

# Le fédéralisme canadien et les subventions aux universités québécoises

MICHEL BELLAVANCE\*

---

## RÉSUMÉ

*L'intervention du gouvernement fédéral dans le financement des universités québécoises a pris diverses formes au cours des années. Ce financement a touché aussi bien la formation générale que professionnelle, la formation proprement scolaire aussi bien que les activités para-scolaires, la recherche fondamentale et la recherche appliquée.*

*Cette intervention a aussi emprunté plusieurs voies, tantôt prenant la forme de subventions individuelles ou institutionnelles, tantôt la forme de subventions directes ou de transferts fiscaux.*

*En faisant le point sur ces divers types et modalités d'intervention, l'auteur en analyse l'évolution historique et distingue, pour une meilleure compréhension du lecteur, quatre périodes d'évolution, chacune correspondant à un tournant important dans les relations Ottawa-Québec.*

*Le tableau de l'intervention fédérale qui se dégage de l'analyse est relativement complexe. L'intervention d'Ottawa dans le secteur de l'enseignement et de la recherche universitaires apparaît multiforme et à maints égards inconsistante.*

*En effet, l'auteur note d'une part l'intervention directe massive du gouvernement central dans le domaine de la recherche universitaire et, à l'opposé, la latitude laissée aux provinces dans le secteur des prêts aux étudiants.*

*Il note également l'intervention "marginale" du gouvernement central dans le domaine des investissements universitaires par opposition à l'intervention massive du même gouvernement, via notamment la formule de financement du niveau post-secondaire, dans le domaine des opérations ou du fonctionnement des universités.*

*Enfin, l'auteur souligne que l'opposition des provinces, et en particulier du Québec, a porté davantage sur certaines initiatives fédérales que sur d'autres. Elle s'est manifestée, par exemple, beaucoup plus clairement au chapitre des subventions de fonctionnement qu'à celui des investissements.*

*En somme, le bilan que trace l'auteur permet de conclure que l'enseignement universitaire est, à toutes fins pratiques, un domaine de juridiction concurrente, malgré la latitude laissée aux provinces – dont le Québec – dans certains secteurs.*

---

\*Ecole nationale d'administration publique Québec.

## ABSTRACT

*The intervention of the Canadian government in financing Quebec universities has taken many forms over the years. Ottawa has been involved in supporting general as well as vocational education, academic as well as para-academic activities and pure as well as applied university research.*

*Such intervention has also followed various paths, Ottawa intervening sometimes through individual or institutional direct or indirect grants, sometimes through operating or investment grants, and sometimes through fiscal transfers.*

*In trying to unravel the complexity of Ottawa-Quebec relations in university education, the article describes the historical evolution of federal grants to Quebec universities. Four periods are singled out, each one representing a crucial turning-point.*

*The picture that one can draw from the development of Ottawa's involvement in higher education becomes less confusing when one is conscious of the fact that it is multiform and, in many respects, inconsistent.*

*The article shows, for instance, how the massive intervention of the central government in financing university research contrasts with the freedom left to the provinces in the area of student loans. It also contrasts the nature of the federal involvement in financing university investments with the much more important intrusion of the same government in the area of general operating grants. Finally, the author points out that the opposition manifested by the Canadian provinces – and especially Quebec – vis-à-vis the many federal initiatives varied from sector to sector.*

L'article 93 de la Constitution canadienne de 1867 accorde aux législatures provinciales une compétence législative et une responsabilité exclusive en matière d'éducation. Cependant, cette attribution de pouvoir comporte une réserve: le Parlement fédéral est investi du pouvoir d'intervenir, au besoin, pour défendre les droits de certaines minorités.<sup>1</sup>

Or, malgré cette disposition constitutionnelle, l'intervention du gouvernement fédéral dans le secteur de l'éducation, que l'on peut faire remonter au début du siècle, ne s'est limitée ni à un type, ni à un niveau d'enseignement. Elle s'est manifestée, en effet, tant au niveau élémentaire qu'aux niveaux secondaire, collégial et universitaire. Elle a aussi touché tous les types de formation, qu'il s'agisse de formation générale ou professionnelle, de formation scolaire ou extra-scolaire. Elle a, enfin, emprunté plusieurs voies tantôt prenant la forme de subventions individuelles ou institutionnelles, tantôt la forme de subventions directes ou de transferts fiscaux.

C'est dans le but de démêler — un tant soit peu — cet écheveau, que nous nous proposons ici de faire le point sur les divers types d'intervention du gouvernement central dans le secteur de l'enseignement universitaire québécois. L'analyse de l'évolution historique de cette intervention devrait non seulement permettre une meilleure compréhension des relations intergouvernementales dans un secteur souvent considéré comme étant de juridiction provinciale exclusive, mais aussi de soulever certaines questions concernant les orientations gouvernementales dans les années à venir.

Pour faciliter la compréhension du lecteur, nous distinguons quatre périodes d'évolution, chacune correspondant, à notre avis, à un tournant important dans les relations Ottawa – Québec.

1<sup>o</sup> étape: *Des débuts de l'intervention fédérale (1916) au Rapport Massey – Lévesque (1951).*

La première intervention du gouvernement central dans le secteur de l'éducation date, en fait, de 1912.<sup>2</sup> C'est à ce moment, en effet, que le Parlement du Canada adopta, de sa propre initiative, la loi de l'enseignement agricole.<sup>3</sup>

Cette loi instaurait, pour la première fois au Canada, un programme conjoint en matière d'éducation dans un secteur. Il est important de le souligner, de juridiction concurrente, mais au sujet duquel la loi constitutive reconnaissait la prépondérance du gouvernement central.<sup>4</sup>

Ce programme, mis en place en 1914, s'échelonna sur une période de dix ans. Il prévoyait l'allocation de subsides aux provinces canadiennes en tenant compte de leurs populations respectives. Ainsi, en vertu de la législation fédérale, les provinces, y compris le Québec, touchèrent environ \$10,000,000 pendant cette période.

Cette première intervention du gouvernement fédéral ne concernait pas cependant les institutions universitaires comme telles. Elle constituait néanmoins un précédent qu'on ne manqua pas d'invoquer par la suite. D'où l'importance d'en tenir compte même dans le secteur de l'enseignement universitaire.

En fait, contrairement à ce qu'affirment certains auteurs<sup>5</sup>, on peut retracer l'intervention centrale dans l'enseignement et la recherche universitaires au cours de la première guerre mondiale.

C'est en 1916, en effet, que le gouvernement fédéral décidait de créer le Conseil national de recherches, organisme quasi-autonome qui ne tarda guère à définir et à gérer un programme d'aide à la recherche dans les universités canadiennes.<sup>6</sup>

A) *Les subventions directes à la recherche*

La création du Conseil marquait, pour ainsi dire, le début d'une nouvelle ère, en ce que le gouvernement fédéral, par le truchement d'un organisme spécialisé<sup>7</sup>, décidait de subventionner directement, c'est-à-dire en court-circuitant les gouvernements provinciaux, certains chercheurs universitaires.

Cette nouvelle forme d'assistance différait donc, dans ses modalités, du programme de subsides mis sur pieds par le Parlement fédéral en 1912. Il ne s'agissait plus, cette fois, d'un programme prévoyant le versement de fonds aux gouvernements provinciaux, échelonné sur une période déterminée et comportant un plafonnement de la contribution fédérale, mais plutôt, d'un programme de subventions universitaires directes et individuelles.

Cette initiative fédérale subsiste encore aujourd'hui et les programmes gérés par le Conseil se sont à la fois diversifiés et ont crû en importance. Ainsi, en 1976-77, on estimait à plus de \$13 millions la contribution du C.N.R. au financement de la recherche universitaire<sup>8</sup> au Québec seulement.

B) *Les subventions conditionnelles versées aux provinces*

Suite à cette initiative, acceptée de fait par toutes les provinces, le Parlement du Canada récidivait, en 1919, en adoptant une seconde législation portant, cette fois, sur l'enseignement technique.<sup>9</sup>

Malgré l'opposition farouche des députés libéraux fédéraux de l'époque pour qui une telle procédure d'allocation d'octrois constituait une atteinte au droit exclusif des provinces à légiférer en matière d'enseignement, cette législation entra en vigueur la même année. Comme le note Tremblay, plusieurs points, au sujet de cette initiative fédérale, méritent d'être soulignés.

D'abord, la façon d'allouer les octrois aux provinces, en vertu du programme, était identique à celle qui avait été prévue dans la législation précédente sur l'enseignement agricole.<sup>10</sup> Ensuite, les octrois fédéraux, suivant la loi, ne devaient être versés qu'après entente avec chacune des provinces intéressées, de telles ententes devant être renouvelées annuellement. En outre, la définition que donnait le législateur fédéral de l'enseignement technique était particulièrement large et les dépenses tant de fonctionnement que d'investissement étaient jugées admissibles aux fins de la détermination des coûts à rembourser. Enfin, dans le prolongement de la loi et en vertu des ententes pré-citées, le gouvernement central s'arrogeait un droit de regard sur les installations, les programmes d'études, voire la compétence des enseignants.

En somme, cette législation de 1919 contribuait à ouvrir une porte sur l'enseignement professionnel, secteur qui, encore aujourd'hui fait l'objet d'interventions fédérales.<sup>11</sup> Mais, ce qui est tout aussi important, elle permettait au gouvernement fédéral d'intervenir, en allouant certains octrois aux provinces, dans un secteur non clairement délimité par la Constitution. L'acceptation de tels octrois conditionnels équivalait donc pour les provinces signataires des ententes à une reconnaissance du droit du gouvernement fédéral de légiférer en matière d'enseignement dans une zone "grise" de la Constitution. Cette initiative se situait donc, de ce point de vue, dans le prolongement des subventions à la recherche universitaire.

C) *Octrois fédéraux pour des "fins fédérales"*

Outre ces interventions dans le secteur de la recherche et dans celui de l'enseignement technique et professionnel, le gouvernement fédéral décidait notamment à l'époque de la deuxième grande guerre, de subventionner directement certains types d'enseignement dispensés à des clientèles relevant plus directement de sa propre juridiction.

C'est ainsi, par exemple, qu'au cours de la guerre, il commençait à subventionner directement les services éducatifs dispensés par certains groupes et institutions dans le but d'aider les militaires à s'adapter aux exigences techniques de la guerre et les préparer à leur retour à la vie civile.

C'est ainsi également, qu'au terme de la période, il commençait à subventionner directement l'enseignement dispensé aux Indiens. Même si cet enseignement touchait dans un premier temps essentiellement le niveau primaire, il fut étendu, par la suite, aux autres niveaux.

Le gouvernement fédéral s'impliquait, enfin, dans le financement des activités d'enseignement universitaire prit essentiellement trois formes au cours de la période.

D'abord, par la création d'une société de la Couronne, des subventions directes furent allouées, dès 1917-18, aux chercheurs universitaires. Ensuite, par le mécanisme d'un programme conjoint, des subventions conditionnelles furent accordées aux gouvernements provinciaux, dont le Québec, dans un secteur de juridiction provinciale. Enfin, des octrois fédéraux furent dispensés pour défrayer les coûts de l'éducation universitaire de certaines clientèles relevant directement de la compétence fédérale.

A la fin de la période, on peut donc affirmer que le gouvernement central avait bel et bien réussi une pénétration du secteur de l'enseignement universitaire par la voie de subventions tant individuelles que gouvernementales.

## 2<sup>o</sup> étape: *Du rapport Massey-Lévesque (1951) à l'instauration d'un programme d'aide aux étudiants (1964).*

Il faut, en fait, attendre l'après-guerre pour voir le gouvernement fédéral s'immiscer directement dans le financement global des institutions universitaires.

En effet, c'est à la suite de la publication du rapport de la Commission Massey-Lévesque, en 1951, et, sous la recommandation de celle-ci, que le gouvernement central décidait, pour la première fois, d'accorder des subventions directes de fonctionnement aux universités canadiennes.<sup>13</sup>

### A) *Subventions institutionnelles directes*

Ainsi, en juin 1951, le Parlement fédéral votait une première subvention aux universités. Il est intéressant de noter au passage que cette subvention n'était pas accordée dans le cadre d'une loi spécifique mais plutôt au moyen de l'adoption d'un crédit budgétaire. Cette façon de procéder pouvait signifier que telle mesure était temporaire.

D'ailleurs, lors de la présentation des crédits budgétaires au Parlement, Le Premier Ministre de l'époque avait précisé souligné que l'aide fédérale proposée n'était pas de nature permanente. Nous verrons par la suite qu'il en fut tout autrement.

Cette première subvention votée par le Parlement du Canada permettait au gouvernement fédéral de dépenser directement, pour la première année, un peu plus de \$7 millions dans le secteur de l'enseignement et de la recherche universitaire.

Le Québec, à l'époque, protesta avec véhémence devant cette ingérence fédérale et le gouvernement central accepta la formation d'une commission fédérale-québécoise qui fut chargée de la distribution des octrois. Suite à cette décision, le gouvernement du Québec accepta l'aide fédérale mais pour un an seulement.

Dès l'année suivante, en effet, le gouvernement de M. Duplessis s'opposait à l'octroi de tels subsides. Cette situation prévalut jusqu'à l'exercice financier 1956-57. Pour ne pas pénaliser toutefois ses propres institutions, le gouvernement du Québec commença à leur verser des subventions spéciales, à compter de 1954.<sup>14</sup>

En fait, ce ne fut qu'à la suite du décès du Premier Ministre québécois, M. Duplessis,

que le Québec entama des pourparlers avec le gouvernement central dans le but de récupérer les sommes qui, depuis 1957, étaient gardées en fidéicomis auprès de la Fondation canadienne des universités.

Pendant toute cette période, les universités canadiennes continuèrent, quant à elles, à toucher les montants versés par le gouvernement central.<sup>15</sup>

Pour bien comprendre l'importance de ces subventions pour les institutions universitaires québécoises et, en particulier, la décision du gouvernement du Québec de forcer la main au gouvernement central via la mise en place de son propre régime d'impôt sur le revenu des particuliers, il faut se rappeler la situation précaire des institutions universitaires québécoises durant cette période.

En effet, alors que les dépenses annuelles totales des universités québécoises et de leurs écoles affiliées s'élevaient, en 1953, par exemple à \$13.5 millions, les subventions totales du gouvernement du Québec, pour la même année, s'établissaient à \$3.5 millions, soit environ 26% du total des dépenses courantes.

On comprend mieux ainsi que, sauf pour l'année 1952 — date où le Québec accepta les octrois fédéraux — les universités québécoises soldaient habituellement leur exercice financier par des déficits.<sup>16</sup> Il fallait donc combler ceux-ci et, pour ce faire, trouver une alternative à la solution avancée par le gouvernement central.

C'était ainsi qu'en 1959, suite à des démarches entreprises par le Premier Ministre québécois, M. Sauvé, le Québec signait une entente avec le gouvernement central, en vertu de laquelle ce dernier consentait à accorder au Québec un abatement fiscal équivalent à 1% du taux d'impôt sur les corporations dans la province.<sup>17</sup> Le gouvernement fédéral posait cependant une condition: que le Québec prenne entièrement à sa charge le financement de ses universités. Ce qui fut fait en 1960.<sup>18</sup>

Ainsi prit fin au Québec — mais non ailleurs au Canada — l'intrusion fédérale en matière de financement direct des opérations des universités. Sans vouloir jouer avec les mots, le Québec obtenait de facto un statut particulier. Par cet arrangement était consacré un nouveau mode de financement: le transfert fiscal conditionnel.

Le dossier du financement direct des institutions universitaires avait donc évolué en trois étapes: la première utilisant le mécanisme d'une Commission fédérale-québécoise; la seconde, la Conférence nationale des universités canadiennes, d'ailleurs boudée par le Québec; enfin la troisième, applicable au Québec seulement, utilisant le mécanisme du transfert fiscal conditionnel.<sup>19</sup>

## B) *Subventions directes d'investissement*

Au cours de l'année 1956-57, le gouvernement fédéral avait fait connaître son intention de distribuer des subventions aux universités et collèges canadiens pour des fins de construction et d'équipement.

Les subventions, suivant cette proposition, ne devaient pas excéder 50% du coût de chaque entreprise et devaient être allouées en tenant compte de la population de chaque province.

C'est ainsi qu'en 1957, le gouvernement central décidait d'octroyer au Conseil des Arts<sup>20</sup> un montant de \$100 millions dont la moitié devait servir à subventionner les universités canadiennes pour des fins d'immobilisations. De plus, l'intérêt provenant du

placement des \$ 50 millions restants devait être utilisé pour favoriser le développement des arts, des humanités et des sciences sociales, notamment sous forme de bourses d'études.

Ce financement direct des investissements universitaires prévalut jusqu'à la fin de l'exercice financier 1968-69. Ceci ne signifie pas pour autant que le gouvernement central avait alors décidé de se retirer du financement des investissements universitaires, comme nous le verrons plus loin.

Ce qu'il faut retenir cependant, à cette étape-ci, c'est le fait qu'au moment où le gouvernement fédéral octroyait au Québec un statut particulier en ce qui concerne le financement direct des dépenses de fonctionnement des universités, il s'immisçait dans le financement des investissements via les subventions accordées par le Conseil des Arts.

Il est intéressant aussi de noter que si le Québec livra sur le premier front une bataille décisive, il ne s'objecta guère à l'action du Conseil sur le second.

### C) *Elargissement du statut particulier: le cas des subventions de remplacement*

Enfin, en 1964, le Parlement du Canada adoptait un programme national de prêts aux étudiants.<sup>21</sup> Fait intéressant, la législation prévoyait explicitement qu'une province, désirant administrer son propre plan, pouvait choisir de le faire tout en demeurant assurée de recevoir du gouvernement central une subvention de remplacement équivalente aux montants qu'elle aurait effectivement reçus, si elle avait participé au programme.

Cette reconnaissance légale du droit des provinces à l'"opting out" constituait certes une innovation dans le secteur de l'éducation, puisqu'elle s'appliquait à toutes les provinces et non seulement au Québec, comme dans le cas des subventions de fonctionnement.

Le Québec se prévalut de ce droit et toucha ainsi du gouvernement fédéral un peu plus de \$102 millions durant la période 1966-67 à 1977-78.<sup>22</sup>

En somme, on peut affirmer que durant la période 1951-64, le Québec réussit à faire certains gains importants en obtenant d'abord un abattement fiscal. Ceci permit à la province d'octroyer ses propres subventions de fonctionnement aux universités dépendant de sa juridiction.

C'est aussi durant cette période que la législation fédérale innova au plan des relations intergouvernementales en ce qu'elle généralisa à toutes les provinces, et non seulement au Québec, le droit à l'"opting out" dans le secteur des prêts aux étudiants.

Nonobstant l'adoption de telles mesures "décentralisatrices", le gouvernement central décidait de subventionner directement les investissements universitaires, ce qu'il avait déjà fait de façon indirecte dans le domaine de l'enseignement technique. Cette fois, cependant, les modalités étaient différentes, puisque les subventions étaient versées aux institutions – et non aux gouvernements – par l'intermédiaire du Conseil des Arts du Canada.

Pour compléter le bilan de cette période, il faudrait enfin ajouter que le gouvernement fédéral continua de subventionner directement la recherche universitaire et d'octroyer des bourses d'études via le Conseil national de la recherche et le Conseil des Arts du Canada.

Ainsi, par exemple, lors de l'exercice financier 1964-1965, ce dernier Conseil accordait aux chercheurs universitaires des bourses et subventions pour un montant de \$1.3 millions dans le cadre du programme "sciences sociales et humanités".<sup>23</sup>

3<sup>o</sup> étape: *Du rapport de la Commission Bladen (1965) à la mise en place du régime de financement des programmes établis (1977).*

Ce n'est pas par hasard que l'on doit considérer 1965 comme un point tournant dans l'évolution des relations fédérales-provinciales en matière d'enseignement supérieur.

En effet, c'est en 1965 que l'Association des Universités et Collèges du Canada rendait public le rapport d'une Commission d'enquête, créée à son instigation. Ce rapport, portant sur le financement de l'enseignement supérieur au Canada, démontrait, sur la base de données démographiques, que les besoins des universités canadiennes allaient s'accroissant à un point tel que, sans l'intervention gouvernementale, les universités risquaient de faire face à une crise sans précédent.

La commission soulignait, dans son rapport, que tous les mémoires qui lui étaient parvenus reconnaissaient la nécessité au cours de la prochaine décennie, soit de 1965 à 1975, d'augmenter substantiellement l'aide aux universités. Elle soulignait, de plus, que dans l'opinion de la majorité des gens ou des organismes lui ayant fait part de leurs réflexions, la plus grande partie de cette augmentation devait provenir des gouvernements. Seuls, dans l'esprit du Rapport, les gouvernements avaient les ressources nécessaires pour faire face aux dépenses à l'échelle envisagée.<sup>24</sup> Aussi, la commission recommandait-elle au gouvernement fédéral toute une série de mesures visant à améliorer la situation financière des universités canadiennes.

Ainsi, par exemple, il était suggéré que les subventions de fonctionnement per capita soient portées à \$5.00 à compter de l'année 1965-66 et augmentées d'un dollar pour chaque année consécutive.<sup>25</sup>

Le rapport suggérait également qu'un fonds d'investissement soit établi et que ce fonds soit alimenté par des versements annuels équivalant à \$5.00 per capita de la population canadienne.

De plus, il était recommandé que la responsabilité fédérale en matière de financement de la recherche universitaire soit reconnue par une augmentation considérable des subventions de recherche accordées aux universités, aux membres de leur personnel et à leurs étudiants engagés dans la recherche.<sup>26</sup>

Enfin, la commission d'enquête recommandait l'établissement d'un fonds d'investissement pour l'expansion des institutions existantes et le développement de nouveaux centres pour la formation du personnel médical et para-médical ainsi que la création d'un fonds spécial pour financer la construction d'hôpitaux universitaires.

Quant à la Loi canadienne sur les prêts aux étudiants, dont il a déjà été question, on en recommandait le maintien en suggérant que les prêts soient augmentés au besoin.

En somme, le rapport de la commission suggérait le maintien, sinon l'accroissement — comme dans le cas des investissements universitaires — du rôle du gouvernement fédéral dans le domaine de l'enseignement supérieur. Pour ce faire, plusieurs moyens étaient proposés: subventions de fonctionnement versées aux provinces, subventions d'investissement versées aux gouvernements provinciaux et aux institutions universitaires, subventions de recherche aux établissements et aux individus et, enfin, prêts accordés aux étudiants.

C'est sur la base de ces recommandations que le gouvernement fédéral décidait d'agir, dès l'année suivante.

A) *Etablissement d'une caisse d'aide à la santé (1966)*

En effet, dès 1966, le gouvernement central lançait un autre programme de soutien financier relevant, cette fois, du ministère fédéral de la Santé nationale et du Bien-être social. Comme l'avait recommandé la commission Bladen, ce programme visait à fournir des installations pouvant servir à la formation de personnes oeuvrant dans le domaine de la santé.<sup>27</sup>

La loi créant le programme instituait une Caisse d'aide à la Santé laquelle devait fournir une aide financière relativement à la planification, l'acquisition, la construction et la rénovation d'installations affectées à la formation du personnel sanitaire.

Ainsi la Caisse fut dotée, dès le départ, d'un montant de \$500 millions devant permettre d'acquitter les frais engagés au cours de la période allant du début janvier 1966 à la fin décembre 1980, soit une période de 15 ans.<sup>28</sup>

Cette Caisse venait compléter, pour ainsi dire, la caisse de subvention de capital du Conseil des Arts, cette dernière ayant été établie, tel que déjà souligné, en 1957.

B) *Les arrangements fiscaux concernant l'enseignement post-secondaire (1967-72)*

L'année 1966 marque un tournant décisif dans l'évolution de la participation fédérale au financement de l'enseignement supérieur.

En effet, suite à une Conférence fédérale – provinciale sur le financement des universités tenue la même année, le gouvernement central offrait aux provinces de cesser de subventionner directement les universités. La contribution fédérale, suivant la proposition d'Ottawa, devait prendre la forme d'un transfert fiscal et financier correspondant au plus élevé des deux montants suivants: soit 50% des frais de fonctionnement de l'enseignement post-secondaire dans chaque province, soit \$15.00 per capita calculé sur la base de la population de chaque province en 1967-68.<sup>29</sup>

En d'autres termes, le gouvernement central décidait que les fonds fédéraux devaient dorénavant être acheminés aux institutions universitaires par les gouvernements provinciaux et que l'aide fédérale ainsi dispensée devait être élargie de façon à inclure tous les établissements d'enseignement post-secondaire.

Le transfert des ressources ainsi proposé comprenait les éléments suivants: d'abord, un abattement de 4% de l'impôt sur le revenu des particuliers et de 1% de l'impôt sur le revenu imposable des corporations, avec péréquation, et, ensuite, un paiement de rajustement en espèces.<sup>30</sup>

Trois provinces choisirent la formule du versement per capita et les sept autres, dont le Québec, celle du transfert fiscal. Ainsi, de 1967 à 1972, le Québec reçut du gouvernement fédéral en vertu de ce programme, un total de \$900 millions.<sup>31</sup>

C) *Modifications aux arrangements fiscaux (1972-1977)*

Les arrangements fiscaux concernant l'enseignement post-secondaire devant expirer à la fin mars 1972, le Premier Ministre canadien communiquait à ses collègues des provinces,

à l'automne 1970, ses réflexions concernant le renouvellement de ces accords. De l'avis du Premier Ministre, il valait mieux reporter les discussions concernant les modifications aux arrangements fiscaux, puisque, invoquait-il, son gouvernement n'avait pas le temps de mettre au point avant mars 1972 une nouvelle politique susceptible d'entrer en vigueur à cette date.

En réalité, le gouvernement fédéral désirait se prémunir contre une hausse trop rapide des sommes qu'il pouvait éventuellement être appelé à verser, compte tenu de la hausse des coûts de l'enseignement post-secondaire.

Aussi, suite à un échange de correspondance,<sup>32</sup> en février et en mai 1971, soumettait-il aux provinces des propositions visant à plafonner à 15% l'augmentation de sa participation pour les années 1972-73 et 1973-74.

Malgré l'opposition d'une majorité des provinces, dont le Québec<sup>33</sup>, le gouvernement fédéral décidait, au terme de la Conférence des Premiers Ministres, tenue en novembre 1971, de faire adopter son propre plan. Ainsi le Parlement du Canada adoptait-il en mars 1972 une nouvelle législation portant sur les arrangements fiscaux entre Ottawa et les provinces. Cette loi<sup>34</sup> prolongeait de deux ans, c'est-à-dire jusqu'au 31 mars 1974, le programme de transferts fiscaux relativement au financement de l'enseignement post-secondaire. Elle limitait également à 15% le taux national d'accroissement des contributions fédérales aux provinces.

Le gouvernement fédéral eut donc gain de cause, mais cette façon cavalière de procéder contribua, en quelque sorte, à rallier les provinces.

Ainsi, lors de la Conférence des Premiers Ministres des provinces, en août 1972, ceux-ci décidèrent-ils de confier à leurs Ministres des Finances et de l'Éducation la tâche de préparer les négociations avec le gouvernement fédéral pour la définition de nouveaux arrangements devant entrer en vigueur après le 31 mars 1974.

Lors de réunions subséquentes, tenues en novembre 1972 et en février 1973, la majorité des provinces se rallièrent à une proposition du Québec et il fut convenu qu'on exigerait du gouvernement central qu'il se retire à la fois du financement des programmes de santé et de l'enseignement post-secondaire. En contrepartie, les provinces exigeaient un transfert de 28 points d'impôt sur le revenu des particuliers avec péréquation au niveau de la province la plus riche.<sup>35</sup>

Suite à ces réunions, le gouvernement central soumettait aux provinces, début mai 1973, une nouvelle formule relative au financement de l'enseignement post-secondaire. Selon cette formule, Ottawa proposait "une conversion du programme existant de transferts fiscaux en un régime de subventions provinciales par tête".<sup>36</sup>

La majorité des provinces canadiennes s'opposèrent à la formule fédérale et il fut impossible aux Premiers Ministres de se mettre d'accord sur une alternative. Dans ces circonstances, les arrangements de 1974 furent simplement reconduits pour la période 1974-1977.<sup>37</sup>

#### D) *Programme additionnel de subventions aux investissements (1974)*

Au moment où le gouvernement fédéral cessait de subventionner, via la Caisse de subventions de capital du Conseil des Arts, certains investissements universitaires, le

Ministère de l'Agriculture du Québec en tamait de son côté, en 1969, des pourparlers avec le Ministère fédéral de l'Agriculture au sujet de l'Ecole de Médecine vétérinaire de Ste-Hyacinthe au Québec.<sup>38</sup>

Après le rattachement de cette institution à l'Université de Montréal, le Ministère de l'Education du Québec décidait de poursuivre les discussions engagées avec le gouvernement central, de sorte qu'en juin 1974 une entente était signée entre les deux Ministères au sujet du financement de l'Ecole.

En vertu de cette entente, le gouvernement central s'engageait à assumer 50% des coûts d'agrandissement de l'Ecole et ce, jusqu'à concurrence de \$2.5 millions.<sup>39</sup>

Au moment même où le Québec semblait favoriser un transfert fiscal vers les provinces, il signait donc une entente permettant au gouvernement fédéral de subventionner certains investissements dans un secteur de juridiction concurrente mais à prédominance fédérale. Même si la subvention accordée par la suite n'implique pas de sommes considérables, l'expérience ne révèle pas moins l'ambiguïté des positions des acteurs tant fédéraux que québécois.

#### E) *Accroissement des subventions directes à la recherche universitaire (1966-1977)*

Au cours de la période 1966-77, le gouvernement fédéral décidait d'accroître très sensiblement sa contribution au financement de la recherche universitaire tant dans le domaine des sciences physiques et naturelles que dans le domaine des sciences sociales, des arts et des sciences de la santé.

Ainsi, par exemple, en 1966, le Conseil des Arts mettait sur pieds un nouveau programme de subventions de recherche financé grâce à l'apport de fonds additionnels accordés par le Parlement canadien.<sup>40</sup> Aussi, en 1969, le gouvernement fédéral créait-il le Conseil de recherches médicales dans le but de soutenir et de promouvoir la recherche dans le domaine des Sciences de la Santé.

Cet effort particulier du gouvernement central devait culminer d'ailleurs dans une législation, adoptée en 1976 et concernant l'organisation des Conseils fédéraux de recherche.<sup>41</sup>

Pour bien mesurer l'importance de cet effort, qu'il suffise de mentionner que durant la période qui s'étend de 1970-71 à 1976-77, les sommes versées aux universités canadiennes pour la recherche et le développement dans le secteur des sciences humaines et celui des sciences naturelles totalisaient respectivement \$113 et \$910 millions de dollars.<sup>42</sup>

Enfin, pour la seule année 1975-1976, par exemple, les universités ontariennes recevaient 40.5% des subventions fédérales<sup>43</sup> alors que les universités québécoises percevaient seulement 24.6%.

En somme, le bilan des relations fédérales en matière d'enseignement supérieur, durant toute cette période, est un bilan quelque peu ambigu. Sous l'instigation du rapport de la Commission Bladen, le gouvernement central aurait pu décider de faire une incursion massive dans le financement des institutions universitaires par le truchement des subventions de fonctionnement et d'investissement aussi bien que par le biais des subventions de recherche. La réalité fut quelque peu différente.

En effet, d'une part, le gouvernement central préféra proposer aux provinces la formule du transfert fiscal, dans le secteur des opérations universitaires en général, ce qu'une majorité d'entre elles choisirent en 1966-67.

D'autre part, l'immersion d'Ottawa dans le domaine des subventions aux investissements universitaires se limita — si tant est que l'on peut parler de limites — aux secteurs de la Santé et de l'Agriculture.

La seule intervention massive fut dans le secteur de la recherche universitaire où, principalement par le biais des Conseils fédéraux de recherche, le gouvernement central réussit à court-circuiter les gouvernements provinciaux, dont le Québec, et à subventionner directement les chercheurs universitaires. Il n'est d'ailleurs pas exagéré de dire, dans ce contexte, que l'opposition du gouvernement du Québec, d'une façon générale, ne se manifesta qu'en termes voilés.

4<sup>o</sup> étape: *De l'adoption de la loi sur le financement des programmes établis (1977) à la publication du livre vert sur la politique québécoise de la recherche scientifique (1979).*

Comme il a été mentionné plus haut, la loi de 1967 sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces prévoyait le versement à celles-ci de paiements pour l'enseignement post-secondaire, et ce, pendant 5 ans, soit du début avril 1967 à la fin mars 1972.

Aux termes de cette loi, chaque province pouvait recevoir du gouvernement central un montant égal au plus élevé des deux suivants: le produit obtenu en multipliant \$15. par le chiffre de la population de la province, ou un montant égal à 50% des dépenses de fonctionnement autorisées pour l'enseignement post-secondaire dans la province.

Ces paiements ont été prolongés pour une période de 2 ans, c'est-à-dire jusqu'à la fin mars 1974, puis, de nouveau, jusqu'à la fin de l'exercice financier 1976-77.

Ce qu'il est important de souligner concernant ces divers arrangements c'est que la contribution fédérale aux provinces, relativement à l'enseignement post-secondaire, comportait deux volets: une réduction du revenu fédéral et le versement de paiements connexes de péréquation et de garantie et, d'autre part, l'octroi de subventions de rajustement dépendant des frais de fonctionnement engagés pour l'enseignement post-secondaire par chacune des institutions d'enseignement de la province.<sup>44</sup>

En d'autres termes les versements faits aux provinces par le gouvernement central tenaient compte des coûts de fonctionnement des programmes dans les diverses provinces.

A) *Financement des programmes établis (1977)*

La nouvelle politique fédérale proposée aux provinces en 1976-77 et entérinée par législation<sup>45</sup> non seulement ne fixe plus de date d'expiration aux nouveaux arrangements mais prévoit une nouvelle méthode de financement des contributions fédérales.

En effet, celle-ci comprend une contribution de base en espèce<sup>46</sup>, un transfert d'impôt sur le revenu des particuliers<sup>47</sup>, des paiements transitoires et, enfin, des paiements dits d'égalisation.<sup>48</sup>

Le point important à souligner ici est que la contribution de base est égale à 50% de la contribution nationale moyenne per capita au cours de l'année de base 1975-76 augmentée du taux de croissance de l'économie canadienne et multipliée par la population de la province.<sup>49</sup>

En d'autres termes, comme dans le cas des accords précédents, les versements sont faits aux gouvernements provinciaux mais ces versements ne sont plus fonction des dépenses réelles encourues par les institutions universitaires dans chacune des provinces. Ils sont simplement indexés pour tenir compte de la croissance économique, l'année 1975-76 servant d'année de référence de base.

C'est ainsi que lors de l'exercice financier 1977-78, le Secrétaire d'Etat du Canada versa aux provinces canadiennes des paiements de l'ordre de \$1 milliard environ, dont plus de \$242.6 millions furent encaissés par le Québec. Ce montant ne tient pas compte par ailleurs de la valeur pécuniaire du transfert d'impôt applicable à l'enseignement post-secondaire. Si on en tenait compte, il faudrait, en conséquence, ajouter \$1 milliard, dont \$351.3 millions pour la seule province de Québec.<sup>50</sup>

La loi fédérale sur le financement des programmes établis est encore en vigueur aujourd'hui et, contrairement aux accords antérieurs, aucune date d'expiration n'est prévue dans la législation.

Aux termes de cette loi, les provinces canadiennes, y compris le Québec, bénéficient à la fois d'un transfert fiscal et de subventions en espèces ou contributions de base. Même si le Québec bénéficie à l'égard de chaque année financière d'un abattement spécial relatif à l'impôt sur le revenu des particuliers, on ne peut plus, à proprement parler, qualifier les arrangements avec le Québec comme équivalant à l'octroi d'un statut particulier. Il ne faut d'ailleurs pas oublier que toutes les provinces bénéficient en même temps de subventions d'opérations indexées du taux de croissance moyen du produit national brut.

En somme, en généralisant à l'ensemble des provinces canadiennes la formule du transfert fiscal et ce, dès 1967, le gouvernement central n'a pas pour autant cessé de subventionner directement les provinces au chapitre de l'enseignement post-secondaire.

#### B) *Maintien des subventions d'investissement et accroissement des subventions à la recherche universitaire (1977-80)*

Tel que mentionné plus haut, le gouvernement central a continué, durant la période 1977-80, à financer indirectement certains investissements universitaires via la Caisse d'aide à la Santé établie par législation en 1966.

Même si ce financement représente une part plutôt faible du total des investissements universitaires<sup>51</sup>, celle-ci n'est certainement pas négligeable, comme les chiffres mentionnés plus haut l'indiquent clairement.

Il est encore trop tôt, cependant, pour voir si le gouvernement fédéral décidera d'évacuer ce champs d'intervention à l'expiration du programme, soit à la fin de l'exercice financier 1980-1981.

Quoi qu'il en soit, une chose semble certaine: le gouvernement fédéral n'a certainement pas l'intention de se retirer du domaine de la recherche universitaire. Au contraire, ses interventions n'ont cessé de croître, en particulier, depuis 1977.

En effet, dans le prolongement de l'adoption de la loi d'action scientifique du gouvernement adoptée, en 1976, un autre Conseil de recherche entrait en activité, début avril 1978: il s'agit du Conseil de recherches en sciences humaines.<sup>52</sup>

Ainsi, pour la seule année 1978-79, ce Conseil accordait 103 bourses de maîtrise, 1198 bourses de doctorat et 345 bourses de travail libre, soit à des étudiants, soit à des chercheurs universitaires. De plus, il octroyait 523 subventions de recherche individuelles, 2 subventions dites "concertées" et 71 subventions générales de recherche.<sup>53</sup>

En d'autres termes, le Conseil accordait, pour cette seule année, environ \$13.3 millions en bourses à des étudiants et chercheurs universitaires et \$8.3 millions en subventions de recherche.<sup>54</sup>

Ces montants ne donnent d'ailleurs qu'une image incomplète de l'intervention de l'administration fédérale dans le secteur de la recherche universitaire, puisque, d'une part, c'est à \$844.1 millions et à \$334.2 millions qu'il faut évaluer respectivement les dépenses totales fédérales en R et D dans les secteurs des sciences naturelles et des sciences sociales. Du premier total, \$185.8 millions étaient dépensés dans les universités canadiennes en 1977-1978. Quant au second, \$44.8 millions étaient alloués pour les mêmes fins.<sup>55</sup>

Cet effort du gouvernement fédéral dans le domaine de la recherche universitaire est aujourd'hui devenu tellement important que le gouvernement du Québec n'hésitait pas récemment à qualifier cet héritage comme manifestant "l'hégémonie du gouvernement fédéral dans l'histoire et dans l'état présent du développement scientifique au Québec".<sup>56</sup>

En fait, on peut affirmer qu'au Québec – comme d'ailleurs dans les autres provinces canadiennes – le gouvernement central subventionne directement ou indirectement la recherche universitaire dans une plus forte proportion que ne le fait le gouvernement provincial lui-même. La situation n'a donc guère changé depuis le bilan que faisait le rapport Bonneau-Corry en 1972.<sup>57</sup>

En somme, si l'on considère l'ensemble de la période, on note d'abord que le Québec continue à administrer son propre programme de prêts aux étudiants dans le prolongement de la législation de 1964. On note, ensuite, que le gouvernement fédéral continue de verser des subventions de fonctionnement à la province – et non seulement au Québec – même s'il a accepté en pratique la formule du transfert fiscal dans le cadre du financement des programmes établis. On note, aussi, que le gouvernement central subventionne indirectement certains investissements universitaires, notamment dans le secteur de la santé. Enfin, la recherche universitaire est massivement et directement subventionnée par Ottawa.

En d'autres termes, si, dans certains secteurs tels celui des prêts aux étudiants et des subventions de fonctionnement, il ne semble pas y avoir de chevauchement des juridictions fédérale et provinciale, la situation semble être passablement différente dans le domaine des investissements et celui de la recherche universitaire.

### **Conclusion:**

Quel bilan peut-on faire de ces diverses interventions du gouvernement central? Comment peut-on expliquer la réaction des provinces et, en particulier du Québec, au cours des périodes considérées? Enfin, comment peut-on, à partir des expériences vécues dans le passé, prédire le type ou la nature des interventions fédérales dans l'avenir?

Un premier constat semble évident: la nature des interventions fédérales a varié considérablement dans le temps.

En effet, c'est d'abord par le secteur de la recherche que le gouvernement fédéral s'est introduit dans le financement universitaire. La première forme d'intervention s'est faite par le biais des subventions directes versées à des chercheurs universitaires en 1917.

Vint, ensuite, un second type d'intervention utilisant, cette fois, la formule des programmes conjoints d'abord dans un secteur de juridiction concurrente puis, dans ce qu'il est convenu d'appeler une des "zones grises" de la Constitution.

Dans un premier temps, la formule des programmes conjoints comportait un montant fixe alloué pour une période de temps déterminée. Un plafond était fixé à la contribution fédérale et les versements étaient faits aux gouvernements provinciaux. Dans un deuxième temps – c'est le cas de l'enseignement technique – aucun plafond n'était retenu mais la contribution fédérale était fonction de celle des provinces. Ce qui plus est, les frais admissibles aux fins de la subvention fédérale comprenaient certaines dépenses de fonctionnement et d'investissement.

Du régime des subventions directes aux individus à celui des subventions versées aux provinces dans le cadre de programmes conjoints, on en vient, dans une troisième phase, au régime des subventions directes de fonctionnement versées aux institutions universitaires.

Comme il a été souligné, cette nouvelle approche s'est avérée, à toutes fins pratiques, un échec suite essentiellement au refus du Québec d'accepter ce mode d'intervention. C'est dans ce contexte d'opposition que le Québec réussit à obtenir une sorte de statut particulier en forçant le gouvernement central à lui accorder un abattement fiscal additionnel applicable au revenu imposable des corporations dans la province. Le Québec demeura, seul, dans cette situation, jusqu'en 1966, date à laquelle le gouvernement fédéral modifia sa politique.

Puis vint une quatrième phase, initiée en 1966, où fut généralisée à l'ensemble des provinces la formule du transfert fiscal conditionnel. Ce qui caractérise cette nouvelle formule, modifiée à la marge en 1972, puis, en 1977, c'est qu'elle comprend à la fois une partie "subventions" et une partie "transfert fiscal". En fait, elle laisse la porte ouverte à une intervention fédérale accrue, si jamais la conjoncture politique y était favorable.

Sur cette toile de fond où on note des variations importantes dans la nature de l'intervention centrale s'ajoutent cependant quelques initiatives plus constantes: c'est le cas, par exemple, des subventions directes à la recherche qui ne cessent de croître au cours des périodes étudiées. Mais c'est le cas, également, de la généralisation de l'"opting out" dans le cadre du programme national de prêts aux étudiants, établi par le Parlement fédéral en 1964, et des programmes particuliers de subventions aux investissements universitaires initiés dans certains secteurs par le Conseil des Arts, d'abord, en 1957, puis, par le ministère fédéral de la Santé, en 1966, et enfin, par le ministère fédéral de l'Agriculture, en 1974.

En somme, on pourrait dire de l'intervention fédérale dans le secteur de l'enseignement et de la recherche universitaires qu'elle a été multiforme et, jusqu'à un certain point, inconsistante.

En effet, si l'on considère les subventions aux individus, on ne peut que noter une intervention directe massive du gouvernement fédéral dans le secteur de la recherche

universitaire. A l'opposé, on ne peut que reconnaître la latitude laissée aux provinces dans le secteur des prêts aux étudiants.

Si, par ailleurs, on considère les subventions aux institutions et aux gouvernements, on doit plutôt parler d'intervention à la marge dans le secteur des investissements universitaires mais d'intervention massive, via la formule de financement du post-secondaire, dans le cas des opérations ou du fonctionnement des universités.

Il est important de signaler, également, dans le cadre de ce bilan, que l'opposition des provinces, et en particulier du Québec, semble avoir porté davantage sur certaines initiatives que sur d'autres. Ainsi, par exemple, la lutte entre les deux niveaux de gouvernement semble avoir été particulièrement âpre au chapitre des subventions de fonctionnement. Elle a été beaucoup plus faible dans le secteur des investissements.

Aussi faut-il conclure que s'il y a eu gain des provinces dans certains secteurs, le gouvernement central n'en est guère sorti perdant non plus. Au contraire, son emprise sur la recherche universitaire demeure encore aujourd'hui beaucoup plus importante que celle des provinces et sa contribution directe au financement de l'enseignement post-secondaire demeure fondamentale. L'enseignement universitaire est donc, à toutes fins pratiques, un domaine de juridiction concurrente.

Que réserve l'avenir, à cet égard? Sur bien des aspects, nous sommes encore très loin de la reconnaissance pratique de l'équivalence fiscale inconditionnelle. On pourrait même reprendre à notre compte un jugement que portait, il y a vingt-cinq ans, Arthur Tremblay et l'appliquer intégralement à la situation actuelle. L'auteur concluait alors au terme d'une étude sur l'enseignement technique: "la province de Québec n'est pas encore parvenue à élaborer une politique parfaitement cohérente sur cette question des subsides fédéraux à l'enseignement"<sup>58</sup>. Ce jugement demeure toujours parfaitement fondé et on peut l'appliquer tout aussi bien au domaine de l'enseignement universitaire.

#### FOOTNOTES

1. L'article 93 du *British North America Act*, 1867, se lit, en effet, comme suit: "Dans chaque province et pour chaque province, la législature pourra exclusivement légiférer sur l'éducation, sous réserve et en conformité des dispositions suivantes: (a) Rien dans cette législation ne devra préjudicier à un droit ou privilège conféré par la loi, lors de l'Union, à quelque classe particulière de personnes dans la province relativement aux écoles confessionnelles; (b) Tous les pouvoirs, privilèges et devoirs conférés ou imposés par la loi dans le Haut-Canada, lors de l'Union, aux écoles séparées et aux syndics d'écoles des sujets catholiques romains de la Reine, seront et sont par les présentes étendus aux écoles dissidentes des sujets protestants et catholiques romains de la Reine dans la province de Québec; (c) Dans toute province où un système d'écoles séparées ou dissidentes existe en vertu de la loi, lors de l'Union, ou sera subséquemment établi par la Législature de la province, il pourra être interjeté appel au gouverneur général en conseil de tout acte ou décision d'une autorité provinciale affectant l'un quelconque des droits ou privilèges de la minorité protestante ou catholique romaine des sujets de la Reine relativement à l'éducation; (d) Lorsqu'on n'aura pas édicté la loi provinciale que, de temps à autre, le gouverneur général en conseil aura jugé nécessaire pour donner la suite voulue aux dispositions du présent article, — ou lorsqu'une décision du gouverneur général en conseil, sur un appel interjeté en vertu du présent article, n'aura pas été dûment mise à exécution par l'autorité provinciale compétente et dans la seule mesure où les circonstances de chaque cas l'exigeront, pourra édicter des lois réparatrices pour donner la suite voulue aux dispositions du présent article, ainsi qu'à toute décision rendue par le gouverneur général en conseil sous l'autorité de ce même article."

## 17 Le fédéralisme canadien et les subventions aux universités québécoises

2. On pourrait, en fait, affirmer à la suite de certains auteurs que la première intervention fédérale date de 1874. C'est à cette date, en effet, que le Parlement fédéral adoptait une législation portant le titre "Act respecting Queen's College at Kingston". Mais, comme le souligne Stager, par exemple, c'est plutôt au moment de la création de la Commission Royale d'Enquête sur l'enseignement technique, en 1910, qu'il nous faut constater le premier débat "national" portant sur l'intervention fédérale en matière d'éducation. La première intervention réelle daterait cependant de 1912. Pour plus de détails, voir Stager, David A.A., *The Evolution of federal government financing of canadian universities*, *STOA II*, vol. 1, 1972, pp. 23-31; aussi, Nicholson, N.L., *The Federal government and Canadian Universities: A Review*, *STOA III*, vol. 1, 1973, pp. 17-29.

3. Pour plus de détails, voir *Rapport de la Commission Royale d'Enquête sur les problèmes constitutionnels*, vol. 2, Québec 1956, chapitre 7.

4. L'article 95 du British North America Act stipule, en effet, que: "La législature de chaque province pourra faire des lois relatives à l'agriculture et à l'immigration dans cette province; et il est par les présentes déclaré que le Parlement du Canada pourra, de temps à autre, faire des lois relatives à l'agriculture et à l'immigration dans toutes les provinces ou l'une quelconque d'entre elles. Une loi de la Législature d'une province sur l'agriculture ou l'immigration n'y aura d'effet qu'aussi longtemps et autant qu'elle ne sera pas incompatible avec l'une quelconque des lois du Parlement du Canada".

5. Voir, en particulier, Arthur Tremblay *Contribution à l'étude des problèmes et des besoins de l'enseignement dans la province de Québec*, Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels, Québec, 1955.

6. En 1917-18, première année de la mise en place du programme, le Conseil consacra \$13,000 à la recherche universitaire. Dix ans plus tard, cette aide s'élevait à \$154,000. En 1937-38, elle atteignait \$124,000. En 1947-48, l'aide à la recherche universitaire totalisait \$957,000. *Source: Le gouvernement fédéral et l'aide à la recherche dans les universités canadiennes*, Etude spéciale no 7, Conseil des Sciences du Canada et Conseil des Arts, 1969, p. 67. Cette étude est souvent citée sous le titre de: *Rapport Macdonald (1969)*.

7. Le Conseil national de recherches du Canada, est une société de la Couronne fédérale ou, suivant les termes du Rapport Macdonald, une société "rattachée à un ministère". Pour plus de détails, voir: *Rapport Macdonald*, *op. cit.*, p. 115.

8. D'après le "*Répertoire de la recherche dans les universités subventionnée par le gouvernement fédéral*", 1975-76, Centre d'échange de l'information sur la recherche, Institut canadien de l'information scientifique et technique, C.N.R.C., Ottawa, 1976.

9. Cette loi, qui découlait directement des recommandations d'une Commission Royale d'Enquête sur l'enseignement industriel et technique, fut adoptée en juillet 1919. Pour plus de détails, voir Arthur Tremblay, *op. cit.*, pp. 365-368.

10. Plus précisément, la formule prévue et adoptée prévoyait une allocation de base pour chaque province et le partage du solde au prorata de la population de chacune. Il était aussi stipulé, pour la première fois, que la subvention fédérale ne devait pas dépasser 50% de l'ensemble des coûts encourus à cette fin par chacune des provinces.

11. Qu'il suffise de mentionner ici le cas du programme de formation de main-d'oeuvre géré par le Ministère québécois du Travail et de la Main-d'Oeuvre.

12. Pour plus de détails sur ces diverses interventions, voir, en particulier, Arthur Tremblay, *op. cit.* pp. 359-364.

13. Le Québec perçut du gouvernement fédéral, durant la période 1952-58, des octrois totalisant environ \$11.3 millions sur un total de \$60.8 millions, soit 18.6% du total canadien.

Sources: *Comptes publics de la Province de Québec*, pour chaque année considérée.

14. Ces subventions furent financées à même un fonds d'éducation, créé en vertu d'une loi provinciale de 1946 et alimenté grâce à l'adoption d'une loi provinciale de l'impôt sur le revenu des particuliers, en 1954. Cette dernière loi porte le titre suivant: "*Loi assurant à la province les revenus nécessités par ses développements*", S.Q., 2-3 Elizabeth II, 1953-54, ch. 17.

15. Les premières subventions institutionnelles fédérales étaient de 50¢ par tête de population pour chacune des provinces; la quote-part des institutions admissibles dans chaque province dépendait du

nombre d'étudiants inscrits à temps plein aux cours conduisant à l'obtention d'un diplôme. Pour les années 1956-57 et 1957-58, cependant, le paiement fédéral a été de \$1.00 per capita. Pour l'année 1958-59, il était haussé à \$1.50 per capita. Il fut aussi augmenté à \$2.00 per capita, en 1962, puis à \$5.00 per capita, suivant une formule de financement modifiée en 1966-67. Voir, en particulier, *Annuaire du Canada*, 1959, p. 366, et les annuaires subséquents.

16. En fait, pour l'année 1951, soit l'année précédant l'octroi de subventions fédérales, le déficit annuel des universités du Québec s'élevait à \$309,000. En 1953, date où le Québec refusa les subventions de façon définitive, il était de l'ordre de \$101,000, compte tenu de l'aide gouvernementale québécoise. Voir à ce sujet, les budgets du Département de l'Instruction publique et du Secrétariat de la Province in *Comptes publics*, Province de Québec, pour les années considérées.

17. En fait, le gouvernement fédéral acceptait de porter de 9% à 10% la part de l'impôt fédéral sur le revenu des sociétés que la province pouvait elle-même percevoir et que les entreprises pouvaient déduire de leur impôt fédéral.

18. L'entente, en réalité, exigeait du Québec qu'il s'engage à verser à ses universités des subventions supplémentaires équivalentes aux subventions fédérales qui étaient, à ce moment-là, de \$1.50 par tête. Il est intéressant de noter que la législature décida plutôt de verser aux universités, à compter de l'exercice 1960-61, une subvention globale équivalente à \$1.75 per capita, cette subvention devant être répartie entre elles dans la proportion du nombre d'étudiants y suivant des cours de façon régulière. Voir, à ce sujet, la *Loi concernant une aide financière aux universités de la province*, S.Q., 8-9 Elizabeth II, chapitre 15.

19. On peut, à cet égard, distinguer le transfert fiscal conditionnel de l'équivalence fiscale inconditionnelle. Nous reviendrons sur ce dernier mécanisme plus loin.

20. On se souviendra que c'est suite aux recommandations de la Commission Massey que le Conseil des Arts fut mis sur pieds en mars 1957. Ainsi, au 31 mars 1958, douze institutions universitaires avaient déjà reçu plus de \$4 millions de la Caisse de subventions de capital du Conseil. Dix ans plus tard, soit à la fin de mars 1968, le montant total des subventions autorisées avait atteint plus de \$68 millions. Il restait donc dans la Caisse, à cette date, environ \$6 millions à être distribués avant le 31 mars 1969. Pour plus de détails sur ce point, voir *Annuaire du Canada*, 1959, pp. 373-375 et *Annuaire du Canada*, 1969, p. 380. Pendant toute la durée du programme, soit de 1957 à 1969, les universités du Québec obtinrent ainsi environ \$20.5 millions. Source, *Conseil des Arts du Canada*, onzième rapport annuel, pp. 113-114.

21. C.f. *Statuts du Canada*, 13 Elizabeth II, 1964, chapitre 24.

22. Source: *Service des prêts et bourses aux étudiants*, Ministère de l'Éducation, Québec (document interne), 1979.

23. Les montants ainsi alloués ne cesseront de croître, par la suite.

24. Voir *Rapport d'une commission d'enquête à l'Association des Universités et Collèges du Canada*, Les Presses de l'Université Laval et de l'Université de Toronto, 1965, pp. 41-42.

25. Il est intéressant de noter que la commission suggérait qu'en ce domaine il soit tenu compte des arrangements particuliers à la province de Québec. Pour plus de détails, voir le rapport mentionné, *op. cit.*, p. 78.

26. Plus spécifiquement, la commission recommandait: (a) que les crédits à la disposition du Conseil national de recherches soient portés à \$40 millions pour l'année 1966-67 et soient augmentés de 20% annuellement par la suite; (b) que les crédits du Conseil de la recherche médicale soient portés à \$20 millions pour la même année et augmentés du même % annuel par la suite; (c) que les crédits du Conseil des Arts pour la recherche en Sciences sociales et dans le secteur des humanités soient portés à \$15 millions pour l'année 1966-67 et augmentés de 20% annuellement par la suite; (d) que toutes les autres subventions du gouvernement central et toutes les bourses pour les étudiants gradués soient haussées de 30% et qu'un tel supplément soit versé aux universités comme "subvention inconditionnelle"; (e) enfin, qu'une subvention générale d'aide à la recherche soit versée aux universités et que celle-ci soit égale à 10% des traitements du personnel universitaire engagé à temps plein. Source: Rapport mentionné, *op. cit.*, p. 79.

27. c.f. *Statuts du Canada*, 1966, chapitre 42.

28. En 1966-67, première année de fonctionnement de la Caisse, les provinces reçurent \$4.7 millions

## 19 Le fédéralisme canadien et les subventions aux universités québécoises

pour divers projets. Durant les cinq premières années, soit de 1966-67 à 1970-71, le gouvernement fédéral a ainsi versé aux provinces \$143.2 millions. Enfin, à compter de 1971-72 et jusqu'à l'exercice financier 1977-78, le Québec, par exemple, a perçu environ \$60 millions à ce titre. Pour plus de détails, voir: *Comptes publics, gouvernement du Québec*, vol. 1, pour les années mentionnées.

29. Il est à noter que le montant total à verser selon cette deuxième option devait, suivant la proposition, être augmenté chaque année proportionnellement à l'accroissement des dépenses de l'enseignement post-secondaire pour l'ensemble du Canada. Pour plus de détails, voir: *Bilan des dossiers de relations fédérales-provinciales*, Ministère des Affaires intergouvernementales (document interne), 1977, pp. 31-32.

30. c.f. Loi canadienne de 1967 sur les arrangements fiscaux (partie II), *Statuts du Canada*, 14, 15, 16 Elizabeth II, 1967, chapitre 89.

31. Ou, plus précisément, pour chaque année de la période: \$128, \$151, \$172, \$211 et \$247 millions. Pour plus de détails, voir *Bilan des dossiers de relations fédérales-provinciales*, op. cit., p. 32.

32. Pour plus de détails, voir *Bilan des dossiers de relations fédérales – provinciales*, op. cit., pp. 33-34.

33. En fait le Québec proposa, lors de cette conférence, un élargissement de la formule de péréquation ou, à défaut, demanda que soient pris en considération les coûts relatifs de chacune des provinces depuis 1967. Source: *Bilan des dossiers . . .*, op. cit., p. 35.

34. Loi de 1972 sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, *Statuts du Canada*, 21 Elizabeth II, 1972, chapitre 8.

35. Pour plus de détails, voir *Bilan des dossiers de relations fédérales – provinciales*, op. cit., p. 36.

36. De telles subventions, dans l'esprit du gouvernement fédéral devaient être basées sur l'importance numérique du groupe d'âge 18 – 24 ans dans chaque province. Ces subventions devaient également être rajustées de 7% sur une base annuelle, sous réserve d'une disposition de stabilisation visant à équilibrer toutes les subventions provinciales par tête au cours d'une période de dix ans. Enfin, ces subventions devaient être défrayées par la combinaison des points d'impôts et par des paiements de rajustement versés aux fins de l'enseignement post-secondaire. Voir à ce sujet, "*Le bilan des dossiers de relations fédérales – provinciales*", op. cit., p. 37.

37. Voir, à ce sujet, la Loi modifiant la Loi de 1972 sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (Bill C – 233). Cette Loi fut adoptée le 30 mars 1973.

38. En entreprenant ces démarches, le gouvernement du Québec ne faisait que suivre l'exemple de l'Ontario et de la Saskatchewan. En effet, ces deux provinces avaient déjà reçu des subventions d'investissement pour l'Université de Guelf, dans le premier cas, et l'Université de Saskatchewan, dans le second.

39. En réalité, le gouvernement fédéral versa au titre de ce programme \$1.75 millions au cours de l'exercice financier 1976-77 et \$51,000 dollars lors de l'exercice suivant. Voir notamment: *Annuaire du Canada*, 1978-1979, p. 910.

40. Il convient de noter, sur ce point, qu'en 1965, le gouvernement fédéral octroyait au Conseil une "subvention forfaitaire" de \$10 millions dont il pouvait disposer à sa guise. En 1967-68, le Parlement canadien lui accordait de nouveau \$17 millions. Le budget du Conseil était donc porté à \$21.5 millions. Pour ces raisons, le nombre de subventions de recherche accordées passa de 40 en 1965-66 à 365 en 1966-67, à 623 en 1967-68 et à 880 en 1970-71. Pour plus de détails, voir: Secrétariat d'État, *Rapport annuel pour l'année se terminant le 31 mars 1978*, Ottawa, 1978, pp. 12-13.

41. c.f. *Statuts du Canada*, 1976-77, 25-26 Elizabeth II, chapitre 24.

42. Source: Données compilées à partir des données reproduites du tableau IV du document suivant: "*Subventions à la recherche du gouvernement fédéral aux universités*," Bureau de la Science et de la Technologie, Ministère de l'Éducation, Québec, mars 1977.

43. Par subventions fédérales, on entend ici les subventions effectivement versées par le Conseil national de recherches du Canada, le Conseil de la recherche médicale et le Ministère de la Santé nationale, le Conseil des arts et, enfin, les autres organismes et ministères gouvernementaux. Source: "*Subventions à la recherche du gouvernement fédéral aux universités*", op. cit., tableau 8.

44. Pour plus de détails, voir "*Financement des programmes établis*", Secrétariat d'État du Canada, Ottawa, 1978 (document interne).

45. Voir *Statuts du Canada*, 25-26 Elizabeth II, 1976-77, chapitre 10.

20 Michel Bellavance

46. *idem*, article 19.

47. *idem*, article 20, paragraphe 2.

48. *idem*, article 21.

49. c.f. "*Financement des programmes établis*" (document interne), Secrétariat d'Etat du Canada, Ottawa, 1978.

50. C'est donc à environ \$2.1 milliards qu'il faut évaluer la contribution totale fédérale pour la première année d'application de la Loi sur le financement des programmes établis. De ce grand total, Québec perçut environ \$594 millions. Il convient sans doute de préciser aussi que la valeur du transfert d'impôt était équivalente à 32.4% de l'ensemble des 13.5 points relatifs à l'impôt sur le revenu des particuliers auxquels s'ajoutaient 1 point relatif à l'impôt sur le revenu imposable des entreprises et certains paiements connexes de péréquation. Le Québec bénéficiait d'ailleurs, d'un abattement spécial de 8.5 points relatifs à l'impôt sur le revenu des particuliers aux fins des programmes établis. Pour plus de détails, voir, "*Financement des programmes établis*", *op. cit.*, p. 59.

51. Ainsi, pour l'année 1977-78, la contribution du ministère de l'Education du Québec au financement des investissements universitaires s'établissait à \$53.7 millions et celle prévue pour l'année 1978-79 était de l'ordre de \$52.5 millions. Source: *Dixième rapport annuel. 1978-1979*, Conseil des Universités, Québec, p. 109.

52. Le Conseil est en fait né d'une séparation du Conseil des Arts. Ainsi une centaine d'effectifs ont été détachés de ce dernier pour donner naissance au Conseil de recherches en sciences humaines.

53. Source: *Rapport annuel, 1978-1979*, Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, Ottawa, 1979, p. 27.

54. Source: Etats financiers reproduits dans *Rapport annuel. Conseil de recherches en sciences humaines du Canada*, Ottawa, 1979, p. 89.

55. Source: *Annuaire du Canada, 1978-1979*, pp. 439 et 441.

56. c.f. *Pour une politique québécoise de la recherche scientifique*, gouvernement du Québec, Québec, 1979, p. 44.

57. c.f. *Poursuivre l'optimum*, Association des Universités et Collèges du Canada, Ottawa, 1972, volume I, pp. 205 - 211.

58. A. Tremblay, *op. cit.*, p. 382.