



Rapport du

Comité sénatorial permanent des

finances nationales

**LA POLITIQUE FÉDÉRALE
EN MATIÈRE
D'ENSEIGNEMENT
POSTSECONDAIRE**

Président

L'honorable Fernand-E. Leblanc

Vice-président

L'honorable William M. Kelly

Deuxième session

Trente-troisième législature

Mars 1987



Rapport du

Comité sénatorial permanent des

finances nationales

**LA POLITIQUE FÉDÉRALE
EN MATIÈRE
D'ENSEIGNEMENT
POSTSECONDAIRE**

Président

L'honorable Fernand-E. Leblanc

Vice-président

L'honorable William M. Kelly

Deuxième session

Trente-troisième législature

Mars 1987

LA POLYTIQUE FÉDÉRALE

EN MATIÈRE

D'ENSLICÈVEMENT

POSTÉL CONDABRE

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987

N° de cat. YC13-332/1-01

ISBN 0-662-55086-2

Ordre de renvoi

Le jeudi 26 septembre 1985, le Sénat adopte la motion proposant :

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à faire étude et rapport des activités du gouvernement canadien ayant trait à son appui financier à l'enseignement postsecondaire et à la formation professionnelle; et

Que le Comité soit autorisé à recruter le personnel professionnel, les employés de bureau et autres dont il aurait besoin pour effectuer ladite étude.

Membres du

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES**

(en date du 16 décembre 1986)

**Président : l'honorable Fernand-E. Leblanc
Vice-président : l'honorable William M. Kelly
et**

Les honorables sénateurs :

R.J. Balfour

Michel Cogger

Anne C. Cools

Louis de G. Giguère

Stanley Haidasz

Henry D. Hicks

***Allan J. MacEachen ou Royce Frith**

Lorna Marsden

***Lowell Murray ou C. William Doody**

Jean-Maurice Simard

John B. Stewart

** Membre d'office*

Note : Les honorables sénateurs Bosa, Corbin, Davey, De Bané, Doody, Flynn, Kenny, Kirby, Le Moyne, MacDonald (Halifax), Macquarrie, Marshall, Murray, Pitfield, *Roblin, Sherwood, Sinclair, Steuart (Prince Albert-Duck Lake) et Turner ont également siégé durant les première et deuxième sessions de la trente-troisième législature.

Table des matières

Liste des tableaux	vii
Sommaire des conclusions et des recommandations	ix
Avant-propos	xiv
Acronymes.....	xvii
Études citées dans ce rapport.....	xix
Chapitre 1 Un aperçu historique	1
Chapitre 2 Le financement des programmes établis	13
Introduction.....	13
Les négociations des accords sur le financement des programmes établis	16
Le financement des programmes établis en 1977	18
Les modifications apportées au financement des programmes établis en 1982	22
Les modifications apportées au financement des programmes établis en 1984	29
Les modifications apportées au financement des programmes établis en 1986	30
Les consultations fédérales-provinciales	32
Une évaluation du financement des programmes établis.....	36
Chapitre 3 L'égalité d'accès à l'enseignement supérieur	41
Introduction.....	41
Le degré de participation	45
La dimension provinciale	49
L'accessibilité des personnes à faible revenu.....	50
Conclusions	56
Chapitre 4 La recherche et l'excellence	59
Introduction.....	59
Le sous-financement de la recherche	60

	La détérioration de la qualité de la recherche.....	66
	Conclusions	73
Chapitre 5	Les thèmes choisis	77
	Introduction.....	77
	Les étudiants étrangers	77
	L'aide financière aux étudiants	81
	L'obligation de rendre compte.....	84
	Le renouvellement du corps enseignant	88
	Conclusions	95
Chapitre 6	Les conclusions de quelques rapports récents sur l'enseignement postsecondaire.....	97
	Introduction.....	97
	Le rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques	97
	Le rapport de la commission Bovey	98
	Le rapport Johnson.....	99
	La Loi sur le financement de l'enseignement postsecondaire proposée par l'Association cana- dienne des professeurs d'université.....	102
	Le rapport de la commission Macdonald	103
	Le rapport du Groupe d'étude sur l'éducation et la recherche du Groupe de travail chargé de l'exa- men des programmes	104
	Conclusions	104
Chapitre 7	Conclusions.....	107
	Introduction.....	107
	Les questions essentielles	108
	1. L'accessibilité.....	108
	2. L'obligation de rendre compte et les disposi- tions législatives touchant le financement des programmes établis.....	108
	3. L'excellence dans la recherche	112
	4. L'aide financière aux étudiants	114
	5. Les responsabilités provinciales	115
	La formule d'ensemble.....	115
Annexe	Témoins ayant comparu devant le Comité	119

Liste des tableaux

Tableau 2.1	Dépenses de fonctionnement admissibles et contribution fédérale totale aux termes des lois sur les accords fiscaux de 1967 et 1972 entre le gouvernement fédéral et les provinces pour l'ensemble du Canada, 1967-1968 à 1976-1977	14
Tableau 2.2	Transferts fédéraux pour le financement de l'enseignement postsecondaire et des soins de santé aux termes de la formule de financement des programmes établis	20
Tableau 2.3	Transferts fiscaux fédéraux (financement des programmes établis — enseignement postsecondaire) versés aux provinces par rapport aux subventions provinciales de fonctionnement versées aux universités et aux collèges	21
Tableau 2.4	Rajustements provisoires aux termes des accords sur le financement des programmes établis, 1977-1978 à 1981-1982	24
Tableau 2.5	Transferts fédéraux aux provinces pour le financement de l'enseignement postsecondaire au titre du financement des programmes établis	26
Tableau 2.6	Dédommagement versé aux provinces par le gouvernement fédéral en raison de l'abolition du programme de garantie de recettes, 1977-1978 à 1981-1982	28
Tableau 2.7	Transferts pour le financement de l'enseignement postsecondaire aux termes du financement des programmes établis durant le programme des 6 et 5 %, 1983-1984 à 1984-1985	29
Tableau 2.8	Croissance projetée des transferts pour le financement des programmes établis aux termes du projet de loi C-96, 1986-1987 à 1990-1991	31

Tableau 3.1	Étudiants inscrits à temps plein au niveau post-secondaire (à l'exclusion des étudiants étrangers) et taux de fréquentation selon le sexe, 1960-1961 à 1985-1986.....	45
Tableau 3.2	Pourcentage des diplômés du cours secondaire qui s'inscrivent directement au niveau postsecondaire selon le sexe, Canada, 1978-1979 à 1985-1986.....	47
Tableau 3.3	Pourcentage des diplômés du cours secondaire qui s'inscrivent directement au niveau postsecondaire selon le sexe, par province, 1979-1980, 1982-1983, 1985-1986.....	51
Tableau 5.1	Frais moyens de scolarité pour les étudiants à plein temps, par province, 1985-1986.....	78
Tableau 5.2	Répartition des professeurs à plein temps dans les universités canadiennes selon leur fonction, pour certaines années, 1965-1966 à 1983-1984.....	89
Tableau 5.3	Répartition des professeurs d'université à plein temps selon l'âge, pour certaines années, 1968-1969 à 1982-1983.....	90

SOMMAIRE DES CONCLUSIONS ET DES RECOMMANDATIONS

Chapitre 2 Le financement des programmes établis

Le Comité n'approuve pas les provinces qui ont réaffecté à d'autres fins les transferts destinés au financement de l'enseignement postsecondaire; et ce, même si elles ont le droit de le faire. Il estime toutefois qu'elles ne devraient pas en être rétroactivement pénalisées (p. 22).

À notre avis, tant que le Parlement autorisera le transfert inconditionnel d'argent aux gouvernements provinciaux et que ces derniers conserveront leur compétence en matière d'enseignement postsecondaire, il ne faudrait pas trop espérer que les parties en viennent à un dialogue constructif (p. 36).

De l'avis du Comité, le financement des programmes établis (FPE) est peut-être un succès en tant que programme fiscal, mais il n'existe aucune façon de mesurer son efficacité à titre de programme destiné à appuyer l'enseignement postsecondaire au Canada (p. 37).

Le Comité estime que le FPE a un effet déstabilisant sur les relations fédérales-provinciales parce qu'il encourage les deux ordres de gouvernement à rejeter constamment l'un sur l'autre la responsabilité du niveau insuffisant de financement pour l'enseignement postsecondaire (p. 38).

La principale erreur du gouvernement fédéral, au moment de la mise en oeuvre du FPE, a peut-être été de croire qu'une seule loi pouvait à la fois assurer l'équilibre financier du pays et la qualité du réseau d'enseignement postsecondaire, tout en tenant compte des limites imposées par la Constitution canadienne (p. 39).

Chapitre 3 L'égalité d'accès à l'enseignement supérieur

Le Comité conclut que l'accessibilité au collège et à l'université ne constitue pas en soi un problème d'envergure nationale (p. 47).

Le Comité estime que l'accès aux études est tributaire de la manière dont les ressources sont réparties. Il faudrait donc s'assurer d'abord que les adultes, les autochtones, les handicapés et les moins bien nantis aient eux aussi un accès équitable aux études supérieures et que cet accès ne soit pas entravé par les frontières provinciales (p. 48).

Le Comité est d'avis que, pour un étudiant instable ou démotivé, le coût des études est souvent une excuse pour quitter l'école après le cours secondaire (p. 55).

Le Comité croit que, même si les frais de scolarité étaient abolis, cela ne modifierait pas sensiblement le nombre de diplômés du secondaire qui ne se dirigent pas immédiatement vers le collège ou l'université (p. 55).

Ce n'est pas par des programmes fédéraux de transferts massifs, tel le FPE, qu'on rendra les études supérieures accessibles à un plus grand nombre d'étudiants des milieux défavorisés ni qu'on permettra à un plus grand nombre d'adultes de retourner aux études. Il faudra plutôt élaborer des programmes qui soient davantage axés sur les problèmes relevés (p. 57).

Les programmes d'aide aux étudiants risquent d'avoir très peu d'incidence sur le taux de fréquentation des enfants issus de familles à faible revenu. Pour accroître leur participation, il faudra que les programmes soient conçus de façon à aider ces jeunes beaucoup plus tôt dans leur carrière d'étudiant (p. 57).

Chapitre 4 La recherche et l'excellence

Le Comité est d'avis qu'il faut financer suffisamment les frais généraux et accroître les budgets des conseils subventionnaires en conséquence (p. 64).

Les universités ont un tel besoin des subventions provinciales qu'une hausse des montants accordés par les conseils subventionnaires serait une mesure positive. Nous estimons également que cette mesure est préférable, car les conseils accordent des subventions en fonction de la qualité, critère qui, à notre avis, devrait avoir plus d'importance dans la détermination du financement universitaire global (p. 64).

Selon le Comité, l'étude de l'Association canadienne du personnel administratif universitaire contribue très utilement au débat sur la façon de déterminer la valeur des frais généraux, et elle pourrait servir à l'établissement d'une formule de financement de ces frais (p. 65).

Le Comité recommande que les ministères prévoient, dans les contrats de recherche qu'ils passent avec les chercheurs, une participation non négociable aux frais généraux s'élevant à un taux de 65 % des coûts de la rémunération (p. 66).

Le Comité recommande que les conseils subventionnaires trouvent des façons de communiquer au public les résultats des travaux qu'ils financent et mettent en place des mécanismes permanents à cette fin (p. 74).

Nous recommandons également la création d'un Conseil des centres de recherche chargé d'accorder des subventions pour financer la totalité des coûts de la recherche fondamentale dans le domaine des sciences naturelles et d'absorber les frais de fonctionnement des centres de recherche dont les programmes sont approuvés. Ces centres seraient situés dans certaines universités canadiennes et seraient en mesure de faire de la recherche de classe internationale. L'argent des subventions proviendrait d'un fonds distinct dont le montant devrait être déduit des budgets actuellement accordés aux conseils subventionnaires. Nous croyons que le choix des centres pouvant bénéficier d'une aide financière ne devrait pas se faire dans le cadre du système de révision habituellement utilisé au Canada (p. 75).

Nous recommandons que le Conseil des centres de recherche soit composé de dix ou douze universitaires et scientifiques de classe internationale, dont trois ou quatre proviendraient de pays étrangers, qui se réuniraient une fois l'an après la période initiale et dont les fonctions administratives seraient assumées par le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada (CRSNGC) (p. 75).

Le Conseil devrait recevoir au moins 100 millions de dollars par année pour une période initiale de dix ans. Son efficacité devrait être réévaluée à la fin de cette période (p. 75).

Chapitre 5 Les thèmes choisis

Quels que soient les coûts ou les avantages de la présence de ces étudiants au Canada, l'imposition de frais de scolarité majorés aux ressortissants étrangers relève des gouvernements provinciaux et des universités, et le gouvernement fédéral devrait se garder d'intervenir dans ce domaine (p. 80).

Le Comité n'est pas convaincu que, dans une perspective nationale, l'imposition de frais de scolarité inégaux soit injustifiée (p. 80).

Le Comité croit que, compte tenu de l'ampleur de la contribution fédérale au Programme canadien de prêts aux étudiants, le Parlement devrait de toute urgence commander une étude sur l'aide canadienne aux étudiants dans le cadre de laquelle les rôles respectifs des deux ordres de gouvernement seraient réévalués (p. 83).

Le Comité est d'avis que le moment est venu de départager les responsabilités entre les deux ordres de gouvernement dans le secteur de l'enseignement postsecondaire au Canada; la dissociation des obligations respectives des deux ordres de gouvernement est la seule solution possible si nous voulons assurer une gestion efficace et responsable des fonds tout en définissant, une fois pour toutes, à qui il incombe de garantir un enseignement postsecondaire de haute qualité (p. 88).

Nous croyons que la mise à la retraite d'ici à dix ou quinze ans d'une grande proportion des professeurs qui enseignent actuellement dans les universités canadiennes donnera aux universités diverses possibilités: elle leur permettra, premièrement, d'améliorer et de clarifier leurs politiques salariales; deuxièmement, d'établir des procédures plus rigoureuses concernant les décisions relatives aux promotions et à la permanence; et troisièmement, de formuler des règles qui permettront de veiller à ce que les professeurs titulaires ne se soustraient pas à leurs obligations vis-à-vis de l'enseignement et de la recherche, et qui continueront de protéger la liberté d'action et de parole des universitaires (p. 92).

Nous recommandons la création d'un Fonds canadien de renouveau du corps professoral (p. 94).

L'objectif de ce fonds serait de créer un réservoir de chercheurs et de scientifiques talentueux qui pourraient poursuivre des recherches dans les grands centres universitaires canadiens et à qui l'on pourrait faire appel pour combler les postes vacants de professeurs dans les années 1990 (p. 94).

Chapitre 7 Conclusions

De l'avis du Comité, le FPE est un programme qui n'a pas été conçu en vue d'influer directement sur le système d'enseignement postsecondaire au Canada (p. 109).

Le Comité recommande que les frais généraux de la recherche soient assumés par le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada (CRSNGC) et le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSHC) (p. 112).

Le Comité recommande également de payer les frais généraux de la recherche médicale assumés par le Conseil de recherches médicales (CRM), mais qu'une formule distincte tienne compte des besoins financiers particuliers à ce type de recherche (p. 112).

Quant aux travaux à forfait exécutés pour le compte des ministères fédéraux, le Comité recommande qu'un autre montant non transférable égal à 65 % des frais salariaux soit ajouté à titre de frais généraux (p. 113).

Pour payer la note des activités essentielles de la recherche, nous recommandons qu'un Conseil des centres de recherche soit formé et qu'il soit indépendant des trois autres conseils tout en étant administré par le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada (p. 113).

Le Comité propose que 100 millions de dollars de 1986-1987 soient mis de côté annuellement pour ce Conseil; si les premiers résultats sont probants, il faudrait même accroître ce montant. Nous proposons aussi qu'un rapport annuel soit déposé au Parlement sur les activités menées grâce au soutien du Conseil des centres de recherche (p. 113).

Nous proposons que le Fonds canadien de renouveau du corps professoral soit réexaminé au bout de cinq ans afin de s'assurer que le mode de promotion et l'octroi de la permanence ne vont pas à l'encontre de ses objectifs (p. 114).

Le Comité croit qu'il serait souhaitable que le Conseil des ministres de l'Éducation du Canada fasse éclater ses frontières actuelles, trop étroites, de tribune des ministres provinciaux de l'Éducation pour devenir un organisme d'envergure nationale (p. 115).

Nous en sommes venus à la conclusion que l'appui du gouvernement fédéral à l'enseignement postsecondaire par l'entremise du FPE n'a plus sa raison d'être; bien plus, comme ce programme brouille la ligne de partage des responsabilités, il faudrait y mettre fin (p. 116).

Le Comité propose la solution suivante : le gouvernement fédéral devrait mettre fin au volet du FPE touchant l'enseignement postsecondaire et transférer les ressources financières suffisantes aux gouvernements provinciaux. Il suffirait à cette fin de convertir en points d'impôt une partie ou l'ensemble des fonds actuellement transférés aux provinces par péréquation et de les ajouter aux points d'impôt provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés qu'elles reçoivent déjà pour la santé et l'éducation (p. 116).

Avant-propos

Lorsqu'ils ont conçu la Constitution du Canada, les Pères de la Confédération ont confié au gouvernement fédéral les responsabilités qui leur semblaient avoir un caractère national, dynamique et évolutif, laissant aux provinces les responsabilités de nature régionale et statique. Pour permettre au nouveau Dominion de s'acquitter de ses responsabilités constitutionnelles, on lui a donné un pouvoir illimité d'imposition directe et indirecte. Les gouvernements des provinces, pour faire face à leurs obligations, devaient compter sur des transferts financiers du Trésor fédéral, appelés « subventions statutaires », et sur les recettes provenant de l'exploitation de leurs richesses naturelles. En 1907-1908, après l'adhésion des provinces de l'Alberta et de la Saskatchewan à la Confédération, ces subventions s'élevaient à 9 millions de dollars; en 1985-1986, elles avaient atteint 35,8 millions de dollars.

Aux termes de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, les gouvernements des provinces avaient aussi le pouvoir d'imposition directe; mais ce pouvoir ne leur était attribué que pour permettre aux autorités municipales de lever des taxes foncières à des fins municipales; on trouvait alors risible l'idée que les représentants politiques des provinces en viendraient aussi un jour à recourir à l'imposition directe à des fins provinciales. Les Pères de la Confédération ne se sont jamais douté de l'importance que prendrait l'impôt direct, pas plus qu'ils ne pouvaient prévoir que l'enseignement postsecondaire deviendrait une question d'envergure nationale. Les difficultés que pose à l'heure actuelle le financement de cet enseignement découlent directement des décisions de l'époque, qui font aujourd'hui figure de méprises. En vertu de la Constitution, l'enseignement postsecondaire ressortit aux provinces, mais le gouvernement fédéral en finance la majeure partie.

Au tournant du siècle, les gouvernements provinciaux, ayant constaté que les subventions statutaires étaient nettement insuffisantes, avaient déjà massivement recours à diverses formes d'impôt direct. Ainsi, durant la Première Guerre mondiale, le Parlement adoptait une loi temporaire d'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, donnant le coup d'envoi à la lutte que les gouvernements fédéral et provinciaux se livreraient désormais pour l'accès au champ d'imposition directe. Durant la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement fédéral conclut avec les provinces des accords de loyer d'impôt pour obtenir l'exclusivité de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, et de l'impôt sur les successions. Après la guerre, le gouvernement fédéral a permis, grâce au mécanisme d'abattement, aux gouvernements provinciaux de faire certaines levées d'impôt dans ces domaines; on devait par la suite remplacer cette formule par les accords de « partage des impôts ».

C'est dans ce contexte que s'inscrit tout le dossier du partage des recettes fiscales entre les gouvernements fédéral et provinciaux et particulièrement la question du financement de l'enseignement postsecondaire au Canada. Le gouvernement du Canada répond actuellement à la demande en ce domaine par un mécanisme de financement en bloc communément appelé « financement des programmes établis » (FPE). Notre Comité a conclu qu'après dix ans de fonctionnement, ce programme est un échec. Le présent rapport étaye cette conclusion et présente des propositions qui tiennent compte des dispositions de la Constitution du Canada.

Nous nous sommes également penchés sur la question de l'excellence dans les universités canadiennes. Un grand nombre des témoins que le Comité a entendus ont parlé du déclin de la qualité de l'enseignement et de la recherche dans nos universités; la médiocrité, nous a-t-on laissé entendre, est devenue la règle. Si la qualité de l'enseignement et de la formation des étudiants de premier cycle n'a pas à être examinée par un comité parlementaire fédéral, il en va autrement de la recherche. On nous a dit que celle-ci manque de fonds et que sa qualité se détériore. Cette tendance, à notre avis, doit être renversée et il nous faut trouver un nouveau mode de financement de la recherche.

Notre ordre de renvoi nous demandait d'examiner les activités du gouvernement canadien ayant trait à son appui financier à l'enseignement postsecondaire et à la formation professionnelle. Dès les toutes premières audiences, nous nous sommes rendu compte de l'impossibilité d'étudier les programmes de formation professionnelle du gouvernement du Canada tout en faisant justice aux programmes de transferts fiscaux pour l'enseignement postsecondaire et aux programmes de recherche des trois conseils subventionnaires. L'étude du dossier des programmes de formation professionnelle fédéraux a donc été reportée à une date ultérieure.

Il convient de dire ici quelques mots sur le Comité des finances nationales et sur les intentions de ses membres. La première responsabilité de ce Comité est de veiller à ce que le gouvernement fédéral dépense les fonds publics de façon plus effective et efficace : plus précisément, nous avons cherché, dans la présente étude, à mieux comprendre le rôle financier du gouvernement fédéral dans le domaine de l'enseignement postsecondaire au Canada.

Nous nous comptons très heureux d'avoir un comité dont les membres proviennent d'horizons fort divers. Chacun a pu aborder la question dans sa perspective : universitaires, comptables, fonctionnaires, gens d'affaires, citoyens intéressés, politiciens fédéraux et provinciaux, tous ont assumé leur rôle de parlementaires et ont, sans passion, dit objectivement ce qu'ils pensaient de la question.

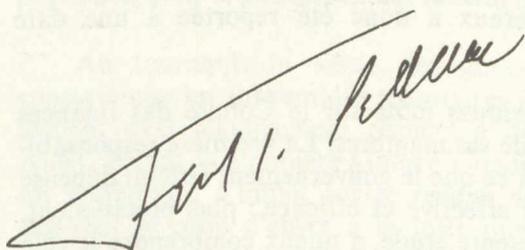
Il n'a pas été facile dans ces conditions de s'entendre sur les solutions. Nous courrions le risque d'être médusés par le passé. Nous nous sommes sérieusement demandé si, compte tenu des antécédents et de l'expérience de chacun d'entre nous, notre contribution serait de quelque utilité pour l'avenir des activités intellectuelles dans notre pays; nous avons craint que les allégeances politiques de longue date ralentissent notre effort, voire l'embourbent. Ce n'est donc pas sans une profonde rupture avec ces points de vue traditionnels que nous avons résolument opté d'envisager l'avenir.

Au fil des chapitres qui suivent nous examinons certains des problèmes que pose l'enseignement postsecondaire au Canada et qui devront être résolus si notre pays doit atteindre le degré de qualité auquel nous aspirons tous.

Le Comité désire exprimer sa gratitude aux nombreux témoins qui ont choisi de comparaître par souci de l'avenir de l'éducation. Il tient également à remercier très sincèrement tous ceux qui lui ont fourni des conseils et des suggestions souvent très utiles.

Les membres du Comité sont aussi redevables à son conseiller technique, Ralph Mitchener, ainsi qu'à Jeff Greenberg et à tout le personnel du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur, qui a pris en charge notre recherche et a, sous notre direction, rédigé le rapport. Un merci tout spécial à Shirley Waller de la Direction des comités du Sénat et à John Desmarais, greffier du Comité, qui ont établi notre programme de travail.

Le président,

A handwritten signature in black ink, written in a cursive style. The signature appears to read "Fernand-E. Leblanc". The signature is written over a horizontal line that extends across the width of the signature.

Fernand-E. Leblanc

Acronymes

ACCC	Association des collèges communautaires du Canada
ACPAU	Association canadienne du personnel administratif universitaire
ACPU	Association canadienne des professeurs d'université
AUCC	Association des universités et collèges du Canada
BCEI	Bureau canadien de l'éducation internationale
CAAT	Collège d'arts appliqués et de technologie (Ontario)
CEGEP	Collège d'enseignement général et professionnel (Québec)
CMEC	Conseil des ministres de l'Éducation du Canada
CNUC	Conférence nationale des universités canadiennes (maintenant devenue l'AUCC)
CNR	Conseil national de recherches
CRM	Conseil de recherches médicales
CRSHC	Conseil de recherches en sciences humaines du Canada
CRSNGC	Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada
EPS	Enseignement postsecondaire
FCE	Fédération canadienne des étudiants
FPE	Financement des programmes établis
ICRA	Institut canadien des recherches avancées
LAFGFP	Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (1967)

MAS	Ministère des Approvisionnements et Services
PCPE	Programme canadien de prêts aux étudiants
PFPAE	Programme fédéral-provincial d'aide aux étudiants (1939-1964)

Études citées dans ce rapport

- Commission Rowell-Sirois Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces, 1937-1940. Commission royale fédérale d'abord présidée par Newton H. Rowell puis plus tard par Joseph Sirois, qui a déposé son rapport en 1940.
- Commission Massey La Commission royale d'enquête sur l'avancement des arts, lettres et sciences au Canada, 1951 (1949-1951). Commission royale fédérale présidée par Vincent Massey, qui a déposé son rapport en 1951.
- Commission Bladen Commission sur le financement de l'enseignement supérieur au Canada, 1965. Commission créée par l'Association des universités et collèges du Canada et présidée par Vincent W. Bladen, qui a déposé son rapport en 1965.
- Groupe de travail Breau Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, 1981 (rapport intitulé *Le fédéralisme fiscal au Canada*). Groupe de travail parlementaire présidé par Herb Breau, qui a déposé son rapport en 1981.
- Commission Bovey Commission chargée d'étudier l'avenir des universités de l'Ontario (rapport intitulé *Les universités de l'Ontario : options pour l'avenir*). Commission royale présidée par Edmond C. Bovey, qui a déposé son rapport en décembre 1984.
- Commission Macdonald Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, 1982-1985. Commission royale fédérale présidée par Donald S. Macdonald, qui a déposé son rapport en août 1985.

Commission royale
sur l'enseignement
postsecondaire

Commission royale sur l'enseignement
postsecondaire, 1983-1985. Commission
royale néo-écossaise présidée par Rod J.
MacLennan, qui a déposé son rapport en
décembre 1985.

Groupe de
travail Nielsen

Groupe de travail chargé de l'examen des
programmes. Groupe de travail formé par
le gouvernement fédéral et présidé par Erik
Nielsen, 1984-1986. *Éducation et recher-*
che est l'un des dix-neuf rapports produits
dans le cadre de cet examen. Il a été pré-
paré par un groupe d'étude présidé par
Benson Wilson.

Chapitre 1

Un aperçu historique

On aurait peut-être évité en partie le malaise qui a entouré et entoure encore le financement par l'État de l'enseignement postsecondaire si l'on avait adopté la version de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* de 1867 (rebaptisé en 1982 *Loi constitutionnelle de 1867*), rédigée à Charlottetown en septembre 1864. La version de Charlottetown excluait expressément les établissements universitaires de la compétence provinciale¹. Environ un mois plus tard, lors de la conférence pré-Confédération qui eut lieu à Québec, les principales responsabilités en matière d'éducation étaient confiées aux assemblées législatives provinciales.

En 1864, Sir Arthur Hamilton Gordon, alors lieutenant-gouverneur du Nouveau-Brunswick, commenta en ces termes le fait d'avoir confié l'enseignement postsecondaire aux gouvernements provinciaux :

Je me rends parfaitement compte des grandes difficultés que pose la question de l'enseignement, mais c'est avec un profond regret que je la vois confiée aux parlements locaux. Les universités auraient dû, de toute façon, relever de la compétence du pouvoir central. Les gouvernements locaux, pauvres, rapaces, ignorants et presque désargentés, affecteront certainement les fonds destinés aux universités à des causes qu'ils considèrent plus utiles, c'est-à-dire à des fins qui leur permettront de distribuer l'argent à leurs partisans politiques. Mon gouvernement le reconnaît et le déplore, mais il n'entrevoit aucune solution si des mesures ne sont pas prises pour restreindre la liberté d'action de l'assemblée locale, en ce qui concerne l'Université du Nouveau-Brunswick².

George Brown, l'un des Pères de la Confédération, déclarait le 3 novembre 1864 à Toronto que, s'il est vrai que les citoyens du Haut-Canada ne se seraient pas opposés à ce que l'enseignement relève du gouvernement central, ce secteur et d'autres ont été confiés aux autorités locales « afin d'assurer aux habitants du Bas-Canada la protection qu'ils revendiquaient à l'égard de leur langue, de leurs lois et

¹ Grande-Bretagne, Archives du *Colonial Office*, C.O. 188, vol. 141; Archives publiques du Canada MG 11, microfilm, bobine B-1234, *Gordon à Cardwell*, 26 septembre 1864.

² *Ibid.*, 21 novembre 1864.

de leurs institutions distinctes³ ». Plus d'un siècle plus tard, la question de savoir duquel des deux ordres de gouvernement devrait relever le financement de l'enseignement postsecondaire au Canada fait encore l'objet d'un intense débat.

Le gouvernement du Canada est intervenu directement dans l'enseignement postsecondaire peu après la Confédération. En 1874, le Parlement adopta une loi prévoyant la création d'un établissement, appelé le Collège militaire, dans « l'une des villes de garnison du Canada ». La ville de Kingston fut choisie à cette fin et, le 1^{er} juin 1876, le Collège ouvrit ses portes et accueillit douze cadets. Parmi d'autres initiatives fédérales de ce temps-là figurent l'octroi d'un terrain à l'Université du Manitoba, en 1885, et la création du Conseil national de recherches (CNR), en 1916, en vue d'accroître les installations de recherche du Canada durant la Première Guerre mondiale. L'industrialisation et l'urbanisation ainsi qu'une pénurie de main-d'oeuvre dans les secteurs de l'agriculture et de la fabrication ont incité les autorités à mettre sur pied en 1910 une Commission royale d'enquête sur l'enseignement industriel et technique, qui a conduit à l'octroi de subventions aux provinces pour leur permettre de perfectionner les techniques et la formation agricoles et de parfaire leur enseignement professionnel, technique et industriel.

Durant les années 1930 et jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale, le taux de fréquentation universitaire ne connut pas d'augmentation marquée. La démobilisation eut pour effet d'encombrer les facultés universitaires d'anciens combattants démobilisés — ils représentaient environ la moitié des étudiants en 1946-1947 — qui touchaient des subventions pour terminer leurs études. Sur l'insistance de la Conférence nationale des universités canadiennes (CNUC), qui allait plus tard devenir l'Association des universités et collèges du Canada (AUCC), le gouvernement fédéral octroya aux universités une subvention annuelle de 150 \$ pour chaque ancien combattant inscrit. Vers 1950, la plupart de ces anciens combattants étant sur le point de terminer leurs études, les universités se virent obligées de maintenir des installations agrandies et d'accueillir un plus grand nombre d'étudiants civils sans disposer toutefois du même niveau de soutien fédéral. En 1951, la Commission royale d'enquête sur l'avancement des arts, lettres et sciences au Canada (la commission Massey) recommandait dans son rapport que le gouvernement fédéral subventionne directement les universités.

À la suite de cette recommandation, un programme fédéral de subventions fut créé dès l'année scolaire 1951-1952 pour aider les universités à financer leurs coûts de fonctionnement, à raison de 0,50 \$

³. Cité par Edward Whelan dans *The Union of the British Provinces*, Charlottetown, 1865, p. 196 et 197.

par habitant de la province. En 1966-1967, dernière année d'application de ce programme de subventions aux universités, ce montant s'élevait en moyenne à 5 \$ par habitant de la province (soit quelque 100 millions de dollars en 1966-1967).

Parlant des futures subventions aux universités, le premier ministre de l'époque, Louis Saint-Laurent, soulevait à la Chambre des communes, le 19 juin 1951, la question des intérêts nationaux en matière d'éducation et faisait part de son inquiétude quant aux réactions que susciterait la proposition chez les provinces.

Le gouvernement en est également venu à la conclusion que l'intérêt national conseille de prendre des mesures immédiates pour aider les universités à s'acquitter de tâches qui importent essentiellement au pays et, en réalité, à la bonne administration de l'État (...).

En annonçant cette mesure, je dois souligner qu'elle a pour objet d'apporter un supplément nécessaire à l'aide financière dont les universités jouissent déjà de la part des gouvernements provinciaux. Nous espérons bien qu'aucun gouvernement provincial ne considérera qu'à cause de la participation fédérale à cette oeuvre, il est relevé de ses obligations envers les institutions qu'il a soutenues jusqu'ici.

Les subventions fédérales visent, en outre et d'abord, à aider les universités à conserver leur personnel très compétent et à leur assurer les conditions de travail qui sont essentielles au plein exercice de leurs fonctions; autrement dit, à maintenir la qualité plutôt qu'à accroître les services existants. Si les universités de quelque province ont besoin d'accroître leurs services et d'engager à cette fin de nouveaux capitaux, nous estimons qu'elles doivent compter, pour faire face à ces dépenses, sur les sources ordinaires plutôt que sur l'aide fédérale (...).

Je puis ajouter qu'en présentant ces vœux au Parlement, nous voulons éviter qu'on nous reproche éventuellement de nous immiscer de quelque façon dans les programmes d'instruction publique des provinces (...). On ne saurait prétendre, j'en suis sûr, qu'une telle manière d'agir porte la moindre atteinte à l'autonomie absolue des provinces ni des institutions provinciales d'enseignement supérieur⁴.

C'est ainsi que durant seize ans des subventions furent accordées directement aux établissements admissibles de toutes les provinces par le biais de leur association nationale, sauf au Québec. Les universités du Québec, sur l'insistance du gouvernement de la province, refusèrent d'accepter, entre 1952-1953 et 1955-1956, les subventions qu'on leur offrait. Le gouvernement du Québec prétendait que les principes de la Confédération seraient mieux respectés si le gouvernement fédéral rendait aux provinces tous les champs de taxation directe qu'il avait « empruntés » durant la guerre. Le renouvellement des accords de

⁴ Hansard, 19 juin 1951, p. 4396.

partage des recettes fiscales entre le gouvernement fédéral et les provinces ne contenta pas le Québec qui, en 1954, institua son propre régime d'impôt.

En 1956, le gouvernement fédéral annonça qu'il doublerait sa contribution en la portant à 1 \$ par habitant et invita l'AUCC à répartir les fonds à titre d'intermédiaire. De 1956-1957 à 1958-1959, les subventions que le Québec refusait (deux petits collèges confessionnels les acceptèrent) étaient gardées en fiducie par l'AUCC jusqu'à ce que les établissements veuillent bien les toucher. En 1959-1960, tous les établissements québécois acceptèrent les montants qui leur étaient avancés. En 1960-1961, le gouvernement fédéral conclut une entente avec le gouvernement du Québec aux termes de laquelle cette province s'engageait à subventionner directement ses propres établissements à même ses nouvelles rentrées qui découleraient entre autres d'une modification des ententes fédérales-provinciales en matière de partage des recettes fiscales, en vertu de laquelle on versait à la province un point supplémentaire d'impôt sur le revenu des sociétés.

La commission Massey recommandait également la création de ce qui allait devenir, en 1957, le Conseil des arts du Canada, dont le mandat consistait à favoriser les arts et les sciences sociales et humaines tout comme le faisaient le Conseil national de recherches (CNR) à l'égard des sciences naturelles et du génie depuis 1916, et le Conseil de recherches médicales (CRM) à l'égard des sciences médicales depuis qu'il avait été détaché du CNR en 1960. Entre 1957 et 1967, le Conseil des arts du Canada a ainsi versé plus de 60 millions de dollars par l'entremise de son Programme de financement des dépenses d'immobilisations des universités, dans le cadre duquel il assumait la moitié des frais admissibles de construction d'immeubles, l'autre moitié étant versée par les établissements d'enseignement secondaire; les fonds disponibles étaient répartis entre les provinces selon une formule calculée en fonction du nombre d'habitants. Durant cette même période, la Société centrale d'hypothèques et de logement avait accordé aux universités des prêts pour la construction de résidences d'étudiants.

Une nouvelle forme de participation du gouvernement fédéral au financement de l'enseignement postsecondaire est apparue en 1964 avec l'introduction du Programme canadien de prêts aux étudiants (PCPE), dont l'objectif consistait à aider financièrement les étudiants qui avaient besoin d'argent pour poursuivre leurs études postsecondaires à plein temps. Le programme de 1964 remplaça le Programme d'aide aux étudiants du Dominion et des provinces instauré en 1939, aux termes duquel le gouvernement fédéral versait une contribution financière à chacune des provinces participantes, lesquelles devaient fournir un montant équivalent. Bien que toutes les provinces n'y aient pas participé

au début, elles y avaient toutes adhéré en 1964, à l'exception du Québec, qui s'en était retiré en 1954.

En 1966, le Secrétariat d'État s'intéressa directement à l'aide à l'enseignement postsecondaire, surtout parce que le gouvernement fédéral devait répondre au rapport de 1965 de la commission Bladen, parrainé par l'AUCC, sur le financement de l'enseignement supérieur au Canada. La commission Bladen avait recommandé que l'aide fédérale aux universités soit considérablement accrue, sur le double plan des dépenses de fonctionnement et d'immobilisation. Elle considérait également nécessaire de consolider le soutien financier accordé à certains programmes de formation technique et professionnelle et les subventions aux universités par habitant, en réponse aux pressions croissantes des provinces qui réclamaient plus de recettes fiscales et un contrôle accru sur les fonds destinés au secteur de l'enseignement postsecondaire. Les inscriptions aux établissements postsecondaires augmentaient rapidement à cette époque, aussi bien au niveau universitaire qu'ailleurs, et la population semblait très enthousiasmée par cette évolution. Le Conseil économique du Canada, notamment, soutenait qu'un niveau d'instruction élevé favorisait la prospérité économique globale du pays.

En 1966-1967, le Secrétariat d'État versa les subventions fédérales de neuf provinces à l'AUCC, laquelle les répartit entre les établissements admissibles. Il remit également au Québec un paiement comptant qui, avec l'abattement sur l'impôt des sociétés, représentait la quote-part du Québec. Le taux par habitant passait de 2 \$ qu'il était en 1965-1966, à une moyenne de 5 \$ en 1966-1967; il s'agissait d'une mesure provisoire faisant écho aux recommandations de la commission Bladen, en attendant que le gouvernement fédéral les examine plus à fond.

La commission Bladen avait également recommandé au gouvernement fédéral de tenir chaque année des discussions avec les provinces en vue de déterminer si la contribution fédérale était suffisante et de confier à un seul ministre de la Couronne la responsabilité de coordonner l'aide que tous ses organismes accordaient aux universités. Cette dernière recommandation conduisit à la création de la Direction générale de l'aide à l'éducation au Secrétariat d'État, juste à temps pour le versement des subventions par habitant pour 1966-1967 et pour l'entrée en vigueur, en 1967, d'un nouveau programme fédéral de financement. Et ce ne fut pas un hasard que les gouvernements provinciaux jugèrent bon à ce moment-là de se doter d'un nouvel organisme et de créer le Conseil des ministres de l'Éducation du Canada (CMEC).

La politique d'aide à l'enseignement postsecondaire fut considérablement réorientée après 1966-1967 lorsque, en vertu de la Partie II de

la Loi de 1967 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, on décida de verser invariablement les paiements aux gouvernements provinciaux plutôt qu'aux établissements mêmes par l'intermédiaire de l'AUCC. Le programme avait ceci de particulier qu'il découlait d'une politique d'ensemble visant la restructuration globale des rapports fiscaux avec les provinces : en fait, il correspondait peut-être à ce que l'Organisation pour la coopération et le développement économiques, dans son analyse du système d'enseignement canadien en 1976, qualifia « d'aide fédérale en vue de régler d'autres préoccupations politiques ». La base des paiements fut élargie de façon à inclure tous les établissements provinciaux offrant plus qu'un programme d'études secondaires du premier cycle (de façon à y inclure les écoles dispensant un enseignement secondaire du deuxième cycle là où elles existaient), permettant ainsi une comparaison raisonnable entre les provinces. Certains autres programmes fédéraux d'aide à l'enseignement postsecondaire non universitaire furent modifiés ou supprimés. Par la même occasion, le versement direct des paiements aux provinces eut pour effet d'accélérer la création de ministères ou d'organismes provinciaux chargés de surveiller l'évolution de l'enseignement postsecondaire et de distribuer les fonds aux établissements admissibles.

Dans sa déclaration d'ouverture de la conférence fédérale-provinciale sur l'enseignement supérieur, le 24 octobre 1966, le premier ministre Lester Pearson avait insisté en ces termes sur la nécessité d'une présence fédérale dans le financement de l'enseignement postsecondaire :

En vertu de notre Constitution, l'éducation relève de la compétence provinciale. Le gouvernement fédéral ne le conteste pas et il n'entend aucunement le contester. D'autre part, l'éducation a, de toute évidence, une incidence importante sur le progrès économique et social du pays en général. Cela est particulièrement vrai de l'enseignement supérieur. Outre son intérêt général à favoriser l'égalité des chances pour tous les Canadiens, où qu'ils habitent ou grandissent, le gouvernement fédéral a des responsabilités spécifiques et particulières auxquelles se rattache l'enseignement supérieur. Même si l'éducation appartient au domaine provincial, le gouvernement fédéral assume la responsabilité primordiale de l'emploi et de la vie économique du pays en général. Nous reconnaissons que les gouvernements provinciaux partagent nos préoccupations dans ces domaines et qu'ils poursuivent ces objectifs communs dans la conduite de leurs propres affaires. Le gouvernement fédéral a néanmoins la responsabilité d'élaborer et d'appliquer les politiques et les mesures nationales qui s'imposent pour que l'économie canadienne continue son expansion et devienne de plus en plus productive, de manière à assurer le plein emploi et un niveau plus élevé de prospérité pour tous les citoyens. La préparation de notre jeunesse en vue d'une participation productive dans la main-d'oeuvre du pays constitue pour

tous les Canadiens une question d'intérêt vital. Nous ne devons pas oublier, non plus, que les jeunes d'une province donnée ne reçoivent pas nécessairement leur éducation et leur formation dans leur province d'origine, et que, une fois diplômés, ils ne vont pas nécessairement vivre et travailler dans la province où ils ont reçu leur éducation. Ce sont là des faits qui influent sur le fardeau financier des diverses provinces.

À cause de cet intérêt qu'il porte à la possibilité pour chacun de recevoir une instruction convenable, le gouvernement fédéral est prêt à prendre des mesures pour alléger les difficultés financières que les provinces peuvent éprouver à supporter le fardeau qui leur est imposé, particulièrement par le coût de plus en plus élevé d'un enseignement supérieur satisfaisant. Cela ne veut pas dire que le gouvernement fédéral peut ou doit imposer aux provinces ses vues quant au montant à consacrer à l'éducation et à la manière de le répartir. C'est là l'affaire des provinces. Le gouvernement fédéral veut, par les mesures qu'il prend, reconnaître les besoins et l'ordre de priorité qu'établissent les provinces. Il appartient aux gouvernements provinciaux d'agir, dans les domaines qui sont de leur ressort, selon ce qui leur semble approprié et souhaitable.

Ce dernier point renforce particulièrement notre conviction que le financement des universités et celui d'autres institutions d'enseignement postsecondaire devraient être considérés ensemble. Selon les ententes actuelles, le gouvernement fédéral assume 50 % des frais de fonctionnement d'une grande partie de l'enseignement postsecondaire technique et professionnel. Le besoin d'élargir ces institutions s'impose toujours, mais il y a un danger croissant que la participation du gouvernement fédéral aux frais dans ce domaine ne fausse la structure de l'enseignement postsecondaire. En vertu du régime actuel, l'incitation des provinces est plus forte pour établir et exploiter une institution d'enseignement postsecondaire pouvant bénéficier des ententes sur la formation, que pour offrir dans les universités des services supplémentaires dont les frais ne sont pas partagés.

L'expiration des accords sur la formation permet de supprimer cette anomalie et de mettre sur le même pied toutes les institutions d'enseignement postsecondaire. En déterminant la base des nouveaux arrangements financiers proposés, on peut mettre les institutions d'enseignement technologique dans la même catégorie que les universités. Ainsi, l'action du gouvernement fédéral peut avoir un effet essentiellement neutre sur la structure institutionnelle de l'enseignement postsecondaire dans les provinces⁵.

La loi de 1967 prévoyait, pour 1967-1968, des transferts fiscaux fédéraux de 15 \$ par habitant de la province ou de 50 % des dépenses de fonctionnement admissibles (définies par la loi et ses règlements) engagées par la province pour l'enseignement postsecondaire, selon le

⁵. Déclaration du Premier ministre du Canada à la rencontre fédérale-provinciale du 24 octobre 1966, annexe B, p. 3-5.

plus élevé de ces montants. Elle stipulait également que chaque province assujettie initialement à la formule établie à partir du nombre d'habitants (Terre-Neuve, Île-du-Prince-Édouard et Nouveau-Brunswick)⁶ voyait son transfert de base s'accroître d'année en année au même rythme d'augmentation que celui des transferts accordés aux autres provinces. Le transfert total comportait deux éléments principaux : d'une part, le transfert partiel du pouvoir fédéral d'imposition (points d'impôt); et d'autre part, le versement de paiements d'ajustement au comptant de façon que le transfert total représente la quote-part à laquelle avait droit chacune des provinces. Les paiements d'ajustement au comptant étaient versés par le Secrétariat d'État.

Le coût des paiements faits aux termes de la *Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces* augmenta rapidement, à un rythme moyen de plus de 20 % par an les trois premières années, les paiements d'ajustement au comptant enregistrant une progression plus rapide que les points d'impôt. Le montant auquel une province avait droit étant établi selon les sommes dépensées par ses collèges et ses universités, le gouvernement du Canada n'avait aucune emprise sur l'ampleur de ses éventuels versements en espèces; cette situation ne manquait pas d'alimenter la critique dans les rangs fédéraux, où l'on discutait de plus en plus de la nécessité de fixer un plafond quelque part.

En 1972, une nouvelle version de la loi eut pour effet de prolonger le programme jusqu'en 1973-1974. Avec quelques modifications au calcul du dégrèvement d'impôt et tout en maintenant la formule dite du 50 %, ou la formule mobile fondée sur le nombre d'habitants, la loi de 1972 fixait à 15 % l'augmentations annuelle de la contribution fédérale totale. Les provinces pouvaient individuellement bénéficier d'augmentations supérieures à 15 % tant que la contribution fédérale totale ne dépassait pas le plafond de 15 %.

L'application de la partie VI de la loi de 1972 fut également reconduite, vers la fin de 1973, pour trois autres années, soit jusqu'en 1976-1977, l'augmentation annuelle maximum étant maintenue à 15 % durant cette période.

La *Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis* (FPE), adoptée en 1977, vint modifier le principe de la contribution financière fédérale au financement de l'enseignement postsecondaire, de l'assurance-hospitalisation et de l'assurance-maladie. Ces programmes, qui avaient

⁶ On a souvent cru, à tort, dans plusieurs comptes rendus par ailleurs exacts sur le programme, que les trois provinces avaient opté pour la formule du 15 \$ par habitant. Il n'en est rien. Elle a été utilisée parce qu'elle leur donnait des montants supérieurs à ce que donnait l'autre méthode de calcul.

tous été jusque-là financés selon à peu près les mêmes modalités de partage des frais, furent remplacés, à compter de 1977-1978, par le versement de subventions globales sans condition à chaque province (ou transferts de fonds) et, pour la première fois, aux deux territoires. Ces transferts comportaient néanmoins toujours les deux éléments principaux, soit le transfert de points d'impôt et les paiements au comptant.

En 1978, à la suite de l'adoption de la *Loi d'action scientifique du gouvernement* (1976), le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSHC) et le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada (CRSNGC) virent le jour. Avant 1978, le rôle maintenant dévolu au CRSHC était rempli par le Conseil des arts du Canada, tandis que le CRSNGC relevait du Conseil national de recherches.

Dès 1980, on envisageait de réduire les coûts du financement des programmes établis (FPE) et, en même temps, de mieux expliquer la raison d'être du rôle du gouvernement du Canada par rapport au financement de l'enseignement postsecondaire.

Le 11 juin 1981, l'honorable Francis Fox, secrétaire d'État de l'époque, exposa cinq raisons pour lesquelles le gouvernement fédéral devait continuer de soutenir l'enseignement postsecondaire⁷ :

1. la réalisation de certains objectifs nationaux comme la croissance économique générale, la formation de la main-d'oeuvre, l'accessibilité, la mobilité, les recherches et les progrès technologiques, les langues officielles et les études canadiennes;
2. le vif intérêt du gouvernement fédéral au bon fonctionnement du système postsecondaire et à son accessibilité au plus grand nombre;
3. le rôle que le gouvernement fédéral joue depuis longtemps dans l'appui de la recherche et de la formation de la main-d'oeuvre;
4. le caractère national et international, aussi bien que provincial, des institutions postsecondaires, notamment des universités;
5. un certain nombre de tendances qui laissent clairement présager une fusion accrue des responsabilités fédérales en matière de formation et de fonctionnement du marché du travail en général, de culture et de communications et du processus plus officiel d'éducation postsecondaire.

Dans une allocution qu'il prononça devant l'AUCC, M. Fox déclara : « Il est temps que le gouvernement national sache clairement

⁷. Notes pour une déclaration du secrétaire d'État au Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, 11 juin 1981, p. 1-5.

où vont les deniers qu'il verse. Nous voulons nous assurer que nos subventions servent bien les intérêts pancanadiens et contribuent à résoudre les problèmes tant régionaux que nationaux⁸ ». Il considérait que la renégociation du FPE était un facteur de changement important, et « une belle occasion d'en arriver à un nouveau consensus au niveau des gouvernements fédéral et provinciaux⁹ ».

En 1982 et de nouveau en 1984, le montant des transferts en espèces versés aux provinces au titre des programmes établis fut modifié. Ces changements font l'objet du chapitre suivant.

Dans sa publication de 1983, intitulée *L'aide du gouvernement du Canada à l'éducation*, le secrétaire d'État énumérait dix objectifs de la participation fédérale à l'enseignement :

- l'aide générale,
- l'accessibilité de l'instruction,
- la mobilité,
- les possibilités d'emploi,
- la recherche,
- les langues officielles dans l'enseignement,
- la compréhension du Canada, le civisme et l'identité culturelle,
- les relations internationales,
- la scolarisation directe,
- les besoins du gouvernement fédéral en tant qu'employeur.

Les objectifs fédéraux continuèrent d'être ainsi formulés jusqu'à la publication en 1985 du rapport du secrétaire d'État intitulé : *Aide fédérale et provinciale à l'enseignement postsecondaire au Canada — Rapport au Parlement, 1984-1985*, qui n'en faisait pas mention.

Le Conseil des ministres de l'Éducation du Canada, dans une publication de 1985 intitulée *Principes d'interaction — Les relations fédérales-provinciales et l'enseignement postsecondaire au Canada*, proposait quatre principes d'interaction entre les deux ordres de gouvernement :

⁸. Secrétariat d'État, *Allocution de l'honorable Francis Fox devant l'AUCC, à l'Université Brock, St. Catharines (Ontario)*, 16 juin 1981, p. 13.

⁹. *Ibid.*, p. 15.

Compte tenu des intérêts communs des gouvernements fédéral et provinciaux dans divers aspects du secteur de l'enseignement postsecondaire et étant donné des interconnexions entre ce secteur et diverses autres facettes de la politique gouvernementale, le Conseil des ministres de l'Éducation (Canada) croit qu'il est important d'établir certains principes de base régissant l'interaction entre les deux ordres de gouvernement dans le secteur postsecondaire.

- 1^{er} principe Les gouvernements fédéral et provinciaux reconnaissent le rôle majeur dévolu à l'enseignement postsecondaire dans la poursuite du développement socio-économique.
- 2^e principe Dans la ligne de leurs responsabilités constitutionnelles respectives, il est souhaitable que les ordres fédéral et provincial de gouvernement travaillent dans l'harmonie et la cohésion à conserver et à développer, à l'intention des Canadiens, des possibilités d'enseignement et de formation de la plus haute qualité.
- 3^e principe On ne parviendra à cette harmonie et à cette cohésion entre les objectifs et les programmes des deux ordres de gouvernement que par une consultation et une coopération concrètes et valables.
- 4^e principe Les deux ordres de gouvernement doivent travailler ensemble, dans la ligne de leurs responsabilités constitutionnelles respectives, à assurer des ressources adéquates permettant au système de l'enseignement postsecondaire et de la formation de la main-d'oeuvre de s'adapter à un milieu en évolution et de continuer de préparer les Canadiens à participer pleinement à la vie de la société.

Comparaissant devant le Comité sénatorial permanent des finances nationales le 15 mai 1986, le secrétaire d'État de l'époque, l'honorable Benoît Bouchard, déclara : « Il n'existe pas de réponses simples aux questions de savoir comment assurer un enseignement postsecondaire florissant et quelle forme devrait prendre l'aide fédérale¹⁰ ». M. Bouchard fit remarquer que « le rôle dévolu au gouvernement fédéral devait être tel que les deux ordres de gouvernement pourront travailler ensemble au développement de l'enseignement supérieur et de la recherche au Canada¹¹ », et que la véritable question, en ce qui concerne l'aide fédérale, consistait à « redéfinir la présence fédérale de manière à respecter la compétence des provinces tout en reflétant bien la dimension nationale de l'enseignement postsecondaire¹² ».

¹⁰. Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, 1^{ère} session, 33^e législature, 1984-1985-1986, fascicule n° 50, p. 6.

¹¹. *Ibid.*, p. 10.

¹². *Ibid.*, p. 11.

Chapitre 2

Le financement des programmes établis

Introduction

Dans le premier chapitre, nous avons fait l'historique de la participation fédérale au financement de l'enseignement postsecondaire. Nous avons vu comment cette participation directe s'était transformée en un mode « implicite » de financement général des universités après la Seconde Guerre mondiale. Nous avons également montré comment ce soutien direct de l'infrastructure des universités était devenu, en 1967, un programme de soutien indirect, grâce aux transferts fiscaux consentis aux provinces en espèces et en points d'impôt.

En 1972, la formule de transferts fiscaux à été reconduite pour une période de deux ans; tous les aspects de la loi de 1967 étaient maintenus, mais un plafond annuel de 15 % était imposé à la contribution fédérale totale. Vers la fin de 1973, on décida que la loi de 1972 continuerait de s'appliquer jusqu'au 31 mars 1977. (Le chapitre 1 résume les dispositions de la loi de 1967 et de ses modifications.)

Comme on peut le voir au tableau 2.1, les contributions fédérales avaient quadruplé en dix ans, passant de 422 millions de dollars en 1967-1968 à 1 778 millions de dollars en 1976-1977. Elles avaient enregistré une croissance moyenne annuelle de 17,4 %, soit de 21,5 % pendant les cinq premières années du programme et de 15,6 % pendant les cinq dernières années.

Pendant les dix années d'application du programme, la moyenne annuelle d'augmentation des contributions fédérales avait été supérieure à la progression moyenne nationale (18,2 %) dans trois provinces : à Terre-Neuve (23,8 %), au Québec (20,3 %) et en Colombie-Britannique (20,1 %)¹. La Saskatchewan avait enregistré le taux moyen d'augmentation le plus bas, soit 14 %². Le rythme d'augmentation des contributions dans les six autres provinces était légèrement inférieur à la moyenne

1. Gérard Gagnon, *Federal-Provincial Fiscal Arrangements 1967, 1972 Post-Secondary Adjustment Payments: A Statistical Review*, Ottawa, Secrétariat d'État, Aide à l'éducation, 1982, p. 6.

2. *Ibid.*

Tableau 2.1
Dépenses de fonctionnement admissibles et contribution fédérale totale
aux termes des lois sur les accords fiscaux de 1967 et 1972
entre le gouvernement fédéral et les provinces
pour l'ensemble du Canada, 1967-1968 à 1976-1977
(en milliers de dollars)

Année	Dépenses de fonctionnement admissibles		Contribution fédérale totale		Contribution fédérale totale par rapport aux dépenses de fonctionnement admissibles
	Montant	Augmentation annuelle %	Montant	Augmentation annuelle %	
1967-1968	832 611,0		421 885,1		50,67
1968-1969	1 042 844,3	25,25	527 411,2	25,01	50,57
1969-1970	1 287 733,7	23,48	651 074,2	23,45	50,56
1970-1971	1 555 350,1	20,78	785 976,2	20,72	50,53
1971-1972	1 810 039,6	16,38	915 019,3	16,72	50,55
1972-1973	2 014 318,2	11,29	1 016 657,4	11,11	50,47
1973-1974	2 331 834,5	15,76	1 169 156,0	15,00	50,14
1974-1975	2 741 765,1	17,58	1 344 529,4	15,00	49,04
1975-1976	3 250 141,5	18,54	1 546 190,0	15,00	47,57
1976-1977	3 734 485,6	14,90	1 778 097,1	15,00	47,61
TOTAL	20 601 123,8	18,22	10 155 997,9	17,44	49,30

Source : Gérard Gagnon, *Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act, 1967, 1972, Post-Secondary Education Adjustment Payments: A Statistical Review*, Ottawa, Secrétariat d'État, Aide à l'éducation, 1982, tableau 1.

nationale³. Devant une progression aussi importante, on ne pouvait que constater, au milieu des années 1970, que le programme était mal en point pour un certain nombre de raisons.

D'abord, il créait une distorsion dans les priorités budgétaires des provinces, car il les incitait à dépenser pour l'enseignement secondaire des dollars de 50 cents; certaines provinces, comme la Colombie-Britannique, le Québec et, dans une certaine mesure, l'Ontario, furent les premières à tirer parti de ces dollars au rabais⁴.

Deuxièmement, bien que le gouvernement fédéral s'était engagé à rembourser la moitié des dépenses de fonctionnement des établissements d'enseignement, il n'avait aucun contrôle sur leur croissance, les décisions étant prises ailleurs qu'au palier fédéral, entre autres par les collèges, les universités et les gouvernements provinciaux. Le tableau 2.1 montre l'envergure de cette progression avant et après l'imposition du plafond de 15 % en 1972.

Troisièmement, pendant les dix ans qu'a duré le programme, le gouvernement fédéral a dépensé plus de 10 milliards de dollars, sans que le public ait eu conscience ou presque de cette présence fédérale.

Quatrièmement, ce programme exigeait des vérifications continues pour garantir que seules les dépenses admissibles y étaient incluses. Dans certains cas, ces vérifications prenaient une allure presque comique. Par exemple, dans les provinces où la dernière année du cours secondaire bénéficiait du programme, les frais de transport par autobus étaient considérés comme nécessaires, donc admissibles. Or, comme les autobus servaient au transport des enfants de tous les niveaux, il fallait calculer au prorata les frais correspondant à la catégorie d'élèves de dernière année du cours secondaire. Un des gouvernements provinciaux soutenait obstinément que la simple répartition des coûts en fonction du nombre d'élèves n'était pas un critère valable, car les élèves de dernière année secondaire étaient physiquement plus grands. Cet exemple illustre combien il est difficile de déterminer quels sont les coûts admissibles. Quand le Québec restructura son cours secondaire pour créer les collèges d'enseignement général et professionnel (CEGEP), il fallut beaucoup de temps pour définir quels cours étaient admissibles. En général, la conclusion d'une entente finale concernant les dépenses de fonctionnement admissibles, quelle que fut la province, exigeait souvent des discussions pouvant durer jusqu'à trois ans après l'année visée.

C'est ce genre de problèmes qui entraîna finalement l'abolition du programme de 1967 et l'adoption du FPE.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*, p. 7.

Les négociations des accords sur le financement des programmes établis

La formule du FPE fut initialement proposée à la Conférence des premiers ministres de juin 1976 par le premier ministre Trudeau, qui énonça les cinq principes suivants sur lesquels reposerait à l'avenir l'aide financière du gouvernement fédéral au financement des soins de santé et de l'enseignement postsecondaire, à savoir :

1. Maintenir à un niveau sensiblement élevé la participation du gouvernement fédéral au coût des programmes.
2. Assurer une plus grande parité entre les provinces en leur octroyant des transferts égaux par habitant plutôt que les versements variables prévus par la formule du partage des coûts.
3. Rendre le financement plus stable (tant pour le gouvernement fédéral que pour les provinces) au moyen d'accords plus permanents.
4. Assouplir les conditions d'utilisation par les provinces des fonds versés pour le financement des soins de santé et de l'enseignement postsecondaire.
5. Prévoir des discussions fédérales-provinciales suivies pour l'établissement de politiques en matière de santé et d'enseignement postsecondaire⁵.

On proposa alors que la valeur totale des contributions fédérales par habitant au cours de l'année de référence 1975-1976 soit redressée en fonction de la croissance du produit national brut (PNB) par habitant (selon une moyenne mobile triennale) afin d'établir la contribution de base nationale par habitant pour 1977-1978 et pour chacune des années financières subséquentes. À partir de 1977-1978, on ajouta un montant de 20 \$ par habitant comme contribution au financement du programme des services complémentaires de santé. Ce montant devait également être relevé en fonction de la croissance du PNB par habitant. En 1975-1976, avant-dernière année précédant la création du FPE, la contribution totale du gouvernement fédéral pour le financement des programmes établis — enseignement postsecondaire, services médicaux et services complémentaires de santé — était répartie de la façon suivante : 32,1 % pour l'enseignement postsecondaire et 67,9 % pour l'ensemble des services de santé.

Au cours des négociations, il fut convenu que les provinces qui recevaient des subventions par habitant inférieures à la moyenne

⁵ L'honorable Allan J. MacEachen, *Les relations fiscales fédérales-provinciales dans les années 80*, mémoire soumis au Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, Ottawa, ministère des Finances, 23 avril 1981, p. 82.

nationale en vertu de l'ancien programme verraient celles-ci rajustées en conséquence au cours des trois prochaines années. Par ailleurs, les contributions qui dépassaient la moyenne nationale seraient progressivement ramenées à ce niveau au bout de cinq ans.

La contribution fédérale serait versée partiellement en espèces et partiellement sous forme de transferts fiscaux (points d'impôt), soit 12,5 points d'impôt sur le revenu des particuliers et 1 point d'impôt sur le revenu des sociétés. Au tout dernier stade des négociations, les transferts globaux effectués au titre du FPE ont été majorés, jusqu'en 1982, d'un autre point d'impôt et d'un montant équivalent en espèces pour compenser l'abolition du programme de garantie des recettes institué à la suite des revendications des provinces, qui se disaient constamment lésées par la réforme fiscale fédérale de 1972. En acceptant les conditions du FPE, les gouvernements provinciaux disaient adieu à la formule de partage des coûts du régime d'assurance-hospitalisation, qui devait demeurer en vigueur jusqu'au milieu des années 1980.

Malgré les risques inhérents à la formule de relèvement des contributions en fonction du PNB (sans égard aux augmentations des coûts), les provinces acceptèrent les nouveaux arrangements parce qu'ils promettaient d'être plus souples, et qu'ils leur permettaient de rationaliser leurs services en recourant à des options moins coûteuses. Pour le gouvernement fédéral, les transferts liés au taux de croissance de l'économie lui permettaient de se fixer une limite et de mieux prévoir l'importance de ses décaissements. Enfin, les deux ordres de gouvernement se voyaient soulagés des exigences administratives inhérentes au programme de partage des frais.

Lorsque ce nouvel accord fut proposé, on avait cru qu'il entraînerait nécessairement des discussions conjointes sur la politique des soins de santé et sur celle de l'enseignement postsecondaire. Or, lors de la rédaction du projet de loi, seules les conditions générales de l'ancienne formule de partage des coûts s'appliquant aux transferts au titre du programme d'assurance-maladie ont été maintenues : accessibilité, universalité, transférabilité, prestation de services complets et gestion publique du programme. Le programme de financement de l'enseignement postsecondaire n'était assorti d'aucun principe ni d'aucune condition.

Ne disposant pas de renseignements concluants, nous n'avons pu que spéculer sur les raisons pour lesquelles la loi sur le FPE ne comportait aucun énoncé de principe concernant l'enseignement postsecondaire. Cela s'explique peut-être par le fait qu'entre la Conférence des premiers ministres de juin 1976 et l'adoption de la loi, il

y eut l'élection au Québec d'un gouvernement souverainiste. Les autorités fédérales savaient que ce gouvernement provincial considérait la participation fédérale à l'enseignement postsecondaire comme une intrusion inacceptable dans un domaine de compétence provinciale. En outre, le Cabinet fédéral savait qu'un référendum sur la question de l'indépendance du Québec aurait lieu au cours des quatre prochaines années. En conséquence, l'imminence de cette bataille constitutionnelle pourrait avoir influé sur la volonté du gouvernement fédéral d'insister sur la nécessité de lier les transferts aux provinces dans le secteur de l'enseignement postsecondaire à des principes qu'il aurait lui-même énoncés. Bien que ceci ne soit qu'une parenthèse, il est néanmoins intéressant de comparer les luttes politiques d'aujourd'hui à celles d'hier. En 1864, George Brown, l'un des Pères de la Confédération, déclarait que la responsabilité de l'enseignement était laissée aux provinces en raison des préoccupations exprimées par les citoyens du Bas-Canada au sujet de leurs institutions :

Parce que nous avons ainsi défini les attributions des gouvernements central et provinciaux, nous allons certainement nous faire reprocher d'avoir laissé aux gouvernements provinciaux la responsabilité de secteurs clés que les citoyens du Haut-Canada auraient préféré voir confier au gouvernement central. Toutefois, l'examen attentif des détails de ce partage des pouvoirs permet de constater que nous n'avons rien cédé aux provinces qui ne leur revienne de droit, sauf l'enseignement, les droits de propriété et le droit civil que nous étions contraints de laisser aux gouvernements provinciaux pour garantir la protection que les citoyens du Bas-Canada réclament à l'égard de leur langue, leurs lois et leurs institutions particulières⁶.

Le financement des programmes établis en 1977

Un bref aperçu du chapitre de la *Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis* se rapportant au FPE a été donné par l'honorable Allan J. MacEachen, ministre des Finances, dans son mémoire de 1981 au Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (groupe de travail Breau). En voici quelques extraits :

En vertu du financement des programmes établis (FPE) entré en vigueur le 1^{er} avril 1977, les contributions fédérales aux provinces au titre de trois programmes à frais partagés — l'assurance-hospitalisation, l'assurance-maladie et l'enseignement postsecondaire — ne représentent plus 50 % des dépenses provinciales. Les contributions fédérales d'une année de base, 1975-1976, sont maintenant relevées en fonction du taux de croissance du PNB.

⁶. Cité par Edward Whelan dans *The Union of the British Provinces*, Charlottetown, 1865, p. 196 et 197.

(...) les contributions fédérales au titre du FPE prennent la forme de paiements en espèces et de transferts fiscaux. Le transfert fiscal en vertu du FPE consiste en 13,5 points d'impôt sur le revenu des particuliers et en 1 point d'impôt sur le revenu des sociétés. Ces derniers sont égalisés au niveau de la moyenne nationale, dans le cadre de la formule générale de péréquation. Les paiements en espèces se composent d'une « contribution de base » en espèces et de « rajustements provisoires ». La contribution de base est calculée en prenant 50 % des contributions fédérales de 1975-1976 au titre des trois programmes « établis » et en la corrigeant en fonction de la croissance du PNB. Elle vise à assurer un financement stable à long terme et une présence fédérale continue. Les « rajustements provisoires » sont égaux à la différence éventuelle entre la valeur du transfert fiscal et la contribution de base en espèces. En d'autres termes, ils complètent la valeur du transfert fiscal de façon qu'aucune province ne perde en acceptant une partie de la contribution fédérale sous forme de transfert de points d'impôt⁷.

Les contributions en espèces étaient et sont encore versées aux provinces par les ministères responsables des programmes. En 1977, le Secrétariat d'État a versé 32,1 % des contributions de base en espèces, tandis que la contribution du ministère de la Santé nationale et du Bien-Être social s'est élevée à 67,9 % des décaissements en espèces. Au tableau 2.2 figure la portion en points d'impôt et en espèces versée au titre des transferts fiscaux se rapportant aux soins de santé et à l'enseignement postsecondaire.

Les inconvénients et les problèmes découlant de la législation sur le FPE sont apparus avec le temps. Parmi les sujets de tension, il y avait, et il y a encore, le fait que certaines provinces ont abusé des pouvoirs qui leur étaient conférés en vertu du programme de FPE, de sorte que leurs transferts de ressources aux établissements d'enseignement postsecondaire ont augmenté à un rythme beaucoup plus lent que la croissance du FPE.

Dans son rapport de 1985 au secrétaire d'État intitulé *Pour une meilleure orientation du financement de l'enseignement postsecondaire et de la recherche par le gouvernement du Canada*, A.W. Johnson présente un tableau illustrant la proportion des transferts fédéraux au titre du FPE par rapport aux subventions de fonctionnement versées par les gouvernements provinciaux à leurs universités et collèges.

Ces chiffres, qui figurent à la page vi du rapport Johnson, sont reproduits dans le tableau 2.3. On y note qu'en 1984-1985, cinq provinces ont reçu plus d'argent du gouvernement fédéral pour le FPE

⁷. Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, *Rapport*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1981, p. 72 et 73, ci-après désigné rapport Breau.

Tableau 2.2

Transferts fédéraux pour le financement de l'enseignement postsecondaire et des soins de santé aux termes de la formule de financement des programmes établis
(en millions de dollars)

Année	EPS			Soins de santé			FPE		
	Versements en espèces	Équivalent en points d'impôt	Total	Versements en espèces	Équivalent en points d'impôt	Total	Versements en espèces	Équivalent en points d'impôt	Total
1977-1978	997,6	993,8	1 991,4	2 573,0	2 099,8	4 672,8	3 570,6	3 093,6	6 664,2
1978-1979	1 157,9	1 125,4	2 283,4	2 966,9	2 378,0	5 344,9	4 124,8	3 503,4	7 628,3
1979-1980	1 321,8	1 287,1	2 608,9	3 374,1	2 719,6	6 093,7	4 695,8	4 006,7	8 702,5
1980-1981	1 437,0	1 503,2	2 940,1	3 686,6	3 176,2	6 862,8	5 123,6	4 679,3	9 803,0
1981-1982	1 604,3	1 706,5	3 310,7	4 120,4	3 605,7	7 726,0	5 724,6	5 312,1	11 036,7
1982-1983	1 804,7	1 911,3	3 716,0	4 644,0	4 038,4	8 682,4	6 448,8	5 949,6	12 398,4
1983-1984	2 045,3	1 934,3	3 979,6	5 504,0	4 087,0	9 591,0	7 549,3	6 021,3	13 570,6
1984-1985	2 169,5	2 049,7	4 219,2	6 149,3	4 330,8	10 480,1	8 318,9	6 380,5	14 699,3
1985-1986	2 236,6	2 236,9	4 524,9	6 513,8	4 725,8	11 239,6	8 802,1	6 962,4	15 764,5

EPS : Enseignement postsecondaire.

FPE : Financement des programmes établis.

Source : Ministère des Finances, division des relations fédérales-provinciales, janvier 1986 (inédit).

Tableau 2.3
Transferts fiscaux fédéraux (financement des programmes établis — enseignement postsecondaire) versés aux provinces par rapport aux subventions provinciales de fonctionnement versées aux universités et aux collèges (en pourcentage)

	Transferts par rapport aux subventions provinciales de fonctionnement		Augmentation de la portion provenant des transferts fiscaux ou réduction de la portion purement provinciale
	1977-1978	1984-1985	
Terre-Neuve	83,3	106,9	23,6
Île-du-Prince-Édouard	101,5	106,9	5,3
Nouvelle-Écosse	87,5	91,6	4,1
Nouveau-Brunswick	98,1	101,8	3,7
Québec	56,1	59,6	3,5
Ontario	73,7	88,7	15,0
Manitoba	80,3	102,9	22,5
Saskatchewan	81,6	90,3	8,7
Alberta	63,9	73,1	9,2
Colombie-Britannique	78,9	104,3	25,4
Moyenne	68,9	79,6	10,7

Source : A.W. Johnson, *Pour une meilleure orientation du financement de l'enseignement postsecondaire et de la recherche par le gouvernement du Canada : rapport destiné au Secrétariat d'État du Canada*, Ottawa, 13 mai 1985, p. vi.

qu'elles n'en ont transféré à leurs établissements d'enseignement. En d'autres termes, elles n'ont fait aucune contribution à partir d'autres sources de revenus provinciales. Bien que M. Johnson n'affirme pas explicitement que ces provinces ont indûment utilisé à d'autres fins cette portion des transferts fiscaux destinée au FPE, il déclare : « Le fait est que ces transferts représentent, dans certaines provinces, un pourcentage plus élevé des subventions versées aux universités et aux collèges⁸. »

⁸ A.W. Johnson, *Pour une meilleure orientation du financement de l'enseignement postsecondaire et de la recherche par le gouvernement du Canada : rapport destiné au Secrétariat d'État du Canada*, Ottawa, 13 mai 1985, p. 32.

M. Johnson propose ensuite que les accords futurs pénalisent les provinces qui auront abusivement réaffecté à d'autres fins les contributions reçues à ce titre. Les évaluations de M. Johnson étaient fondées sur la norme voulant que les transferts fédéraux en matière d'enseignement postsecondaire représentent 32,1 % de l'ensemble des transferts versés au titre du FPE. L'honorable Allan J. MacEachen a signalé, lorsqu'il était ministre des Finances, que, « pour une province donnée, ces pourcentages étaient quelque peu arbitraires et qu'avec le temps, ils n'ont plus reflété les dépenses réelles des provinces dans les domaines considérés⁹. »

Cette affirmation du sénateur MacEachen nous laisse croire que, même si les provinces ont réaffecté ces transferts fédéraux à d'autres fins, on ne saurait affirmer, aussi exactement que le dit M. Johnson, dans quelle mesure elles l'ont fait. En outre, même si M. Johnson avait raison, les provinces auraient agi conformément aux droits que leur confère la loi sur le FPE. Comme l'a signalé l'honorable Marc Lalonde le 13 décembre 1976 :

(...) les économies éventuelles résultant du plafonnement des services coûteux s'accumuleront au seul profit des provinces puisque la contribution du gouvernement fédéral ne sera plus directement liée aux coûts des programmes¹⁰.

Il semblerait que, bien que les dispositions du FPE n'obligent pas les provinces à accorder un montant bien précis d'aide financière à leurs collèges et à leurs universités, leur engagement à l'endroit de l'enseignement supérieur aurait souvent été quelque peu déficient. Seul le Québec a continué à financer ses établissements, mais certaines autres provinces, comme la Colombie-Britannique, n'ont pas accordé beaucoup d'importance à l'enseignement postsecondaire. **Le Comité n'approuve pas les provinces qui ont réaffecté à d'autres fins les transferts destinés au financement de l'enseignement postsecondaire; et ce, même si elles ont le droit de le faire. Il estime toutefois qu'elles ne devraient pas en être rétroactivement pénalisées.**

Les modifications apportées au financement des programmes établis en 1982

Avec l'adoption en 1982 du projet de loi C-97, *Loi modifiant la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les*

⁹ MacEachen, *Les relations fiscales*, p. 84.

¹⁰ Tel que cité dans MacEachen, *Les relations fiscales*, p. 82.

provinces et sur le financement des programmes établis, les accords relatifs au FPE ont été modifiés. Voici l'explication qu'en donne un document du ministère des Finances :

En 1982, le gouvernement fédéral a mis fin à la compensation au titre de la garantie des recettes qui avait été établie et appliquée par le truchement du FPE en 1977 lorsque le programme de garantie des recettes de 1972 a pris fin. Des changements techniques ont également été apportés en 1982 afin d'assurer que les transferts au titre du FPE versés à toutes les provinces soient exactement égaux par habitant¹¹.

La dernière phrase de ce passage nécessite certains éclaircissements. Selon les prévisions initiales, la portion versée en points d'impôt au titre du FPE devait couvrir à peu près l'ensemble des transferts; par contre, les versements en espèces auraient sensiblement diminué, pour ensuite augmenter régulièrement à chaque année. Entre-temps, des rajustements provisoires auraient été effectués au besoin pour combler la différence entre les versements en espèces et les transferts fiscaux. On voulait ainsi s'assurer qu'aucune province ne serait perdante en acceptant qu'une partie de la contribution fédérale lui soit versée en points d'impôt plutôt qu'intégralement en espèces¹². Si le transfert fiscal devait être supérieur à l'allocation de base en espèces dans une province donnée, celle-ci conserverait l'excédent.

Au lieu de décroître, ces rajustements provisoires sont demeurés invariablement stables, à cause notamment du piètre rendement de l'économie en général à la fin des années 1970, qui a automatiquement réduit la croissance des rentrées fiscales fédérales. Cette conjoncture a forcé le gouvernement fédéral à augmenter ses décaissements en espèces afin de combler la différence non versée en transferts fiscaux, lesquels étaient plus faibles que prévu. Par ricochet, les fonds discrétionnaires dont le gouvernement fédéral disposait à d'autres fins ont diminué d'autant. Pendant cette période de stagnation économique, les versements en espèces aux termes du FPE ont donc été plus élevés que prévu et puisés à une assiette fiscale plus réduite qu'anticipé. Le rapport de 1981 du Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (rapport Breau)¹³, aussi bien que le rapport de 1985 de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (commission Macdonald)¹⁴, ont fait ressortir ce point. Le tableau 2.4 montre l'évolution des rajustements provisoires entre 1977-1978 et 1981-1982.

¹¹. Ministère des Finances, *Modifications de la Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (projet de loi C-96), explications*, Ottawa, mai 1986, annexe I, p. v.

¹². MacEachen, *Les relations fiscales*, p. 86.

¹³. Rapport Breau, p. 104.

¹⁴. Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *Rapport*, vol. 3, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985, p. 158, ci-après désigné rapport Macdonald.

On y constate qu'en cinq ans, ces rajustements ont obligé le gouvernement fédéral à puiser environ 2,6 milliards de dollars au Fonds du revenu consolidé, fonction qui en 1977 était loin d'avoir été prévue.

TABLEAU 2.4
Rajustements provisoires aux termes des accords sur
le financement des programmes établis
1977-1978 à 1981-1982

(en milliers de dollars)

Province ou territoires	1977-1978	1978-1979	1979-1980	1980-1981	1981-1982
Terre-Neuve	18 167	19 231	19 061	17 349	17 905
Île-du-Prince-Édouard	3 872	4 128	4 127	3 766	3 864
Nouvelle-Écosse	26 896	28 448	28 514	25 921	26 729
Nouveau-Brunswick	22 132	23 491	23 448	21 331	21 965
Québec	202 145	212 086	214 892	195 883	203 070
Ontario	59 889	180 578	177 400	153 134	142 064
Manitoba	33 148	34 943	34 859	31 438	32 368
Saskatchewan	30 181	32 066	32 249	29 427	44 224
Alberta	0	0	0	0	0
Colombie-Britannique	29 206	24 822	9 982	0	0
Territoires du Nord-Ouest	1 188	1 160	1 163	745	1 026
Yukon	0	0	0	0	0
TOTAL	526 824	560 953	545 695	478 994	493 215

Source : Ministère des Finances, Division des relations fédérales-provinciales.

Toutes les provinces, sauf l'Alberta, ont reçu des rajustements provisoires chaque année. Seuls les particuliers et les sociétés de l'Alberta ont payé suffisamment d'impôt à la fin des années 1970 et au début des années 1980 pour que l'équivalent versé en points d'impôt soit égal ou supérieur aux versements en espèces. Nous pouvons voir au tableau 2.5 que les transferts fiscaux à l'Alberta pour le financement de l'enseignement postsecondaire sont passés de 86,83 \$ par habitant en 1977, soit 1 \$ de plus que la moyenne nationale, à 150,66 \$, soit plus de 14 \$ au dessus de l'allocation de base par habitant. À l'inverse, au

Québec, les transferts par habitant qui étaient supérieurs à la moyenne nationale en 1977 étaient, cinq ans plus tard, inférieurs à cette même moyenne.

Les modifications apportées en 1982 au FPE ont entraîné l'abolition des rajustements provisoires et fait disparaître les inégalités entre les provinces. Les contributions du FPE étaient désormais calculées selon une formule établie de la manière suivante :

1. On a d'abord calculé, pour l'année de référence 1975-1976, la contribution de base par habitant que le gouvernement fédéral transférerait à toutes les provinces canadiennes pour l'ensemble des trois programmes.
2. On a ensuite décidé que 67,9 % de ce montant irait au secteur des services de santé et 32,1 %, à celui de l'éducation.
3. La contribution de base par habitant pour l'année de référence devait ensuite être relevée chaque année selon une moyenne mobile triennale basée sur la croissance du PNB par habitant; ce calcul servait à déterminer la part à laquelle chaque province avait droit pour chacune des années subséquentes, sauf pour 1983-1984 et 1984-1985, où les taux d'augmentation annuelle ont été fixés respectivement à 6 et 5 %. (L'imposition d'un plafond de 6 et 5 % sur la portion versée en espèces découlait des modifications apportées en 1984 au FPE.)
4. La portion par habitant revenant à chaque province a été ensuite multipliée par le nombre d'habitants.
5. Le transfert fiscal uniforme de 13,5 points sur l'impôt des particuliers et de 1 point sur l'impôt des sociétés accordé à chaque province a été réparti entre le secteur des services de santé et celui de l'enseignement supérieur suivant les coefficients susmentionnés de 67,9 et 32,1 %.
6. Le montant des versements en espèces a été déterminé en déduisant le transfert fiscal uniforme applicable à l'enseignement supérieur du montant total auquel les provinces avaient droit.

Ces changements ont eu pour effet de donner aux transferts en espèces un caractère résiduel car ils ne pouvaient augmenter de façon isolée en fonction des seuls mouvements du PNB. Cependant leur croissance était dictée en partie par le facteur de progression du PNB pour l'ensemble des transferts et en partie par l'augmentation des impôts perçus sur le revenu des particuliers et des sociétés.

Les modifications de 1982 ont également mis fin au versement de la compensation accordée à titre de garantie de recettes, en vigueur

TABLERAU 2.5
Transferts fédéraux aux provinces
pour le financement de l'enseignement postsecondaire
au titre du financement des programmes établis
(en dollars par habitant)

Province ou territoires	1977-1978*	1978-1979*	1979-1980*	1980-1981*	1981-1982*	1982-1983°	1983-1984°	1984-1985°	1985-1986°
Terre-Neuve	80,12	94,02	109,23	121,02	134,40	150,86	159,91	167,91	178,43
Île-du-Prince-Édouard	76,98	92,33	109,22	121,00	134,29	150,86	159,91	167,91	178,43
Nouvelle-Écosse	83,46	95,95	109,23	121,02	134,41	150,86	159,91	167,91	178,43
Nouveau-Brunswick	80,51	94,25	109,23	121,02	134,40	150,86	159,91	167,91	178,43
Québec	89,64	98,84	109,24	121,02	134,41	150,86	159,91	167,91	178,43
Ontario	85,65	97,15	109,24	121,02	134,40	150,86	159,91	167,91	178,43
Manitoba	85,71	97,10	109,23	121,02	134,41	150,86	159,91	167,91	178,43
Saskatchewan	82,47	95,41	109,23	121,02	135,45	150,86	159,91	167,91	178,43
Alberta	86,83	100,03	115,21	133,02	150,66	150,86	159,91	167,91	178,43
Colombie-Britannique	80,91	94,55	109,24	122,72	134,86	150,86	159,91	167,91	178,43

Territoires du Nord-Ouest	87,00	96,68	109,22	121,01	134,51	150,86	159,91	167,91	178,43
Yukon	91,71	103,23	117,86	134,04	145,78	150,86	159,91	167,91	178,43
Moyenne	85,63	97,26	109,76	122,29	136,00	150,86	159,91	167,91	178,43

* N'inclut pas les rajustements relatifs à l'abolition en 1972 du programme de recettes garanties.

° À partir de 1982-1983, les provinces et les territoires ont tous reçu des transferts égaux par habitant.

Source : Ministère des Finances, *Budget*, janvier 1986.

depuis la réforme fiscale de 1972. Comme la plupart des provinces établissent leurs projections de recettes fiscales à partir de celles du gouvernement fédéral, il leur fallait, pour maintenir intactes leurs recettes fiscales, modifier leurs taux d'imposition en 1972. Le gouvernement fédéral avait alors accepté d'établir de nouveaux taux pour chacune des provinces participantes. Il s'était également engagé, en raison de l'inexactitude de ces prévisions, à verser pendant cinq ans aux provinces un montant au moins égal à celui qu'elles auraient reçu si le régime fiscal de 1971 avait été maintenu.

Dans les négociations de 1976 qui ont mené à la signature des accords sur le FPE, le gouvernement fédéral avait proposé d'abolir le programme de garantie des recettes sous prétexte que les provinces avaient eu suffisamment de temps pour s'adapter au nouveau régime fiscal. Devant l'opposition généralisée des provinces, le gouvernement fédéral accepta d'ajouter l'équivalent de deux points d'impôt sur le revenu des particuliers dans les accords fiscaux sur le FPE (un point supplémentaire sur l'impôt des particuliers, plus l'équivalent en espèces). Ce dédommagement fut intégré aux accords fiscaux du FPE et réparti entre l'enseignement postsecondaire et les soins de santé dans des proportions de 32,1 et 67,9 % respectivement.

En mettant fin, en 1982, au versement de la compensation accordée à titre de garantie de recettes, le gouvernement fédéral invoqua le fait que les provinces avaient eu dix ans pour s'adapter aux nouvelles règles fiscales et que ce versement, même s'il était fait dans le cadre du FPE, n'avait pas été considéré comme faisant partie de la contribution fédérale à l'égard des programmes établis. Le tableau 2.6 illustre l'envergure des montants versés en guise de compensation.

Tableau 2.6
Dédommagement versé aux provinces
par le gouvernement fédéral en raison de l'abolition
du Programme de garantie de recettes
1977-1978 à 1981-1982
(en millions de dollars)

1977-1978	1978-1979	1979-1980	1980-1981	1981-1982	Total
451	513	581	657	740	2,352

Source : Ministère des Finances, Division des relations fédérales-provinciales.

Pendant ses cinq ans d'existence, ce programme a entraîné des décaissements d'environ 2,4 milliards de dollars. Il n'est donc pas étonnant que les provinces aient été contrariées par son abolition. Le programme de garantie de recettes (1972-1973) et la compensation accordée à titre de garantie de recettes (1977-1982) étaient devenus des acquis pour certaines provinces, et leur disparition fut perçue comme une tentative du gouvernement fédéral de réduire son déficit aux dépens des provinces.

Les modifications apportées au financement des programmes établis en 1984

Avec l'adoption en 1984 du projet de loi C-12, *Loi modifiant la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis*, le gouvernement appliqua, pour 1983-1984 et 1984-1985, la norme des 6 et 5 % à la portion du FPE consacrée à l'enseignement postsecondaire. Pour ce faire, il lui fallut dissocier la portion en espèces et en points d'impôt réservée à l'enseignement postsecondaire de celle consacrée au financement des services de santé. Cette loi, comme on peut le voir au tableau 2.7, eut pour conséquence de faire progresser les transferts au titre du financement de l'enseignement postsecondaire de 7,1 % en 1983-1984 et de 6 % en 1984-1985. Durant cette même période, la portion relative au financement des services de santé s'accrut de 10,5 et

Tableau 2.7

Transferts pour le financement de l'enseignement postsecondaire aux termes du financement des programmes établis durant le programme des 6 et 5 % 1983-1984 à 1984-1985
(en milliards de dollars)

Année	Versements en espèces		Points d'impôt		Total	
	\$	%	\$	%	\$	%
1982-1983	1,804		1,911		3,716	
1983-1984	2,045	13,4	1,934	1,2	3,980	7,1
1984-1985	2,170	6,1	2,050	6,0	4,219	6,0

Source : Ministère des Finances, Division des relations fédérales-provinciales.

9,3 %. L'augmentation des contributions versées pour le financement de l'enseignement postsecondaire fut, dans les faits, supérieure à 6 et 5 % étant donné que le plafond ne s'appliquait qu'au transfert par habitant; en raison de la croissance démographique, l'ensemble des transferts augmenta effectivement de près de 7 et 6 %.

Le programme des 6 et 5 % eut entre autres effets celui de réduire la portion du FPE versée pour le financement de l'enseignement postsecondaire de 32,1 % en 1982-1983 à 28,7 % en 1984-1985, niveau qui n'a pas varié depuis. Le projet de loi C-12 obligeait également le secrétaire d'État à faire rapport au Parlement chaque année des montants en espèces et des points d'impôt octroyés pour le financement de l'enseignement postsecondaire, en vertu de la loi sur le financement des programmes établis, ainsi que des dépenses respectives des gouvernements provinciaux à ce chapitre, de même qu'à établir le lien entre les contributions financières fédérales, les programmes d'enseignement, et les objectifs éducatifs et économiques du Canada. (Le premier rapport annuel a été déposé en février 1986.) Enfin, bien que la loi ait reçu un nouveau titre : *Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé*, nous continuerons de nous référer au FPE.

Les modifications apportées au financement des programmes établis en 1986

En juin 1986, le FPE fut de nouveau modifié par l'adoption du projet de loi C-96, *Loi modifiant la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé*. Cette modification eut pour effet de réduire de deux points de pourcentage la croissance des transferts globaux aux provinces à compter de 1987-1988, tout en leur garantissant un montant égal par habitant. La nouvelle loi prévoit également que, si le taux de croissance des transferts globaux était inférieur à celui de l'inflation, le ministre peut, de son propre chef, décider de verser des rajustements spéciaux de sorte que les transferts puissent augmenter au même rythme que l'inflation.

Il y a cependant une exception à cette règle. La loi plafonne ces rajustements spéciaux afin qu'aucune province ne reçoive plus qu'elle n'aurait reçu en vertu de la formule initiale. Suite à cette modification, les provinces pourront s'attendre à recevoir, entre 1986-1987 et 1990-1991, 5,7 milliards de dollars de moins que prévu aux termes de la loi initiale. Quant à la portion relative à l'enseignement postsecondaire, cette différence s'élève à environ 1,6 milliard de dollars.

Nous avons mentionné plus tôt dans ce chapitre que, suite aux modifications faites à la loi en 1982, toute réduction de la croissance des transferts au titre du FPE serait imputée aux versements en espèces et non aux points d'impôt. Les modifications de 1986 illustrent bien cela. Au tableau 2.8, nous pouvons voir que la réduction de deux points de pourcentage de la croissance des transferts pour le FPE plafonnera pendant cinq ans l'augmentation des transferts globaux à un taux de croissance à peine supérieur à 5 % par an. En même temps, l'augmentation des versements en espèces effectués chaque année, qui sera de l'ordre de 6,4 % en 1986-1987, sera ramenée à environ 2 % par an pour chacune des cinq prochaines années. En outre, la portion relative aux versements en espèces par rapport à l'ensemble des transferts pour le FPE passera de 54,1 % en 1986-1987 à 46,5 % en 1990-1991.

Du point de vue du ministre des Finances à qui il incombe de gérer prudemment la dette nationale, cette modification était souhaitable. Toutefois, une telle prudence n'était peut-être pas tout à fait indiquée,

Tableau 2.8
Croissance projetée des transferts pour le financement
des programmes établis aux termes du
projet de loi C-96
1986-1987 à 1990-1991
(en millions de dollars et en pourcentage)

Année	Versements en espèces		Points d'impôt		Transferts totaux		Versements en espèces par rapport aux transferts totaux	
	\$	%	\$	%	\$	%	%	
1986-1987	9 045	6,4	7 684	10,3	16 729	8,1	54,1	
1987-1988	9 219	1,9	8 481	10,0	17 700	5,8	52,1	
1988-1989	9 381	1,8	9 299	10,0	18 680	5,5	50,2	
1989-1990	9 533	1,6	10 143	9,1	19 676	5,3	48,4	
1990-1991	9 757	2,3	10 928	7,7	20 685	5,1	46,5	
TOTAL	46 935		46 535		93 470			

Source : Ministère des Finances, *Modifications de la Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (Projet de loi C-96) : explications*, mai 1986.

compte tenu de la nécessité de maintenir une présence fédérale dans notre système d'enseignement postsecondaire. Comme on l'a déjà signalé dans ce chapitre, un ex-ministre des Finances avait déjà déclaré que la portion versée en espèces pour le financement des programmes établis témoignait de la participation fédérale dans ce domaine. Si la portion versée en espèces se rétrécit constamment par rapport à l'ensemble des transferts, cela veut-il dire que la manifestation la plus évidente de la présence fédérale s'estompe elle aussi? A.W. Johnson avance que la réduction des transferts en espèces pour l'enseignement postsecondaire réduira effectivement la présence fédérale. Selon lui :

Toute réduction importante des transferts fédéraux pour le financement de l'enseignement postsecondaire entraînera ultimement l'abolition des versements en espèces pour ce secteur, et, par ricochet, amènera éventuellement la disparition de toute présence du Parlement du Canada dans le financement des universités et des collèges. En l'occurrence, le Parlement aura perdu tout espoir de réaffirmer son intérêt à l'endroit de l'enseignement supérieur, véritable moteur de notre croissance économique et de notre épanouissement social et culturel¹⁵.

Les consultations fédérales-provinciales

Avant de conclure ce chapitre, nous aimerions examiner la bonne volonté manifestée par les deux ordres de gouvernement et évaluer la portée des consultations sur l'enseignement postsecondaire depuis 1977.

À la Conférence des premiers ministres du 14 juin 1976, le premier ministre Trudeau avait énoncé cinq objectifs principaux sur lesquels devait s'appuyer le FPE :

1. Maintenir d'un bout à l'autre du Canada les normes des services offerts à la population dans le cadre de ces grands programmes et faciliter leur amélioration.
2. Établir les programmes sur une base plus stable afin que les deux paliers de gouvernement puissent mieux planifier leurs dépenses.
3. Accorder de la flexibilité aux provinces dans l'affectation de leurs propres fonds à ces domaines.
4. Arriver à un partage plus égal entre les provinces du montant que le gouvernement fédéral leur octroie dans le cadre de ces programmes.
5. Prévoir une discussion conjointe permanente de la politique en matière de santé et d'enseignement postsecondaire¹⁶.

¹⁵ A.W. Johnson, « Expressing the National Interest in Canadian Universities and Colleges: A Story of Affirmation and Reaffirmation, then of Rejection and Threatened Renunciation », dans *The Woodrow Lloyd Memorial Lecture*, Regina, Université de Regina, 24 octobre 1985, p. 18.

¹⁶ MacEachen, *Les relations fiscales*, p. 81.

Le cinquième objectif a soulevé une certaine controverse. Voici ce que dit le rapport Breau (1981) à ce sujet :

Nous sommes toutefois pleinement conscients du fait que, l'enseignement étant du ressort des provinces, c'est à ces dernières et à leurs institutions qu'il revient de faire face au changement et de répondre efficacement aux besoins généraux du Canada. Par conséquent, nous préconisons la mise en place d'un mécanisme efficace de consultation qui permette de concerter les efforts de toutes les parties intéressées en vue de fixer et d'atteindre les objectifs qui sont d'intérêt mutuel pour les deux ordres de gouvernement. Ce besoin avait été reconnu à l'issue de la conférence des premiers ministres de 1976, où l'on était convenu que le Conseil des ministres de l'Éducation du Canada (CMEC) et le secrétaire d'État se rencontreraient périodiquement pour débattre des questions d'intérêt mutuel. Ce mécanisme ne s'est pas entièrement concrétisé, ce qui a eu tendance à affaiblir les raisons de l'engagement du gouvernement fédéral de maintenir son aide générale aux provinces dans le domaine de l'enseignement supérieur¹⁷.

De nombreux témoins qui ont comparu devant le Comité ont réclamé l'adoption d'une politique nationale en matière d'enseignement postsecondaire qui serait l'aboutissement d'un dialogue constructif entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Dans leur déclaration préliminaire au Comité, les représentants de l'Association des universités et collèges du Canada ont déclaré :

Nous exhortons votre Comité à faire valoir qu'il est nécessaire que le gouvernement fédéral continue activement à soutenir l'enseignement postsecondaire. Nous le prions d'exhorter avec le plus d'insistance possible Ottawa et les provinces à négocier, de bonne foi et dans l'esprit de la coopération fédérale-provinciale renouvelée, un mécanisme de financement qui répondra aux attentes des deux parties et qui garantira aux universités canadiennes l'accès à un financement suffisant et stable¹⁸.

Interrogé par le Comité le 5 juin 1984 au sujet du projet de loi C-12, *Loi modifiant la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis*, le président du Conseil des ministres de l'Éducation du Canada (CMEC) a répondu ceci :

Comme je l'ai indiqué précédemment, sénateur, il est arrivé à 11 reprises depuis 1977 que le Conseil des ministres de l'Éducation s'entretienne d'un certain nombre de questions avec le secrétaire d'État. Comme j'ai entrepris de l'indiquer aux membres du Comité aujourd'hui, les gouvernements provinciaux ont posé au secrétaire d'État ce que nous considérons comme des questions raisonnables,

¹⁷. Rapport Breau, p. 142 et 143.

¹⁸. Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, 1^{ère} session, 33^e législature, 1984-1985-1986, fascicule n° 45, p. 7.

claires, tout à fait honnêtes et sans difficultés excessives, en particulier au cours des deux dernières années. Ce dialogue se poursuit, bien que, comme l'indique le rapport Breau, il n'ait pas eu le caractère officiel que certains voulaient lui donner en 1976.

J'ai déjà tenté d'indiquer tout à l'heure aux membres du Comité que nous avons demandé au gouvernement du Canada de nous préciser les objectifs nationaux en matière d'éducation et d'économie auxquels le système d'éducation postsecondaire du pays ne répond pas. En toute franchise, il ne s'agit pas d'un problème d'absence de dialogue, mais au contraire d'un problème d'absence de réponse à des questions qui nous semblent tout à fait sérieuses¹⁹.

Bien que cette déclaration reflète un certain parti pris en faveur des provinces, il semble que celles-ci n'aient pas non plus facilité la tâche au gouvernement fédéral. En août 1985, le Comité a invité les représentants du CMEC à comparaître devant lui, à la fin de ses délibérations en mai 1986, pour savoir ce qu'ils pensaient du rôle du gouvernement fédéral à l'égard du soutien de l'enseignement postsecondaire; ils nous avaient fait savoir par lettre qu'ils n'avaient rien à ajouter à leur témoignage de juin 1984, et s'étaient contentés d'envoyer un mémoire intitulé : *Principes d'interaction : les relations fédérales-provinciales et l'enseignement postsecondaire au Canada*. Dans ce document, cette association se disait convaincue que le FPE ne prêtait pas à discussion :

Depuis quelque temps déjà, un grand débat alimente les discussions entre le Conseil des ministres de l'Éducation (Canada) et le secrétaire d'État à l'égard du financement des programmes établis (FPE). Le Conseil croit que ces discussions donneront peu de résultats à l'égard des relations fédérales-provinciales relatives à l'enseignement postsecondaire. Cette conviction découle de la prémisse selon laquelle le FPE est un transfert fiscal aux provinces à l'égard des services de santé et de l'enseignement postsecondaire et non pour des affectations précises dans le domaine de la santé et de l'enseignement postsecondaire. Par conséquent aucune condition particulière n'est imposée aux provinces concernant leur façon de gérer leur régime d'enseignement postsecondaire, et, comme il convient, dans la mesure où il s'agit de financer le fonctionnement général des établissements postsecondaires, chaque province planifie et établit son budget en fonction de ses besoins et de ses ressources particulières.

Étant donné ces considérations, le Conseil estime que le FPE ne fournit pas une matière féconde pour les discussions fédérales-provinciales touchant l'enseignement postsecondaire et il croit que les gouvernements fédéral et provinciaux devraient transcender cette question et envisager des aspects de l'enseignement postsecondaire susceptibles de discussions plus satisfaisantes de part et d'autre²⁰.

¹⁹. Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, 2^e session, 32^e Parlement, 1983-1984, fascicule n^o 11, p. 36.

²⁰. Conseil des ministres de l'Éducation du Canada, *Principes d'interaction : les relations fédérales-provinciales et l'enseignement postsecondaire au Canada*, Toronto, 1985, p. 1.

Ce refus des ministres provinciaux de l'Éducation de discuter avec le gouvernement fédéral du FPE, qui est la pierre angulaire de la participation fédérale, nous a surpris. Mais il faut reconnaître, à la décharge du CMEC, que les ministres provinciaux de l'Éducation ne sont peut-être pas en mesure de discuter du FPE. N'oublions pas que la formule avait été proposée unilatéralement par le premier ministre et le ministre des Finances et que les modifications successives qui y ont été apportées en 1982, 1984 et 1986 avaient été uniquement parrainées soit par le ministre des Finances, soit par le ministre d'État (Finances). À supposer que le FPE doive être modifié à nouveau, il y a lieu de croire que les modifications ne seront pas le fruit d'un dialogue entre les ministres de l'Éducation, mais qu'elles seront plutôt dictées par le Cabinet fédéral, ou, plus précisément, par le premier ministre ou le ministre des Finances, en consultation avec les premiers ministres provinciaux et leurs ministres des Finances.

En outre, même lorsque les ministres fédéraux ont manifesté une certaine ouverture dans leurs discussions, le ton de leurs arguments reflétait l'intransigeance démontrée par les deux ordres de gouvernement en la matière. Voici ce que déclarait à ce propos l'ancien secrétaire d'État, Serge Joyal :

Il est impensable que les augmentations considérables consenties par le gouvernement fédéral au titre de l'enseignement supérieur, par le biais des provinces, ne s'accompagnent pas d'un encouragement à l'avenant, par une province, à ses universités et à ses collèges. La Colombie-Britannique, pour sa part, a bloqué son aide à ce secteur cette année, et s'il faut en croire les rapports consécutifs au discours du budget d'hier, l'aide aux collèges et aux universités sera respectivement réduite de 3,8 et de 5 % l'an prochain. La générosité du gouvernement fédéral est indéniable, étant donné les circonstances. De toute évidence, il nous faut mettre au point des moyens de nous assurer que les sommes consenties par le Parlement au profit de l'enseignement postsecondaire sont acheminées vers ce secteur²¹.

Le premier rapport annuel du secrétaire d'État au Parlement concernant l'enseignement postsecondaire au Canada et les responsabilités du ministre à cet égard, déposé en février 1986, comporte un chapitre sur les consultations fédérales-provinciales où l'on fait largement état du nombre de rencontres qui ont eu lieu, sans parler du tout des conclusions ou résultats qui en auraient découlé. Lorsque le secrétaire d'État Benoît Bouchard est venu nous faire part de son point de vue le 15 mai 1986, il s'est dit convaincu qu'il fallait redéfinir les rôles respectifs du gouvernement fédéral et des provinces en la

²¹. Chambre des Communes, Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques, *Procès-verbaux et témoignages*, fascicule n° 3, 21 février 1984, p. 6.

matière²². Nous doutons que cette redéfinition se fasse un jour. **À notre avis, tant que le Parlement autorisera le transfert inconditionnel d'argent aux gouvernements provinciaux et que ces derniers conserveront leur compétence en matière d'enseignement postsecondaire, il ne faudrait pas trop espérer que les parties en viennent à un dialogue constructif.** En une période de restrictions budgétaires, aucun premier ministre ne va laisser à ceux à qui incombe la responsabilité de l'éducation le soin de prendre des décisions importantes comportant des sorties de fonds. Dans un cas semblable, ceux qui s'occupent des moyens (argent) vont toujours avoir beaucoup plus d'influence que ceux qui s'occupent des fins (éducation).

Une évaluation du financement des programmes établis

Nous avons examiné dans ce chapitre les éléments qui ont conduit à l'adoption du FPE et les modifications qui ont été apportées à ce programme depuis 1977. Nous sommes donc en mesure d'évaluer jusqu'à quel point le FPE a atteint les cinq objectifs fixés pour ce programme, qui sont énumérés plus haut. En évaluant le FPE, nous gardons à l'esprit la double raison d'être de ce programme aux yeux du gouvernement fédéral, c'est-à-dire le soutien de l'enseignement postsecondaire et des soins de santé, et le caractère essentiel des transferts fiscaux pour les trésors provinciaux. Ces cinq objectifs peuvent donc être envisagés soit en fonction de leur orientation fiscale, soit en tant que programme offert par le gouvernement fédéral. C'est aussi dans l'optique de ce dualisme que le régime du FPE devrait être évalué.

Le premier objectif, soit le maintien de normes de services uniformes partout au Canada, relève de l'aspect « programme » du FPE. À notre avis, cet objectif ne peut être atteint sans que des normes ne soient définies et sans une action concertée de la part de toutes les provinces. Or, le troisième objectif, qui consiste à donner aux provinces toute la souplesse voulue pour l'utilisation des fonds, fait obstacle à une telle collaboration. Nous estimons que le premier objectif visant le maintien de normes uniformes en matière d'enseignement supérieur n'a pas été atteint et ne le sera jamais aux termes de la loi actuelle.

Le deuxième objectif, consistant à assurer une meilleure planification des dépenses gouvernementales, est d'ordre fiscal. Il se peut que les accords de 1977 aient permis aux provinces d'atteindre ce but, mais non au gouvernement fédéral. Les décaissements aux termes de la loi initiale ont été supérieurs à toutes les attentes en raison de l'envergure des rajustements provisoires; et ce n'est qu'avec leur abolition en 1982 que

²². Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations* 1^{ère} session, 33^e législature, 1984-1985-1986, fascicule n° 50, p. 19.

la situation a changé. Depuis ce temps, la formule aurait dû permettre aux gouvernements fédéral et provinciaux de bien planifier leurs dépenses, et il aurait pu en être ainsi, n'eussent été les changements successifs apportés à la loi en 1984 et en 1986. Néanmoins, nous croyons que les accords actuels pourraient encore réaliser l'objectif fixé, si le gouvernement actuel et ceux qui lui succéderont maintiennent la loi telle quelle. Si l'on se fie à l'expérience passée, il y a peu d'espoir qu'il en soit ainsi, vu l'envergure des contributions en espèces prévues dans la formule de FPE et l'urgente nécessité de réduire les dépenses fédérales. Nous ne croyons pas qu'on ait atteint ce deuxième objectif.

Le troisième objectif, consistant à donner aux provinces une marge de manoeuvre dans l'utilisation des transferts effectués au titre du FPE, a été facilement atteint. La déclaration de l'honorable Serge Joyal, rapportée précédemment, en est la preuve. Les nombreux témoignages indiquant que les fonds fédéraux avaient servi à d'autres fins nous prouvent encore à quel point cet objectif a été réalisé.

Le quatrième objectif, visant à assurer plus d'équité entre les provinces en matière de transferts fédéraux, a également été un succès. Depuis les modifications de 1982, toutes les provinces reçoivent des transferts égaux par habitant au titre du FPE.

Enfin, on peut considérer que le cinquième objectif, prévoyant des discussions entre les paliers fédéral et provincial, a été relativement atteint, si l'on prend pour critère le nombre de réunions qui ont eu lieu. Nous ne croyons toutefois pas que ce soit là un indice bien probant; le succès d'une entreprise devrait se mesurer aux conclusions positives qui en découlent, en l'occurrence au degré d'harmonisation des relations fédérales-provinciales et non au nombre des réunions.

De l'avis du Comité, le FPE est peut-être un succès en tant que programme fiscal, mais il n'existe aucune façon de mesurer son efficacité à titre de programme destiné à appuyer l'enseignement postsecondaire au Canada. Si la loi avait prévu des critères concernant l'enseignement postsecondaire semblables à ceux du secteur de la santé, nos conclusions seraient peut-être différentes. Le chapitre intitulé « Éducation et recherche » du rapport du Groupe de travail chargé de l'examen des programmes (groupe de travail Nielsen) résume nos impressions à cet égard :

Cependant, le gouvernement fédéral n'a pas établi de normes nationales pour les transferts faits au titre de l'enseignement postsecondaire. Les tenants de toute opinion ont voulu, à cet égard, combler cette lacune manifeste en imaginant des normes ou des intentions qui ne sont, en fait, exprimées nulle part dans le texte de la loi. Ainsi se poursuit le débat sur l'interprétation à donner au texte

législatif et sur le sens des engagements des gouvernements en cause. C'est un sérieux inconvénient²³.

Le Comité estime que le FPE a un effet déstabilisant sur les relations fédérales-provinciales parce qu'il encourage les deux ordres de gouvernement à rejeter constamment l'un sur l'autre la responsabilité du niveau insuffisant de financement pour l'enseignement postsecondaire. Quand un gouvernement provincial se fait reprocher de n'avoir pas suffisamment subventionné ses institutions, il répond que la faute en incombe au gouvernement fédéral qui a comprimé le budget de financement de l'enseignement postsecondaire par les modifications successives qu'il a faites à la loi en 1982, 1984 et 1986. À ceux qui reprochent au gouvernement fédéral d'avoir réduit ses subventions, celui-ci rétorque que les provinces ne les affectent pas, de toute façon, au secteur de l'enseignement.

Les conclusions du groupe de travail Nielsen à cet égard illustrent bien notre propos :

Bref, les objectifs des transferts faits au titre du FPE ne sont pas précis et leur interprétation prête continuellement à controverse. On peut se demander si ces arrangements conviennent encore à la situation. Ils donnent lieu à des problèmes suffisamment graves pour que, de l'avis du groupe d'étude, on songe à étudier sérieusement d'autres options. Nous savons bien que les gouvernements provinciaux s'opposent à toute nouvelle option car, au chapitre de l'enseignement postsecondaire, aucun autre arrangement ne pourrait leur offrir, et sans aucune condition, les mêmes rentrées. Quoi qu'il en soit, il importe au plus haut point, du moins est-ce là l'avis du groupe d'étude, que le gouvernement emprunte, de concert avec les provinces, une nouvelle orientation²⁴.

À partir des témoignages entendus, il serait logique que le Comité recommande de mettre un terme à la partie des accords sur le financement des programmes établis qui concerne l'enseignement postsecondaire. Depuis 1952, le gouvernement fédéral a été incapable de trouver une solution de remplacement au FPE — qui satisfasse aux exigences financières des deux ordres de gouvernement et aux besoins des établissements d'enseignement postsecondaire, tout en tenant compte des réalités constitutionnelles canadiennes. Dans le premier chapitre, nous avons rappelé dans quelles circonstances les universités québécoises, sur l'insistance du gouvernement du Québec, ont refusé de verser par habitant que le gouvernement fédéral a commencé à verser en 1952. Ces transferts étaient perçus par le Québec comme une

²³. Groupe de travail chargé de l'examen des programmes (groupe de travail Nielsen), « Éducation et recherche », dans *Rapport*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1984, p. 33.

²⁴. Groupe de travail Nielsen, « Éducation et recherche », p. 34 et 35.

entorse au partage des pouvoirs prévu dans la Constitution. Ce n'est seulement qu'après que des modifications eurent été apportées, en 1960, aux accords fiscaux conclus entre le gouvernement fédéral et les provinces que les universités québécoises ont été autorisées à accepter ces transferts.

En 1967, le gouvernement fédéral a tenté de satisfaire aux besoins financiers sans cesse croissants des universités en déposant la *Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*. Cette loi reconnaissait qu'en vertu de la Constitution, l'éducation était de compétence provinciale. Elle allait cependant encore plus loin en permettant aux provinces de bénéficier quand même de l'aide financière du gouvernement fédéral en matière d'enseignement postsecondaire.

Nous avons également montré que ce programme avait posé certaines difficultés. Parce qu'il consistait essentiellement en un programme de « frais partagés », les gouvernements provinciaux avaient l'impression qu'il faussait leurs dépenses. Le gouvernement fédéral estimait, de son côté, n'avoir aucune emprise sur ses dépenses, sans compter que le public ne semblait pas être conscient de l'importante contribution financière du contribuable canadien à l'enseignement postsecondaire par l'intermédiaire du gouvernement fédéral. Enfin, les deux ordres de gouvernement trouvaient le travail de vérification nécessaire à la bonne marche du programme trop exigeant et trop complexe.

La loi de 1977 sur le financement des programmes établis devait permettre de supprimer les obstacles rencontrés dans le passé. Malheureusement, comme nous l'avons montré, son application fut loin d'être un succès. **La principale erreur du gouvernement fédéral, au moment de la mise en oeuvre du FPE, a peut-être été de croire qu'une seule loi pouvait à la fois assurer l'équilibre financier du pays et la qualité du réseau d'enseignement postsecondaire, tout en tenant compte des limites imposées par la Constitution canadienne.**

Les lacunes relevées dans les programmes passés ont démontré qu'il n'existe pas de solution facile. Dans les chapitres qui suivent, nous examinerons certaines des questions relatives à l'enseignement postsecondaire qui, à notre avis, devront être prises en considération si nous voulons parvenir à doter le Canada d'un réseau d'enseignement postsecondaire de qualité supérieure.

Chapitre 3

L'égalité d'accès à l'enseignement supérieur

Introduction

Presque tous les témoins qui ont comparu devant le Comité ont souligné l'importance de l'égalité d'accès aux établissements d'enseignement postsecondaire. Nous sommes heureux mais non surpris de constater que personne ne conteste à quiconque en a les capacités et en manifeste le désir le droit de fréquenter le collège ou l'université. Ce principe a d'ailleurs été un facteur déterminant de l'essor extraordinaire qu'a connu l'instruction partout en Occident.

On a toujours établi certains liens entre la religion et l'instruction. Qui plus est, déjà au temps d'Aristote, la formation générale, qu'on dissociait alors de la formation technique, était considérée comme nécessaire pour les hommes libres, d'où l'expression « arts libéraux ». Au cours des trois derniers siècles, la volonté de développer certains idéaux, religieux et politiques notamment, a présidé à la création de bien des collèges, particulièrement en Amérique du Nord. De nos jours dans la société d'abondance du XX^e siècle, on considère généralement l'accès à l'enseignement supérieur comme un avantage qui devrait être offert à tous ceux qui ont le goût et les aptitudes pour les études. D'ailleurs, le diplôme d'études postsecondaires est généralement essentiel pour accéder aux professions libérales. À l'heure où nos sociétés doivent recourir à des technologies de plus en plus avancées et complexes, l'instruction est devenue une condition tant pour le développement des particuliers que pour la prospérité des collectivités.

Après la Seconde Guerre mondiale, la fréquentation des établissements d'enseignement postsecondaire a augmenté de façon extraordinaire au Canada. L'aide financière accordée par le gouvernement aux anciens combattants pour leur permettre de fréquenter l'université illustre combien on était alors convaincu qu'il était avantageux d'encourager les jeunes et ceux qui avaient du talent à poursuivre leurs études. Mais c'est dans les années 1960 que les pressions en faveur de l'égalité d'accès aux études ont atteint leur véritable apogée. Les

sociologues et les économistes soutenaient alors que l'instruction serait la clé de la prospérité dans le monde de demain. Pour les sociologues de l'époque, la classe sociale constituait l'élément le plus important ou le facteur déterminant de la condition socio-économique dans la société moderne; la profession, de son côté, influait carrément sur le revenu et le statut social, car la propriété n'était plus un facteur aussi important pour déterminer le rang social. Avec la modernisation des sociétés et leur développement technologique, c'est le réseau d'enseignement qui a assuré de plus en plus la formation professionnelle. Par conséquent, plus la personne avait atteint un niveau de scolarité élevé, plus ses choix professionnels étaient nombreux.

Les économistes percevaient l'enseignement comme un investissement hautement rentable à long terme. Pour chaque année de scolarité de plus, les gains nets que pouvait réaliser le particulier correspondaient au revenu supplémentaire touché pendant toute sa vie active grâce à sa scolarisation plus poussée, moins les frais de scolarité engagés. En 1965, le Conseil économique du Canada estimait que ces gains nets, comparés aux sommes investies, équivalaient à un rendement sur le capital de l'ordre de 10 à 15 % pour le pays¹. Dans son *Deuxième exposé annuel*, le Conseil écrivait :

Le regain de vitalité que l'enseignement a connu au Canada, au cours des années 1950 et au début des années 1960 prépare la voie à un rapport plus grand de l'éducation à la croissance future du pays. Cet apport s'intensifiera grâce à l'arrivée d'un très grand nombre de jeunes gens plus instruits sur le marché du travail d'ici la fin de la présente décennie et durant les années 1970. Toutefois, répétons-le, il n'en résultera pas immédiatement une forte augmentation du degré d'instruction de la main-d'oeuvre. Les avantages se feront sentir surtout graduellement et cumulativement aux cours des décennies. Mais ultimement les retombées seront considérables. Ainsi, le besoin se fait encore plus impérieux d'efforts soutenus et sans cesse répétés pour augmenter et élargir l'apport de l'éducation à la croissance à long terme de l'économie et au relèvement du niveau de vie des Canadiens².

Ce genre de déclaration a donné un élan remarquable au système d'enseignement postsecondaire, où les inscriptions d'étudiants à temps plein ont presque quintuplé entre 1960 et 1985.

Cette volonté d'assurer à tous l'accès à l'enseignement postsecondaire s'est manifestée avec la même détermination au début des années 1970. En Ontario, par exemple, les auteurs du rapport de la Commission sur l'enseignement postsecondaire, intitulé *The Learning Society*,

¹. Conseil économique du Canada, *Deuxième exposé annuel*, Ottawa, décembre 1965, p. 101.

². *Ibid.*, p. 103.

soutenaient que, dans leur province, « la politique du financement de l'enseignement postsecondaire devait continuer à viser l'accès universel à des services d'enseignement de qualité pour tous ceux qui souhaitent et qui peuvent en profiter³ ».

La plupart des Canadiens souscrivaient au principe selon lequel il était préférable d'être plus scolarisé. Un sondage réalisé en 1963 a révélé à quel point l'opinion publique s'était ralliée à cette idée : 60 % des Canadiens estimaient qu'un étudiant ne devait pas quitter l'école à l'âge de 16 ans même s'il en manifestait le désir, tandis que seulement 30 % affirmaient le contraire⁴. Comme s'ils voulaient faire profiter les autres de leur expérience, 39 % des Canadiens avouaient, au cours d'un sondage mené en 1965, que le fait d'avoir quitté l'école trop tôt avait été la plus grande erreur de leur vie⁵. En 1965, 89 % des Canadiens convenaient qu'il faudrait consacrer plus de fonds à l'enseignement dans les prochaines années; seulement 7 % étaient d'avis contraire. Pas moins de 92 % des cols blancs se disaient favorables à l'augmentation des fonds affectés à l'enseignement. Et les cols bleus se montraient légèrement plus enclins que les professionnels à valoriser la durée de la scolarisation⁶.

L'opinion publique étant gagnée à la cause, les universités et les collèges du Canada ont connu un essor extraordinaire. Dans son ouvrage intitulé *Scholars and Dollars*, Paul Axelrod décrit ainsi la situation en Ontario :

L'expansion des universités s'est faite de diverses façons en Ontario. Premièrement, les établissements reconnus comme l'Université de Toronto, l'Université de Western Ontario et l'Université Queen's ont toutes accru sensiblement leurs effectifs pendant les années 1960. Deuxièmement, les établissements confessionnels d'Ottawa, de Hamilton, de Windsor, de Kitchener et de Sudbury se sont laïcisés en totalité ou en partie, ce qui leur a permis d'avoir accès à l'aide gouvernementale et de connaître un essor rapide. Troisièmement, des universités comme celles de Lakehead et de Guelph sont nées de la transformation d'établissements de formation postsecondaire déjà existants. Enfin, des écoles comme celles de Brock et de Trent se sont diversifiées en fonction des besoins des collectivités locales et sont devenues des universités entièrement indépendantes de tout autre établissement d'enseignement supérieur. L'Université York peut être considérée comme un compromis entre les deux dernières tendances⁷.

3. Commission sur l'enseignement postsecondaire en Ontario, *The Learning Society*, Toronto, 1972, p. 147.

4. Paul Axelrod, *Scholars and Dollars : Politics, Economics and the Universities of Ontario, 1945-1980*, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, 1982, p. 26.

5. *Ibid.*

6. *Ibid.*

7. *Ibid.*, p. 25.

En Colombie-Britannique, le Collège Victoria, établissement affilié à l'Université de la Colombie-Britannique, recevait, en 1963, l'autorisation de décerner des diplômes universitaires, tandis que l'Université Simon Fraser ouvrait ses portes en 1965.

Tout au long de cette grisante période d'expansion, la qualité de l'enseignement n'a jamais fait l'objet d'un débat public; on supposait tout simplement que les autorités universitaires ne pouvaient permettre que cet essor se produise au détriment de la qualité. Le rôle de l'université n'a jamais été remis en question non plus; on semblait convaincu que les universités étaient là pour former les jeunes, accroître notre compréhension du monde et être les dépositaires de la connaissance. Personne ne se demandait comment les diplômés de nos universités et de nos collèges contribuaient à la croissance économique, tant on était sûr de la valeur de leur apport. On présumait que la complexification de l'économie transformerait les besoins en matière d'emploi et créerait, du même coup, une plus grande demande de diplômés universitaires et collégiaux.

Dans son ouvrage intitulé *The Culture of Professionalism*, Burton J. Bledstein montre que la notion d'accès à une profession est intrinsèque à l'idéal que vise la classe moyenne nord-américaine⁸. La profession fait tomber les barrières dans les milieux fortement cloisonnés d'où sont issus traditionnellement la majorité des Nord-Américains; elle est un moteur d'épanouissement personnel, de développement social et de prospérité économique.

En finançant l'enseignement postsecondaire, le gouvernement fédéral a implicitement soutenu le réseau universitaire canadien. En effet, les transferts fédéraux ont augmenté au rythme des inscriptions. Le Programme canadien de prêts aux étudiants, créé en 1964, s'inscrivait également dans le train de mesures prises par le gouvernement fédéral pour permettre à un nombre croissant de Canadiens de s'instruire. L'honorable Walter Gordon, alors ministre des Finances, invoquait, pour défendre ce programme, que l'insuffisance de moyens financiers ne devrait jamais être un obstacle pour celui qui veut fréquenter le collège ou l'université :

L'instruction au stade universitaire, ou une formation professionnelle équivalente, se situe au sommet de notre régime d'instruction publique et elle devrait être à la portée de tout jeune Canadien qui peut en tirer profit. (...) Si nous ne fournissons pas les moyens permettant à tous les enfants ayant le talent nécessaire d'acquérir une instruction supérieure, nous sommes coupables d'une grave injustice à leur égard et nous refusons à notre pays une source d'avantages économiques et intellectuels que nous ne saurions sacrifier⁹.

⁸. Burton J. Bledstein, *The Culture of Professionalism*, New York, Norton, 1976.

⁹. Chambre des communes, *Hansard*, 14 juillet 1964, p. 5632.

Le degré de participation

Ces politiques visant à accroître le nombre d'étudiants dans les universités et les collèges au Canada ont porté fruit. Le tableau 3.1 montre que les étudiants à temps plein dans les collèges et les universités sont passés de 163 000 en 1960-1961 à 748 000 en 1985-1986. En faisant le rapport entre le nombre d'étudiants inscrits et le groupe d'âge des 18-24 ans, on constate que le taux de fréquentation a plus que doublé, passant de 9,7 à 23,2 %. Chez les femmes, le taux de fréquentation a plus que triplé au cours de la même période, passant de 7,4 à

TABLEAU 3.1
Étudiants inscrits à temps plein au niveau postsecondaire
(à l'exclusion des étudiants étrangers)
et taux de fréquentation selon le sexe
1960-1961 à 1985-1986

Année	Hommes		Femmes		Total	
	Étudiants inscrits	% d'étudiants par rapport aux 18-24 ans	Étudiants inscrits	% d'étudiants par rapport aux 18-24 ans	Étudiants inscrits	% d'étudiants par rapport aux 18-24 ans
1960-1961	100 612	11,9	62 531	7,4	163 143	9,7
1965-1966	168 492	16,5	105 130	10,3	273 612	13,4
1970-1971	288 737	21,9	186 811	14,3	475 548	18,1
1975-1976	294 964	20,3	250 653	16,9	558 697	18,8
1980-1981	316 468	19,3	293 083	18,1	609 551	18,7
1981-1982	326 189	19,7	310 498	19,0	636 687	19,3
1982-1983	347 643	20,7	332 695	20,2	680 338	20,5
1983-1984	370 217	22,0	355 757	21,6	725 974	21,8
1984-1985	377 965	22,6	368 367	22,7	741 332	22,6
1985-1986	381 414	23,3	379 197	23,9	760 611	23,6

Source : Compilations effectuées spécialement pour le Comité sénatorial permanent des finances nationales par Statistique Canada, Division de l'éducation, de la culture et du tourisme, 1986.

23,3 %. Un examen plus attentif montre que l'augmentation du taux de fréquentation globale entre 1975 et 1982 est presque exclusivement attribuable à l'accroissement de la participation des femmes.

L'un des principaux désavantages de l'utilisation de ces taux de fréquentation est leur peu de pertinence pour l'élaboration d'une politique. Par exemple, un faible taux de fréquentation ne donne aucun indice sur les mesures à prendre, car il n'est jamais facile d'en déterminer la cause. Il peut indiquer que trop peu de diplômés de l'école secondaire passent directement au collège ou à l'université, mais il peut aussi vouloir dire que trop de jeunes abandonnent très tôt leurs études secondaires, se fermant ainsi à toute possibilité d'entreprendre des études postsecondaires.

Avec l'aide du Réseau canadien de recherche sur l'enseignement postsecondaire, organisme récemment créé afin de définir une orientation nationale pour la recherche en éducation, nous avons demandé à Statistique Canada d'extraire des données pour établir combien de diplômés de l'école secondaire abandonnent les études et combien passent directement au collège ou à l'université. Le tableau 3.2 présente les résultats compilés à notre demande. Il donne, par exemple, le pourcentage d'étudiants qui se dirigent vers le collège ou l'université après leur cours secondaire. (Ce pourcentage sera appelé « taux de transition » dans les pages qui suivent.)

La dernière ligne du tableau 3.2 indique qu'entre 1978-1979 et 1980-1981, les taux de transition sont demeurés à près de 45 %. Entre 1981-1982 et aujourd'hui, soit en cinq ans, ils ont fait un bond considérable pour atteindre environ 60 %. Ces données montrent aussi que, même si les taux de transition pour les hommes et les femmes se sont accrus considérablement depuis 1980-1981, l'augmentation est plus marquée chez les femmes puisque leur taux de participation est passé de 42 % en 1980-1981 à 53 % en 1985-1986.

Ces taux de transition sont élevés, mais il serait difficile d'établir des comparaisons, car le seul autre pays qui, à notre connaissance, tienne des statistiques semblables est la République fédérale d'Allemagne. Là-bas, les taux de transition sont légèrement inférieurs à 60 %, à la différence près qu'au Canada ces taux augmentent tandis qu'en Allemagne ils diminuent. Toutefois, toute comparaison entre les deux pays serait boiteuse, étant donné que nos structures sociales, économiques et scolaires respectives diffèrent sensiblement. (À titre d'avertissement, ajoutons que ces taux de transition portent uniquement sur le nombre d'étudiants qui passent directement de l'école secondaire au collège ou à l'université; ils ne sont absolument pas indicatifs du nombre d'adultes qui retournent aux études ni du nombre d'étudiants à temps partiel.)

TABLEAU 3.2

**Pourcentage des diplômés du cours secondaire qui s'inscrivent
directement au niveau postsecondaire
selon le sexe, Canada*
1978-1979 à 1985-1986**

	1978- 1979	1979- 1980	1980- 1981	1981- 1982	1982- 1983	1983- 1984	1984- 1985	1985- 1986
HOMMES								
Diplômés du secondaire inscrits à l'université	28,0	26,3	25,5	27,2	27,5	29,4	29,2	29,5
Diplômés du secondaire inscrits au collège	19,6	20,1	20,6	20,7	23,0	23,2	22,7	23,7
Diplômés du secondaire inscrits au niveau post-secondaire	47,6	46,4	46,1	48,0	50,6	52,6	51,9	53,2
FEMMES								
Diplômées du secondaire inscrites à l'université	22,1	21,3	21,2	23,1	24,2	27,2	28,4	29,2
Diplômées du secondaire inscrites au collège	19,7	20,4	20,9	21,6	23,1	24,1	23,3	24,0
Diplômées du secondaire inscrites au niveau post-secondaire	41,8	41,7	42,1	44,8	47,3	51,3	51,7	53,1
TOTAL								
Diplômé(e)s du secondaire inscrit(e)s à l'université	24,8	23,6	23,2	25,1	25,8	28,3	28,8	29,3
Diplômé(e)s du secondaire inscrit(e)s au collège	19,7	20,2	20,8	21,2	23,1	23,6	23,0	23,8
Diplômé(e)s du secondaire inscrit(e)s au niveau post-secondaire	44,5	43,9	44,0	46,3	48,8	51,9	51,8	53,2

* Ces calculs tiennent compte des conditions d'admission à l'université et au collège particulières à chaque province.

Source : Compilations effectuées spécialement pour le Comité sénatorial permanent des finances nationales par Statistique Canada, Division de l'éducation, de la culture et du tourisme, 1986.

Compte tenu de ces taux de transition, **le Comité conclut que l'accessibilité au collège et à l'université ne constitue pas en soi un problème d'envergure national.** Puisque près de 55 % des diplômés de l'école secondaire passent directement à l'enseignement supérieur et qu'environ 750 000 étudiants fréquentent actuellement à temps plein

nos établissements d'enseignement, soit 23 % du groupe d'âge des 18-24 ans, nous croyons que le gouvernement fédéral ne devrait pas privilégier des orientations et des programmes dont l'objectif serait d'accroître le nombre d'étudiants inscrits à l'université ou au collège au Canada.

Certains prétendent que les effectifs se stabiliseront et même diminueront dans les années 1990 et qu'il faut maintenant stimuler la fréquentation dans les établissements d'enseignement postsecondaire. Ces prévisions, comme d'ailleurs toutes les autres prévisions relatives aux effectifs futurs, nous laissent sceptiques, en raison du manque de réalisme de leurs hypothèses de base. Il est peut-être facile de prévoir le nombre d'immigrants et les taux de natalité; il en va cependant tout autrement pour les taux de participation en fonction du groupe des 18-21 ou des 18-24 ans. La plupart des intervenants préfèrent contourner la difficulté en fondant leurs prévisions sur un taux de participation constant, et postulent qu'une proportion fixe du groupe des 18-21 ans ou des 18-24 ans fréquentera un établissement d'enseignement postsecondaire au cours de la période visée. Or, nous avons déjà indiqué qu'un pourcentage croissant de diplômés de l'école secondaire passent directement au collège ou à l'université (voir le tableau 3.3). Compte tenu de cette progression des taux de transition, il faudra, pour maintenir un taux de participation constant, soit que le nombre de diplômés de l'école secondaire diminue, soit que le groupe des 18-21 ans ou des 18-24 ans augmente. Il est donc très difficile, à notre avis, de prédire ce que seront les effectifs dans cinq ans, et quiconque s'y risque doit se garder de supposer que les taux de participation resteront les mêmes.

Aux fins de la présente étude, nous avons demandé aux représentants de Statistique Canada de formuler ces prévisions à partir de ce que seraient, à leur avis et en toute vraisemblance, les taux futurs de fréquentation, mais ils s'y sont refusés, prétextant que cela était contraire à la politique de leur ministère. Le Comité le déplore et espère que Statistique Canada saura reconsidérer sa décision.

Nous doutons que dans les années 1990 les effectifs diminuent autant que l'indiquent les prévisions, parce qu'elles sont fondées sur des hypothèses contestables, en particulier en ce qui a trait aux taux de fréquentation. À preuve, les effectifs étaient censés diminuer au milieu des années 1980, et c'est l'inverse qui s'est produit. Il pourrait très bien en être de même dans les années 1990. À notre avis, si les effectifs doivent diminuer dans les années 1990, il est inutile d'essayer de faciliter l'accès à l'enseignement supérieur au moyen de programmes à grande échelle. **Le Comité estime que l'accès aux études est tributaire de la manière dont les ressources sont réparties. Il faudrait donc s'assurer d'abord que les adultes, les autochtones, les handicapés et les moins bien nantis aient eux aussi un accès équitable aux études**

supérieures et que cet accès ne soit pas entravé par les frontières provinciales.

Même si ces questions ne relèvent pas de notre mandat, nous voudrions faire quelques remarques sur deux d'entre elles, en l'occurrence la dimension provinciale du problème d'une part et la participation des personnes à faible revenu d'autre part.

La dimension provinciale

Nous avons vu au tableau 3.2 que le pourcentage des finissants de l'école secondaire qui passent directement à un établissement d'enseignement postsecondaire est élevé au Canada. Lorsque ces mêmes données sont ventilées par province, un tableau quelque peu différent se dessine. Le tableau 3.3 donne les taux de transition par province, pour chacune des trois années suivantes : 1979-1980, 1982-1983 et 1985-1986.

Il est difficile d'établir des comparaisons valables entre les taux de transition provinciaux, compte tenu des disparités entre les systèmes scolaires de chacune des provinces. Par exemple, seule l'Ontario a un réseau de Collèges d'arts appliqués et de technologie (CAAT) qui offrent un cours technique et une certaine formation générale à ceux qui ne souhaitent pas aller à l'université (en général, les diplômés des CAAT ne vont pas à l'université). Au Québec, tous les étudiants de l'école secondaire qui veulent aller à l'université doivent suivre le cours général du CEGEP pendant deux ans. Après cela, ils doivent faire trois années d'université pour obtenir un baccalauréat ès arts. En réalité, le cours général du CEGEP correspond à la cinquième année du secondaire en Ontario. Le CEGEP offre aussi un cours technique. Les étudiants qui y sont inscrits reçoivent une formation dans un domaine bien précis. Comme les étudiants des CAAT en Ontario, les diplômés du cours technique ne vont pas à l'université.

En général, toutes les provinces, à l'exception du Québec et de l'Ontario, exigent que l'étudiant ait réussi sa douzième année pour être admis à l'université ou au collège.

Par ailleurs, les collèges de l'Alberta et de la Colombie-Britannique sont un moyen terme entre ceux de l'Ontario et du Québec. Ils offrent à la fois un programme préparatoire à l'université et un programme de formation technique. D'autres provinces, comme la Nouvelle-Écosse, déjà bien pourvues en établissements postsecondaires, n'ont pas de réseau de collèges à proprement parler. Le gouvernement de Terre-Neuve, pour sa part, se demande s'il va étendre son réseau de collèges en s'inspirant du modèle des CAAT en Ontario.

La comparaison des taux de transition d'une province à l'autre présente une foule de difficultés. Par exemple, c'est vouloir comparer « des pommes et des oranges » que d'essayer d'établir un parallèle entre les taux de transition vers le collège de la Nouvelle-Écosse et ceux du Québec, puisque les réseaux scolaires respectifs de ces deux provinces n'ont à proprement parler rien de comparable. Il est également presque impossible de comparer le nombre de diplômés qui passent directement de l'école secondaire à l'université d'une province à l'autre. En Alberta et en Colombie-Britannique, ces pourcentages sont moindres qu'en réalité, puisque certains étudiants qui iront à l'université passent d'abord par le collège. Au Québec, pour juger des mouvements du secondaire à l'université, il faudrait voir combien de finissants du secondaire V (l'équivalent de la 11^e année d'études) s'inscrivent au cours général du CEGEP, puis à l'université.

D'après le tableau 3.3, si l'on considère simplement le passage direct d'un établissement d'enseignement secondaire à un établissement d'enseignement postsecondaire, on constate que la Nouvelle-Écosse, le Québec, l'Ontario et l'Alberta ont eu des taux de transition beaucoup plus élevés que la moyenne nationale depuis 1979-1980, et ce, tant chez les hommes que chez les femmes. Par ailleurs, à Terre-Neuve, à l'Île-du-Prince-Édouard, au Nouveau-Brunswick et en Colombie-Britannique, les taux de transition ont enregistré une progression marquée au cours des trois périodes observées, bien que ceux-ci soient demeurés inférieurs à la moyenne nationale. Au Manitoba et en Saskatchewan, les taux de transition ont été à peu près stables au cours des trois périodes. Les différences de comportement des taux de transition entre les études secondaires et postsecondaires nous confirment que l'accès aux études varie en fonction des ressources; il dépend notamment de l'étendue du réseau de collèges dans chaque province, de la proximité des établissements que peuvent fréquenter les étudiants admissibles, de l'aide financière qui leur est offerte et de bien d'autres facteurs. Une chose est certaine : on ne favorise pas nécessairement l'accessibilité par des transferts massifs d'argent, tels ceux du FPE.

L'accessibilité des personnes à faible revenu

Les obstacles financiers à la poursuite d'études postsecondaires ont dominé les discussions sur l'accessibilité amorcées à la fin des années 1950. La Fédération canadienne des étudiants (FCE) a invité le Comité à réfléchir sur la question suivante :

La qualité de notre enseignement postsecondaire diminue et l'éducation devient de moins en moins accessible aux personnes issues de milieux défavorisés. Il y a à peine dix ans qu'on a commencé à essayer de mettre l'enseignement postsecondaire à la portée de tous, et c'est presque déjà un rêve du passé. L'augmentation des frais de

Tableau 3.3
Pourcentage des diplômés du cours secondaire qui s'inscrivent directement au niveau postsecondaire
***selon le sexe, par province**
1979-1980, 1982-1983, 1985-1986

	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	QC	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Canada
1979-1980											
HOMMES											
Diplômés passant directement à l'université	27,8	23,2	41,6	26,8	27,6	30,2	35,5	27,4	17,8	17,1	28,0
Diplômés passant directement au collège	5,2	7,9	9,5	6,9	24,1	18,8	4,7	4,5	32,5	19,3	19,6
Diplômés passant directement à un établissement d'enseignement postsecondaire	33,0	31,1	51,1	33,7	51,7	48,9	40,2	32,4	50,4	36,4	47,6
FEMMES											
Diplômées passant directement à l'université	22,6	20,7	38,7	24,0	25,2	24,6	29,3	22,1	19,4	14,1	22,1
Diplômées passant directement au collège	7,8	13,9	8,6	7,3	18,5	21,3	3,6	7,0	32,3	19,9	19,7
Diplômées passant directement à un établissement d'enseignement postsecondaire	30,3	34,6	47,3	31,3	43,7	45,9	32,7	29,1	47,7	34,0	41,8
TOTAL											
Diplômé(e)s passant directement à l'université	25,0	21,8	40,0	25,3	26,3	27,2	32,1	24,7	16,5	15,5	24,8
Diplômé(e)s passant directement au collège	6,6	11,3	9,0	7,1	21,0	20,1	4,1	5,9	32,4	19,6	19,7
Diplômé(e)s passant directement à un établissement d'enseignement postsecondaire	31,6	33,0	49,1	32,4	47,4	47,3	36,2	30,6	48,9	35,1	44,5

Tableau 3.3 (suite et fin)

	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	QC	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Canada
1982-1983											
HOMMES											
Diplômés passant directement à l'université	30,3	22,7	51,3	27,6	29,0	31,0	43,1	33,7	22,6	15,4	27,5
Diplômés passant directement au collège	4,9	6,5	9,7	6,2	23,3	24,0	4,8	4,5	34,5	21,7	23,0
Diplômés passant directement à un établissement d'enseignement postsecondaire	35,2	29,2	61,0	33,8	52,3	55,0	48,0	38,2	57,1	37,1	50,6
FEMMES											
Diplômées passant directement à l'université	29,2	25,6	44,9	26,8	28,3	26,6	34,3	28,2	19,3	13,8	24,2
Diplômées passant directement au collège	8,0	17,1	7,4	7,8	21,2	24,5	4,2	7,4	34,8	21,5	23,1
Diplômées passant directement à un établissement d'enseignement postsecondaire	37,2	42,7	52,3	34,6	49,5	51,1	38,5	35,6	54,1	35,2	47,3
TOTAL											
Diplômé(e)s passant directement à l'université	29,7	24,3	47,7	27,2	28,7	28,7	38,5	30,7	20,8	14,5	25,8
Diplômé(e)s passant directement au collège	6,5	12,4	8,1	7,0	22,2	24,3	4,5	6,1	34,7	21,6	23,1
Diplômé(e)s passant directement à un établissement d'enseignement postsecondaire	36,3	36,7	50,7	34,2	50,8	52,9	43,0	36,8	55,5	36,1	48,8

1985-1986**HOMMES**

Diplômés passant directement à l'université	32,0	29,1	56,1	34,6	26,0	32,5	34,4	29,2	26,7	17,4	29,5
Diplômés passant directement au collège	11,4	4,3	6,3	7,8	26,6	25,4	4,9	3,3	38,7	28,1	23,7
Diplômés passant directement à un établissement d'enseignement postsecondaire	43,4	33,4	62,4	42,5	52,5	58,0	39,3	32,5	65,4	45,6	53,2

FEMMES

Diplômées passant directement à l'université	35,3	34,0	55,9	33,6	27,8	30,9	31,6	28,5	27,1	16,0	29,2
Diplômées passant directement au collège	12,5	10,8	10,2	7,0	27,9	25,0	4,9	6,3	36,7	28,8	24,0
Diplômées passant directement à un établissement d'enseignement postsecondaire	47,8	44,8	66,1	40,5	55,7	55,9	36,5	34,8	63,8	44,8	53,1

TOTAL

Diplômé(e)s passant directement à l'université	33,7	31,7	56,0	34,1	26,9	31,7	32,9	28,8	26,9	16,7	29,3
Diplômé(e)s passant directement au collège	12,0	7,9	8,4	7,4	27,2	25,2	4,9	4,8	37,7	28,5	23,8
Diplômé(e)s passant directement à un établissement d'enseignement postsecondaire	45,8	39,6	64,4	41,4	54,2	56,9	37,8	33,7	64,6	45,1	53,2

* Ces calculs tiennent compte des conditions d'admission à l'université et au collège particulières à chaque province.

Source : Compilations effectuées spécialement pour le Comité sénatorial permanent des finances nationales par Statistique Canada, Division de l'éducation, de la culture et du tourisme, 1986.

scolarité, l'insuffisance des programmes d'aide aux étudiants, l'endettement massif et le chômage élevé chez les étudiants qui se réinscrivent sont des facteurs qui contribuent à rendre notre système de moins en moins accessible¹⁰.

L'augmentation des frais de scolarité, de subsistance, de logement et de transport sont autant de facteurs traditionnellement considérés comme des obstacles financiers pour les étudiants doués qui sont issus de familles à faible revenu. Les représentants de la FCE nous ont fait remarquer que la hausse constante des frais de scolarité avait pour effet d'augmenter la dette que doivent assumer les étudiants, et, dans les milieux défavorisés, on est souvent moins prêt à endosser ce genre d'engagement.

Comme nous l'avons déjà mentionné, les frais de scolarité montent en flèche. Une part grandissante de l'aide aux étudiants est accordée sous forme de prêts plutôt que de bourses, ce qui alourdit considérablement l'endettement des étudiants. À la fin de leurs études, les diplômés ont des dettes de 10 000 \$, 15 000 \$, et même de 20 000 \$ s'ils ont passé un baccalauréat. Une enquête menée par Paul Anisef montre que, pour les étudiants qui viennent de milieux défavorisés, les frais de scolarité et l'endettement sont les deux principaux obstacles qui les empêchent de poursuivre des études postsecondaires. Si la tendance actuelle se maintient, l'enseignement postsecondaire au Canada deviendra l'apanage des riches¹¹.

Dans un document de travail préparé pour la Commission chargée d'étudier l'avenir des universités de l'Ontario (commission Bovey), David Stager affirme que l'augmentation des frais de scolarité ne devrait pas influencer énormément sur les effectifs parce que ces frais ne représentent qu'une faible proportion des coûts inhérents à l'enseignement universitaire :

Par rapport aux revenus anticipés, les frais de scolarité représentent moins de 10 % des dépenses des étudiants. Une hausse des frais de 10 % n'entraînerait donc qu'une augmentation de 1 % du coût total des études¹².

Mais la décision de fréquenter ou non l'université ne dépend pas exclusivement des frais de scolarité. L'influence du milieu familial sur l'orientation vers les études postsecondaires joue bien avant l'obtention du diplôme d'études secondaires. C'est la conclusion à laquelle était parvenu, il y a une dizaine d'années, le premier ministre de l'Ontario, l'honorable William Davis, qui aurait déclaré à la presse :

¹⁰ Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, 1^{ère} session, 33^e législature, 1984-1985-1986, fascicule n° 35, p. 8.

¹¹ *Ibid.*, fascicule n° 36, p. 9.

¹² David Stager, *Accessibility and the Demand for University Education*, Toronto, Commission chargée d'étudier l'avenir des universités de l'Ontario, 1984.

(...) les problèmes des étudiants issus d'un milieu défavorisé commencent bien avant le moment où ces jeunes atteignent le niveau postsecondaire — ils remontent souvent à aussi loin que leur deuxième année. Même si les frais de scolarité étaient abolis (...) nombre d'entre eux ne fréquenteraient jamais l'université¹³.

Le Comité est d'avis que, pour un étudiant instable ou démotivé, le coût des études est souvent une excuse pour quitter l'école après le cours secondaire. Cette conclusion a été récemment confirmée par le Conseil des universités de l'Ontario, qui faisait la remarque suivante au sujet de l'accessibilité :

(...) un étudiant bien motivé ayant reçu la formation nécessaire au niveau secondaire peut fréquenter l'université en Ontario, même s'il (ou elle) doit vivre dans une certaine austérité ou être obligé de travailler à temps partiel. Accroître l'accessibilité au-delà de ce seuil signifierait probablement intégrer un plus grand nombre d'étudiants hésitants, peu motivés, mal préparés ou inconscients de la valeur de l'instruction¹⁴.

Le Comité croit que, même si les frais de scolarité étaient abolis, cela ne modifierait pas sensiblement le nombre de diplômés du secondaire qui ne se dirigent pas immédiatement vers le collège ou l'université. Bien que les études soient gratuites aux niveaux élémentaire et secondaire, il y a encore un nombre imposant d'analphabètes fonctionnels au Canada.

Nous admettons toutefois qu'en Suède, où il n'y a pas de frais de scolarité, les étudiants issus de familles aisées sont plus portés à choisir des programmes d'études universitaires de longue durée¹⁵. Lorsqu'ils ont comparu devant le Comité, les représentants de l'Association des collèges communautaires du Canada (ACCC) ont fait ressortir le fait qu'au Canada, les collèges sont les seuls établissements à mettre l'enseignement postsecondaire à la portée de tous les Canadiens. Nous croyons qu'il y a une bonne part de vérité dans cette affirmation, en particulier parce que les collèges sont situés à proximité du lieu de résidence des étudiants et parce que leurs programmes sont plus courts.

Cette constatation agace néanmoins le Comité. Si l'ACCC a raison, cela veut dire que les finissants du secondaire issus de familles à faible revenu qui vivent dans des provinces où le réseau de collèges est inexistant ou embryonnaire sont moins susceptibles de fréquenter un établissement postsecondaire. Cela n'est pas justifié à notre avis. Il

¹³ William Davis, premier ministre de l'Ontario, *Toronto Star*, 30 mars 1971.

¹⁴ Laura Selleck, *Equality of Access to Ontario Universities*, Toronto, Conseil des universités de l'Ontario, 1980, p. 13.

¹⁵ *Ibid.*, p. 29.

faudrait donc, selon nous, aborder cette question dans le cadre d'une réforme en profondeur des programmes d'aide aux étudiants et considérer que cette étude est urgente.

Nous gardons également à l'esprit les conclusions d'une étude menée par Robert Pike en 1981. Selon cet auteur, il n'y a au Canada :

aucune indication que l'essor du réseau universitaire (dans les années 1960) s'est accompagné d'une augmentation notable du taux de fréquentation des étudiants issus de milieux défavorisés par rapport à celui des étudiants issus de milieux plus aisés. (...) Dans d'autres pays occidentaux (...), la situation semble être à peu près la même. Par exemple, en Grande-Bretagne, en France et aux États-Unis (...), les universités d'État et les établissements privés de prestige continuent d'accueillir principalement des étudiants issus de familles de classe moyenne ou de milieux plus aisés¹⁶.

Même si les frais de scolarité sont demeurés relativement stables malgré la hausse des revenus, cette conclusion nous inquiète. Elle suppose que l'accès à l'enseignement postsecondaire ne dépend pas de la gratuité scolaire ou du niveau peu élevé des frais de scolarité; c'est au contraire un problème qui découle de la condition sociale de l'enfant dès son plus jeune âge. L'importance accordée aux études varie d'une famille à l'autre. La scolarisation est plus fréquemment valorisée au sein des familles où les parents ont eux-mêmes fait des études supérieures. Or, pour combler cette lacune, il ne suffit pas d'améliorer les programmes d'aide aux étudiants. Il faut s'attaquer au problème dès le tout jeune âge, peut-être même dès la deuxième année du primaire, comme le propose l'honorable William Davis.

Dans leur étude intitulée *Becoming an Adult in a Changing Society*, commandée par l'Organisation de coopération et de développement économiques, James S. Coleman et Trosten Husen brossent un tableau des questions qui se posent dans tous les pays occidentaux sur l'incidence des milieux familial et scolaire sur l'accès aux études supérieures. À leur avis, il faut réformer tout le système scolaire pour intégrer les jeunes issus de familles qui n'attachent pas suffisamment d'importance à une formation poussée.

Conclusions

Nous avons établi dans ce chapitre que le gouvernement fédéral ne devrait pas avoir comme priorité d'inciter un plus grand nombre de jeunes à fréquenter le collège ou l'université. Nos données sur les taux

¹⁶. Robert Pike, « Sociological Research in Higher Education in English Canada 1970-1980: A Thematic Review » dans *Canadian Journal of Higher Education*, vol. 11, n° 2 (1981), p. 5.

de transition montrent qu'environ 55 % des diplômés de l'école secondaire vont directement au collège et à l'université. Les mesures prises pour accroître l'accessibilité à l'enseignement supérieur devraient maintenant être réorientées de façon à supprimer les disparités notées chez certains groupes précis. **Ce n'est pas par des programmes fédéraux de transferts massifs, tel le FPE, qu'on rendra les études supérieures accessibles à un plus grand nombre d'étudiants des milieux défavorisés ni qu'on permettra à un plus grand nombre d'adultes de retourner aux études. Il faudra plutôt élaborer des programmes qui soient davantage axés sur les problèmes relevés.**

Qui plus est, les programmes d'aide aux étudiants risquent d'avoir très peu d'incidence sur le taux de fréquentation des enfants issus de familles à faible revenu. Pour accroître leur participation, il faudra que les programmes soient conçus de façon à aider ces jeunes beaucoup plus tôt dans leur carrière d'étudiants. Il faudra également veiller à s'occuper davantage des besoins de formation de leurs parents. Nous tenons à signaler cependant que ces responsabilités n'incombent pas au gouvernement fédéral.

Chapitre 4

La recherche et l'excellence

Introduction

Nous n'examinons, dans ce chapitre, que la recherche financée à même des subventions générales de fonctionnement versées aux universités ou à même des subventions directes que les chercheurs et les scientifiques obtiennent du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSHC), du Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada (CRSNGC) ou du Conseil de recherches médicales (CRM). Nous ne traitons pas de la recherche effectuée au sein des ministères ou des organismes fédéraux, par exemple des travaux menés par le Conseil national de recherches du Canada ou les centres de recherche d'Agriculture Canada. Le Comité croit toutefois que le gouvernement devrait comparer l'efficacité de la recherche maison aux résultats des travaux dont l'exécution est confiée aux universités.

Dans nos efforts pour promouvoir l'excellence dans nos universités, la recherche occupe une place de choix. Le public la considère comme importante parce qu'elle vise des objectifs particuliers et permet souvent d'atteindre des résultats bien précis. La portée de la recherche est toutefois beaucoup plus étendue. La brochure intitulée *The Anatomy of Research*¹ donne une définition de la recherche universitaire à laquelle le Comité souscrit. Cette définition divise la recherche en trois parties : les éléments de la recherche; l'ensemble des activités que comporte la recherche; et la valeur de la recherche pour la société. Ces trois parties sont décrites de la façon suivante :

- | | |
|-----------------|--|
| Première partie | La recherche est le travail créatif d'un esprit énergique stimulé par la curiosité que suscite chez lui un problème de compréhension. La force qui anime le chercheur réside dans ce qui tient lieu de thème principal dans l'oeuvre du poète Wallace Stevens, en l'occurrence l'inlassable quête de l'homme pour l'ordre. |
| Deuxième partie | La recherche de pointe et la réflexion scientifique influencent la capacité de compréhension de l'homme parce que la |

¹ John Leyerle, *The Anatomy of Research*, Toronto, Université de Toronto, Bureau de la gestion de la recherche, 1976, p. 2, 5 et 7.

recherche combine des données et des idées souvent reliées entre elles selon un réseau extrêmement complexe; la recherche se divise en divers domaines pour des raisons d'ordre pratique et non parce que les activités de recherche elles-mêmes diffèrent les unes des autres.

Troisième partie La recherche est valable parce qu'elle donne des résultats, parce qu'elle alimente l'enseignement universitaire et parce qu'elle permet de canaliser la curiosité intellectuelle des étudiants inscrits dans une université axée sur la recherche. Ces trois éléments combinés permettent à une université qui fait de la recherche dans une grande variété de domaines de se constituer un réservoir de chercheurs compétents et de matériel de pointe².

Dans ce chapitre, nous nous penchons sur les deux principaux thèmes qui ont été abordés lors de nos séances : le sous-financement de la recherche et la détérioration de sa qualité. En formulant nos conclusions et nos recommandations à ce sujet, nous avons gardé à l'esprit la définition susmentionnée, en particulier le passage où il est dit que la subdivision de la recherche en plusieurs domaines ne reflète pas nécessairement la véritable nature des activités de recherche et que l'obtention de résultats n'est que l'un des aspects de la valeur de la recherche pour la société.

Le sous-financement de la recherche

Lors de sa comparution devant le Comité, l'Association des universités et collèges du Canada (AUCC) a indiqué que, selon elle, le gouvernement avait fait preuve de négligence en ne répondant pas aux besoins dont les trois conseils subventionnaires ont fait état dans leurs plans quinquennaux :

Le 26 février 1986, le ministre des Finances a annoncé les niveaux de financement garantis destinés aux trois conseils subventionnaires fédéraux pour les années financières 1986-1987 à 1990-1991. Bien qu'on dise que l'aide financière fédérale accordée aux conseils augmentera de 315 millions de dollars au cours de cette période³, il demeure que les budgets de base garantis seront gelés pendant les cinq prochaines années, exception faite d'une modeste hausse en 1986-1987. Si le taux annuel d'inflation se maintient à 4 % d'ici 1990-1991, le pouvoir d'achat découlant du financement de base garanti des conseils subventionnaires diminuera de 18 % d'ici à la fin de la décennie.

² Ibid.

³ L'allégation du gouvernement fédéral selon laquelle les budgets des conseils subventionnaires vont s'accroître de 315 millions de dollars se fonde sur la condition voulant que le secteur privé soit tenu de fournir un apport équivalent.

Nous avons accepté les plans quinquennaux des trois conseils subventionnaires, et nous croyons que les niveaux de financement précisés dans ces plans doivent être respectés pour que le Canada puisse soutenir la concurrence de ses principaux rivaux internationaux au cours des années à venir. Le financement de base garanti aux conseils pour les cinq prochaines années est tout simplement insuffisant⁴.

De nombreux témoins ont signalé l'incidence du sous-financement sur l'état des installations de recherche des universités ainsi que la désuétude du matériel mis à la disposition des chercheurs. Mais le fil conducteur des témoignages sur l'insuffisance du financement de la recherche universitaire en général est le manque de financement des frais généraux.

David G. Vice, président de la société Northern Telecom, a indiqué que les subventions accordées par les conseils susmentionnés ne prévoient aucun crédit pour les frais généraux :

Les subventions ne paient donc pas les dépenses indirectes ni nombre de dépenses directes associées au projet de recherche. L'éclairage, le chauffage, l'utilisation des laboratoires, le secrétariat ou autres services administratifs ne sont pas pris en charge, ni d'ailleurs le temps d'absence des principaux chercheurs libérés de leurs fonctions habituelles, ni les services de soutien au laboratoire. Tous ces frais pèsent lourd sur le budget déjà insuffisant de l'université. Les subventions paient uniquement le matériel immédiatement nécessaire au projet, et les salaires d'étudiants diplômés et d'assistants de recherche occupés à plein temps à la réalisation du projet de recherche.

La situation varie considérablement d'un établissement à l'autre, mais la pénurie générale de matériel adéquat est telle que les universités craignent une publicité négative. On parle beaucoup, néanmoins, de technologie désuète, d'ordinateurs centraux qui sont encore utilisés après minuit en raison du trop grand nombre d'utilisateurs, et de matériel électronique encore en usage et qui aurait dû être abandonné depuis longtemps⁵.

La situation est peut-être encore plus précaire que ne l'a décrite M. Vice. Si les conseils subventionnaires n'ont pas de mandat pour assumer les frais généraux de la recherche, les universités ont de plus en plus de difficulté à absorber ces frais; ce qui oblige certains chercheurs à faire une mauvaise utilisation des fonds distribués par les conseils

⁴ Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, 1^{ère} session, 33^e législature, 1984-1985-1986, fascicule n° 45, p. 9.

⁵ David G. Vice, *L'enseignement postsecondaire au Canada : un investissement d'importance capitale*, mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des finances nationales, Ottawa, Northern Telecom, janvier 1986, partie II, p. 17 et 18.

subventionnaires. J. Fraser Mustard, président de l'Institut canadien des recherches avancées (ICRA) a comparé la situation du Canada à celle des États-Unis en ce qui concerne les fonds consacrés à la recherche :

Les établissements américains, dont les recherches sont financées à cent pour cent, peuvent continuer à les poursuivre tant qu'elles sont couronnées de succès, à condition de continuer à recevoir des fonds puisque comme je l'ai dit, ils bénéficient d'un financement intégral, alors que plus nos propres établissements réussissent, plus ils voient leurs fonds diminuer de sorte qu'ils sont moins concurrentiels et que davantage de pressions sont exercées sur eux. Fondamentalement, je préconise le financement des frais indirects réels par le gouvernement fédéral, mesure qui cadre avec les liens qu'il entretient avec les gouvernements provinciaux puisque la structure politique du Canada, telle que je la conçois, dans ma grande naïveté peut-être, ne s'y oppose en rien⁶.

Pierre Bois, président du CRM, a abondé dans le même sens :

Il ne fait aucun doute qu'il existe un urgent besoin de financement adéquat des coûts indirects, faute de quoi l'effort global de recherche en sciences de la santé sera compromis⁷.

Douglas Wright, recteur de l'Université de Waterloo, a déclaré que son établissement subit le contrecoup de l'insuffisance du financement des frais généraux. Il a signalé que certaines « universités consacrées à la recherche » en sont presque arrivées au point où elles ne peuvent plus accepter aucune subvention de recherche.

Il existe de nombreuses analyses et de nombreux rapports, relatifs à l'approvisionnement en fonds de recherche, qui indiquent que la capacité des universités de poursuivre de la recherche partiellement subventionnée est épuisée, et que maintenant les organismes fédéraux responsables d'octrois gouvernementaux doivent tendre vers un appui financier complet en matière de recherche. Les résultats de cet investissement auprès des universités impliquées dans la recherche rapporteraient d'énormes bénéfices au pays. La récente publication du plan du CRSNGC propose, pour les cinq prochaines années, un mouvement dans ce sens⁸.

L'existence d'universités consacrées à la recherche n'est pas un phénomène nouveau. Leur nombre a commencé à augmenter en Europe, en particulier en Allemagne, au XIX^e siècle, au moment où l'expérimentation en sciences est devenu un élément clé de l'élargissement des connaissances et où notre culture a accepté la méthode scientifique comme une nouvelle façon d'acquérir des connaissances. Si cette

6. Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, fascicule n° 36, p. 10.

7. *Ibid.*, fascicule n° 32, p. 25.

8. *Ibid.*, fascicule n° 24, p. 8.

influence allemande a surtout marqué l'essor des universités américaines, les traditions d'Oxford et de Cambridge ont fortement influencé les premières années d'existence des établissements d'enseignement canadiens. Ces dernières années, avec l'accroissement des activités de recherche dans bon nombre d'universités canadiennes, la question du financement des frais généraux de la recherche s'est mise à prendre de plus en plus de place. M. Wright a illustré les difficultés éprouvées par les universités canadiennes dans leur lutte pour obtenir le financement des frais généraux de la recherche et a comparé leur sort à celui des universités américaines :

En fait, c'est grâce à ce processus (le plein financement de la recherche) que les grandes universités américaines peuvent survivre. Notons qu'on dit souvent qu'il n'y a pas au Canada de MIT ni même de Harvard. En fait, si le MIT était déplacé du Massachusetts au Canada, il dépérirait et mourrait à cause de nos politiques; il ne pourrait survivre⁹.

En 1986-1987, les trois conseils subventionnaires s'attendent à recevoir la somme totale de 562 millions de dollars : 70 millions de dollars ou 12,5 % de la somme totale au CRSHC; 324,1 millions ou 50,7 % au CRSNGC; et 167,9 millions ou 29,9 % au CRM.

Depuis 1967, le gouvernement fédéral finance indirectement les frais généraux de la recherche au moyen des paiements de transferts fiscaux prévus dans la *Loi de 1967 sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*. Il s'est engagé aux termes de cette loi à assumer 50 % des dépenses de fonctionnement admissibles du système d'enseignement postsecondaire de chaque province. Ces dépenses admissibles comprennent un grand nombre d'éléments composant les frais généraux de recherche comme le chauffage, l'éclairage, les bureaux et les services informatiques et administratifs. Les paiements de transfert du gouvernement fédéral couvraient ainsi la moitié des frais généraux de recherche. Cependant, depuis l'adoption de la loi sur le FPE en 1977, les paiements de transfert fédéraux au titre des frais généraux de la recherche ont été ramenés à une somme proportionnelle au volume des travaux de recherche effectués en 1975-1976, soit l'année de référence prévue dans la loi.

Les gouvernements provinciaux n'assument pas non plus le financement direct des frais généraux de la recherche dans les universités. La plupart versent aux universités des subventions générales de fonctionnement dont le montant est fonction du nombre d'inscriptions ou de l'augmentation de ce nombre par rapport aux années précédentes. Si une université décide de se consacrer davantage à la

⁹ *Ibid.*, p. 11.

recherche, elle doit en payer les frais généraux au moyen des subventions générales qui lui sont versées ou à même ses autres sources de financement.

Ce problème s'est accentué depuis cinq ans, les universités essayant de répondre aux besoins constants de tous leurs secteurs avec leurs faibles ressources financières. M. Bois a résumé la situation de la façon suivante :

Le système canadien s'est bien développé au cours des années 1960 et au début des années 1970, et a permis la création d'une base importante de recherche dans le domaine biomédical, dans les universités canadiennes. Cependant, à partir de la moitié des années 1970 et à cause de la contraction des budgets universitaires, la situation s'est détériorée. Les universités ont eu, progressivement, de plus en plus de difficulté à supporter les coûts indirects de la recherche. Certains des fonds accordés par le CRM pour couvrir les coûts directs de recherche ont été affectés pour couvrir « d'autres coûts » qui, par le passé, étaient considérés comme relevant de la responsabilité des universités, tels que l'aide annexe, l'entretien des installations accueillant les animaux, les services tels que la photographie, les photocopies et l'informatique¹⁰.

Le financement des coûts directs de la recherche par les conseils subventionnaires et le versement de subventions provinciales aux universités et hôpitaux universitaires pour absorber leurs frais généraux de recherche s'inspirent de la tradition britannique. Aux États-Unis, en revanche, les organismes subventionnaires assument à la fois les frais directs et les frais généraux de la recherche.

Le Comité est d'avis qu'il faut financer suffisamment les frais généraux et accroître les budgets des conseils subventionnaires en conséquence. Même si ces derniers appuient cette recommandation, le CRSHC et le CRM ont tous les deux indiqué que s'ils incluaient dans leurs subventions une somme équivalant aux frais généraux, ils devraient augmenter artificiellement leur budget, donnant ainsi l'impression de financer davantage de travaux de recherche. Certains représentants du CRM ont dit craindre qu'une hausse des subventions augmente l'influence des conseils subventionnaires sur les universités. **Le Comité n'en est pas convaincu; les universités ont un tel besoin des subventions provinciales qu'une hausse des montants accordés par les conseils subventionnaires serait une mesure positive.** Nous estimons également que cette mesure est préférable, car les conseils accordent des subventions en fonction de la qualité, critère qui, à notre avis, devrait avoir plus d'importance dans la détermination du financement universitaire global.

¹⁰ *Ibid.*, fascicule n° 32, p. 24.

Bien qu'il soit favorable à ce que les universités reçoivent plus de fonds pour absorber leurs frais généraux de recherche, William E. Taylor, président du CRSHC, a mis en garde le Comité contre la difficulté d'évaluer ces coûts avec exactitude. Les universités ont leur propre façon d'effectuer leurs calculs. Le financement des frais généraux de chaque activité de recherche universitaire entraînerait d'énormes problèmes de comptabilité. Les États-Unis semblent toutefois avoir trouvé le moyen de remédier à ce problème. Peut-être devrions-nous envisager la possibilité de faire de même au Canada.

En 1982, l'Association canadienne du personnel administratif universitaire (ACPAU) a publié un document intitulé *Report of the Study on the Costs of University Research*¹¹. L'ACPAU avait pour objectif d'établir une formule universelle de financement des frais généraux. L'Association a fait le relevé des frais généraux de recherche pour quatre principaux groupes de facultés :

1. l'éducation, y compris l'éducation physique;
2. les sciences humaines, les arts et les sciences sociales;
3. les affaires, l'administration et le droit;
4. la physique et les sciences appliquées.

Elle a exclu la recherche médicale, financée par le CRM, parce que celle-ci est en majeure partie effectuée dans des hôpitaux où les frais de fonctionnement sont assumés à même diverses sources et où les frais généraux sont calculés de façon différente.

L'ACPAU a évalué que les frais généraux de la recherche peuvent atteindre de 50 à 104 % des coûts directs, selon ce qu'on entend par « coûts directs ». **Selon le Comité, l'étude de l'Association canadienne du personnel administratif universitaire contribue très utilement au débat sur la façon de déterminer la valeur des frais généraux, et elle pourrait servir à l'établissement d'une formule de financement de ces frais.**

Le ministère des Approvisionnement et Services (MAS) a déjà suivi le conseil de l'ACPAU dans les directives qu'il a promulguées pour les ministères pouvant passer des contrats de recherche avec les universités¹². Cette directive stipule que la participation aux frais généraux s'élèvera à un taux maximum de 65 % des coûts directs de la rémunération. Comme la ligne directrice du MAS ne fixe qu'un maximum, de nombreux ministères du gouvernement, comme ceux des Transports et de l'Agriculture, ont tenté de passer des contrats avec des

¹¹. Association canadienne du personnel administratif universitaire, *Report of the Study on the Costs of University Research*, août 1982.

¹². Approvisionnement et Services Canada, *Établissement du prix des contrats de recherche et de développement passés avec les universités et les collèges*, directive n° 4005, Ottawa, 31 mai 1985.

chercheurs universitaires à un taux de participation inférieur à 65 % des coûts directs. Les conseils d'administration des universités ont suggéré aux chercheurs de ne pas signer de tels contrats, mais ceux-ci s'y sont opposés prétextant qu'ils allaient perdre des subventions aux mains d'autres établissements qui seraient prêts à accepter une somme inférieure à 65 %; par ailleurs, ils estimaient que cette situation allait porter atteinte à la réputation de leur établissement, la quantité de travaux de recherche effectués risquant de diminuer considérablement. Pour aggraver le problème, certains hauts fonctionnaires du gouvernement auraient dit aux chercheurs que, s'ils insistaient pour obtenir une participation aux frais généraux de 65 %, ils verraient le financement réel de la recherche diminuer. Les représentants de certaines universités de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick ont signalé avoir été victimes de ces tactiques.

Il semble que les ministères du gouvernement tirent avantage de cet état de choses en montant les chercheurs contre les administrateurs des universités. **Le Comité recommande que les ministères prévoient, dans les contrats de recherche qu'ils passent avec les chercheurs, une participation non négociable aux frais généraux s'élevant à un taux de 65 % des coûts de la rémunération.** Nous sommes conscients que cette mesure risque de contrarier certains chercheurs, parce que le financement réel de la recherche va diminuer, mais nous estimons qu'il vaut mieux subventionner adéquatement un petit nombre de travaux de recherches que d'en financer inadéquatement un grand nombre. Les ministères ne devraient pas être autorisés à exploiter les universités de la sorte.

La détérioration de la qualité de la recherche

Au début de ce chapitre, nous avons donné une définition de la recherche dans laquelle il était question de ses avantages. Souvent, nous tenons ces résultats pour acquis, sans tenir compte des efforts énormes et du dévouement exigés des boursiers et des scientifiques ou de l'importance d'établir et de maintenir un climat propice au travail de recherche. Pourtant, bien des témoins ont indiqué que la qualité de la recherche dans nos universités était menacée. La recherche qui se fait aujourd'hui n'est pas plus mauvaise que celle qui se faisait il y a une ou deux décennies. Par contre, les méthodes de recherche et de financement utilisées ne correspondent pas aux besoins actuels. En ce sens, c'est la réputation internationale de nos universités qui est en jeu. Lorsqu'on a demandé à R.L. Watts, membre de la commission Bovey, si les universités canadiennes étaient de « troisième ordre », il a signalé qu'une étude inédite préparée pour la commission l'avait mené à conclure que, dans le domaine de la recherche, « la plupart de nos universités se

classent dans le premier quartile des universités américaines, mais très peu sont parmi le premier décile¹³ ».

Répondant à l'accusation selon laquelle les universités canadiennes sont de qualité médiocre, George Connell, président de l'Université de Toronto, a déclaré :

Donc, nos universités sont-elles médiocres? On pourrait dire qu'en moyenne, elles ne sont pas les meilleures au monde à tous égards, mais que chacune atteint l'excellence dans certaines disciplines¹⁴.

Il semble que, même s'il existe au Canada certains bastions où l'enseignement universitaire est de bonne qualité, la recherche en général dans les universités canadiennes n'atteint pas le même degré de qualité que dans les principales universités du monde.

Cette cote respectable mais rarement exceptionnelle s'explique en partie par la perception de la façon de faire de la recherche de qualité. À une époque, tout chercheur hautement qualifié, dont les compétences étaient reconnues, pouvait obtenir les fonds dont il avait besoin pour effectuer les travaux de son choix. Mais la nature de la recherche a changé. Steven Muller, recteur de l'Université Johns Hopkins, a déclaré dans un article paru dans le *New York Times* que la recherche est, de nos jours, multidisciplinaire et axée sur la collaboration :

À l'Université Johns Hopkins à l'heure actuelle et, selon toute vraisemblance, dans toutes les grandes universités du pays consacrées à la recherche, tout projet de recherche intéressant touche à divers domaines et est financé par des bourses de plusieurs collègues.

Juristes, mathématiciens et économistes unissent maintenant leurs efforts pour trouver un moyen de limiter les coûts des hôpitaux. Les astrophysiciens travaillent en collaboration avec les chimistes pour étudier l'atmosphère terrestre. Les philosophes pourraient très bientôt collaborer avec les linguistes, les psychologues, les neurologues et les ingénieurs pour chercher à découvrir les secrets du cerveau. C'est le type de recherches qui sont maintenant effectuées dans les universités. Elles posent également un défi fondamental à la structure interne de l'université contemporaine consacrée à la recherche¹⁵.

En conclusion, il écrit :

À l'heure actuelle, l'université américaine de premier plan consacrée à la recherche traverse encore plus nettement une crise structurelle. L'évolution du savoir et le besoin urgent de financement exigent une

¹³. Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, fascicule n° 22, p. 23.

¹⁴. *Ibid.*, fascicule n° 47, p. 22.

¹⁵. Steven Muller, « Newest Research Ideas Coming from Centres: Multidisciplinary Activities Challenge Structure », dans *New York Times Education Fall Survey*, 10 novembre 1985, p. 23 et 24.

réintégration multidisciplinaire et la collaboration, alors que la structure existante est compartimentée et excessivement individualiste¹⁶.

M. Taylor a signalé qu'il fallait mettre davantage l'accent sur la recherche interdisciplinaire dans le domaine des sciences sociales, étant donné que « (...) les connaissances et la compréhension de problèmes sont souvent plus exactes lorsqu'on fait appel à une perspective multidisciplinaire et à une recherche soutenue et bien orientée¹⁷ ». Pierre Bois du CRM a exprimé la même idée à l'égard de la recherche dans les domaines médical et de la santé lorsqu'un membre du Comité lui a demandé quelle forme devrait prendre la recherche médicale :

Si vous me laissiez réorganiser le système, je dirais qu'il serait peut-être préférable que toutes les activités qui ressortent au domaine médical et à la santé fassent partie d'un grand organisme. Il en résulterait de meilleurs échanges, de meilleurs contacts et, en fin de compte, probablement une meilleure analyse d'un certain nombre de problèmes¹⁸.

M. Mustard a illustré l'utilité de la recherche interdisciplinaire à partir de l'état de santé de la population. Il est parti du fait que la majorité de la population estime que les soins de santé prodigués par les médecins sont un facteur déterminant de l'état de santé général. Or, prenant comme exemple la tuberculose, il a signalé que l'importante chute du taux de mortalité, qui est passé de 400 personnes sur 100 000 à 20 personnes sur 100 000 au milieu des années 1800 en Angleterre, s'est produite avant que la médecine ait un impact notable. Les facteurs qui expliquaient ce changement étaient d'ordre social, culturel et économique¹⁹.

Dans un autre exemple, il a précisé que le taux de mortalité au Royaume-Uni est six fois plus élevé en période de chômage aigu. Il a signalé qu'après s'être penché, au sein de l'ICRA, sur les effets du chômage et d'autres changements économiques sociaux et culturels sur l'état de santé de la population, il était en mesure d'affirmer :

Depuis deux ans et demi environ, j'essaie de mettre ce programme en place; effectivement, j'essaie de trouver un spécialiste influent dans le domaine des sciences sociales pour mettre sur pied ce projet au Canada. Le problème a des ramifications internationales. Aucun pays n'a entrepris une telle étude; les Suédois n'ont pas encore réussi à le faire. Ils songent à jumeler les sciences biologiques et les sciences

¹⁶ *Ibid.*, p. 24.

¹⁷ Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, fascicule n° 32, p. 5.

¹⁸ *Ibid.*, p. 29.

¹⁹ Thomas McKeown, *The Modern Rise of Population*, London, Edward Arnold, 1976, p. 50 et 51.

sociales pour tenter de répondre à certaines questions fondamentales au sujet de l'évolution de la société. De nos jours, on peut le faire par exemple au moyen des techniques modernes en épidémiologie. Nous aimerions qu'une telle étude s'amorce. C'est en voulant la mettre sur pied que je me suis rendu compte que le secteur des sciences sociales au Canada n'a pas le dynamisme voulu pour le faire. J'ignore ce qui en est des experts en sciences biologiques, mais je serais tenté d'être plus optimiste dans leur cas²⁰.

C'est un commentaire désolant sur l'aptitude de nos chercheurs en sciences sociales — et plus encore sur celle de nos chercheurs en général et des personnes responsables du financement de la recherche — à formuler les questions de façon à stimuler la recherche interdisciplinaire. On a récemment constaté l'ampleur de ce problème en tentant de former une équipe de chercheurs en sciences sociales de diverses disciplines pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (commission Macdonald). La commission a eu tant de difficulté à former cette équipe qu'elle a affirmé :

Nous avons également constaté un cloisonnement entre les diverses disciplines. Les économistes, les politicologues et les avocats à l'emploi de la Commission voulaient bien travailler ensemble, mais il devint vite évident que c'était là, pour eux, une expérience nouvelle. Les commissaires et le personnel de la Commission ont donc dû s'efforcer, non sans difficultés, de mettre au point une méthode d'intégration de l'ensemble des éléments mis à leur disposition²¹.

Nous avons toutes les raisons de croire que cette critique s'applique également aux sciences médicales et naturelles.

Les trois conseils subventionnaires n'ont aucun programme interconseil pour encourager la recherche interdisciplinaire ou en collaboration. Plutôt que d'inciter les chercheurs à collaborer entre eux et à se lancer dans de nouveaux domaines de recherche, ils ne font qu'appuyer passivement la recherche interdisciplinaire en approuvant qu'exceptionnellement les projets de cette nature. En conséquence, presque aucun projet n'est financé conjointement par deux ou plusieurs conseils.

Nous avons l'impression qu'à l'heure actuelle, la recherche interdisciplinaire est insuffisante, mais les témoignages en ce sens ne sont pas vraiment concluants. Cette question mérite plus d'attention. D'ailleurs, le Comité de la recherche, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes manifesterait peut-être le désir d'en faire

²⁰. Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, fascicule n° 36, p. 30.

²¹. Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *Rapport*, vol. 2, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985, p. 834.

l'étude. Si ce genre de collaboration est jugé insuffisant, la solution consistera peut-être à indexer les budgets de base des trois conseils subventionnaires à la condition que cette augmentation serve en partie à financer la recherche interdisciplinaire.

Il ne suffit cependant pas d'obtenir la collaboration des chercheurs à des projets précis. Le regroupement d'une équipe plus ou moins permanente de boursiers, de scientifiques, de techniciens et de personnel de soutien dans un centre est également une condition essentielle de l'accroissement de nos connaissances. M. Mustard a souligné qu'à l'ICRA, les travaux de recherche s'effectuaient essentiellement en équipe :

Nous faisons cela à l'échelle nationale en réunissant des experts au moyen des techniques modernes de communication et par le simple outil d'un budget de déplacement qui leur permet d'entrer en contact les uns avec les autres pendant certaines périodes. Ayant choisi le secteur et décelé le talent, nous recrutons nos membres comme membres de l'Institut; nous payons tous leurs coûts; ils deviennent nos associés. Nous sommes comme un MIT ou un Princeton. Nous choisissons le domaine, nous choisissons les personnes, mais nous les laissons à l'université²².

À partir du moment où l'on a reconnu l'importance de créer des équipes de chercheurs hautement qualifiés capables d'effectuer des travaux de classe internationale, on s'est mis à songer sérieusement à la possibilité de financer des centres de recherche. En 1983-1984, le secrétaire d'État a donné suite à cet engouement en créant le Fonds des centres de spécialisation pour aider les universités à accroître ou à améliorer leurs capacités actuelles dans le domaine de la recherche et de la formation des ressources humaines. Ce programme, qui a été en vigueur pendant un peu plus de deux ans, a permis de distribuer environ 25 millions de dollars. S'il a connu un certain succès, il a aussi été décevant à d'autres égards. D'abord, en raison de sa courte durée d'application, ce programme ne répondait pas aux besoins des centres qui, pour pouvoir poursuivre leur recherche à long terme sans l'aide d'aucune autre source de financement, doivent pouvoir compter sur un appui pluriannuel. Ensuite, parce qu'il était administré par le secrétaire d'État, ce programme était perçu par certaines provinces comme sujet aux influences politiques. Enfin, comme le fonds servait à financer certaines initiatives nouvelles, il prêtait le flanc aux critiques voulant que les bureaucrates puissent faire preuve de favoritisme.

À peu près au moment où le secrétaire d'État a mis fin à ce programme, le rapport Johnson a recommandé la mise en oeuvre d'un programme de « centres d'excellence » qui permettrait de « mobiliser les

²². Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, fascicule n° 36, p. 12.

ressources et les talents de ce vaste pays, à la population clairsemée, de façon à constituer la « masse critique » dont nous avons besoin²³ ». Ces centres seraient, pour la plupart, des instituts relevant des universités mais distincts des facultés. Leur emplacement, leur champ d'étude et leurs moyens de financement seraient établis par un « comité d'élite²⁴ ». Tous les témoins qui ont parlé de la nécessité d'établir des centres d'excellence ont convenu que ceux-ci constituaient le moteur nécessaire à la relance de la recherche canadienne. D'aucuns estiment toutefois que ces centres ne peuvent être créés par un tel comité, les gouvernements n'ayant jamais réussi à susciter l'excellence. Le Comité partage cet avis et est d'accord avec la déclaration de M. Wright au sujet du comité dont il est question dans le rapport Johnson :

Il y a eu des discussions sur les centres d'excellence, comme en témoigne le rapport de M. Johnson — et je suis d'accord avec la totalité de son rapport, sauf lorsqu'il parle des centres d'excellence, parce qu'il laisse entendre que quelques ministres ou sous-ministres d'Ottawa pourraient être en mesure de désigner l'excellence. Avec le plus grand respect, je fais remarquer que celle-ci doit être atteinte, pas seulement une fois, mais tous les jours, par les résultats que nous obtenons. Je pense que nous avons besoin de systèmes de financement ressemblant davantage à ceux des Américains qui récompensent les résultats obtenus, favorisant ainsi l'excellence et la soutenant lorsqu'elle a été atteinte, mais qui exigent qu'elle se maintienne absolument, ce qui incite grandement les autres à suivre l'exemple²⁵.

Selon nous, il faudrait que nous favorisions le regroupement de spécialistes de diverses disciplines. Or, le financement offert par le CRSNGC favorise les chercheurs isolés. Qui plus est, des subventions sont accordées aux chercheurs sans tenir compte du lieu où ils effectuent leurs travaux. Aucun effort n'est fait pour encourager l'établissement d'équipes hautement qualifiées dans certaines régions du Canada. Une recherche de qualité, en particulier dans le domaine des sciences naturelles, exige davantage que la participation d'éminents chercheurs. De même, la formation d'une équipe composée de techniciens et du personnel de soutien nécessaire exige des efforts et du temps.

Avant d'aller plus loin, peut-être devrions-nous songer à la façon dont ces centres de recherche peuvent être créés. À cet égard, les propositions ne manquent pas. Toutefois, la désignation « centres d'excellence », qui est la plus couramment utilisée, est mal choisie. D'abord, il arrive souvent qu'elle ne décrit pas exactement la réalité. Ensuite, elle revêt un caractère discriminatoire.

²³ A.W. Johnson, *Pour une meilleure orientation du financement de l'enseignement postsecondaire et de la recherche par le gouvernement du Canada : rapport destiné au Secrétariat d'État du Canada*, Ottawa, 13 mai 1985, p. 39.

²⁴ *Ibid.*, p. 35.

²⁵ Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, fascicule n° 24, p. 19.

Notre quête d'excellence dans la recherche ne doit pas nous faire perdre de vue l'importance que revêt la formation de jeunes esprits dans toutes les sociétés. L'expression « transmission du savoir », qui nous rappelle le personnage de M. Gradgrind dans l'un des romans de Dickens, prête beaucoup à confusion. Nous ne faisons pas non plus de différence entre les « universités consacrées à l'enseignement » et les « universités consacrées à la recherche », étant donné que les professeurs d'élite font toujours de la recherche dans leurs domaines respectifs. Nonobstant ce que nous avons dit au sujet des frais généraux, ce genre de recherche est déjà plus ou moins bien financé par les universités, grâce aux salaires des professeurs et aux sommes versées par les conseils subventionnaires. Nous faisons plutôt référence ici à des centres de recherche fondamentale où des scientifiques pourraient se consacrer entièrement à leur recherche. Nous n'incluons pas les « universitaires », parce que nous croyons que le genre de recherche qu'ils effectuent dans le domaine des sciences humaines et sociales, peut, dans la plupart des cas, se faire à l'intérieur du cadre de fonctionnement universitaire, si les dispositions nécessaires sont prises pour leur permettre de prendre des congés sabbatiques (par exemple, le rétablissement du programme de bourses annulé par le CRSHC en octobre 1986). Par ailleurs, nous ne souhaitons pas exclure les recherches en sciences sociales ou en médecine qui sont susceptibles d'influencer la recherche fondamentale en sciences naturelles.

Autrefois, la recherche scientifique fondamentale ne nécessitait que l'apport de scientifiques compétents et consciencieux dotés du matériel nécessaire. Depuis, au moins deux nouvelles considérations sont venues s'ajouter à cette liste. D'abord, la rapidité avec laquelle la recherche évolue et l'inadaptation des structures traditionnelles des universités aux réalités à l'étude forcent les établissements d'enseignement à mettre l'accent sur la coopération. Ensuite, le matériel de pointe dans certains domaines, en particulier dans celui des sciences naturelles, coûte tellement cher qu'il faut le rentabiliser en le partageant entre plusieurs utilisateurs.

Nous croyons que la recherche fondamentale a plus de chance d'être rentable et concluante si elle est effectuée en milieu universitaire. D'abord, les questions, l'enthousiasme et l'encouragement des meilleurs étudiants contribuent à motiver et à épauler le chercheur. En un sens, c'est là un élément catalyseur. Nous serions en faveur d'une entente en vertu de laquelle un scientifique qui, par exemple, consacrerait un tiers de son temps à l'enseignement, recevrait un tiers de son salaire de l'université même.

Qu'est-ce qui doit être financé au juste? Le modèle du projet est sans doute attrayant : il exige l'énoncé des objectifs, la description des

méthodes et l'établissement d'un échéancier — tous des éléments très importants pour l'administrateur consciencieux qui se sent obligé de démontrer que l'argent investi sera utilisé à des fins rentables. Malheureusement, la recherche fondamentale ne peut souvent s'accommoder d'un cadre aussi rigide. Par conséquent, la totalité des coûts des programmes de recherche à long terme doit être financée à même les principales sources de financement des activités de certains centres de recherche rattachés à des établissements précis.

Supposons que le gouvernement du Canada consente à financer les programmes de recherche de certains centres rattachés à des universités canadiennes. Comment va-t-il choisir les centres qui vont bénéficier de son aide? D'aucuns vont prétendre que les universités dont la réputation est déjà établie dans le domaine de la recherche doivent recevoir la priorité. D'autres diront qu'étant donné que la bonne réputation acquise par certains établissements leur sert souvent de prétexte pour s'asseoir sur leurs lauriers, il est bon, ne serait-ce qu'à des fins de justice et d'efficacité, de forcer ces établissements à se mesurer fréquemment aux institutions rivales. Est-il besoin de rappeler aux Canadiens que le choix de la ville appelée à devenir la capitale du Canada s'est avéré trop difficile pour les hommes politiques de l'époque et qu'ils ont jugé bon, malgré les « conseils royaux », de choisir une ville jusqu'alors peu connue, en l'occurrence Ottawa? Pourtant, à l'heure actuelle, nous avons bien des raisons de croire que les investissements et les réalisations du passé devraient servir de fondement aux travaux futurs. Nous ne pouvons nous permettre de recommencer à neuf dans un environnement strictement fédéral.

Nous croyons que, quel que soit leur emplacement, ces centres de recherche seront grandement profitables à toutes les universités canadiennes et, de fait, à tous les Canadiens s'ils sont bien administrés et reçoivent un financement suffisant. Sans ces centres, nous serons obligés de dépendre de plus en plus des universités étrangères pour le recrutement de nouveaux professeurs et l'échange de nouvelles idées et découvertes.

Conclusions

Dans ce chapitre, nous avons soutenu qu'il faut améliorer les modes de financement pour obtenir une recherche de qualité. S'il est vrai qu'il faut investir plus d'argent, le Comité ne croit toutefois pas qu'il serait profitable au Canada d'augmenter les budgets de recherche — sous prétexte que, mieux elle sera financée, meilleure sera la recherche. Certes, il faut des fonds suffisants pour générer l'excellence dans la recherche, mais cela n'est pas suffisant. L'analyse présentée dans ce chapitre permet de faire ressortir un certain nombre de lacunes dans la

façon dont le gouvernement canadien finance la recherche. Dans cette partie consacrée à nos conclusions, nous rassemblons maintenant ces idées et formulons des recommandations sur un certain nombre de sujets.

D'abord, il faut plus d'argent pour absorber les frais généraux de la recherche. L'ancienne méthode qui consistait à acquitter ces frais à même les subventions générales de fonctionnement accordées par les provinces ne peut plus s'appliquer. Si le gouvernement veut accroître la qualité de la recherche financée à même les subventions fédérales accordées aux conseils subventionnaires, il doit être prêt à en assumer les frais généraux. Nous avons déjà indiqué que le gouvernement fédéral devrait prendre sans délai des mesures pour absorber les frais généraux de la recherche. Nous croyons qu'il lui en coûterait ainsi 500 millions de dollars et plus par année. Les détails de ce financement devraient être établis de concert avec les ministères fédéraux concernés, les trois conseils subventionnaires responsables de l'administration de ces fonds et d'autres organismes gouvernementaux intéressés.

Ensuite, bien que le Comité soit en faveur d'une hausse des budgets des conseils subventionnaires au titre des frais généraux, il ne croit pas que ceux-ci devraient disposer, au cours des cinq prochaines années, de subventions plus élevées pour financer leurs activités actuelles. En effet, les conseils subventionnaires ont déjà accès à une nouvelle source de financement depuis l'adoption récente de la formule de « financement équivalent ». Quoi qu'il en soit, nous croyons que les conseils doivent faire un plus grand effort pour reconnaître et respecter les priorités du pays. Nous estimons que, plutôt que d'exhorter le gouvernement à accroître leurs budgets, ils devraient envisager la possibilité de réaffecter leurs fonds actuels de façon à tenir compte des intérêts du public. Les bénéficiaires de subventions doivent, pour leur part, reconnaître que les fonds qu'ils reçoivent sont pris à même le trésor public et que, pour cette raison, il leur faut rendre compte de la façon dont cet argent est utilisé. **Le Comité recommande que les conseils subventionnaires trouvent des façons de communiquer au public les résultats des travaux qu'ils financent et mettent en place des mécanismes permanents à cette fin.**

Enfin, nous avons abordé dans notre étude la question de la détérioration de la qualité de la recherche, en particulier dans le domaine des sciences naturelles. Selon nous, cette détérioration s'explique par le fait que le CRSNGC finance principalement des chercheurs isolés, quel que soit l'endroit où ceux-ci se trouvent. Si cette solution s'applique très bien au financement des travaux universitaires courants, elle n'est pas de nature à favoriser la création des réseaux nécessaires pour atteindre l'excellence dans la recherche.

Nous recommandons également la création d'un Conseil des centres de recherche chargé d'accorder des subventions pour financer la totalité des coûts de la recherche fondamentale dans le domaine des sciences naturelles et d'absorber les frais de fonctionnement des centres de recherche dont les programmes sont approuvés. Ces centres seraient situés dans certaines universités canadiennes et seraient en mesure de faire de la recherche de classe internationale. L'argent des subventions proviendrait d'un fonds distinct dont le montant devrait être déduit des budgets actuellement accordés aux conseils subventionnaires. Nous croyons que le choix des centres pouvant bénéficier d'une aide financière ne devrait pas se faire dans le cadre du système de révision habituellement utilisé au Canada. Ce système semble bien fonctionner dans la mesure où il sert exclusivement à décider de la répartition des subventions entre divers établissements reconnus — tâche qui exige la formation d'un jury (ou d'un comité) composé de spécialistes de chaque domaine de spécialité et l'examen de douzaines de demandes détaillées. Le mandat auquel nous faisons allusion ici exigerait plutôt du jury qu'il prenne quelques décisions d'une importance capitale après une première et une deuxième évaluation. Nous recommandons que le Conseil des centres de recherche soit composé de dix ou douze universitaires et scientifiques de classe internationale, dont trois ou quatre proviendraient de pays étrangers, qui se réuniraient une fois l'an après la période initiale et dont les fonctions administratives seraient assumées par le CRSNGC.

Le Conseil devrait recevoir au moins 100 millions de dollars par année pour une période initiale de dix ans. Son efficacité devrait être réévaluée à la fin de cette période.

Nous voulons enfin insister sur le fait que seules les principales activités des centres devraient être financées, le succès ou l'échec des activités d'un centre ne devant pas dépendre d'une seule personne. Par ailleurs, il ne devrait pas incomber au gouvernement de déterminer l'excellence : les chercheurs qui ont fait leurs preuves devraient obtenir une subvention. Il s'agit de soutenir l'excellence déjà démontrée, non pas de la susciter.

Chapitre 5

Les thèmes choisis

Introduction

Un certain nombre de questions auxquelles les témoins et les membres du Comité attachaient de l'importance n'ont pas été soulevées dans les chapitres précédents, notamment les quatre points suivants qui méritent d'être approfondis :

1. les étudiants étrangers,
2. l'aide financière aux étudiants,
3. l'obligation de rendre compte,
4. le renouvellement du corps enseignant.

Les étudiants étrangers

Les difficultés financières des étudiants étrangers au Canada ainsi que les politiques des deux ordres de gouvernement à leur égard nous ont semblé préoccuper nombre de témoins qui ont comparu devant le Comité. Au niveau provincial, la question qui semble probablement frustrer le plus les étudiants étrangers, c'est d'avoir à acquitter des frais de scolarité qui sont jusqu'à dix fois supérieurs à ceux des étudiants canadiens. Le tableau 5.1 présente un éventail des frais exigés par les établissements et révèle que, sur les sept provinces qui imposent des frais de scolarité majorés aux étudiants étrangers, c'est en Ontario et au Québec que l'écart est le plus élevé, tandis qu'il est le plus faible en Alberta. On a soutenu que, depuis l'adoption d'un régime différent pour les ressortissants étrangers, on avait constaté une baisse du nombre d'étudiants étrangers dans les universités canadiennes, qui est passé de 36 075, en 1982-1983, à 33 501, en 1984-1985. Cette baisse a toutefois été inégale : les inscriptions d'étudiants étrangers ont diminué dans certaines provinces où les frais de scolarité sont les mêmes pour tous, tandis qu'elles ont augmenté dans une autre qui impose des frais plus élevés aux étrangers¹.

¹. Comité mixte spécial sur les relations extérieures du Canada, *Indépendance et internationalisme*, Ottawa, juin 1986, p. 102.

Tableau 5.1
Frais moyens de scolarité pour les étudiants à plein temps, par province
1985-1986

	T.-N.*	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	QC	Ont.	Man.*	Sask.*	Alb.	C.-B.°
ÉTUDIANTS CANADIENS										
Premier cycle										
Arts	980	1 350	1 480	1 370	530	1 200	880	1 070	860	1 380
Commerce	980	1 350	1 480	1 390	510	1 200	1 050	1 070	860	1 370
Génie	980	1 350	1 430	1 390	500	1 300	1 150	1 120	1 060	1 480
Médecine	980	—	1 830	—	590	1 570	1 660	1 500	1 470	2 200
Sciences	980	1 350	1 460	1 390	550	1 240	970	1 070	860	1 390
Deuxième cycle	710	—	1 650	1 460	510	1 250	1 170	1 190	1 580	1 590
ÉTUDIANTS ÉTRANGERS*										
Premier cycle										
Arts		3 050	3 230	3 070	5 810	4 410			1 290	3 040
Commerce		3 050	3 230	3 090	5 810	4 580			1 290	3 200
Génie		3 050	3 140	3 090	6 000	6 920			1 590	3 350
Médecine		—	3 530	—	5 800	7 080			2 210	5 500
Sciences		3 050	3 170	3 090	5 810	4 410			1 290	3 040
Deuxième cycle		—	3 500	2 850	6 230	6 230			2 620	1 750

* Terre-Neuve, le Manitoba et la Saskatchewan n'imposent pas de frais de scolarité différents.

° Ne comprend pas l'Université Trinity Western.

Source : Association des universités et collèges du Canada, *Compendium des statistiques concernant les universités, édition 1985*, Ottawa, 1985.

Les étudiants étrangers qui fréquentent les universités canadiennes viennent de diverses parties du monde. En 1984-1985, plus de 55 % d'entre eux étaient originaires d'Asie (30 % de Hong Kong et 11 % de la Malaisie). Quelque 13 % venaient d'Afrique, 9 % d'Europe et autant des États-Unis².

Outre les frais de scolarité plus élevés, les étudiants étrangers sont aussi assujettis par le gouvernement fédéral à un nombre déconcertant de restrictions ou de frais. Ils doivent payer 50 \$ pour leur visa; sauf les étudiants de deuxième cycle, qui peuvent faire certains travaux sur le campus et qui doivent cotiser à l'assurance-chômage et au Régime de pensions du Canada, ils n'ont pas le droit de travailler. Les femmes qui viennent au Canada munies d'un visa d'étudiants et qui donnent naissance à des enfants ici ont droit aux allocations familiales mais elles doivent parfois attendre longtemps avant de toucher un premier chèque.

Les étudiants étrangers sont pour le Canada un atout important. Le Bureau canadien de l'éducation internationale (BCEI) faisait ainsi le bilan de leur apport dans le mémoire qu'il a présenté au Comité :

1. Ils contribuent à l'enrichissement de la recherche et à l'excellence des établissements au Canada.
2. Ils permettent une meilleure compréhension internationale grâce aux échanges interculturels.
3. Ils représentent bien des avantages commerciaux.
4. Ils améliorent l'image du Canada à l'étranger.
5. Ils facilitent la confiance et la paix internationales.

Entre autres, on a beaucoup insisté sur les retombées économiques directes dont bénéficient les Canadiens grâce aux sommes dépensées par les étudiants étrangers. Selon une étude, ces avantages seraient de l'ordre de 345 millions de dollars pour un coût de 62 millions de dollars³.

Ces 345 millions de dollars représentent presque exclusivement les dépenses engagées au Canada pour les déplacements, la subsistance, l'habillement, l'hébergement et les loisirs. On ne peut nier l'effet multiplicateur de ces dépenses, mais nous hésitons à croire, comme beaucoup le prétendent, que, parce que le programme est moins coûteux, il ne coûte finalement rien aux contribuables canadiens. Non seulement un tel raisonnement est-il simpliste, mais on ne peut ainsi

² Max von Zur-Muehlen, *International Students in Canada, 1973-74 to 1985-86*, Ottawa, Statistique Canada, décembre 1984.

³ Bureau canadien de l'éducation internationale, *Analyses avantages-coûts de la présence d'étudiants étrangers au Canada*, mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des finances nationales, Ottawa, mars 1986, p. 9.

dresser un bilan fidèle en inscrivant à l'actif les sommes dépensées par les étudiants dans l'entreprise privée pour l'achat de biens et services et au passif les sommes engagées par le gouvernement pour le financement de l'éducation. Notre point de vue sur cette question est d'ailleurs confirmé dans l'étude approfondie intitulée *Mutual Advantage*, effectuée par le gouvernement australien⁴.

À nous voir douter que les avantages découlant de la présence des étudiants étrangers pour le Canada soient ainsi quantifiables, on pourrait nous taxer de vouloir affaiblir l'argument à l'appui des frais de scolarité égaux. Bien d'autres raisons peuvent être invoquées pour justifier la présence des étudiants étrangers et l'abolition des écarts entre les frais de scolarité; nous en avons énuméré quelques-uns. Mais, **quels que soient les coûts ou les avantages de la présence de ces étudiants au Canada, l'imposition de frais de scolarité majorés aux ressortissants étrangers relève des gouvernements provinciaux et des universités, et le gouvernement fédéral devrait se garder d'intervenir dans ce domaine.** Si le gouvernement fédéral est convaincu que ces écarts sont prohibitifs, il devrait alors combler lui-même la différence ou essayer de faire comprendre aux provinces qu'en agissant ainsi, elles ne servent pas l'intérêt national.

En dernière analyse, **le Comité n'est pas convaincu que, dans une perspective nationale, l'imposition de frais de scolarité inégaux soit injustifiée.** La Nouvelle-Zélande, l'Australie et le Royaume-Uni imposent des frais différents aux étudiants étrangers (au Royaume-Uni, on offre des bourses spéciales pour aider ces étudiants à acquitter ce supplément). Aux États-Unis, chaque État impose aux étudiants d'un autre État des frais additionnels qui équivalent finalement à ceux que versent les étudiants étrangers. Les provinces renoncent déjà à ce supplément en faveur de quelque 3 500 étudiants qui fréquentent les universités canadiennes en vertu d'un programme de parrainage du gouvernement fédéral.

Nous estimons toutefois qu'il faudrait harmoniser les politiques fédérales et provinciales. Dans cet esprit, nous appuyons les recommandations du Comité mixte spécial sur les relations extérieures du Canada :

Nous recommandons que le gouvernement fédéral prépare un énoncé des buts et des objectifs nationaux à propos des étudiants étrangers et nous encourageons les provinces à en faire autant. Ces énoncés devront ensuite être discutés lors d'une conférence des premiers ministres afin d'en arriver à une ligne de conduite aussi cohérente que possible⁵.

⁴. Australie, Committee of Review of Private Overseas Student Policy, *Mutual Advantage*, Canberra, Service de publication du gouvernement australien, 1985, p. 69 et 70.

⁵. Comité mixte, *Indépendance et internationalisme*, p. 104.

Enfin, le gouvernement fédéral peut agir indépendamment des provinces dans certains secteurs, par exemple au chapitre des cotisations des étudiants étrangers au Régime de pensions du Canada et à l'assurance-chômage, des droits de visa, et des délais de carence relativement aux allocations familiales. Ces questions devraient être examinées parallèlement à l'élaboration d'un énoncé d'objectifs nationaux en prévision d'une prochaine conférence des premiers ministres.

L'aide financière aux étudiants

Les frais de scolarité varient considérablement d'un établissement universitaire à l'autre et d'une province à l'autre. Ils peuvent aller d'un minimum de quelque 500 \$ au Québec à un maximum de 1 500 \$ en Ontario. Au cours des dix dernières années, le pourcentage des frais de scolarité par rapport au réseau de fonctionnement des universités est resté assez stable (13 à 16 %)⁶. Certains rapports récents comme ceux de la Nova Scotia Royal Commission on Post-Secondary Education et de la commission Bovey, en Ontario, recommandent une augmentation générale des frais de scolarité en invoquant que les universités sont à court de fonds, qu'elles considèrent les frais de scolarité comme à peu près le seul moyen d'accroître leurs revenus et, partant, de se libérer de leur dépendance presque exclusive à l'égard des gouvernements.

D'après Douglas Wright, ces augmentations se justifieraient du fait que, même si le pourcentage des frais de scolarité, par rapport au revenu de fonctionnement des universités, est demeuré plutôt stable, il a diminué en pourcentage par rapport à la rémunération future des diplômés du deuxième cycle⁷. Par conséquent, si les frais de scolarité sont considérés comme un investissement, le taux de rendement de cet investissement augmente. L'autre argument en faveur d'un relèvement des frais veut que les étudiants, en tant que premiers bénéficiaires de l'enseignement universitaire, devraient assumer une plus grande partie des coûts. Dans son rapport, la Nova Scotia Royal Commission on Post-Secondary Education appuie cet argument de la façon suivante :

Après de longues délibérations, la Commission conclut que les étudiants, en tant que premiers bénéficiaires de l'enseignement universitaire, doivent assumer une plus grande part du coût de leur formation. L'argument selon lequel l'enseignement universitaire

6. Les pourcentages des frais de scolarité, par rapport aux revenus totaux des universités, ont varié entre 9 et 11 % au cours de la même période. Le revenu total des universités diffère du revenu de fonctionnement en ce sens que le premier comprend le revenu tiré de la recherche, de comptes en fiducie et de comptes spéciaux, mais exclut les revenus provenant d'activités commerciales et de la location de locaux ou d'installations.

7. Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, 1^{ère} session, 33^e législature, 1984-1985-1986, fascicule n° 24, p. 7.

devrait être offert à moindre coût n'est pas aussi fondé que l'argument en faveur de l'enseignement primaire et secondaire gratuit ou à faible coût⁸.

Un témoin, Sonny Flanagan, président de la Fédération des étudiants de l'Université de Waterloo, a déclaré qu'avant d'augmenter les frais, la société doit déterminer la part du revenu total de fonctionnement des universités que devraient représenter les frais de scolarité.

Je crois qu'il vous faut fixer ce ratio et vous y tenir. Ainsi, il faut tout d'abord déterminer ce que le contribuable et ce que l'étudiant doivent respectivement payer pour aller à l'université, et fixer ensuite la part du gouvernement fédéral et des provinces et, enfin, obtenir des trois groupes intéressés qu'ils s'engagent fermement à payer la somme fixée en vue de l'éducation de nos jeunes et du financement de l'avenir (...). À l'heure actuelle, les trois groupes se battent les uns contre les autres et il ne semble en résulter qu'une diminution de la qualité de l'enseignement. Celle-ci semble se dégrader de plus en plus, ce qui signifie que le Canada, un jour ou l'autre, ne sera doté que d'un système d'enseignement de troisième ordre⁹.

La Nova Scotia Royal Commission on Post-Secondary Education conclut que les frais de scolarité devraient croître progressivement pour atteindre, au bout du compte, le niveau optimal de 50 % des coûts d'enseignement. Si l'on s'en était tenu à ce principe, les frais de scolarité des étudiants de premier cycle en arts et en sciences en Nouvelle-Écosse se seraient élevés à 2 175 \$ en 1983-1984¹⁰. La commission Bovey avait recommandé de hausser à 25 % des coûts de fonctionnement les frais de scolarité des étudiants en arts et en sciences¹¹. En 1983-1984, les frais de scolarité des étudiants de premier cycle inscrits en arts et en sciences en Ontario s'élevaient à quelque 800 \$, soit 16 % des coûts de fonctionnement universitaire. Les propositions de la commission Bovey auraient eu pour effet d'accroître les frais de scolarité de quelque 450 \$. Il est intéressant de noter qu'en 1946, les frais de scolarité en Ontario représentaient quelque 38 % des coûts de fonctionnement des universités.

Outre ceux qui préconisent une augmentation des frais de scolarité universitaire, beaucoup sont en faveur de leur déreglementation ou de

8. Nova Scotia Royal Commission on Post-Secondary Education, *Report*, Halifax, 1985, p. 3-50.

9. Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, fascicule n° 24, p. 25.

10. Nova Scotia Royal Commission on Post-Secondary Education, *Report*, p. 3-50.

11. Commission chargée d'étudier l'avenir des universités de l'Ontario (commission Bovey), *Les universités de l'Ontario : options pour l'avenir*, décembre 1984, p. 28.

leur libéralisation. La commission Macdonald appuyait cette mesure en ces termes :

En réservant un plus grand contrôle aux établissements d'enseignement sur la structure de leurs frais de scolarité, on constaterait sans doute des variations plus importantes de frais entre les programmes et, en particulier, entre les établissements en fonction des coûts et de la nature des programmes dispensés. Certains offriraient probablement un enseignement à bas prix, sans fioritures, alors que d'autres offriraient un enseignement intensif, de plus haute qualité, visant des niveaux élevés de rendement¹².

Ce besoin de déréglementation est attesté par nombre d'intéressés : par des gens d'affaires, comme David G. Vice, et par des universitaires, comme Ron Watts. Les étudiants, quant à eux, ont hésité à se prononcer et ont considéré que la déréglementation pouvait conduire à la création d'universités « sans fioritures » et à des diplômés universitaires de seconde catégorie.

D'autres, comme Gilles Paquet, vice-président du Réseau canadien de recherche pour l'enseignement supérieur, ont dit considérer la déréglementation comme un moyen pouvant permettre aux universités de se spécialiser dans certains domaines :

Il me semble que certaines universités, l'Université de Toronto, l'Université de la Colombie-Britannique, l'Université McGill et peut-être d'autres comme l'Université Laval et l'Université de Montréal, ont la vocation d'écouter le monde entier. Mais nous ne pouvons nous permettre que quelques universités pareilles. J'aime l'idée qu'a eue l'Ontario de rationaliser son système, bien qu'elle y ait échoué, faute de volonté. Nous avons dit que l'Université de Waterloo était un succès parce qu'elle ne voulait pas être tout pour tout le monde; elle a plutôt décidé d'exceller dans un domaine en particulier. Je crois que chaque université offre des avantages et qu'il faudrait lui permettre de choisir le domaine dans lequel elle se sent le plus compétente¹³.

D'après les témoignages entendus, un seul aspect semble rallier les intervenants : toute modification des frais de scolarité aurait une incidence sur les besoins d'aide financière des étudiants. Cette question doit être étudiée en profondeur. Les étudiants qui reçoivent l'aide fédérale aussi bien que provinciale ne sont pas tous traités sur un pied d'égalité; dans certaines provinces, la portion subvention est beaucoup plus généreuse que dans d'autres. Cela influe sur leur mobilité. **Le Comité croit que, compte tenu de l'ampleur de la contribution fédérale au Programme canadien de prêts aux étudiants, le Parlement devrait de**

¹². Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (commission Macdonald), *Rapport*, vol. 2, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985, p. 827.

¹³. Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, fascicule n° 23, p. 18 et 19.

toute urgence commander une étude sur l'aide canadienne aux étudiants dans le cadre de laquelle les rôles respectifs des deux ordres de gouvernement seraient réévalués.

L'obligation de rendre compte

Dans le chapitre 2, nous avons évalué le FPE et l'avons jugé en général lacunaire. Les objectifs sur lesquels se fonde cette évaluation ont été tirés de déclarations publiques portant sur le programme au moment de sa mise sur pied; or, aucun de ces objectifs ne portait sur l'obligation de rendre compte. Pourtant, c'est cet aspect qui, au regard de ce programme, a le plus préoccupé les politiciens depuis cinq ans. L'honorable Serge Joyal, ancien secrétaire d'État, reprochait aux provinces de n'avoir pas transféré intégralement les fonds fédéraux aux universités¹⁴. Quant à A.W. Johnson, c'est ainsi qu'il avait résumé la position de nombreux politiciens fédéraux à l'égard du FPE :

Ni le Parlement ni les contribuables canadiens n'ont l'assurance que les fonds affectés par le Parlement et transférés aux provinces pour les fins de l'enseignement postsecondaire sont bel et bien utilisés entièrement à cette fin (...). Si les universités et collèges avaient reçu des provinces des subventions d'exploitation majorées du même taux que l'augmentation des paiements de transfert fiscaux fédéraux aux provinces, ils recevraient 3 milliards de dollars de plus qu'à l'heure actuelle¹⁵.

Dans son rapport au secrétaire d'État, M. Johnson préconisait d'abolir la formule actuelle du FPE; il proposait de limiter la croissance des transferts fédéraux aux provinces à celle des subventions que versent les provinces à leurs établissements¹⁶. D'autres témoins se sont exprimés en faveur d'ententes semblables car les universités sont, à leur avis, insuffisamment financées et les provinces ne sont pas tenues de justifier leur utilisation des transferts au titre du FPE. En élaborant sa proposition et en critiquant la formule du FPE qui ne prévoit aucune obligation redditionnelle, M. Johnson estimait que ces ententes prêtaient le flanc à la critique. Selon lui, elles étaient :

vulnérables dans le sens suivant : je dis dans ce rapport (avec peut-être un peu plus de retenue que je le dis maintenant) que je serais surpris de voir un organisme législatif accorder longtemps, voire indéfiniment, des subventions qui n'ont aucun but, et hypothéquer

¹⁴. Chambre des Communes, Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques, *Procès-verbaux et témoignages*, fascicule n° 3, 21 février 1984, p. 6.

¹⁵. Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, fascicule n° 13, p. 9.

¹⁶. A.W. Johnson, *Pour une meilleure orientation du financement de l'enseignement postsecondaire et de la recherche par le gouvernement du Canada : rapport destiné au Secrétariat d'État du Canada*, Ottawa, 13 mai 1985.

ainsi le Trésor. Une subvention inconditionnelle aux fins de la péréquation, c'est-à-dire de l'égalisation des revenus des provinces a un but (...). Une subvention fédérale qui comporte un stimulant, comme la formule que nous proposons, à l'égard des dépenses provinciales consacrées à l'enseignement supérieur, a un certain but. Mais j'estime que (...) [pour une subvention inconditionnelle], le Parlement devrait dire clairement qu'il n'a pas d'objectif sauf de mettre de l'argent à la disposition du Trésor provincial. Je ne crois pas que les gouvernements provinciaux continueront longtemps à dire qu'ils ne réduiront pas tel ou tel programme. Si nous envisageons une façon d'économiser, je serais malheureusement tenté de dire, si je faisais partie d'un gouvernement provincial, qu'une subvention inconditionnelle aux municipalités n'a aucun but apparent et qu'il faut l'éliminer. J'aurais la même tentation si je faisais partie du gouvernement fédéral. C'est dans ce sens que je dis le mot « vulnérables¹⁷ ».

Lorsqu'on leur reproche d'utiliser les transferts au comptant aussi bien que les transferts fiscaux au titre de l'enseignement postsecondaire sans égard à la responsabilité financière envers le gouvernement fédéral, les trésoriers provinciaux déclarent généralement que ces transferts ne sont assortis d'aucune condition ou obligation de rendre compte. Ils estiment, par conséquent, pouvoir engager les fonds aux fins qui leur semblent le plus appropriées.

L'absence d'obligation financière et la vulnérabilité des transferts ne sont pas propres au FPE. Elles suscitent des inquiétudes toutes les fois que des fonds fédéraux sont affectés à des secteurs de compétence provinciale, comme le mentionne le rapport de la commission Macdonald. Les prochaines pages s'inspirent largement d'une section du chapitre 22 de ce rapport, intitulée « Le pouvoir fédéral de dépenser ».

L'utilisation du pouvoir fédéral de dépenser serait justifiée par l'article 91 (1A) de la *Loi constitutionnelle de 1867* visant « la dette et la propriété publiques » ainsi que par l'article 102 qui autorise la création d'un fonds consolidé du revenu. Selon certains, ces dispositions confèreraient au gouvernement fédéral le droit d'affecter des fonds à n'importe quelle fin, pourvu que la législation ne crée pas un cadre réglementaire qui empiète sur les pouvoirs provinciaux.

Les tribunaux n'ont pas vraiment tenté d'établir la constitutionnalité du pouvoir de dépenser. Les accords prévoyant le partage des frais n'ont pas été judiciairement contestés et il ne semble pas qu'il y ait de restriction constitutionnelle au pouvoir du gouvernement fédéral d'accorder des subventions conditionnelles aux provinces. Celles-ci

¹⁷. Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, fascicule n° 13, p. 23.

peuvent les refuser; mais politiquement, ce pouvoir est parfois plus théorique que réel.

Le pouvoir fédéral de dépenser donne au système fédéral la souplesse qui lui est nécessaire, mais il peut par ailleurs saper les responsabilités provinciales. Les conditions imposées par le gouvernement fédéral, surtout dans les programmes à frais partagés, peuvent entraver les provinces et les empêcher de rationaliser, par exemple, leur système d'enseignement postsecondaire. Le FPE voulait éviter ces écueils, mais il a échoué. Tandis que le gouvernement du Canada transfère des fonds et des points d'impôt pour soutenir l'enseignement postsecondaire, les provinces, elles, peuvent réduire leur budget de l'enseignement postsecondaire et réaffecter les fonds fédéraux à d'autres fins.

Somme toute, la formule de financement des programmes établis ne prévoit aucune obligation de rendre compte. Voici comment la commission Macdonald résume cet échec :

Les provinces dépensent des sommes d'argent qu'elles n'ont pas eu à collecter. Le gouvernement fédéral, pour sa part, transfère des fonds aux provinces, en exerçant très peu de contrôle sur la manière dont elles dépensent cet argent. Les citoyens ne peuvent tenir le gouvernement fédéral responsable, puisqu'ils reçoivent les services non pas directement de celui-ci, mais par l'intermédiaire des provinces. De même, le Parlement ne peut tenir le gouvernement fédéral responsable, puisque ce dernier est dans l'impossibilité d'indiquer de manière précise comment les fonds ont été utilisés. En vertu des arrangements financiers des programmes établis, la rupture entre les montants transférés et les coûts associés aux programmes, ainsi que l'absence de normes de mise en application efficace des programmes ou de mécanismes d'application, ont contribué à accentuer le problème¹⁸.

Pour satisfaire les critères de responsabilité financière auxquels les parlements tiennent avec raison, trois types de collaboration fédérale-provinciale s'offrent à nous :

1. l'établissement de programmes à frais partagés assortis de conditions détaillées;
2. la dissociation par le transfert des responsabilités du programme au gouvernement fédéral; ou
3. la dissociation par le transfert des ressources financières voulues aux provinces.

¹⁸. Commission Macdonald, *Rapport*, vol. 3, p. 277 et 278.

La Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces (la commission Rowell-Sirois) s'était acharnée, en 1937, à décrire les problèmes qui pourraient résulter des ententes de frais partagés et de la division des responsabilités.

Mais les gouvernements fédéral et provinciaux maintenant administrent conjointement des entreprises dont la bonne exécution réclame une collaboration positive et pratique. Deux administrations distinctes, n'ayant l'une sur l'autre aucune autorité, doivent s'accorder sur les buts à atteindre, sur les moyens à prendre et sur l'adaptation journalière de ces moyens à de nouvelles situations. Cependant, il se présente toujours de nombreuses questions sur lesquelles les intérêts du Dominion et ceux des provinces ne marchent pas de pair. Ces divergences mènent à des désaccords qui ne peuvent être résolus par appel aux tribunaux parce qu'elles ne touchent pas à des pouvoirs constitutionnels définis. Ce sont des désaccords sur des matières dont la constitution entendait le règlement distinct au gré du gouvernement compétent¹⁹.

La commission avait également formulé une mise en garde contre les ententes de frais partagés ou les subventions conditionnelles, et avait préconisé un cloisonnement total des responsabilités.

L'histoire des subventions conditionnelles nous porte à nous demander si l'administration commune des services, par le Dominion et une province, constitue jamais un moyen efficace de surmonter les difficultés d'ordre constitutionnel. Lorsque la compétence législative sur un sujet donné est partagée, il faut ordinairement souhaiter que ces pouvoirs soient centralisés dans une administration unique, si l'on veut obtenir l'unité dans l'administration²⁰.

Dans le cas de l'enseignement postsecondaire, on pourrait atteindre cet objectif en remettant à l'un ou l'autre des deux ordres de gouvernement à la fois les compétences et les ressources financières voulues. La commission Macdonald a appuyé en ces termes les conclusions du rapport Rowell-Sirois :

La Commission estime, dans la foulée du rapport de la Commission Rowell-Sirois, qu'en principe le gouvernement fédéral ne devrait avoir recours à la formule des programmes à frais partagés qu'en dernier ressort plutôt qu'en premier lieu. En effet, il serait souhaitable que dans plusieurs cas, les activités reliées aux programmes à frais partagés concordent entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Cependant, il semble qu'en général, l'esprit de responsabilité et le caractère défini des champs d'activités soient mieux garantis lorsqu'un gouvernement établit des programmes dans le domaine de ses compétences²¹.

¹⁹. Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, *Rapport*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1981, p. 25.

²⁰. *Ibid.*, p. 29.

²¹. Commission Macdonald, *Rapport*, vol. 3, p. 281.

Il ne fait aucun doute que la qualité de l'enseignement postsecondaire et de la recherche est d'intérêt national, mais toute tentative du gouvernement fédéral de réaliser cet objectif serait vaine, vu qu'il ne dispose pas des compétences voulues. On nous a dit que la qualité de l'enseignement supérieur au Canada se dégrade, que l'administration des universités laisse à désirer, que les administrateurs évitent ou refusent de faire face aux conséquences d'une éventuelle pénurie de ressources, qu'ils négligent de se doter d'une planification stratégique, que les syndicats et le système de la permanence sont en train de miner la qualité de l'enseignement, que les normes d'admission sont trop faibles et variables, et que les écoles secondaires préparent mal les jeunes à l'université. Voilà, nous a-t-on dit, les principaux problèmes dont souffrent les universités. Les provinces ont la compétence nécessaire pour régler ces problèmes mais ne disposent pas des ressources nécessaires. Le gouvernement fédéral, quant à lui, dispose des ressources mais non des compétences. **Le Comité est d'avis que le moment est venu de répartir les responsabilités entre les deux ordres de gouvernement dans le secteur de l'enseignement postsecondaire au Canada; la dissociation des obligations respectives des deux ordres de gouvernement est la seule solution possible si nous voulons assurer une gestion efficace et responsable des fonds tout en définissant, une fois pour toutes, à qui il incombe de garantir un enseignement postsecondaire de haute qualité.** Dans le dernier chapitre, nous formulerons quelques propositions où nous préciserons comment devrait se concrétiser cette dissociation.

Le renouvellement du corps enseignant

Les tribunaux provinciaux ayant été récemment invités à se pencher sur la constitutionnalité de la retraite obligatoire à 65 ans dans le cas des professeurs d'université, la question du renouvellement du corps enseignant s'est posée plus que jamais. Si les tribunaux jugent que la retraite obligatoire contrevient à la Charte des droits, il ne sera plus possible d'exiger des professeurs titulaires qu'ils prennent leur retraite et il sera d'autant plus difficile d'assurer une place aux plus jeunes.

Toutefois, la question déborde le cadre de la seule retraite obligatoire. Depuis cinq ans, le corps enseignant n'a pratiquement pas augmenté en dépit de l'accroissement du nombre des étudiants. En fait, la proportion des titulaires a augmenté par rapport à celle des postes subalternes, comme l'indique le tableau 5.2. En 1975, on comptait 30 000 professeurs d'université à plein temps dont 26 % étaient des titulaires et 31 % des adjoints. Cinq ans plus tard, le nombre des professeurs s'était accru de 8 % pour atteindre 33 000 alors que le nombre des étudiants à plein temps avait progressé de 9 %. Entretemps, le nombre des professeurs titulaires était passé à 31 %, soit 5 % de plus,

tandis que celui des professeurs subalternes avait diminué de 7 % pour tomber à 24 %. Trois ans plus tard, le corps enseignant avait augmenté de 3 % alors que le taux de fréquentation des étudiants à plein temps s'était accru de 19 %; le nombre des professeurs titulaires s'élevait à 33 %, tandis que celui des professeurs adjoints avait baissé à 20 %. En 1965-1966, les deux catégories de postes supérieurs regroupaient 40 % du corps professoral, tandis que dix-huit ans plus tard, ils forment maintenant 70 % de l'effectif.

Tableau 5.2

**Répartition des professeurs à plein temps
dans les universités canadiennes selon leur fonction
pour certaines années
1965-1966 à 1983-1984
(en pourcentage)**

Fonction	1965- 1966	1975- 1976	1980- 1981	1981- 1982	1982- 1983	1983- 1984*
Nombre total	12 085	30 784	33 299	33 600	34 074	34 418
Professeur titulaire	20	26	31	33	32	33
Professeur agrégé	24	36	40	40	38	37
Professeur adjoint	33	31	24	23	20	20
Autres	23	7	5	5	10	9

* Les données pour les universités québécoises ne sont pas disponibles pour 1983-1984; les données pour 1982-1983 ont été substituées.

Source: Association des universités et collèges du Canada, *Compendium des statistiques concernant les universités, édition 1985*, Ottawa, 1985.

Parallèlement à l'augmentation du nombre de titulaires chevronnés, l'âge moyen du corps enseignant s'est élevé. Le tableau 5.3 indique qu'en 1975-1976, 28 % des professeurs avaient moins de 35 ans, alors que sept ans plus tard ce groupe ne représente plus que 13 % des effectifs. Pendant la même période, le groupe des 35-49 ans est passé de 53 à 58 %, tandis que celui des plus de 50 ans est passé de 18 à 28 % de l'effectif total.

D'aucuns, comme le professeur Bothwell, l'un des auteurs de *The Great Brain Robbery*, estiment que le système de la permanence est une des principales entraves au renouvellement du corps professoral.

Tableau 5.3
Répartition des professeurs d'université à plein temps
selon l'âge, pour certaines années
1968-1969 à 1982-1983
(en pourcentage)

Groupe d'âge	1968- 1969	1971- 1972	1974- 1975	1975- 1976	1976- 1977	1977- 1978	1978- 1979	1979- 1980	1980- 1981	1981- 1982	1982- 1983
20-34 ans	39,8	38,3	30,8	28,7	26,1	23,5	20,4	18,2	15,8	14,3	13,2
35-49 ans	45,8	47,0	51,8	53,0	54,5	56,1	57,8	58,7	58,7	58,5	58,2
50-64 ans	14,4	14,7	17,4	18,3	19,4	20,4	21,8	23,1	25,5	27,2	28,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Âge moyen	38	38	39	39	40	40	41	42	42	43	44

Source : Max von Zur-Muehlen, *The Changing Profile of Full-time Faculty at Canadian Universities*, Ottawa, Statistique Canada, 1983, tableau 2, p. 7, tiré de Thomas H.B. Symons et James E. Page, *Some Questions of Balance*, Ottawa, Association des universités et collèges du Canada, 1984, tableau 27.

Nous considérons que le système de la permanence qui existe actuellement dans les universités canadiennes est un échec total. Le système de la permanence prétend défendre la liberté de parole dans les universités, mais celle-ci, à mon avis, n'est menacée dans aucune université du pays(...). Forts de ce prétexte de la « liberté de la parole », les professeurs d'université ont ensemble opté pour ce qui est en fait un emploi perpétuel²².

Les représentants de l'Association canadienne des professeurs d'université (ACPU) ont réfuté l'argument voulant que le système de la permanence contribue indirectement au vieillissement du corps enseignant en empêchant les universités de renvoyer les professeurs qui, pour une raison ou une autre, n'ont pas un rendement satisfaisant. Ils ont également légitimé le faible taux de congédiement en soulignant qu'il se comparait à celui des Travailleurs unis de l'automobile²³. Ils ont ajouté que les congédiements officiels auraient été plus nombreux si ceux dont on voulait se défaire n'avaient pas quitté de leur propre gré. Il se peut qu'il en soit ainsi, mais nous nous interrogeons sur les arguments invoqués par l'ACPU pour justifier le faible taux des congédiements. À notre avis, les universités devraient viser avant tout l'excellence. Or, pour pouvoir être fiers de nos diplômés et des travaux de recherche de nos universités, il faut d'abord que nos enseignants soient à la hauteur de ces attentes; la médiocrité n'a pas sa place à ce niveau. Voici en quels termes la Nova Scotia Royal Commission on Post-Secondary Education avait exprimé les mêmes doutes :

En formulant ce doute, la Commission se rend bien compte des dangers que pose la comparaison du mythe de compétence universelle dans tous les domaines de l'activité humaine (affaires, gouvernement, professions libérales) avec la réalité universitaire. Les groupes d'intérêt qui veulent réduire la liberté en milieu universitaire s'attaquent souvent à la permanence en prétendant qu'elle protège l'incompétence alors qu'ailleurs, tous les incompetents seraient irrémédiablement renvoyés des fonctions qu'ils occupent. Mais cela est tout simplement faux. Dans chaque domaine d'activité, un niveau de compétence déterminé est ordinairement jugé acceptable par les pairs et l'on trouve à tous les échelons de quelque organisme que ce soit des gens plus ou moins compétents que d'autres. Toutefois, étant donné que les universités jouent un rôle normatif dans la société, le niveau de compétence des intervenants devrait se rapprocher de l'idéal plutôt que de la moyenne. Exiger l'excellence de la part des étudiants mais non des professeurs frise l'hypocrisie et il serait impérieux qu'on prenne des mesures afin que les éducateurs ne se limitent pas à prêcher l'excellence, mais s'évertuent aussi à l'atteindre²⁴.

²². Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, fascicule n° 27, p. 12.

²³. *Ibid.*, fascicule n° 42, p. 18.

²⁴. Nova Scotia Royal Commission on Post-Secondary Education, *Report*, p. 2-55.

À prime abord, l'abolition du régime de permanence semble une solution attrayante; nous doutons toutefois qu'elle permette d'atteindre le but souhaité. À l'origine, la permanence visait des fins louables : permettre aux chercheurs et aux scientifiques d'enseigner et de publier en toute liberté, à l'abri de l'intervention des autorités et des groupes d'intérêt. Cet objectif demeure valable et pertinent. Cependant, l'argument de la permanence ne devrait pas dispenser certains professeurs de remplir assidûment les tâches qui leur sont confiées. Il est vrai que l'abolition de la permanence permettrait de corriger certaines situations problématiques, mais elle ne s'attaquerait pas à leurs causes premières, qui relèvent bien plus, à notre avis, du fait que les augmentations de salaire vont généralement de pair avec les promotions et que les postes supérieurs sont ordinairement permanents. On peut donc dire que les rajustements de salaire supposent souvent des promotions et la permanence. En outre, les arbitres d'expérience qui pourraient conseiller ceux à qui il incombe de trancher les questions de promotion et de permanence sont peu nombreux au Canada, et comme les renseignements concernant les procédures de promotion sont facilement accessibles, ces arbitres hésitent souvent à risquer une opinion sincère. Le tableau 5.2 indique que, depuis 1980-1981, environ 70 % des professeurs d'université à plein temps au Canada occupent des postes de niveau supérieur ou intermédiaire. Même si ces titulaires chevronnés étaient tous d'excellents professeurs, on ne pourrait considérer pour autant que cette situation est saine.

Nous croyons que la mise à la retraite d'ici à dix ou quinze ans d'une grande proportion des professeurs qui enseignent actuellement dans les universités canadiennes donnera aux universités diverses possibilités : elle leur permettra, premièrement, d'améliorer et de clarifier leurs politiques salariales; deuxièmement, d'établir des procédures plus rigoureuses concernant les décisions relatives aux promotions et à la permanence; et troisièmement, de formuler des règles qui permettront de veiller à ce que les professeurs titulaires ne se soustraient pas à leurs obligations vis-à-vis de l'enseignement et de la recherche, et qui continueront de protéger la liberté d'action et de parole des universitaires. Ce ne sont toutefois pas là des questions sur lesquelles le gouvernement fédéral exerce une grande influence; cette responsabilité incombe plutôt aux corps enseignants, aux administrateurs universitaires et aux gouvernements provinciaux. Si nous les mentionnons ici, c'est qu'elles sont connexes à l'urgente question du renouvellement du corps professoral.

La stagnation de la croissance du corps enseignant empêche les universités de faire appel à du sang nouveau. Or, cette situation risque de nous faire perdre toute une génération de précieux éléments. Il est à peu près certain que, dans les années 1990, il nous faudra remplacer un nombre impressionnant de professeurs qui auront pris leur retraite. Si la

situation ne change pas d'ici les années 1990, nous n'aurons plus assez de chercheurs et de scientifiques pour combler tous les postes vacants.

Dans les années 1960, il nous a fallu recruter de nombreux jeunes professeurs à l'étranger, et tout particulièrement aux États-Unis, pour faire face au nombre croissant d'inscriptions dans les universités. Or, les universités américaines prévoient être obligées de remplacer d'ici à quelques années, en même temps que les universités canadiennes, un grand nombre de professeurs à la retraite. Aux États-Unis, la Fondation Ford a institué un fonds pour financer ceux qui voudraient mettre sur pied des programmes en prévision des graves pénuries de professeurs que connaîtront les collèges dans les années 1990²⁵. À l'Université Columbia de New York, où plus du tiers des professeurs en poste prendront leur retraite d'ici 1995, l'administration a entrepris une vaste campagne de recrutement, pour se constituer des réserves en prévision des besoins futurs. Les salaires des professeurs subalternes ont été haussés, les congés sabbatiques sont accordés beaucoup plus librement et l'on recrute partout des professeurs dans la force de l'âge, qui sont réputés être des « as » dans leur discipline²⁶. En Allemagne, les administrateurs d'université font face au même problème²⁷. Les pays d'Europe de l'Est sont probablement aux prises avec une situation similaire. Si nous ne trouvons pas dès maintenant le moyen de rendre la carrière universitaire attrayante et de permettre à des jeunes Canadiens de s'y lancer, il se pourrait que dans les années 1990, la composition du corps professoral comporte des distorsions quant aux groupes d'âge et à la proportion d'enseignants des niveaux supérieur et inférieur, et que nous ne soyons pas alors en mesure de recruter de bons éléments à l'étranger.

À notre avis, la solution comporte deux volets. Premièrement, il faut trouver des moyens inédits pour lever tous les obstacles qui découragent ceux qui voudraient prendre une retraite anticipée. Les universités devraient considérer, par exemple, l'une ou l'autre des options suivantes pour inciter les professeurs à prendre une retraite anticipée :

1. supprimer toute pénalité actuarielle inhérente à la retraite anticipée;
2. indexer, dans la mesure du possible, les prestations de retraite en fonction du coût de la vie;
3. permettre aux professeurs retraités d'adhérer au régime d'assurance médicale et dentaire;

²⁵ *The Citizen*, Ottawa, 26 décembre 1985.

²⁶ *New York Times*, 16 mars 1986.

²⁷ *The Times Higher Education Supplement*, 3 juin 1986.

4. étendre jusqu'à l'âge « normal » de la retraite la protection des régimes d'assurance-vie.

En plus de rendre la retraite anticipée plus attrayante, les universités devraient envisager des nominations postretraites, des retraites progressives et des affectations avec charge de travail réduite. Les cas devront être réglés individuellement, car chaque université est liée à ses professeurs par des ententes qui lui sont propres.

La deuxième solution consisterait à fournir à nos universités les ressources financières qui leur permettraient de se constituer une réserve de jeunes professeurs. Cela n'entraînerait pas forcément l'augmentation du financement général des universités car, dans ce cas, seule une partie des fonds servirait à cette fin. Les fonds devraient alors être affectés à des objectifs précis. **À cette fin, nous recommandons la création d'un Fonds canadien de renouveau du corps professoral.** Si nous proposons la création de ce fonds, c'est que nous souhaiterions que des ressources financières soient mises à la disposition des administrations universitaires pour encourager certains jeunes finissants brillants à demeurer dans le circuit universitaire comme chercheurs ou scientifiques plutôt qu'à dire non à une carrière universitaire. Notre intention n'est pas de créer une multiplicité de postes universitaire pour qu'il y ait un jour trop de professeurs pour le nombre d'étudiants. **L'objectif de ce fonds serait de créer un réservoir de chercheurs et de scientifiques talentueux qui pourraient poursuivre des recherches dans les grands centres universitaires canadiens et à qui l'on pourrait faire appel pour combler les postes vacants de professeurs dans les années 1990.**

Mais il n'est pas facile de déterminer quels devraient être les ressources et les mécanismes de fonctionnement de ce fonds. On pourrait, par exemple, fixer le montant des bourses au prorata des subventions de recherche accordées par les trois grands conseils subventionnaires. Si ces bourses représentaient, par exemple, 10 % de la valeur des subventions accordées par les conseils, il faudrait prévoir des disponibilités d'un peu de plus de 50 millions de dollars pour 1986-1987.

Nous avons déjà proposé que les bourses du Fonds canadien de renouveau du corps professoral soient au prorata des subventions accordées par les trois grands conseils subventionnaires; autrement dit, plus une université recevrait de subventions de recherche, plus elle pourrait puiser à même ce fonds. Certains diront que ce fonds ne leur servira pas ou ne leur apportera pas grand chose. Dans l'immédiat, cette critique comporte une part de vérité; mais, au milieu des années 1990, les petites universités se réjouiront de cette proposition lorsqu'il leur faudra recruter de nouveaux éléments pour regarnir leur effectif; elles sauront alors combler leurs besoins au Canada, à même le bassin d'universitaires canadiens déjà formés.

Nous estimons également que les provinces et les universités devraient s'empresse de revoir la question de la promotion universitaire et du régime de permanence, en insistant surtout sur la première.

Conclusions

Dans ce chapitre, nous avons étudié quatre thèmes : la présence des étudiants étrangers, les frais de scolarité, l'obligation de rendre compte et le renouveau du corps professoral.

Nous avons conclu que la présence des étudiants étrangers dans les universités canadiennes est très avantageuse pour le Canada et le monde entier. Nous ne sommes toutefois pas convaincus que la suppression éventuelle des écarts dans les frais de scolarité est justifiée par des arguments économiques solides. Nous admettons cependant que c'est aux provinces qu'il incombe de déterminer quels doivent être les droits exigés des étudiants étrangers.

Par ailleurs, la détermination des frais de scolarité relève à n'en pas douter de la compétence provinciale. Nous avons entendu bien des témoignages divergents sur l'incidence d'une hausse éventuelle des frais de scolarité, mais nous avons semblé déceler un consensus sur les répercussions qu'aurait cette hausse sur l'ampleur de l'aide financière accordée aux étudiants. À cet égard, nous avons recommandé que le Parlement commande une étude sur l'aide financière accordée aux étudiants au Canada dans le cadre de laquelle on examinerait les rôles respectifs des deux paliers de gouvernement.

Les obligations constitutionnelles de chacun des deux ordres de gouvernement doivent être clairement dissociées si nous voulons que les fonds soient gérés avec responsabilité et efficacité. À ce jour, le gouvernement fédéral s'est efforcé d'utiliser ses ressources financières pour convaincre les provinces de donner une certaine orientation à l'enseignement postsecondaire. Les provinces ont accepté les fonds, mais ont persisté à dire que l'enseignement postsecondaire ne relevait pas de la compétence fédérale. L'utilisation des fonds ne peut être contrôlée avec efficacité et sans frictions administratives inutiles lorsque le palier de gouvernement qui les fournit n'a pas les compétences constitutionnelles voulues. Nous croyons que le moment est venu, dans la veine des recommandations de la commission Rowel-Sirois et de la commission Macdonald, de dissocier les responsabilités respectives des deux ordres de gouvernement dans ce domaine.

Enfin, nous croyons que le gouvernement fédéral pourrait aider les parties intéressées à faire face à l'éventuel problème du renouvellement du corps enseignant. Il serait insensé de présumer que nous pourrions

recruter des professeurs d'université à l'étranger dans les années 1990. Nous avons proposé la création d'un Fonds canadien du renouveau du corps professoral pour que les universités puissent se constituer des réserves de jeunes chercheurs et de scientifiques en prévision des pénuries de professeurs prévues pour le milieu des années 1990.

Chapitre 6

Les conclusions de quelques rapports récents sur l'enseignement postsecondaire

Introduction

Le présent chapitre résume les conclusions de quelques rapports publiés récemment sur la question de l'enseignement postsecondaire au Canada. Les rapports retenus sont ceux de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), de la commission Bovey, de A.W. Johnson, de l'Association canadienne des professeurs d'université, de la commission Macdonald et du Groupe d'étude sur l'éducation et la recherche du Groupe de travail chargé de l'examen des programmes.

Les auteurs de ces rapports ont tous abordé la question du financement public de l'enseignement postsecondaire et, plus particulièrement, celle du niveau de financement et des contributions respectives des gouvernements fédéral et provinciaux. Ils ont également fait des suggestions sur la façon de rationaliser l'utilisation des fonds fédéraux consacrés à l'enseignement postsecondaire. L'examen du contenu de ces rapports, plus particulièrement des questions du financement des programmes établis et des modes éventuels de financement de l'enseignement postsecondaire au Canada, montre que tous s'entendent sur au moins un point : la situation de l'enseignement postsecondaire au Canada pose beaucoup de problèmes graves.

Le rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques

L'OCDE a, il y a dix ans, examiné le système d'éducation canadien et formulé de nombreuses observations qui demeurent pertinentes :

- Les crédits versés par le gouvernement fédéral au titre de l'enseignement postsecondaire sont considérés comme « une aide apportée à la réalisation d'autres tâches politiques ».
- « Les provinces semblent avoir réussi à limiter le rôle du gouvernement fédéral dans le secteur de l'enseignement supérieur et il est peu probable qu'elles fassent beaucoup de concessions dans ce domaine à l'avenir. »

- « Faute d'une direction politique et d'un véritable sens des responsabilités, ni l'un ni l'autre n'étant après tout interdit par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, il peut être difficile d'éviter un sérieux retour des choses qui compromettra l'avenir de l'enseignement au Canada. »
- « Qui peut prétendre sérieusement que les législateurs responsables de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique aient rendu impossible toute coopération raisonnable entre les provinces, et entre les gouvernements fédéral et provinciaux dans le domaine des politiques d'enseignement? »

Bien que ce rapport ait été publié au cours de l'année précédant la mise en vigueur des accords fiscaux sur le financement des programmes établis, un grand nombre des problèmes relevés par l'OCDE se posent à l'égard du FPE comme ils se posaient à l'égard des mesures antérieures.

Le rapport de la commission Bovey

La commission chargée d'étudier l'avenir des universités de l'Ontario (commission Bovey) a, dans son rapport publié en décembre 1984 et intitulé *Les universités de l'Ontario : options pour l'avenir*, considéré comme priorité provinciale et nationale le maintien et le renforcement du système universitaire; elle a recommandé aussi l'adoption d'un plan d'ensemble en sept volets. Selon ce plan, il faut :

- Reconnaître l'importance du développement du capital humain.
- Reconnaître l'importance de la recherche universitaire.
- Donner un regain d'importance, du moins à court terme, à l'excellence et à l'adaptabilité par rapport à l'accessibilité.
- Favoriser la diversification « résultant de l'évolution en milieu compétitif plutôt qu'à l'intérieur d'un contexte désigné ».
- Améliorer les possibilités d'accès aux études supérieures pour certains groupes.
- Resserrer les liens du secteur privé avec les universités et accroître le soutien du secteur privé.
- Effectuer une révision des modalités de financement et conclure des ententes de collaboration entre les établissements et les gouvernements afin de favoriser l'application du plan d'ensemble.

La commission a formulé d'autres recommandations sur des questions d'orientation générale touchant :

- la qualité, l'accessibilité et la demande, l'adaptabilité, l'équilibre et la diversification;

- le financement (y compris la réduction des crédits accordés en fonction du nombre d'étudiants), la hausse des frais de scolarité et l'instauration d'un fonds de renouvellement et d'adaptation;
- la planification et la coordination entre les établissements, et notamment la reconstitution et le renforcement d'un organisme intermédiaire entre le gouvernement provincial et les établissements.

Concernant la coopération fédérale-provinciale, la commission a signalé que le plein développement des universités « exige une coopération efficace (...) à l'égard de la définition publique des objectifs et du soutien financier » et a formulé les recommandations suivantes :

- Comme le gouvernement fédéral risque de ne pas vouloir maintenir les transferts fiscaux non assortis de conditions du FPE au titre de l'enseignement postsecondaire, les gouvernements fédéral et provinciaux devraient conclure une entente aux termes de laquelle ils conviendraient de leur participation respective au financement de base, la part des provinces n'étant pas inférieure à leur part actuelle.
- Il y aurait lieu d'accroître considérablement les budgets des conseils subventionnaires fédéraux pour la recherche exigeant des ressources considérables et de couvrir les coûts indirects.
- Chaque palier de gouvernement devrait, avant d'établir et de financer des centres d'excellence, prendre conseil auprès de son propre organisme intermédiaire ou de l'organisme intermédiaire approprié de l'autre palier.
- Il y aurait lieu d'envisager sérieusement la possibilité d'établir un régime fédéral-provincial de prêts remboursables selon le revenu pour couvrir tous les droits universitaires.
- Le gouvernement fédéral devrait assumer la portion différentielle des droits universitaires des étudiants détenteurs d'un visa étranger, jusqu'à un maximum de 5 % de l'effectif provincial total. (La dépense totale est estimée à 25 millions de dollars par an pour l'Ontario.)
- Il serait souhaitable d'établir un Conseil permanent de l'enseignement et de la recherche universitaires, composé de représentants des gouvernements fédéral et provinciaux et des universités, et qui serait le lieu où concilier et coordonner les priorités provinciales et fédérales relativement aux universités.

Le rapport Johnson

Le rapport de A.W. Johnson, *Pour une meilleure orientation du financement de l'enseignement postsecondaire et de la recherche par le*

gouvernement du Canada : rapport destiné au Secrétariat d'État du Canada, a été publié en février 1985. Ce rapport avait été commandé en 1984 par le secrétaire d'État, l'honorable Serge Joyal qui, au moment de la parution du rapport, avait été remplacé par l'honorable Walter McLean. Voici les conclusions du rapport Johnson :

- Les dépenses réelles par étudiant ont diminué régulièrement depuis l'entrée en vigueur des accords fiscaux sur le financement des programmes établis en 1977.
- Les transferts fiscaux fédéraux au titre de l'enseignement postsecondaire ont augmenté, mais les gouvernements provinciaux n'ont pas emboîté le pas en raison du manque d'incitation à maintenir leur aide en puisant dans leur propre budget.
- Étant donné que les fonds du FPE ne sont pas fonction des dépenses provinciales au titre de l'enseignement supérieur, un « malaise fédéral-provincial » est apparu du fait que les transferts fiscaux en vertu du FPE ne sont assortis d'aucune condition.
- Il faut accorder la priorité au financement de la recherche par les conseils subventionnaires et assurer une majoration des crédits supérieure au taux de croissance du PNB, et financer les coûts indirects.
- Il n'existe pas, ou trop peu, de stimulants visant à favoriser l'établissement de centres d'excellence de classe internationale dans les universités canadiennes.
- L'entente actuelle sur le financement des programmes établis comporte peu de mesures visant à favoriser la réforme spontanée des facultés ou des administrations universitaires.
- Les mesures actuelles de financement des programmes établis au titre de l'enseignement postsecondaire ne répondent pas à un objectif précis.

A.W. Johnson a formulé les recommandations suivantes :

- Il y aurait lieu d'harmoniser le taux d'augmentation des transferts fiscaux au titre de l'enseignement postsecondaire et celui des subventions de fonctionnement provincial en haussant les crédits du FPE au titre de l'enseignement postsecondaire, pour autant que les provinces fassent de même. Le gouvernement fédéral devrait augmenter ses transferts fiscaux en fonction de l'augmentation des subventions des provinces. Cette mesure éliminerait le malaise fédéral-provincial actuel.
- Il y aurait lieu d'effectuer une légère réaffectation des fonds destinés au financement de base au profit de la recherche pour permettre aux conseils subventionnaires de payer les coûts indirects. Un montant équivalent serait déduit des transferts

fiscaux aux provinces, dont les subventions ont diminué considérablement par rapport aux crédits qu'elles ont reçu depuis 1977-1978 en vertu du financement des programmes établis au titre de l'enseignement postsecondaire.

- Il y aurait lieu d'augmenter les crédits budgétaires des conseils subventionnaires pour qu'ils continuent de financer les coûts indirects de la recherche, et le gouvernement fédéral devrait s'engager à adopter un plan quinquennal en vertu duquel les crédits budgétaires des conseils subventionnaires seraient augmentés annuellement. Ces crédits s'ajouteraient aux transferts fiscaux.
- Il y aurait lieu de former un comité d'élite composé des représentants des secteurs public, privé et universitaire et chargé de proposer au gouvernement des mécanismes pour assurer le financement d'un certain nombre de centres d'excellence de classe internationale.
- Ces réformes devraient entrer en vigueur le 1^{er} avril 1986 et être révisées au bout de cinq ans.

A.W. Johnson a affirmé que, si l'on n'établissait pas d'objectifs nationaux dans le secteur de l'enseignement postsecondaire, le financement fédéral n'avait plus de véritable raison d'être. Il a proposé plusieurs objectifs que le gouvernement fédéral devrait chercher à atteindre en finançant l'enseignement supérieur, dont les suivants :

- Assurer l'accès à tous les étudiants canadiens qualifiés.
- Voir à ce que soit dispensé un enseignement postsecondaire de qualité et à faciliter la recherche.
- Accroître les débouchés pour les étudiants.
- Augmenter les crédits affectés à l'enseignement postsecondaire et à la recherche dans les domaines du développement social, économique et culturel du Canada.
- Permettre aux établissements d'enseignement postsecondaire de mieux s'adapter aux nouveaux impératifs technologiques, économiques et sociaux de l'heure.

L'auteur a également mentionné deux objectifs précis : reconnaître aux étudiants le droit à la mobilité et aux Canadiens le droit de savoir comment et par qui l'enseignement postsecondaire est financé.

A.W. Johnson a indiqué que, si la santé et la vitalité de l'enseignement supérieur au Canada ne devenaient pas une priorité d'importance nationale, le gouvernement fédéral devrait cesser de financer ce secteur. Il a rejeté les modes de financement public suivants :

- L'utilisation des fonds versés en vertu du FPE au titre de l'enseignement postsecondaire, après avoir tenu compte des transferts

fiscaux plus élevés pour le Québec, pour établir un système de subventions ou de bons d'études universels à l'intention des étudiants, ou pour consentir une augmentation massive des subventions de recherche.

- Le maintien du mode de financement actuel non assorti de conditions.
- La suppression du financement des principales activités des établissements d'enseignement postsecondaire.

A.W. Johnson a aussi noté que la révision des programmes d'aide aux étudiants et l'augmentation des droits universitaires, bien que nécessaires, ne devraient pas avoir préséance sur la réforme des accords fiscaux du financement des programmes établis au titre de l'enseignement postsecondaire.

La Loi sur le financement de l'enseignement postsecondaire proposée par l'Association canadienne des professeurs d'université

En juin 1985, l'Association canadienne des professeurs d'université a proposé une loi sur le financement de l'enseignement postsecondaire en vertu de laquelle les transferts fiscaux du financement des programmes établis seraient maintenus aux mêmes niveaux à une exception près : il y aurait des contributions pécuniaires supplémentaires aux provinces qui maintiennent et améliorent leur part relative du financement par rapport à l'année de base 1982-1983 (lorsque l'article relatif au revenu garanti de la loi de 1977 sur le financement des programmes établis a cessé d'être appliqué), pour autant qu'elles s'engagent à transmettre le plein montant de ces fonds supplémentaires à leurs établissements d'enseignement postsecondaire. Cette loi propose :

- L'établissement d'un Conseil consultatif de l'enseignement postsecondaire qui serait idéalement formé de représentants du gouvernement fédéral, des gouvernements provinciaux, par l'intermédiaire du Conseil des ministres de l'Éducation du Canada, et de représentants de divers secteurs du domaine de l'enseignement postsecondaire.
- Le Conseil consultatif serait tenu de présenter un rapport annuel au ministre qui le déposerait au Parlement.
- Le ministre présenterait également un rapport annuel sur l'application et le fonctionnement de la loi.
- Les rapports annuels seraient examinés par un Comité permanent des sciences, de la recherche et du financement de l'enseignement postsecondaire de la Chambre des communes.

Le rapport de la commission Macdonald

Dans le chapitre sur l'enseignement et la formation du rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (commission Macdonald), les commissaires affirment :

- qu'il est souhaitable et possible d'atteindre de hauts niveaux d'excellence;
- qu'il est souhaitable d'accroître la souplesse du système;
- que les Canadiens à faible revenu n'ont pas suffisamment recours au système d'enseignement postsecondaire;
- que les accords fiscaux sur le financement des programmes établis au titre de l'enseignement postsecondaire sont inadéquats.

Le chapitre recommande entre autres l'instauration immédiate de rencontres fédérales-provinciales dans le but de restructurer le mode de financement de l'enseignement postsecondaire. Un certain nombre de points, dont les suivants, devraient être étudiés sans délai :

- Le remplacement d'une partie des transferts fiscaux au titre du financement des programmes établis par une aide directe à l'étudiant, sous forme de crédits fiscaux, de bourses ou de bons, et l'augmentation correspondante des droits universitaires, de concert avec le maintien ou la hausse des subventions des provinces aux établissements.
- Le blocage des contributions fédérales de base à leurs niveaux actuels et l'accroissement des contributions futures en fonction de l'accroissement des subventions provinciales.
- L'utilisation des fonds qui auraient été normalement affectés à la recherche universitaire pour le cofinancement fédéral-provincial (25/75) de l'accroissement du financement provincial de l'enseignement postsecondaire.

La commission Macdonald a également proposé la création d'une commission nationale indépendante, principalement établie et financée par le secteur privé, pour contrôler la qualité et les normes de l'éducation primaire et secondaire. Elle a également recommandé l'affectation de nouveaux crédits à l'amélioration de l'accès à l'enseignement postsecondaire pour les étudiants à faible revenu, ce qui entraînerait la modification du Programme canadien de prêts aux étudiants et des programmes provinciaux équivalents, de même que la possibilité d'implanter un programme de remboursement des prêts en fonction des revenus ultérieurs, à savoir un remboursement au moyen de cotisations fiscales sur les gains des diplômés au sortir des études postsecondaires.

Le rapport du Groupe d'étude sur l'éducation et la recherche du Groupe de travail chargé de l'examen des programmes

Le 11 mars 1986, le Groupe d'étude sur l'éducation et la recherche du Groupe de travail chargé de l'examen des programmes (groupe de travail Nielsen) a publié son rapport. Celui-ci n'explique pas comment il se fait que le gouvernement fédéral participe à plus de 100 programmes de financement de l'éducation et de la recherche. À l'égard du financement des programmes établis, le rapport expose quatre options :

- Maintenir les dispositions actuelles (sans nécessairement garder intacte la formule actuelle).
- Continuer à verser un appui financier aux provinces au titre de l'enseignement postsecondaire, mais dans un cadre totalement différent, c'est-à-dire mettre comme condition aux transferts que les provinces respectent des critères déterminés.
- Verser des fonds aux établissements par l'intermédiaire des étudiants (au moyen d'un système de « bons d'études », par exemple).
- Admettre que le gouvernement fédéral n'a pas à se mêler de l'enseignement postsecondaire et éliminer graduellement tout soutien financier dans ce domaine.

Le groupe de travail n'a pris parti pour aucune de ces options en particulier.

Le groupe d'étude a également proposé plusieurs options à l'égard de la recherche. Une des mesures qu'il propose pourrait avoir une incidence sur le financement futur du FPE, à savoir que les conseils subventionnaires absorbent le coût total de la recherche, y compris les frais généraux (et dans des cas exceptionnels, le traitement des professeurs). Il a aussi recommandé de céder l'aide aux étudiants entièrement aux provinces mais d'accorder à ces dernières une subvention sans condition au titre du soutien financier de leurs programmes d'aide aux étudiants. Cette mesure, reconnaît le groupe d'étude, pourrait entraîner une évaluation inégale des besoins dans chaque province.

Il faut se rappeler que l'un des principaux objectifs du groupe de travail Nielsen était de trouver des moyens de restreindre les dépenses fédérales engagées dans les programmes. Tout en faisant un tour d'horizon utile, ce rapport sur les programmes d'éducation et de recherche ne comporte aucune recommandation concrète.

Conclusions

Ces quelques extraits de rapports récents sur le mode actuel et les modes proposés de financement de l'enseignement postsecondaire au Canada

en viennent tous à la conclusion que le FPE n'est pas satisfaisant parce qu'il ne répond pas aux besoins précis du secteur de l'enseignement postsecondaire. Selon nous, l'observation, formulée par l'OCDE dans son rapport publié en 1976, selon laquelle le soutien financier du gouvernement fédéral accordé aux collèges et universités n'est qu'une « aide apportée à la réalisation d'autres tâches politiques » vaut tout autant à l'heure actuelle qu'il y a dix ans.

Chapitre 7

Conclusions

Introduction

Dans le cadre de son étude du Budget des dépenses principal du gouvernement du Canada pour 1985-1986, le Comité ouvrait, en mars 1985, une série d'audiences sur les transferts fiscaux fédéraux aux provinces au titre de l'enseignement postsecondaire. À la suite de cinq audiences, il présentait la conclusion suivante dans un rapport provisoire :

En abordant l'étude des transferts fiscaux fédéraux destinés à l'enseignement postsecondaire, le Comité sénatorial permanent des finances nationales voulait examiner la responsabilité financière que le gouvernement du Canada devait assumer en ce domaine. Les témoins qui ont comparu devant le Comité ont en général été d'avis qu'en matière d'enseignement postsecondaire le gouvernement fédéral ne devrait pas se borner à verser des transferts fiscaux inconditionnels; que l'établissement d'objectifs nationaux en matière d'enseignement secondaire concernait de toute évidence le gouvernement fédéral, ne serait-ce que pour rendre compte au Parlement des deniers dépensés dans ce secteur; que le choix entre l'excellence et l'accessibilité universelle, dicté en partie par des contraintes financières, pouvait faire l'objet d'un débat national; que l'ampleur, la qualité et l'orientation de la recherche relèvent des deux ordres de gouvernement et que la formation de professeurs qui ont les compétences voulues pour satisfaire les besoins futurs des facultés universitaires canadiennes doit préoccuper les deux ordres de gouvernement. S'il est assez facile de conclure que le gouvernement fédéral et les provinces ont tous deux un rôle à jouer pour maintenir l'excellence du réseau universitaire canadien, il n'est pas aussi simple de savoir comment structurer ce réseau, ce qu'on attend de lui ou quel soutien le gouvernement fédéral devrait lui apporter¹.

Ce rapport ne faisait aucune recommandation et se contentait de soulever des questions. Aujourd'hui, après avoir tenu dix-huit audiences publiques et entendu vingt-deux témoins, nous sommes prêts à formuler certaines observations et recommandations sur un problème qui n'a cessé de hanter les Canadiens depuis 1952.

¹. Comité sénatorial permanent des finances nationales, *Délibérations*, 1^{ère} session, 33^e législature, 1984-1985-1986, fascicule n° 16, p. 19.

Notre analyse établit clairement que des changements s'imposent. Le présent chapitre reprend, en les résumant, les questions essentielles abordées dans le présent rapport et ce qu'elles nous ont appris, propose d'éventuelles solutions suggérées par l'analyse et cerne les questions auxquelles il faut trouver réponse pour surmonter les problèmes actuels.

Les questions essentielles

1. L'accessibilité

Nous avons examiné la question de l'égalité d'accès à l'enseignement postsecondaire au Canada. C'est un objectif qui tient à coeur aux Canadiens depuis les années 1950 et qui doit demeurer au centre de nos préoccupations. Environ 55 % des finissants du secondaire passent directement à un collège ou à l'université. Devons-nous viser plus haut?

L'accès au collège ou à l'université ne pose aucun problème pour la plupart des étudiants qui en ont l'ambition ou les capacités. Il en va tout autrement pour les handicapés, les autochtones, certains membres de la population adulte et pour tous ceux qui, pour une raison ou une autre, ont abandonné leurs études trop tôt. Les obstacles que les membres de ces groupes-là doivent surmonter pour accéder à l'enseignement supérieur ne seront pas levés par des transferts fiscaux massifs, comme ceux du FPE, répartis entre les provinces au prorata de leur population. Ce qu'il faut, ce sont des programmes spéciaux qui répondent à des besoins particuliers. Le FPE n'est d'aucune utilité à cet égard.

Notre analyse nous a aussi montré que, s'il s'agit d'assurer une formation postsecondaire à un plus grand nombre de jeunes, rien ne sert de gonfler encore davantage les programmes généraux de transfert comme le FPE. Ce qu'il faut, c'est trouver des solutions aux problèmes de ceux qui ont quitté le réseau scolaire avant d'avoir réalisé leurs pleines possibilités. Il est clair que cela ne relève pas du gouvernement fédéral; c'est pourtant un problème d'envergure nationale qui réclame une participation totale et une action concertée des gouvernements provinciaux.

2. L'obligation de rendre compte et les dispositions législatives touchant le financement des programmes établis

Notre examen attentif de la partie du programme de FPE touchant le postsecondaire (au chapitre 2) nous a fait constater ses lacunes. Malgré toutes ses bonnes intentions, ce programme est trop ambitieux. C'est un programme budgétaire conçu pour permettre aux deux ordres de gouvernement d'effectuer une planification financière à long terme. C'est aussi un programme de péréquation qui vise à traiter toutes les

provinces sur un pied d'égalité en matière d'éducation postsecondaire. Enfin, c'est un programme qui vise des objectifs précis, notamment celui d'assurer un large partage des coûts inhérents à l'administration d'établissements de haut savoir.

En 1983, le gouvernement fédéral fixait dix objectifs à ses programmes d'aide à l'enseignement. Quatre de ces objectifs traduisent bien l'idée, admise depuis longtemps, que, sans aide fédérale massive, il serait impossible de maintenir au pays un système d'enseignement postsecondaire à la fois solide et accessible² :

- *L'aide générale* : contribuer à la consolidation et au développement du secteur de l'enseignement postsecondaire au Canada pour répondre aux aspirations individuelles des Canadiens désireux de s'instruire et de se perfectionner, ainsi qu'aux besoins et possibilités de la société canadienne.
- *L'accessibilité* : donner à tous les Canadiens qui en ont les capacités ou le goût, en faisant sauter les obstacles dus à leur situation socio-économique ou à leur appartenance à un groupe aux besoins duquel le système scolaire actuel ne répond pas, la possibilité d'accéder à une formation supérieure, et alléger le fardeau financier lié à la fréquentation d'un établissement d'enseignement.
- *La mobilité* : faire disparaître tout ce qui serait de nature à empêcher les étudiants de niveau postsecondaire, les professeurs et les diplômés canadiens de poursuivre leurs études, leur formation ou leur travail, n'importe où au Canada.
- *Les possibilités d'emploi* : développer le système d'enseignement pour que les Canadiens puissent y acquérir les compétences requises pour occuper les emplois professionnels indispensables à la croissance économique du pays ou qui réclament de fréquents déménagements à l'intérieur du pays ou à l'étranger.

C'est essentiellement par le financement des programmes établis que le gouvernement fédéral cherche à atteindre ces objectifs. Or, il est impossible de mesurer l'efficacité de ce mécanisme, parce que l'aide fournie est absolument inconditionnelle. **De l'avis du Comité, le FPE est un programme qui n'a pas été conçu en vue d'influer directement sur le système d'enseignement postsecondaire au Canada.** On aurait pu donner à chaque province, indépendamment du FPE ou de tout autre programme, la même somme d'argent et celle-ci aurait pu avoir exactement la même incidence sur l'enseignement postsecondaire que l'argent versé en ce moment au titre du FPE.

² Secrétariat d'État du Canada, *L'aide du gouvernement du Canada à l'éducation*, Ottawa, 1983, p. 13.

L'aide offerte au titre du FPE étant inconditionnelle, il est impossible d'en rendre compte devant le Parlement et l'électorat canadien. L'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867* confie la qualité de l'enseignement, les critères d'admission et le financement quotidien de nos établissements postsecondaires aux provinces. Le gouvernement fédéral ne saurait donc avoir une quelconque influence en ce domaine si les provinces ne lui cèdent une partie de leur compétence. Or, elles ne l'ont pas fait jusqu'ici et ne semblent guère disposées à le faire. Un tel changement est possible aux termes du paragraphe 38(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* qui stipule que :

38(1) La Constitution du Canada peut être modifiée par proclamation du gouverneur général sous le Grand Sceau du Canada, autorisée à la fois :

- a) par des résolutions du Sénat et de la Chambre des communes;
- b) par des résolutions des assemblées législatives d'au moins deux tiers des provinces dont la population confondue représentée, selon le recensement général le plus récent à l'époque, au moins 50 p. cent de la population de toutes les provinces.

Mais, même si la Constitution était modifiée, les paragraphes 38(2) et 38(3) stipulent qu'une modification reste sans effet dans une province si son assemblée législative n'est pas d'accord. En voici le libellé :

38(2) Une modification faite conformément au paragraphe (1) mais dérogoire à la compétence législative, aux droits de propriété ou à tous autres droits ou privilèges d'une législature ou d'un gouvernement provincial exige une résolution adoptée à la majorité des sénateurs, des députés fédéraux et des députés de chacune des assemblées législatives du nombre requis de provinces.

38(3) La modification visée au paragraphe (2) est sans effet dans une province dont l'assemblée législative a, avant la prise de la proclamation, exprimé son désaccord par une résolution adoptée à la majorité des députés, sauf si cette assemblée, par résolution également adoptée à la majorité, revient sur son désaccord et autorise la modification.

L'article 40 est d'une grande pertinence pour notre étude. Il stipule que, pour toute modification se rapportant à l'éducation, le gouvernement fédéral doit fournir une compensation à la province à laquelle ladite modification ne s'applique pas :

40 Le Canada fournit une juste compensation aux provinces auxquelles ne s'applique pas une modification faite conformément au paragraphe 38(1) et relative, en matière d'éducation ou dans d'autres domaines culturels, à un transfert de compétences législatives et provinciales au Parlement.

Tout en sachant que l'éducation dispensée dans et pour chaque province relève de celle-ci, le gouvernement fédéral a jusqu'ici utilisé son pouvoir de dépenser pour favoriser l'expansion de l'enseignement postsecondaire sans le concours des provinces. En 1952, par exemple, les transferts directs effectués aux universités au prorata de la population ont soulevé les objections du gouvernement du Québec. La formule Sauvé-Fleming, ayant modifié le programme en 1960, le rendit plus acceptable pour le gouvernement du Québec. En 1967, le gouvernement fédéral changeait une nouvelle fois la formule de financement : l'augmentation des sommes fédérales affectées aux établissements d'enseignement postsecondaire leur serait versée par l'entremise du gouvernement provincial.

Certains témoins ont proposé un retour à la formule d'avant 1977, ainsi que la mise au point avec les gouvernements des provinces de nouveaux accords sur le partage des coûts. Mais ceux qui avaient connu de tels accords nous ont bien mis en garde contre le cauchemar administratif qu'ils créeraient. D'autres ont proposé que les transferts fédéraux soient majorés en fonction de la croissance des transferts provinciaux aux collèges et aux universités. Cette proposition va dans le sens du principe opérant du rapport Johnson et de la suggestion de l'Association canadienne des professeurs d'université à notre Comité, voulant que les augmentations des transferts fédéraux se fassent au même rythme que les augmentations consenties par le gouvernement de chaque province à ses établissements postsecondaires. Il s'agit là, à notre avis, d'un genre de subvention parallèle conditionnelle, qui a quelque chose en commun avec les arrangements d'avant 1977. Il faudrait dans ce cas que les gouvernements fédéral et provinciaux s'entendent sur la façon de mesurer le taux de croissance. Ce serait, en d'autres mots, une nouvelle forme de « partage des coûts », mais sous un autre nom.

Tous les mémoires présentés à notre Comité sur le FPE lui ont trouvé au moins une lacune majeure. Pour certains, les fonds sont inadéquats; pour d'autres, il faudrait imposer des conditions. D'autres encore sont d'avis que le FPE n'est qu'une source de chicanes entre les deux ordres de gouvernement et que tout l'enseignement postsecondaire au Canada en souffre. À notre avis, le groupe de travail Nielsen a bien résumé la situation :

Premièrement, les objectifs ne sont pas précisés clairement et ceux qui y sont énoncés s'appliquent tout autant à la santé qu'à l'enseignement postsecondaire, ce qui est source d'ambiguïté. Il y a aussi possibilité de conflit entre l'objectif selon lequel il y aurait lieu d'« accroître la flexibilité dont peuvent jouir les provinces » et celui selon lequel on doit « appliquer des normes nationales (...) ». Les tenants de toute opinion ont voulu, à cet égard, combler cette lacune manifeste en imaginant des normes ou des intentions qui ne sont, en fait, exprimées

nulle part dans le texte de la loi. Ainsi se poursuit le débat sur l'interprétation du texte législatif et sur le sens des engagements des gouvernements en cause. C'est un sérieux inconvénient.

La deuxième lacune des arrangements relatifs au FPE, de l'avis du Groupe d'étude, c'est que non seulement ils permettent à chaque ordre de gouvernement (fédéral et provincial) de blâmer l'autre pour toute insuffisance manifeste des fonds affectés à l'enseignement postsecondaire, mais ils les encouragent, en quelque sorte, à se renvoyer la balle (...)

Bref, les objectifs des transferts faits au titre du FPE ne sont pas précis et leur interprétation prête continuellement à controverse. On peut se demander si ces arrangements conviennent encore à la situation. Ils donnent lieu à des problèmes suffisamment graves pour que, de l'avis du Groupe d'étude, on songe à étudier sérieusement d'autres options. Nous savons bien que les gouvernements provinciaux s'objecteront à toute nouvelle option car, au chapitre de l'enseignement postsecondaire, aucun autre arrangement ne pourrait leur offrir, et sans aucune condition, les mêmes rentrées. Quoi qu'il en soit, il importe au plus haut point, du moins est-ce là l'avis du Groupe d'étude, que le gouvernement emprunte, de concert avec les provinces, une nouvelle orientation³.

3. L'excellence dans la recherche

Nous avons aussi insisté (au chapitre 4) sur le financement de la recherche universitaire par les trois conseils subventionnaires canadiens, en l'occurrence le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSHC), le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada (CRSNGC) et le Conseil de recherches médicales (CRM). De nombreux témoins ont fait état du sous-financement de la recherche et de la qualité douteuse de certains travaux de recherches. Le manque de fonds n'a pas été attribué au montant de l'aide versée pour absorber les coûts directs de la recherche mais plutôt au fait que les deux ordres de gouvernement ne semblent pas apprécier à sa juste valeur l'ampleur des frais généraux de la recherche.

Le Comité recommande que les frais généraux de la recherche soient assumés par le CRSNGC et le CRSHC. Cet appui pourrait être accordé suivant une formule permettant de couvrir de 50 à 104 % des coûts directs de la recherche, selon la définition qu'on en donne. Les dispositions particulières de cette formule pourraient être établies en consultation avec l'Association canadienne du personnel administratif universitaire, sous les auspices de l'Association des universités et collèges du Canada. Le Comité recommande également de payer les frais généraux de la recherche médicale assumés par le Conseil de recherches médicales, mais qu'une formule distincte tienne compte des

³. Groupe de travail chargé de l'examen des programmes, *Éducation et recherche*, Approvisionnement et Services Canada, 1984, p. 33-35 *passim*.

besoins financiers particuliers de ce type de recherche. Quant aux travaux à forfait exécutés pour le compte des ministères fédéraux, le Comité recommande qu'un autre montant non transférable égal à 65 % des frais salariaux soit ajouté à titre de frais généraux.

Certains témoins nous ont donné à penser qu'il y a longtemps que la qualité de la recherche financée par les conseils se dégrade. Ils maintiennent que nos scientifiques sont capables de recherches fondamentales bien supérieures à celles qu'ils font à l'heure actuelle. Selon eux, et c'est une opinion que nous partageons, il faut, pour avoir une recherche de qualité, surtout dans le domaine des sciences naturelles, que les centres de recherche dans les universités, où des équipes complètes de scientifiques et de techniciens peuvent être formées, puissent compter sur un appui financier de longue haleine qui leur permet de travailler de façon indépendante. Ce n'est pas une idée neuve, mais le CRSNGC ne s'est pas donné la peine, semble-t-il, d'adopter une politique qui concentrerait son appui en vue de susciter une telle synergie. Un des principaux problèmes auxquels ceux qui veulent édifier des centres de recherche doivent faire face est celui du financement des frais de fonctionnement, surtout durant les premières années, alors qu'on procède au recrutement des scientifiques et du personnel de soutien et qu'on est en quête de subventions de recherche. **Pour payer la note des activités essentielles de la recherche, nous recommandons qu'un Conseil des centres de recherche soit formé et qu'il soit indépendant des trois autres conseils tout en étant administré par le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada.**

Ce nouveau conseil donnerait son appui aux centres qui poursuivent des programmes dont les travaux sont de calibre international. Ces centres seraient choisis par un jury d'universitaires et de scientifiques de réputation internationale, dont quelques-uns pourraient être des étrangers. **Le Comité propose que 100 millions de dollars de 1986-1987 soient mis de côté annuellement pour ce Conseil; si les premiers résultats sont probants, il faudrait même accroître ce montant. Nous proposons aussi qu'un rapport annuel soit déposé au Parlement sur les activités menées grâce au soutien du Conseil des centres de recherche.**

Enfin, le Comité recommande la création d'un Fonds canadien de renouveau du corps professoral. Le corps enseignant de nos facultés universitaires vieillit et compte proportionnellement moins de jeunes membres. Nous croyons que le Canada risque de perdre presque toute une génération de jeunes scientifiques et chercheurs. Par ailleurs, la constitutionnalité de la mise à la retraite obligatoire est remise en question. Le gouvernement fédéral devrait être conscient qu'il faut éviter que des jeunes chercheurs et scientifiques abandonnent leur projet

de carrière dans un certain domaine, simplement à cause d'une pénurie temporaire de postes ou de chaires.

Il est difficile de savoir combien il faudrait verser à ce Fonds et quel serait son mode de fonctionnement. Une solution logique consisterait à établir un rapport entre les contributions du Fonds et la valeur des subventions de recherche accordées par les trois autres conseils. Si, par exemple, un montant égal à 10 % de la valeur des montants versés par les conseils était alloué, les besoins financiers du Fonds seraient d'environ 50 millions de dollars pour 1986-1987.

Nous venons de proposer que les sommes accordées par le Fonds de développement de chercheurs canadiens soient rattachées aux subventions des trois grands conseils de recherche. C'est-à-dire que plus une université recevrait de subventions de recherche, plus elle recevrait d'argent du Fonds. Certains s'objecteront sans doute en disant que les petites universités sortiront perdantes de cette formule. À court terme, ils ont certes raison; mais, d'ici le milieu des années 1990, lorsque les universités recruteront des professeurs, elles pourront les trouver au Canada, c'est-à-dire trouver des Canadiens formés au Canada et prêts à entrer en fonction dans nos universités.

Il nous semble également que le temps est maintenant venu pour les provinces et les universités d'examiner les critères de promotion des professeurs, et notamment le mécanisme de la permanence. À notre avis, ce système, qui à l'origine visait à protéger la liberté de pensée et de parole des enseignants, a eu pour effet secondaire imprévu de protéger des personnes qui ne s'acquittent pas de leurs fonctions, au désavantage des étudiants, de tout le corps enseignant et des contribuables. **Nous proposons par conséquent que le Fonds canadien de renouveau du corps professoral présenté ci-dessus soit réexaminé au bout de cinq ans afin de s'assurer que le mode de promotion et l'octroi de la permanence ne vont pas à l'encontre de ses objectifs.**

4. L'aide financière aux étudiants

Un des aspects de la question sur lequel de nombreux témoins se sont exprimés avec clarté est celui des frais de scolarité. Certains les trouvent trop modestes, d'autres déjà trop élevés. Pour certains ces frais devraient être fonction de la qualité de l'enseignement, pour d'autres il faudrait les déréglementer. Le seul point sur lequel tous semblent d'accord est que tout changement du barème des frais aurait des répercussions sur l'aide aux étudiants. Il faut réexaminer l'ensemble de cette question. Les étudiants qui reçoivent de l'aide des gouvernements fédéral et provincial ne sont pas traités sur un pied d'égalité; dans certaines provinces, en effet, la partie bourse est plus généreuse que

dans d'autres, ce qui a des effets sur la mobilité des étudiants. Au chapitre 5, le Comité a recommandé que, compte tenu de la forte participation fédérale au Programme canadien de prêts aux étudiants, il serait urgent que le Parlement étudie tout le dossier de l'aide aux étudiants au Canada, et que cette étude se penche en particulier sur les rôles respectifs des deux ordres de gouvernement dans ce domaine.

5. Les responsabilités provinciales

Nombre de témoins ont soulevé des questions qui relèvent clairement de la compétence des provinces. Lorsque nous leur avons demandé s'ils avaient fait part de leurs commentaires aux provinces par l'intermédiaire du CMEC, ils ont répondu qu'il n'existait aucune tribune où se faire entendre. **Le Comité croit qu'il serait souhaitable que le Conseil des ministres de l'Éducation du Canada fasse éclater ses frontières actuelles, trop étroites, de tribune des ministres provinciaux de l'Éducation pour devenir un organisme d'envergure nationale.** Ce qui signifie que le CMEC ne pourra plus se contenter de cerner des domaines d'intérêt commun avec le gouvernement fédéral, tels l'accessibilité à l'enseignement postsecondaire, les langues officielles et les étudiants étrangers; mais qu'il devra s'attaquer au problème de l'accessibilité à sa racine, c'est-à-dire à l'école élémentaire, sinon maternelle; qu'il devra trouver des solutions à l'inégalité de l'aide offerte aux étudiants d'une province à l'autre et à son incidence sur leur mobilité; et qu'il lui faudra trouver comment maintenir des écoles de qualité dans les provinces moins favorisées, tout en examinant ce qu'il y aurait à faire avec les écoles de moins bonne qualité dans les provinces plus favorisées. Cela signifie encore que les dix gouvernements provinciaux devront décider comment ils se concerteront pour satisfaire les besoins d'intérêt national, aussi bien au pays qu'à l'étranger. Rien jusqu'ici ne nous permet de penser qu'ils ont agi en ce sens. Il se peut que les provinces maritimes aient pris les devants, avec leur Commission de l'enseignement supérieur des provinces atlantiques qui coordonne les initiatives interprovinciales en matière d'enseignement postsecondaire.

La formule d'ensemble

Nous en sommes venus à la conclusion que la partie du FPE consacrée à l'enseignement postsecondaire n'a pas contribué de façon particulière (c'est-à-dire visible) à l'établissement au Canada d'un système d'éducation postsecondaire de qualité. Les fonds, consentis sans garanties ni conditions, n'ont fait que gonfler les recettes des gouvernements provinciaux. Cela ne signifie pas que l'enseignement postsecondaire au Canada n'ait pas profité de ces transferts; mais rien ne prêche en faveur de cette façon (le FPE) de transférer de l'argent. En acceptant

de transférer la partie postsecondaire du FPE, le gouvernement fédéral n'a, en somme, qu'accru les recettes générales des gouvernements provinciaux. On aurait pu transférer des montants égaux à chacune des provinces en dehors du cadre du FPE, sans autres conditions, et obtenir les mêmes résultats.

Aucun des témoins qui a comparu devant nous et aucun des rapports portés à notre attention n'est favorable au maintien du volet postsecondaire du FPE sous sa forme actuelle. **Nous en sommes donc venus à la conclusion que l'appui du gouvernement fédéral à l'enseignement postsecondaire par l'entremise du FPE n'a plus sa raison d'être; bien plus, comme ce programme brouille la ligne de partage des responsabilités, il faudrait y mettre fin.** Trois avenues s'offrent pour le remplacer :

1. le retour à un modèle de frais partagés;
2. le transfert, des gouvernements provinciaux au gouvernement fédéral, de responsabilités constitutionnelles touchant les aspects pertinents de l'enseignement postsecondaire;
3. le transfert du gouvernement fédéral aux provinces de ressources financières adéquates pour l'enseignement postsecondaire.

Nous rejetons la première voie, à savoir le retour à une forme quelconque d'entente sur le partage des coûts. Nous incluons dans cette formule tout transfert conditionnel aux gouvernements provinciaux pour l'enseignement postsecondaire.

La deuxième option, à savoir le transfert d'une partie des responsabilités provinciales en matière d'enseignement postsecondaire au gouvernement fédéral par voie de modification constitutionnelle demeure une hypothèse valable. Mais modifier l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867* est une entreprise de taille pouvant avoir d'énormes répercussions sur le partage constitutionnel des pouvoirs; par conséquent ce n'est vraisemblablement pas la voie que l'on empruntera dans un avenir prochain. Entre-temps, nous devons nous accommoder des dispositions constitutionnelles en vigueur. Ce qui nous amène à envisager la troisième option.

Le Comité propose la solution suivante : le gouvernement fédéral devrait mettre fin au volet du FPE touchant l'enseignement postsecondaire et transférer les ressources financières suffisantes aux gouvernements provinciaux. Il suffirait à cette fin de convertir en points d'impôt une partie ou l'ensemble des fonds actuellement transférés aux provinces par péréquation et de les ajouter aux points d'impôt provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés qu'elles reçoivent déjà pour la santé et l'éducation.

Cette solution respecte l'esprit de l'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui stipule :

36(1) Sous réserve des compétences législatives du Parlement et des législatures et de leur droit de les exercer, le Parlement et les législatures, ainsi que les gouvernements fédéral et provinciaux, s'engagent à :

- a) promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être;
- b) favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances;
- c) fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels.

36(2) Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.

Nous savons bien, néanmoins, en faisant cette proposition, que de nombreux points restent à considérer.

Cette proposition entraînerait l'abolition d'un élément important de l'actuel FPE, à savoir les transferts égaux par habitant, aux fins de l'enseignement postsecondaire. Tous les gouvernements provinciaux qui bénéficient de la péréquation aux termes des dispositions actuelles de la loi sur les arrangements entre le gouvernement fédéral et les provinces, à savoir Terre-Neuve, l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, le Québec et le Manitoba, seraient perdants. On pourrait croire à première vue que cela prouve donc que notre formule n'est pas la bonne. À notre avis, ce qui est réellement remis en question, c'est la formule générale de péréquation. Si le mode actuel de calcul des sommes versées à ce titre est injuste lorsqu'il est appliqué à l'enseignement postsecondaire, ne l'est-il pas tout autant à l'égard de tous les autres services publics auxquels s'applique le paragraphe 36(2)?

Bien que l'enseignement postsecondaire soit demeuré une responsabilité constitutionnelle provinciale depuis 1867, ce n'est qu'au cours des trente dernières années que la plupart des jeunes Canadiens ont eu accès à ce niveau d'enseignement, qui est maintenant considéré comme une richesse nationale de premier plan. La création du Conseil des ministres de l'Éducation du Canada ne remonte qu'à une vingtaine d'années et la mise en œuvre du FPE à seulement dix ans. On comprend mieux, peut-être, que le CMEC n'ait pas pu, en si peu de temps, trouver le moyen d'offrir aux Canadiens un système d'éducation postsecondaire national et coordonné. La question sans réponse est la suivante : les gouvernements provinciaux seront-ils, dans un avenir prévisible,

capables, par l'entremise du Conseil des ministres de l'Éducation du Canada, de prendre une décision sur le genre de système d'enseignement postsecondaire national que les Canadiens méritent et dont ils ont besoin? Les gouvernements provinciaux souhaitent peut-être restructurer le CMEC pour qu'il leur donne des conseils touchant, par exemple, la façon d'éviter les chevauchements inutiles, de contrecarrer les effets nuisibles du système de permanence ou d'atteindre l'excellence dans les universités. Ou, à l'inverse, les gouvernements provinciaux souhaitent peut-être aller plus loin et créer un nouvel organisme national ayant les ressources financières et le pouvoir nécessaires pour prendre des décisions capitales pour le système postsecondaire.

Si le gouvernement fédéral doit laisser aux provinces le soin d'offrir l'enseignement postsecondaire et s'attacher à assurer la qualité élevée de la recherche, il faudra répondre à ces questions.

Nous n'avons pas la prétention d'avoir répondu de façon péremptoire à ces questions-là ni aux autres questions soulevées dans le présent chapitre; elles devront être approfondies bien plus que nous avons pu le faire. Nous espérons que le Colloque national sur l'enseignement postsecondaire annoncé par le gouverneur général dans le Discours du trône le 1^{er} octobre 1986 sera l'amorce de réponse à ces questions. Elle déclarait :

Mon gouvernement attache aussi beaucoup d'importance à la qualité de l'enseignement postsecondaire et entend oeuvrer avec les provinces afin d'y promouvoir l'excellence et l'égalité des chances. Il proposera d'ailleurs la tenue, au début de l'an prochain, d'un colloque national sur l'enseignement supérieur qui contribuera à cerner les besoins dans ce domaine.

Nous espérons que ce colloque tiendra compte de nos conclusions, des mémoires qui nous ont été présentés et de nos recommandations.

Si le colloque ne réussit pas à prendre des décisions sur les mesures à prendre, il faudra trouver une autre façon d'atteindre et de maintenir la qualité de l'enseignement postsecondaire au Canada. Essayer de continuer à vivre avec le FPE reviendrait à entériner un arrangement qui, selon les meilleurs indices, ne nous permet pas de croire qu'il répondra, même de façon tolérable, aux besoins de nos étudiants, de nos chercheurs et de nos scientifiques, de nos industries, à vrai dire de tous les Canadiens, au cours des années à venir. Nous devons admettre que plus on sera convaincu de l'impossibilité pour ce programme d'atteindre ses objectifs dans le domaine de l'enseignement postsecondaire, plus le gouvernement fédéral sera porté à céder aux pressions visant à réduire la partie des transferts versés en espèces aux gouvernements provinciaux.

ANNEXE

Témoins ayant comparu devant le Comité

Première session, trente-troisième législature, 1984-1986

N° de fascicule	Date	Témoïn
22	24 octobre 1985	<i>De la Commission chargée d'étudier l'avenir des universités de l'Ontario :</i> E.C. Bovey, président R.L. Watts, membre de la Commission
23	31 octobre 1985	<i>Du Réseau canadien de recherche pour l'enseignement supérieur :</i> Gilles Paquet, vice-président Max von Zur-Muehlen, directeur général
24	7 novembre 1985	<i>De l'Université de Waterloo :</i> Douglas Wright, recteur Richard Taylor, président du Conseil consultatif de Waterloo Robert Needham, professeur, président de l'Association des professeurs Sonny Flanagan, président de la Fédération des étudiants
26	21 novembre 1985	<i>Du Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada :</i> G.M. MacNabb, président
27	28 novembre 1985	<i>Les auteurs de l'ouvrage intitulé The Great Brain Robbery : Canada's Universities on the Road to Ruin :</i> D.J. Bercuson, professeur, Département d'histoire, Université de Calgary Robert Bothwell, professeur, Collège Trinity, Université de Toronto

N° de fascicule	Date	Témoign
29	5 décembre 1985	<i>De l'Université King's College :</i> John Godfrey, recteur
32	12 décembre 1985	<i>Du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada :</i> William E. Taylor, Jr, président Erika Bruce, directeur général (programmes) <i>Du Conseil de recherches médicales du Canada :</i> Pierre Bois, président
34	30 janvier 1986	David G. Vice, président, Northern Telecom Limitée
35	6 février 1986	<i>De la Fédération canadienne des étudiants :</i> Tony Macerollo, président élu
36	13 février 1986	<i>De l'Institut canadien des recherches avancées :</i> J. Fraser Mustard, président Pierre Maranda, professeur d'anthropologie, Université Laval Ruth Macdonald, directeur du développement
38	6 mars 1986	<i>De l'Association des manufacturiers d'équipement électrique et électronique du Canada :</i> H.D. Barber, président, recherche et développement, et président directeur général, Linear Technology Inc., Burlington (Ontario) J.E. Benson, directeur, Laboratoire de génie, Générale Électrique du Canada, Peterborough (Ontario) Brian Veale, vice-président et directeur général, Edwards, Owen Sound (Ontario) E.A. Welling, directeur, Division de l'électronique, AMEEEC, Toronto (Ontario)
40	13 mars 1986	<i>De l'Association des collèges communautaires du Canada :</i> R. Bruce McAusland, président, et recteur, Collège St. Clair, Windsor (Ontario) Lorio Roy, principal adjoint, Collège communautaire du Nouveau Brunswick, Bathurst (N.-B.) Robert LaRose, directeur général Paul Gallagher, vice-président, et recteur, Collège communautaire de Vancouver, Vancouver (C.-B.)

N° de fascicule	Date	Témoign
		<i>Du Bureau canadien d'éducation internationale :</i> Wayne Myles, trésorier et directeur, Centre international, Université Queen's Ayman Yassini, directeur, Division des affaires publiques Jonathan Bremer, chercheur
41	20 mars 1986	<i>Du Fraser Institute :</i> Michael A. Walker, directeur
42	17 avril 1986	<i>De l'Association canadienne des professeurs d'université :</i> E.O. Anderson, président R. Lévesque, secrétaire général suppléant <i>Du Syndicat canadien de la Fonction publique :</i> John Calvert, attaché de recherche principal Richard Balnis, attaché de recherche
45	24 avril 1986	<i>De l'Association des universités et collèges du Canada :</i> W.A. MacKay, ancien président, et recteur de l'Université Dalhousie A.K. Gillmore, directeur général <i>De l'Institut d'ophtalmologie de la Capitale nationale :</i> Brian C. Leonard, directeur, professeur et président, Département d'ophtalmologie, Faculté de médecine, Université d'Ottawa A. Gardner Watson, professeur honoraire, Département d'ophtalmologie, Faculté de médecine, Université d'Ottawa
47	1 ^{er} mai 1986	<i>Du Forum sur l'enseignement supérieur et les entreprises :</i> John Panabaker, membre du conseil d'administration et président de la compagnie d'assurance-vie La Mutuelle du Canada George Connell, membre du conseil d'administration et président de l'Université de Toronto Gerald Gummersell, président
50	15 mai 1986	L'honorable Benoît Bouchard, c.p., secrétaire d'État du Canada <i>Du Secrétariat d'État :</i> Nigel K. Chippindale, directeur, Politique et analyse, Aide à l'éducation

N° de fascicule	Date	Témoign
52	22 mai 1986	<p data-bbox="534 247 1069 302"><i>De la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec :</i></p> <p data-bbox="534 305 1069 360">Patrick Kenniff, recteur, Université Concordia, Montréal</p> <p data-bbox="534 364 1069 418">Gilles Boulet, recteur, Université du Québec à Sainte-Foy</p>

