

**Document de travail sur la proposition de Transfert canadien en matière de programmes sociaux**  
**Doug Owram, FCSH, président**  
**Fédération canadienne des sciences humaines et sociales**

**Présenté à la**  
**réunion conjointe des caucus du gouvernement sur**  
**la politique sociale et sur l'enseignement postsecondaire et la recherche**  
**Le 3 novembre 2003**  
**Colline du Parlement, Ottawa**

**Introduction**

La Fédération canadienne des sciences humaines et sociales est heureuse de prendre part à cette discussion en groupe sur l'avenir du Transfert canadien en matière de programmes sociaux. Nous avons recueilli les vues d'universitaires spécialistes des sciences politiques, de l'éducation, de l'économie et de l'histoire sur les questions posées par les caucus sur la politique sociale et sur l'enseignement politique et la recherche. Les réponses de la Fédération marquent notre première intervention dans les politiques, les structures et les instruments du Transfert canadien proposé en matière de programmes sociaux. Nous sommes tout à fait conscients qu'au fur et à mesure que s'élargira le débat à l'ensemble du pays et au sein de notre propre communauté, nos positions sur ces questions continueront de se développer et d'évoluer.

Nos commentaires en réponse aux questions des caucus s'inscrivent dans le contexte des principes directeurs de la Fédération dans la discussion sur le financement de l'enseignement postsecondaire et de la recherche :

- le gouvernement fédéral a un rôle important à jouer en matière d'enseignement postsecondaire, tout en reconnaissant que celui-ci relève principalement des provinces;
- l'un et l'autre paliers de gouvernement doivent rétablir le financement de l'enseignement postsecondaire à des niveaux adéquats; et
- les deux paliers de gouvernement doivent partager la responsabilité de la transparence et de la reddition de comptes en matière de financement de l'enseignement postsecondaire et des dépenses à ce chef.

Au cours des dernières années, le gouvernement fédéral a mis en œuvre certaines de ses mesures prioritaires au moyen de divers instruments de financement :

- i. des paiements de transfert fédéraux aux provinces pour financer les opérations de base des établissements postsecondaires au Canada en vue du perfectionnement de personnes hautement qualifiées, capables d'améliorer le niveau et la qualité de vie à venir;

- ii. un appui direct à la recherche au moyen d'allocations budgétaires annuelles aux conseils subventionnaires (CRSH, CRSNG et IRSC);
- iii. un appui à l'infrastructure de recherche par l'entremise de fondations (Fondation canadienne pour l'innovation) et un financement de programme pour les coûts indirects;
- iv. un appui direct aux étudiants par l'entremise de fondations et de financement de programmes (Bourses d'études supérieures du Canada, prêts étudiants, Bourses du millénaire, Fondation Trudeau) pour élargir l'accès par tout le Canada.

C'est autour de ces objectifs que s'articulera la discussion sur les décisions touchant le Transfert en matière de programmes sociaux et d'enseignement postsecondaire.

### **Question 1 : Devrait-il y avoir deux transferts distincts?**

La Fédération appuie la création de deux transferts distincts en matière d'éducation et de programmes sociaux pour les mêmes raisons qu'invoque le gouvernement fédéral pour séparer les dépenses au titre de la santé du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux – améliorer la transparence, la reddition de comptes et la visibilité de l'appui fédéral.

De plus, il n'y a pas d'avantage évident à lier la santé et l'éducation en matière de dépenses. De fait, le flou du partage des dépenses entre ces rôles distincts du gouvernement, lorsqu'ils sont confondus au sein d'une catégorie aussi vaste que le Transfert en matière de programmes sociaux, empêche de déterminer de façon précise l'atteinte des objectifs.

**La Fédération estime par conséquent que le Transfert canadien proposé en matière de programmes sociaux devrait être scindé en un Transfert en matière de programmes sociaux et un Transfert en matière d'enseignement postsecondaire.**

### **Question 2 : Le fédéral ou les provinces devraient-ils se retirer de l'un ou l'autre de ces domaines de compétences?**

La frontière entre l'appui et la participation du fédéral et des provinces à l'enseignement postsecondaire et la recherche s'est estompée au fil des ans. Depuis 1967, le gouvernement fédéral verse aux provinces des transferts d'argent et d'impôt pour la prestation de leurs programmes d'enseignement postsecondaire<sup>1</sup>, en plus d'appuyer la recherche universitaire et l'aide aux étudiants. La plus grande part des fonds de fonctionnement provient cependant

---

<sup>1</sup> AUCC, p. 60.

des gouvernements provinciaux. En 2001-02, cet appui direct totalisait près de 7 milliards de dollars<sup>2</sup>. Lors des vingt dernières années, les niveaux de financement des deux paliers de gouvernement ont connu des baisses marquées. Les revenus des universités en provenance de sources gouvernementales ont chuté de 74,5 % en 1978 à 55,6 % en 1998, au cours d'une période de croissance soutenue de l'inscription<sup>3</sup>.

Il existait autrefois un « partage tacite des responsabilités » entre les deux paliers de gouvernement, le fédéral assumant les coûts directs de la recherche, mais non les coûts indirects, ou coûts d'infrastructure<sup>4</sup>. Au cours des cinq dernières années, l'introduction du financement des coûts indirects et la création de la Fondation canadienne pour l'innovation ont marqué l'entrée du fédéral dans un domaine qui était jusque là l'apanage des provinces. Parallèlement, celles-ci ont mis en œuvre davantage de programmes de recherche appliquée et ciblée, ayant constaté le lien entre la recherche et la croissance économique. L'exigence d'une contrepartie pour les fonds d'infrastructure de recherche fournis par la Fondation canadienne pour l'innovation a également entraîné une hausse du financement provincial de la recherche. Bien que la part du fédéral demeure plus élevée, les chiffres pour 2001 indiquent que les provinces financent à présent 9,3 pour cent de la recherche et développement en enseignement supérieur, contre 21 pour cent pour le fédéral<sup>5</sup>. Certaines provinces s'inquiètent cependant du fait que le financement accru de la recherche draine les fonds disponibles pour le fonctionnement de base des universités.

Ce chassé-croisé du financement de domaines « non traditionnels » entre les gouvernements fédéral et provinciaux, qu'il s'agisse d'infrastructure ou de programmes ciblés, se solde par un accroissement du volume et une multiplication des sources de financement. L'accès à deux paliers de gouvernement aide à compenser les variations cycliques et fait en sorte que les priorités divergentes des instances fédérales et provinciales sont discutées. Ainsi, les chercheurs et les établissements de recherche du Canada n'ont qu'à se réjouir de cette situation.

Cependant, comme le fait observer David A. Wolfe, « bien que le résultat soit sans contredit avantageux quant au volume et à la qualité de la recherche entreprise, on s'y perd carrément au plan de la politique »<sup>6</sup>. La Fédération estime impérieux que les gouvernements fédéral et provinciaux travaillent de concert à s'assurer que leurs politiques visent clairement à maximiser les contributions financières des deux paliers de gouvernement. Nous croyons également que le gouvernement fédéral doit jouer un rôle légitime de gestion pour assurer l'excellence du système d'enseignement pancanadien.

**Ni l'un ni l'autre palier de gouvernement ne devrait, par conséquent, se retirer de ces domaines, mais tous deux devraient plutôt coordonner davantage leurs efforts.**

---

<sup>2</sup> AUCC, p. 60.

<sup>3</sup> Paul Axelrod, *Values in Conflict*, McGill-Queen's University Press, Montréal, 2002, p. 114.

<sup>4</sup> Wolfe, p. 5.

<sup>5</sup> AUCC, *Orientation : le milieu universitaire*, Ottawa, 2002, p. 43.

<sup>6</sup> Wolfe, p. 6.

**Question 3 : Les transferts sont-ils le meilleur moyen pour le gouvernement fédéral d'atteindre ses objectifs en matière de politique sociale?**

Le mandat de la Fédération ayant trait à l'enseignement postsecondaire, nous n'avons pas de commentaire à formuler sur les programmes sociaux, si ce n'est qu'une population instruite constitue en soi une amélioration importante de la société.

**Question 4 : Le gouvernement fédéral devrait-il continuer de financer des programmes tels que l'enseignement postsecondaire par des transferts accrus, des dépenses directes, ou une combinaison des deux?**

Les transferts et les dépenses directes sont deux types de financement distincts, dont chacun présente des avantages et des inconvénients. Aux yeux de la Fédération, les paiements de transfert présentent l'avantage :

- de constituer un engagement à long terme du gouvernement à financer l'enseignement postsecondaire;
- d'offrir aux provinces une souplesse optimale dans l'allocation des ressources là où les besoins sont les plus grands;
- d'exclure les initiatives interventionnistes qui menacent l'autonomie des chercheurs et des universités.

Les risques inhérents aux paiements de transfert sont :

- la perte de reddition de comptes et de transparence quant à la façon dont l'argent est véritablement dépensé;
- le manque de visibilité de la contribution fédérale et
- le sentiment que le financement est plus « lent » à parvenir au bénéficiaire par suite du double cheminement bureaucratique à parcourir.

Les dépenses directes revêtent également un caractère ambivalent. L'attrait pour le fédéral des dépenses directes est clair en ce qu'elles lui permettent :

- d'obtenir reconnaissance et visibilité pour son appui financier à l'enseignement postsecondaire et à la recherche
- d'atteindre des objectifs politiques fédéraux par des initiatives précises
- d'orienter le financement vers des domaines prioritaires de façon plus opportune.

Elles présentent cependant trois inconvénients majeurs :

- du point de vue des provinces, plusieurs initiatives de dépenses directes exigent un financement de contrepartie ou une réallocation des fonds existants pour couvrir les frais additionnels requis pour la mise en œuvre du nouveau programme fédéral, limitant ainsi la capacité des autorités locales de répondre à leurs propres besoins;

- la faculté de réorienter le financement de façon plus opportune rend également les dépenses directes plus aléatoires face aux ralentissements de l'économie ou aux changements de cap des politiques gouvernementales et
- les tensions fédérales-provinciales résultant des conflits de compétences.

Le gouvernement fédéral a de plus en plus recours aux dépenses directes dans le domaine de l'enseignement postsecondaire et de la recherche, tandis que les programmes de transfert, d'autre part, se chiffrent à 1,3 milliard de dollars de moins, estime-t-on, qu'en 1993. Cette stratégie a assuré une meilleure reconnaissance des fonds fédéraux parmi les utilisateurs, a permis de mettre en œuvre des programmes précis et a eu un effet positif sur la capacité de recherche des universités. Par contre, la nécessité de contribuer à part égale avec le fédéral a réduit la capacité fiscale des provinces dans ce domaine et la baisse des transferts fédéraux a compromis les activités de base des universités.

La Fédération considère que nombre des difficultés liées aux paiements de transfert pourraient être résolues par la création d'un transfert distinct en matière d'enseignement postsecondaire pour les coûts de fonctionnement du secteur de l'enseignement postsecondaire, assorti d'un engagement à long terme à l'égard d'un niveau d'appui garanti. Cela assurerait une pleine reddition de comptes, ainsi que la souplesse voulue *au sein du secteur de l'enseignement postsecondaire* pour les provinces, la visibilité pour la contribution fédérale et la stabilité pour les provinces et les établissements.

Il reste encore amplement de latitude et de besoin pour les dépenses directes, notamment dans les domaines de la recherche et du financement des études supérieures et de l'aide aux étudiants. On s'inquiète cependant du fait que la tendance du fédéral à privilégier les dépenses directes au détriment d'un financement de transfert adéquat a désavantagé la recherche en sciences humaines et sociales. Tout en injectant un financement indispensable de la recherche dans des universités de partout au pays, deux programmes fédéraux initiaux, les Chaires de recherche du Canada et la Fondation canadienne pour l'innovation, ont détourné des sommes disproportionnées de nos disciplines vers les sciences médicales et naturelles et le génie. De fait, les paiements fédéraux directs aux trois organismes subventionnaires, l'appui le plus fondamental à la recherche au Canada, ont traditionnellement désavantagé les sciences humaines. Du milliard 700 millions de dollars de subventions fédérales au CRSH, aux Instituts de recherche en santé du Canada et au Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie, seuls 14 p. cent ont été alloués au CRSH, bien que celui-ci soit responsable de 53 p. cent de tous les chercheurs universitaires<sup>7</sup>.

Le programme des Chaires de recherche du Canada n'a affecté que 20 p. cent de ses chaires aux sciences humaines et sociales, malgré le fait que plus de la moitié des professeurs d'université à temps plein oeuvrent en sciences humaines. L'« Étude récapitulative de la troisième année du programme de Chaires de recherche du Canada » décrit le faible nombre

---

<sup>7</sup> « Faits et chiffres : le Conseil de recherches en sciences humaines », août 2003, p. 2.

de chaires en sciences sociales et humaines comme un sujet de préoccupation constante soulevé par des intervenants du programme et des universités<sup>8</sup>.

La Fondation canadienne pour l'innovation (FCI) est dans le même cas, avec des niveaux de financement extrêmement faibles pour la recherche en sciences humaines. Une évaluation externe de trois fonds importants de la FCI révèle que « les chercheurs du domaine des SSH n'ont reçu que 3 p. cent des fonds lors des deux derniers concours du FI » et en donne comme raison, entre autres, qu'« avant la création de la FCI, les objectifs de ses programmes, tel que présentés à la collectivité par Industrie Canada, étaient plutôt vague dans le meilleur des cas en ce qui a trait à l'inclusion des domaines des SSH et les documents de la FCI au sujet de ses deux premiers concours n'encourageaient pas clairement la soumission de demandes dans ces domaines<sup>9</sup>. »

Le programme de Bourses d'études supérieures du Canada, annoncé dans le budget fédéral de 2003, constitue un meilleur modèle en ce qu'il alloue les bourses en fonction du nombre des inscriptions; 60 p. cent sont ainsi décernées à des étudiants diplômés en sciences humaines et sociales. Cet exemple démontre que ce n'est pas tant le financement direct d'un programme qui détourne les fonds de la recherche en sciences humaines comme la structure et la mise en oeuvre du financement. La Fédération recommande que les dépenses directes à venir soient structurées de telle façon qu'elles soient réparties équitablement entre tous les champs de recherche.

### **Question 5 : Quelle forme le financement devrait-il revêtir au sein de chaque transfert?**

Si un transfert vise un domaine particulier, cette visée doit être significative, sinon il n'y a pas de raison de la préciser. En même temps, le gouvernement fédéral doit respecter la compétence provinciale et le fait que les provinces ont souvent une meilleure perception des besoins et des stratégies locales. Ces arguments militent contre un transfert global d'une part et des transferts « chromocodés » d'autre part.

À cet égard, la *Loi canadienne sur la santé* fournit au moins un modèle rudimentaire. Le gouvernement devrait, de concert avec les provinces, énoncer une série de principes et d'objectifs pour le Canada en matière d'enseignement postsecondaire. Plusieurs des principes généraux de la Loi sur la santé – administration publique, intégralité, universalité, transférabilité et accessibilité – pourraient être appliqués également au domaine de l'enseignement postsecondaire. Le facteur critique est que ces objectifs doivent être déterminés, acceptés et partagés conjointement par les gouvernements fédéral et provinciaux.

---

<sup>8</sup> « Étude récapitulative de la troisième année du programme des Chaires du recherche du Canada », Société Hickling Arthurs Low, 6 novembre 2002, p. 8.

<sup>9</sup> « Évaluation du Fonds d'innovation, du Fonds de développement de la recherche universitaire et du Fonds de développement de la recherche dans les collèges : rapport final », Société BearingPoint, mai 2003, p. 19.

La question que se pose la Fédération est de savoir si les paiements de transfert devraient être fondés sur une allocation par tête, par étudiant, ou sur une évaluation du taux de participation. Nous recommandons une étude approfondie de cette question et une modélisation des options afin d'assurer une efficacité maximale des transferts.

**Question 6 : Quel serait le plancher approprié du financement pour les transferts en matière de programmes sociaux?**

Sans une étude exhaustive des niveaux de financement qui, regroupés, constituent le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux, il est difficile d'émettre une opinion valable sur le plancher du financement pour le Transfert en matière de programmes sociaux. La Fédération distingue plutôt deux préoccupations majeures, qui doivent être prises en compte dans le calcul du nouveau plancher du financement :

1. Il est impératif de ne pas utiliser les formules existantes, mais de les remplacer par de nouvelles formules, de façon que les injustices et les distorsions du modèle actuel ne soient pas reproduites dans les filières de financement à venir pour l'enseignement postsecondaire et
2. Le niveau global de financement des transferts en matière de programmes sociaux doit être rétabli aux niveaux antérieurs à l'examen des programmes. Les établissements d'enseignement postsecondaire continuent de subir des contraintes pénibles dans leurs opérations de base, par suite des réductions draconiennes de leur financement.

**Question 7 : Quel serait un facteur de progression approprié pour ce transfert?**

La détermination d'un facteur de progression approprié est fonction du plancher du financement. Tel qu'indiqué en réponse à la question précédente, une injection de fonds de l'ordre de 1,3 milliard de dollars serait requise pour rétablir le financement fédéral aux niveaux adéquats antérieurs. À supposer pareil rétablissement du financement, la Fédération recommanderait au minimum un facteur de progression équivalent à l'IPC. Il est important que les transferts fédéraux-provinciaux soient uniquement liés à de tels principes et non à des indicateurs de rendement précis, de façon que les provinces et les établissements eux-mêmes puissent compter sur un financement stable, à long terme et garanti.

Des augmentations annuelles équivalentes à l'IPC s'imposent également pour les dépenses directes, car les programmes qui se déprécient au taux de l'inflation sont de fait soumis à des niveaux plus faibles de dépenses de programme réelles. Il pourrait être également souhaitable de lier les facteurs de progression à une série d'objectifs convenus entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Le degré de difficulté et les délais pour l'atteinte de

ces objectifs devraient faire l'objet d'une discussion de politique exhaustive. Par exemple, les augmentations du financement pourraient être liées aux taux de participation parmi les pays membres de l'OCDE ou dans un autre contexte international.

**Questions 8/9 : De quelles conditions, s'il en est, les paiements de transfert actuels (8) et à venir (9) devraient-ils être assortis?**

Il faut contrebalancer le besoin de stabilité et de certitude des provinces en matière de financement de transfert avec le besoin du gouvernement fédéral et du secteur de l'enseignement postsecondaire de savoir que le financement servira véritablement à appuyer l'enseignement postsecondaire. Aussi bien, le financement ne devrait être lié qu'au respect des principes mutuellement convenus décrits à la question 5.

Il doit exister une reddition de comptes à l'égard du respect des principes énoncés pour les paiements de transfert ou les conditions posées pour les dépenses directes. Une fois convenus, ces conditions ou objectifs devraient être obligatoires et être assortis de sanctions en cas de non-conformité. Ainsi, chaque province utiliserait les stratégies et les politiques qu'elle jugerait appropriées pour chaque objectif. Le Canada aurait établi une série de normes élevées et un cadre national pour l'enseignement postsecondaire. Toutes les parties interviendraient dans l'établissement de ces objectifs et ensuite dans leur atteinte.

**Question 10 : Devrait-il y avoir un Conseil, semblable à celui du Conseil de la santé, pour chacun des transferts?**

La Fédération n'a pas discuté explicitement de cette question au niveau du Conseil ou de l'Exécutif. J'estime cependant, pour ma part, que le Conseil des ministres de l'éducation du Canada (CMEC) serait l'instance normale pour fixer des normes et en contrôler le respect. Il faudrait ajouter au Conseil un poste permanent pour le représentant fédéral. L'une des difficultés des relations actuelles du gouvernement fédéral avec le CMEC est l'absence d'un ministre représentant ses intérêts. L'enseignement postsecondaire et la recherche sont des prolongements du développement tant économique qu'humain, ce que reflètent leurs liens avec à la fois Industrie Canada et Développement des ressources humaines Canada. Cependant, cette fragmentation en plusieurs portefeuilles restreint la capacité du gouvernement fédéral d'agir de façon décisive dans ce domaine et d'établir une continuité avec les responsables provinciaux de l'enseignement postsecondaire. Il est donc important qu'un seul représentant avec des liens tant avec Industrie Canada qu'avec DRHC soit désigné pour intervenir au sein de l'organisme quel qu'il soit qui sera mis en place.

**Question 11 : Quels programmes ce Conseil couvrirait-il?**

Le CMEC pourrait exprimer son point de vue sur toutes les questions, mais s'intéresserait principalement aux programmes de transfert.

**Question 12 : Comment fonctionnerait-il en l'absence d'une loi cadre?**

L'utilisation du CMEC et un accord sur les principes, les objectifs et les repères pourraient éviter le besoin d'une loi. Il est difficile d'en juger cependant sans plus amples discussions.

**Question 13 : Quelle infrastructure existante le Conseil pourrait-il utiliser?**

Outre l'utilisation du CMEC existant, tel que discuté, des organisations telles que l'Association des universités et collèges du Canada (AUCC) et l'Association canadienne des professeures et professeurs d'université, de même que la Fédération elle-même pourraient être intégrées dans une structure plus formelle de consultation et de mise en œuvre. Une infrastructure gouvernementale pourrait cependant se révéler nécessaire. L'Institut canadien sur l'apprentissage, créé dans le dernier budget, pourrait se voir confier un rôle précieux d'organisme de recherche et d'appui aux deux paliers de gouvernement aux termes d'un tel arrangement.

**Question 14 : Avons-nous besoin d'un équivalent de l'Institut canadien d'information sur la santé?**

L'ICIS s'est révélé extrêmement utile et tout programme assorti de principes et d'objectifs inhérents aux transferts et aux dépenses directes nécessitera une recherche, une évaluation, des statistiques et une information de qualité. Là encore, l'Institut annoncé sur l'apprentissage pourrait être l'acteur tout indiqué pour jouer ce rôle.

**Question 15 : Comment réglerait-on les différends?**

Plus les principes et les objectifs seront clairs, plus claires seront les attentes et la reddition de comptes. Idéalement, le mandat du CMEC ou de tout autre organisme que créerait le gouvernement fédéral limiterait, au bout du compte, les champs de contestation. Si malgré cela des conflits survenaient, nous proposerions tout bonnement – la façon habituelle!

**Conclusion**

En résumé, la Fédération estime que la question primordiale dans toute discussion sur le futur Transfert canadien en matière de programmes sociaux est un financement adéquat de

l'enseignement postsecondaire. Viennent ensuite les instruments qui assureront au gouvernement fédéral une visibilité et une reddition de comptes maximales. Un transfert distinct, stable, à long terme et garanti en matière d'éducation postsecondaire fournira aux provinces la souplesse requise pour l'atteinte de leurs buts, tout en offrant la reddition de comptes nécessaire pour prouver que les fonds sont effectivement versés au système d'enseignement postsecondaire.

### **Au sujet du présent document**

La Fédération canadienne des sciences humaines et sociales tient à remercier les spécialistes suivants de leur contribution éclairante à son document de travail : **David Cameron**, professeur de sciences politiques, Université Dalhousie; **Don Fisher**, codirecteur du Centre d'études politiques en enseignement supérieur et en apprentissage à l'Université de la Colombie-Britannique; **Ken Norrie**, doyen et vice-recteur (enseignement) à l'Université McMaster; **Denise Pelletier**, directrice du Cabinet du recteur, Université du Québec à Montréal; et **David A. Wolfe**, professeur de sciences politiques et codirecteur du programme de mondialisation du Centre de systèmes d'innovation régional pour les études internationales à l'Université de Toronto.

### **Au sujet de la Fédération**

La Fédération canadienne des sciences humaines et sociales représente 68 sociétés savantes, 69 universités et collèges et plus de 30 000 chercheurs. Elle administre le secrétariat permanent du *Congrès des sciences humaines et sociales*, le plus grand rassemblement d'universitaires de ce genre en Amérique du Nord, organise la *Série de colloques des Petits déjeuners sur la Colline* et gère le *Programme d'aide à l'édition savante*. Voix des sciences humaines au Canada, la Fédération favorise l'excellence en sciences sociales et humaines et formule des recommandations en leur nom sur des sujets qui préoccupent la communauté.

Révisé le 1er décembre 2003