Document generated on 10/12/2024 3:56 a.m.

Globe
Revue internationale d'études québécoises

Faire l'économie du savoir. Usages et représentations du financement public des universités du Québec, de l'après-guerre à la Révolution tranquille (1950-1968)

Building the Knowledge Economy. Uses and Representations of Public Funding for Quebec Universities, from the Postwar Period to the Quiet Revolution (1950-1968)

Jules Racine St-Jacques and Martin Maltais

Volume 17, Number 2, 2014

Les enjeux du modèle des sociétés du savoir tels qu'ils sont vécus au Québec

URI: https://id.erudit.org/iderudit/1036240ar
DOI: https://doi.org/10.7202/1036240ar

See table of contents

Publisher(s)

Globe, Revue internationale d'études québécoises

ISSN

1481-5869 (print)
1923-8231 (digital)

Explore this journal

Cite this article

Racine St-Jacques, J. & Maltais, M. (2014). Faire l'économie du savoir. Usages et représentations du financement public des universités du Québec, de l'après-guerre à la Révolution tranquille (1950-1968). *Globe*, *17*(2), 117–142. https://doi.org/10.7202/1036240ar

Article abstract

This article describes the most important manifestations of the political culture within which Quebec's first policies on public funding for universities were developed between 1950 and 1968. The 1950s were marked by a low degree of standardization and a lack of long-term planning. At the time, the province's elites viewed universities through a humanist lens, in the same way as cultural institutions. Although they tended to produce new elites, these institutions remained dedicated to the reproduction of the traditional social order. During the Quiet Revolution, the Quebec government, which was acquiring the tools necessary to meet the growing needs of both an expanding population and an expanding state, began to play a more significant role in higher education. Although this second period was characterized by efforts to develop a more systematic funding model, these efforts still bore the mark of a persistent discretionary culture. Over time, humanist perceptions of the university gradually gave way to the idea of universities as an essential component of socio-economic development.

Tous droits réservés © Globe, Revue internationale d'études québécoises, 2016

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

FAIRE L'ÉCONOMIE DU SAVOIR. USAGES ET REPRÉSENTATIONS DU FINANCEMENT PUBLIC DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC, DE L'APRÈS-GUERRE À LA RÉVOLUTION TRANQUILLE (1950-1968)

JULES RACINE ST-JACQUES
Centre Interuniversitaire de Recherche sur la science et la technologie
Université du Québec à Montréal

MARTIN MALTAIS
Université du Québec à Rimouski

Résumé – Le présent article retrace les principales manifestations de la culture politique dans laquelle se sont implantées les premières politiques publiques de financement universitaire au Québec entre 1950 et 1968. Les années 1950-1960 sont marquées par un faible degré de normalisation et un manque de planification du développement universitaire. Les institutions d'enseignement supérieur sont alors considérées par le pouvoir d'un point de vue humaniste, au même titre que les organismes culturels. Bien qu'elles tendent à produire de nouvelles élites, ces institutions demeurent vouées à la reproduction de l'ordre social traditionnel. Durant la Révolution tranquille, l'enseignement supérieur est davantage pris en charge par l'appareil étatique québécois, qui s'outille pour pourvoir aux besoins grandissants d'une population en croissance et d'un État en expansion. Cette période est marquée par des efforts de systématisation du mode de financement, mais ceux-ci demeurent teintés d'une culture discrétionnaire persistante. La représentation humaniste de l'université cède progressivement le pas à une idée d'université qui la dépeint comme un rouage essentiel du développement socioéconomique.

Building the Knowledge Economy. Uses and Representations of Public Funding for Quebec Universities, from the Postwar Period to the Quiet Revolution (1950-1968)

Abstract – *This article describes the most important manifestations of the political culture within which Quebec's first policies on public funding for universities were developed between 1950 and 1968. The 1950s were marked by a low degree of standardization and a lack of long-term planning. At the time, the province's elites viewed universities through a humanist lens, in the same way as cultural institutions. Although they tended to produce new elites, these institutions remained dedicated to the reproduction of the traditional social order. During the Quiet Revolution, the Quebec government, which was acquiring the tools necessary to meet the growing needs of both an expanding population and an expanding state, began to play a more significant role in higher education. Although this second period was characterized by efforts to develop a more systematic funding model, these efforts still bore the mark of a persistent discretionary culture. Over time, humanist perceptions of the university gradually gave way to the idea of universities as an essential component of socio-economic development.*

La crise sociale déclenchée par la hausse des droits de scolarité au printemps 2012 a une nouvelle fois montré la sensibilité entourant le financement des universités au Québec. Depuis les premières manifestations étudiantes en 1959, cet enjeu revient périodiquement au cœur de l'actualité à l'occasion des problèmes soulevés par la communauté universitaire – étudiants, professeurs, chargés de cours, recteurs et autres personnels. Chaque fois ressurgit, dans le discours de ces acteurs et des responsables politiques, « l'importance capitale » des universités et de l'accès au savoir dans une société axée sur la production et l'échange de connaissances.

Parmi une foisonnante production scientifique sur les diverses facettes de l'activité universitaire, on ne trouve toujours aucune étude longitudinale du financement qui en a permis le développement. Même les analyses les plus récentes de certains dirigeants universitaires s'appuient sur des données contestables[1]. Récemment, les travaux présidés par Michel Umbriaco et réalisés pour la Fédération québécoise des professeures et professeurs d'universités (FQPPU) mettent au jour une lecture actuelle des

1. Par exemple, les sorties publiques d'Heather Munroe-Blum, de Guy Breton ou de Robert Lacroix dans le cadre de la campagne électorale 2014 s'appuient sur les données de l'Association canadienne du personnel administratif universitaire (ACPAU), résultats de questionnaires soumis aux universités canadiennes, lesquelles y répondent sur une base volontaire. Or les données issues de ces enquêtes sont difficilement comparables entre chaque province, notamment parce que la comptabilisation des fonds ne contient pas toujours les mêmes éléments et aussi parce que les données fournies ne sont pas vérifiées.

besoins des universités québécoises qui s'appuie sur des données vérifiées, issues du Système d'informations financières des universités (SIFU). Pourtant, l'absence d'une base de données financières exhaustive et ouverte persiste ; les outils de comparaison valides qui permettent de mieux comprendre la provenance et l'allocation des ressources universitaires demeurent fragiles et fragmentaires.

Sous l'impulsion, notamment, des travaux du Centre interuniversitaire de recherche sur la science et la technologie (CIRST), l'essor de l'histoire des sciences au Québec a donné lieu à de nombreuses publications analysant tantôt la constitution d'un domaine de recherche en champ disciplinaire propre, tantôt les effets du financement public et privé de la recherche, ou encore les diverses configurations du système universitaire québécois. Or, bien qu'il existe une documentation abondante sur le sujet, souvent produite à l'occasion des remises en cause des modes de financement établis, peu de chercheurs ont accordé une attention soutenue à la question du financement des établissements universitaires au Québec. Nombreux, en effet, sont les mémoires, les avis, les bilans, les rapports, les états financiers et autres documents officiels susceptibles d'éclairer la recherche sur le sujet. Cependant, aucun chercheur ne s'est encore attelé à la lourde tâche de rassembler cette matière éparse en une somme synthétique retraçant, dans une perspective historique, les sommes investies dans le système universitaire, les modalités politiques de leur attribution et les représentations publiques qui en sous-tendent l'évolution.

À ce jour, seul Graveline[2] a retracé, dans ses grandes lignes, la constitution d'un système d'enseignement universitaire entre les années 1960 et 1990 en présentant un survol de l'évolution des logiques ayant présidé à son financement. Corbo[3] a, quant à lui, publié une anthologie de textes marquants sur l'« idée d'université » au Québec. Ces discours offrent un premier regard sur la conception de l'université que se sont faite les acteurs qui en ont animé le développement au cours du siècle dernier.

Dans la poursuite de ces efforts, le présent article voudrait modestement poser les jalons d'une histoire du financement public des universités au Québec en s'attachant à montrer l'évolution du financement provincial des universités au Québec entre 1950 et 1968, soit depuis les débuts de la

✣ ✣ ✣

2. Pierre GRAVELINE, *Le développement et le financement des universités au Québec. Une perspective historique*, Montréal, FQPPU, 1995.
3. Claude CORBO, *L'idée d'université. Une anthologie des débats sur l'enseignement supérieur au Québec de 1770 à 1970*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2001.

massification de l'enseignement supérieur au Canada jusqu'à la création du réseau de l'Université du Québec qui marque, avec la mise sur pied du Conseil supérieur de l'éducation, de l'Université du Québec puis du Conseil des universités, l'apparition d'un véritable système universitaire au Québec. Pour ce faire, nous avons extrait des comptes publics de la province les fonds alloués aux établissements par les différents gouvernements qui se sont succédé au cours de la période ciblée. Nous montrons ainsi que, d'un régime discrétionnaire sous les gouvernements de l'Union nationale, les modalités d'allocation des ressources financières publiques se sont progressivement normalisées à compter des années 1960. Cette systématisation a suivi une conception de l'institution universitaire de plus en plus associée à celle d'un rouage économique, dissociant par le fait même l'université du statut d'institution culturelle que lui conféraient ses dirigeants et les responsables politiques à l'époque de Maurice Duplessis.

Cet article n'a pas pour ambition de reconstituer par le détail l'ensemble des revenus et des dépenses des universités. Une telle étude serait toutefois pertinente, voire nécessaire, car elle permettrait de mieux saisir dans ses nuances l'évolution de la mission conférée à cette institution par ses bailleurs de fonds et ses dirigeants. Aussi, nous nous proposons de la poursuivre dans nos travaux ultérieurs. Le présent article ne vise donc qu'à esquisser un premier portrait du financement provincial durant la période choisie et du schème culturel dans lequel il s'inscrit.

LES UNIVERSITÉS ET LEUR FINANCEMENT À LA FIN DE L'ÉPOQUE DE DUPLESSIS (1950-1959)

En 1950, la province de Québec compte quatre universités : l'Université McGill, fondée en 1821, l'Université Bishop's, établie en 1843, l'Université Laval, qui reçut ses chartes pontificale et civile en 1852, et l'Université de Montréal, qui s'émancipa de Laval en 1920 par l'obtention d'une charte pontificale[4]. À ce groupe se joignent le Collège Sir George Williams, qui obtint le statut d'université par le gouvernement provincial en 1948, et l'Université de Sherbrooke, fondée par décret législatif de la province en 1954 à l'initiative de Mgr Georges Cabana. À ces institutions se greffent une quinzaine d'écoles spécialisées affiliées aux universités francophones – à l'exception du Collège MacDonald, affilié à l'Université McGill, et de trois

✣ ✣ ✣

4. Les écoles affiliées de l'Université McGill, de l'Université Laval et de l'Université de Montréal sont comprises dans le calcul du financement provincial. Nos calculs concernant l'Université de Montréal, par exemple, incluent l'École polytechnique et l'École des hautes études commerciales.

écoles non affiliées, soit les écoles d'architecture de Montréal et de Québec et le Collège militaire royal de Saint-Jean et une vingtaine de séminaires catholiques et quatre séminaires protestants[5].

Tous ces établissements sont privés. Si les institutions anglophones sont d'ores et déjà administrées par un conseil et des gouvernants laïques reliés pour la plupart au monde des affaires[6], la plupart des établissements francophones, à l'exception de Sherbrooke, ont été créés non seulement par une charte civile, mais aussi par une charte pontificale. *Catholiques*, les universités canadiennes-françaises relèvent de l'autorité morale du Vatican, assurée au Canada par le délégué apostolique et par l'épiscopat. Sur le plan administratif, elles se trouvent sous la gouverne de hauts dignitaires ecclésiastiques ; sur le plan universitaire, leur activité est en partie animée par des clercs.

En plus de compter sur l'apport humain du clergé, les universités canadiennes-françaises de l'époque dépendent largement du financement direct de l'Église. Neatby précise que le « rôle de l'État est marginal et ses

✣ ✣ ✣

5. Comme ces établissements sont financés indistinctement à travers les fonds alloués aux universités, ils sont pris en compte dans les données financières (Pierre GRAVELINE, *Le développement et le financement des universités au Québec…*, *op. cit.*).

6. L'Université McGill est née du don d'un homme d'affaires, James McGill, ayant cédé le terrain et la somme de 10 000 £ pour constituer l'université, qui se développera d'ailleurs essentiellement à partir de financement privé dans les premières décennies. Au milieu du siècle dernier, les universités anglophones s'affichaient déjà comme des universités canadiennes avant tout. Le mémoire que soumet McGill, en 1953, à la commission Tremblay sur les problèmes constitutionnels exprime très clairement cette identification au Canada dans son ensemble. C'est à ce titre que les auteurs de ce mémoire revendiquent les mêmes droits et privilèges que les autres établissements du pays : « Les universités sont reconnues comme les gardiennes de notre héritage culturel. Leur apport à l'âme du Canada, à ce que nous appelons avec attachement le mode de vie canadien, est apprécié de tous. […] Si nous reconnaissons l'importance des faits énoncés ci-dessus, et si nous comprenons l'importance des universités et du rôle qu'elles jouent par rapport à tous les aspects de la vie canadienne, il apparaît clairement que toutes les universités du Canada sont d'importance nationale plutôt que d'importance régionale. Chaque université conserve des liens plus étroits avec la communauté sociale où elle s'est développée et où elle a poussé de profondes racines. Bon nombre de nos universités ont reçu de gouvernements provinciaux des chartes et de généreuses subventions. Mais il n'est pas au Canada d'université qui ne joue un rôle particulier dans la vie du pays tout entier. » (« Mémoire soumis par l'Université McGill à la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels », Montréal, 4 novembre 1953). Plus qu'une allégeance politique ou une prise de position dans le débat constitutionnel, cette identification aux universités hors Québec participait d'une culture commune. Les universités anglophones sises au Québec procédaient selon des modes et des usages symboliques et administratifs calqués sur le modèle anglais ou américain, ce qui les rapprochait davantage des universités du reste du pays que de leurs homonymes canadiennes-françaises. L'apport des revenus privés à leur développement leur conférait une longueur d'avance sur celles-ci et les rendait moins dépendantes du gouvernement du Québec. La recherche, par exemple, s'y faisait déjà depuis le début du siècle avec des moyens qu'ignoraient les institutions francophones. Concernant McGill, voir Stanley B. FROST, *McGill University for the Advancement of Learning, 2 volumes*, Montréal, McGill University Press, 1980 et 1984 ; concernant George Williams, voir Henry F. HALL, *The Georgian Spirit. The Story of Sir George Williams University*, Montréal, Sir George Williams University, 1967 et, concernant Bishop's, voir Christopher NICHOLL, *Bishop University, 1843-1970*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1994.

contributions financières sont modestes. Les subventions des gouvernements du Canada et du Québec ne comptent que pour un peu plus du tiers (3 569 000 $) du total des dépenses (12 601 000 $) de fonctionnement et d'immobilisation de l'ensemble des universités du Québec, francophones et anglophones, en 1950[7] ».

Le tableau 1 présente de façon plus précise la variation des subventions gouvernementales aux universités québécoises (subventions de fonctionnement et d'investissement). En raison d'investissements massifs et ponctuels dans la construction de nouveaux pavillons et de la modernisation des équipements, de 1950-1951 à 1958-1959, on voit les sommes allouées aux universités par le gouvernement du Québec augmenter à plus de 10 millions de dollars vers la fin du régime duplessiste. À partir de 1952, les subventions régulières des établissements se stabilisent au même niveau pour le reste de la période, soit 317 300 $ pour l'Université Laval, 500 000 $ pour l'Université de Montréal, 262 400 $ pour l'Université McGill et 40 000 $ pour l'Université Bishop's. En plus de ce financement régulier, des octrois spéciaux viennent combler tant bien que mal les besoins croissants des établissements au gré des agrandissements et de la bonne volonté du gouvernement. La hausse observée à partir de 1955-1956 s'explique ainsi par les importants travaux immobiliers et les difficultés financières de l'Université de Montréal et de l'Université Laval, qui se voient respectivement octroyer 5 446 000 $ et 4 150 000 $ en subventions spéciales. Or de tels fonds ne sont disponibles qu'en raison de l'impôt sur les particuliers qu'a rapatrié le gouvernement de Maurice Duplessis en 1954. En vertu de l'article 168 de la Loi assurant à la province les revenus nécessités par ses développements, l'objet de cette mesure législative

> est de pourvoir aux dépenses nécessitées par les besoins et les développements de la province dans les domaines de l'éducation, de la santé publique et de la législation sociale, et tous les revenus qui en découlent seront employés à ces fins dans la proportion que déterminera le lieutenant-gouverneur en conseil pour chaque année financière[8].

✣ ✣ ✣

7. Nicole NEATBY, *Carabins ou activistes ? L'idéalisme et la radicalisation de la pensée étudiante au temps du duplessisme*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1999, p. 9.
8. *Statuts de la Province de Québec*, 2-3 Eliz. II, c. 17.(nous soulignons).

TABLEAU 1.
FINANCEMENT PROVINCIAL DES UNIVERSITÉS QUÉBÉCOISES[9], DE 1951 À 1959

Au 31 mars de l'année	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959
Laval	1 747 231	697 231	747 300	662 300	762 300	4 912 300	1 827 300	3 087 300	2 587 300
Montréal	1 401 084	1 463 396	1 495 065	1 155 607	1 170 880	6 689 080	3 426 667	8 200 980	4 639 590
McGill	334 354	339 354	339 400	339 400	314 400	1 814 400	1 126 267	2 276 400	2 001 400
Sherbrooke						75 000	75 000	300 000	500 000
Bishop	40 000	40 000	40 000	40 000	40 000	90 000	65 000	100 000	350 000
George Williams						72 000	72 000	100 000	350 000
TOTAL	**3 522 669**	**2 539 981**	**2 621 765**	**2 197 307**	**2 287 580**	**13 652 780**	**6 592 234**	**14 064 680**	**10 428 290**

✣ ✣ ✣

9. Les données sont issues des comptes publics du Secrétariat de la province de 1951 à 1955, du département de l'Instruction publique de 1956 à 1964, puis du ministère de l'Éducation de 1964 à 1968. Ces sommes sont consacrées au fonctionnement et aux immobilisations des établissements.

S'il s'érige par sa rhétorique contre le « paternalisme d'État », le premier ministre Maurice Duplessis, chef du parti de l'Union nationale qui gouverne la province de 1944 à 1959, concentre néanmoins une grande partie du pouvoir entre ses mains, le personnalisant jusqu'à l'excès, disent ses adversaires. Refusant d'encadrer l'allocation des deniers publics par une structure normative ou statutaire, Duplessis préconise plutôt l'octroi des fonds publics selon son bon jugement, à sa discrétion[10]. Dès leur tout premier mandat, entre 1936 et 1939, les unionistes de Duplessis considèrent l'octroi de fonds comme une largesse du pouvoir, et non comme une obligation régie par la loi : « En raison du fait que les interventions du gouvernement, dans le champ scientifique[,] sont déterminées, notamment entre 1936 et 1939, par les règles du jeu politique de l'époque, c'est-à-dire par les amitiés politiques, plusieurs des institutions créées sont, en fait, des faveurs accordées par le régime[11] ». Certes, cette pratique gouvernementale n'est pas exclusive aux unionistes[12], mais la longue habitude du pouvoir tend à cristalliser les pratiques gouvernementales, pour le meilleur et pour le pire. Pour le gouvernement de l'Union nationale comme pour leurs dirigeants, en leur qualité d'institutions catholiques, les universités ont alors pour mission première de régénérer la nation canadienne-française et catholique en lui fournissant une élite professionnelle investie d'une mission civilisatrice et morale. Si le gouvernement doit contribuer à leur essor, il revient principalement à l'Église de pourvoir à leurs besoins.

Toutefois, la menace de l'intervention fédérale modifiera l'attitude gouvernementale en matière de financement universitaire au cours des années 1950. Les subsides promis aux universités québécoises par le gouvernement fédéral de Louis Saint-Laurent stimulent la fibre autonomiste de Duplessis qui, après les avoir tolérés en 1951, les interdit définitivement l'année suivante. Cette privation soulève le mécontentement d'une part significative de la communauté universitaire, qui exige une compensation. C'est en partie cette grogne qui poussera le gouvernement unioniste à rapatrier

✣ ✣ ✣

10. Pour une série d'exemples de cette gestion politique paternaliste et discrétionnaire, on se référera aux introductions historiques des *Débats reconstitués de l'Assemblée législative du Québec* des années 1944 à 1959. On lira aussi avec intérêt la chronique des années de Duplessis au pouvoir écrite par l'historien Robert Rumilly (Robert RUMILLY, *Maurice Duplessis et son temps, tome 2. 1944-1959*, Montréal, Fides, 1973). Sa biographie politique regorge d'exemples de requêtes adressées au cabinet du premier ministre par des citoyens qui, du directeur de théâtre et comédien Gratien Gélinas à l'évêque de Sherbrooke Mgr Cabana, ont demandé – et reçu – des fonds publics grâce à l'intervention directe de Duplessis.
11. Raymond DUCHESNE, *La science et le pouvoir au Québec (1920-1965)*, Québec, La documentation québécoise, 1978, p. 47.
12. *Ibidem*.

une part du pouvoir d'imposition que les libéraux d'Adélard Godbout avaient cédé à Ottawa en 1942 lors de la guerre. Avec ces nouveaux revenus, le gouvernement consacre des efforts considérables à l'établissement d'une élite scientifique, particulièrement dans le domaine du génie. Ainsi, en 1956, 315 000 $ au total vont à l'établissement et au maintien d'un institut biologique, d'une école de foresterie, d'une l'école des mines, de géologie et de métallurgie, d'une école de génie électrique et d'une école d'arpentage et de génie forestier à l'Université Laval, cela sans compter la somme de 1 500 000 $ investie dès 1951 dans la modernisation de la Faculté des sciences. À l'Université de Montréal, Polytechnique reçoit, la même année, une subvention spéciale de 4 246 000 $, à laquelle s'ajouteront 846 000 $ l'année suivante et 5 779 000 $ en 1958 pour la construction d'un nouvel édifice. Ainsi le gouvernement duplessiste répond-il, certes tardivement, aux appels des intellectuels qui, tels Errol Bouchette[13], Marie-Victorin[14] ou Victor Barbeau[15], réclamaient depuis le début du XXe siècle le rehaussement de la formation des ingénieurs et des scientifiques canadiens-français pour favoriser le développement indigène des ressources naturelles du Québec. Avant même la Révolution tranquille s'est donc amorcé le virage vers les sciences pures et appliquées dans les universités québécoises. Toutefois, aux yeux des critiques du régime duplessiste, pallier les difficultés financières des universités par des octrois ponctuels et inconstants ne suffit pas ; il faut y remédier par une refonte complète des modalités d'allocation des ressources. C'est ce qu'affirment les professeurs de l'Université Laval devant la commission Tremblay sur les problèmes constitutionnels :

> Il n'est pas suffisant que les octrois soient établis en vertu des lois ; il faut en outre que ces lois en précisent les modalités de versement, en fixent le montant global pour une période donnée, et aillent même jusqu'à déterminer les sommes annuelles minimums. Autrement ces lois ne constituent qu'une autorisation accordée à l'Exécutif de payer, s'il le juge à propos, une somme maxima donnée pour la période désignée dans ces lois ; mais elles ne créent aucune obligation véritable quant au paiement de la somme de l'octroi, ni quant aux versements annuels, ni quant à la date, ni quant à toute autre condition jugée utile[16].

✣ ✣ ✣

13. Errol BOUCHETTE, « Emparons-nous de l'industrie, texte de 1901 présenté par Yvon-André Lacroix », *Les écrits du Canada français*, vol. 35, 1972, p. 187-248.
14. Frère MARIE-VICTORIN, « La science et notre vie nationale », *Annales de l'ACFAS, vol. 5*, 1924-1939.
15. Victor BARDEAU, *Mesure de notre taille*, Montréal, Imprimerie du Devoir, 1936.
16. ASSOCIATION DES PROFESSEURS DE CARRIÈRE DE L'UNIVERSITÉ LAVAL, « Mémoire de l'Association des professeurs de carrière de l'Université Laval à la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels de la province de Québec », Québec, Université Laval, 1953, p. 32.

Au milieu des années 1950, l'université québécoise se trouve au confluent de phénomènes concomitants : massification prochaine de la fréquentation, modernisation technique et morale, et professionnalisation du personnel enseignant et administratif. Ces phénomènes convergent tous vers un développement institutionnel planifié, d'autant que, au même moment, on demande à l'université de fournir à la société la main-d'œuvre qualifiée et l'expertise dont elle a besoin pour poursuivre sa marche accélérée dans un monde en mutation. Corollairement, l'idée d'université évolue vers une conception progressiste qui peine à s'accommoder de la vision conservatiste entretenue par certaines autorités universitaires. Si les principes d'humanisme chrétien qui animent l'enseignement supérieur sont maintenus, selon les tenants d'une vision plus avant-gardiste de l'institution, ces principes doivent désormais être soumis à l'exigence de charité sociale qui fait de l'université non plus une institution de reproduction de l'ordre établi, mais bien un centre de développement de la pensée critique et, à ce titre, un incubateur de changement social. C'est du moins ce qu'avance le sociologue lavallois Jean-Charles Falardeau :

> N'est-ce pas indiquer qu'il appartient à l'université de travailler à former, directement et indirectement, de meilleurs citoyens ? De bons citoyens, c'est-à-dire des hommes bien informés, de jugement sain et d'un patriotisme généreux. C'est donc à nos universités qu'incombe, en dernière analyse, le difficile devoir de clarifier en quoi consiste le bien commun de la société canadienne-française, et réciproquement, en quoi doit consister l'attitude des citoyens vis-à-vis [*sic*] ce bien commun[17].

Or cette vision ne vient pas sans risque. Si l'université veut indiquer à la société la voie à suivre, elle peut en retour s'attendre à ce que la société cherche à la conformer à ses propres logiques. Falardeau[18] en prendra conscience, lui qui déplorera, quelque sept ans plus tard, que l'université soit soumise aux impératifs bureaucratiques, dont les exigences d'efficience et de pertinence immédiate s'accordent difficilement avec la patience et l'indépendance que demande la démarche scientifique.

Au cours des années 1950, la question de l'enseignement supérieur a acquis une importance nouvelle dans le jeu politique québécois. À travers le débat sur les subsides fédéraux, elle se taille tant bien que mal une

✣ ✣ ✣

17. Jean-Charles Falardeau, cité dans Claude CORBO, *L'idée d'université…*, *op. cit.*, p. 219.
18. Jean-Charles FALARDEAU, « Les chaînes de Prométhée », *Liberté*, vol. 1, nº 2, mars-avril, 1959.

place dans le programme législatif provincial. Certes, le financement des établissements universitaires, à l'instar de tant d'autres services sociaux, demeure largement dépendant de la bonne volonté du gouvernement en place, mais la responsabilité de l'État québécois à l'égard de l'enseignement universitaire est désormais reconnue. Les gouvernements successifs poursuivront dans cette voie.

L'ÉDUCATION ÉTATISÉE : LES UNIVERSITÉS AU CŒUR DE LA RÉVOLUTION TRANQUILLE (1959-1968)

Les universités se trouvent au cœur du projet de refonte que mettent en œuvre les gouvernements qui se succèdent à la tête de la province entre 1960 et 1970. La gestion de leur développement s'insère alors dans le programme gouvernemental, et leur financement est progressivement pris en charge par l'État. Cette montée de l'interventionnisme étatique se manifeste de deux façons : par l'accroissement du financement public des universités et par la normalisation de ses modalités d'allocation. Globalement, ces deux phénomènes conjoints ont pour effet d'intégrer l'université dans le champ du politique et de confirmer le rôle de rouage économique qu'elle se voit progressivement confier depuis les années 1950.

Pas de révolution sans éducation

À l'instar de toute rupture historique, la portée et les limites chronologiques de la Révolution tranquille peinent à unir les chercheurs qui s'y intéressent autour d'un consensus. Or, en ce qui a trait à l'histoire institutionnelle de l'État québécois, force est d'admettre que la mort de Duplessis sonne véritablement le « réveil rabelaisien des paroles gelées[19] ». Les gouvernements libéral (1960-1966) et unioniste (1966-1970) qui se succèdent au pouvoir durant cette décennie procèdent à la réingénierie du Québec, de manière à intensifier et à systématiser l'intervention de l'État dans la plupart des domaines socioéconomiques. De l'exploitation des richesses naturelles à la réglementation des relations de travail, en passant par l'assistance aux démunis, l'accès aux soins de santé et à l'éducation, c'est tout le développement du potentiel matériel et humain de la province qu'on fait entrer dans la sphère d'influence gouvernementale. Pour ce faire, la taille de l'appareil étatique est non seulement accrue, mais ses procédés institutionnels sont normalisés. En vue d'appliquer des politiques de plus en plus pointues et

✣ ✣ ✣

19. Georges-Émile LAPALME, *Mémoires. Tome 2. Le vent de l'oubli*, Montréal, Leméac, 1970, p. 15.

diversifiées, le gouvernement du Québec dote l'État de multiples organes de conseil, d'orientation, de planification et d'administration aptes à analyser la société québécoise et à proposer des voies d'intervention propres à remédier aux problèmes ainsi identifiés. Les effectifs de la fonction publique sont gonflés et son personnel, de plus en plus spécialisé ; l'objectif est de mieux planifier le développement des différents secteurs de l'économie et du mieux-être des citoyens[20]. Naturellement, une telle croissance engage des investissements proportionnels. Aussi, une faible dette publique et le rapatriement des pouvoirs d'imposition légués par le gouvernement Duplessis fournissent au Québec les moyens de ses ambitions et permettent aux différents gouvernements de faire passer les dépenses annuelles de 860 M$ en 1960-1961 à près de 3 G$ en 1968, une hausse de 249 %[21].

À l'évidence, l'éducation était appelée à jouer un rôle essentiel dans ce processus d'étatisation. Pour devenir le levier efficace de planification et de développement économique que ses responsables envisagent, l'État exige une expertise que seul un enseignement de niveau supérieur et accessible est en mesure de fournir. Plus largement, la société québécoise de l'époque souffre des carences du système d'éducation. Au cours des années d'après-guerre, la question de l'éducation avait formé un champ de bataille où s'étaient affrontées avec une acuité particulière les divergences de vues entre partisans et opposants du gouvernement. Là, mieux que partout ailleurs, les adversaires de Duplessis distinguaient clairement les causes et les symptômes du retard accumulé par le Québec par rapport au Canada anglais, étalon par excellence des critiques du duplessisme comme de ses défenseurs. C'est donc en toute justice que cet enjeu participe de l'impulsion initiale du mouvement de réforme lancé par les gouvernements successifs à compter des années 1960. Non seulement l'éducation représente-t-elle le socle de l'édifice qu'aspiraient à construire les révolutionnaires tranquilles, mais elle en est aussi l'emblème, en ce sens que, de tous les domaines d'activités socioéconomiques qui subirent des transformations sous l'impulsion de l'État durant ces années, l'éducation est sans doute celui qui vécut les transformations les plus importantes : si « révolution il y eut, c'est surtout là qu'elle se déroula[22] ». En elle-même, la question de l'éducation comporte de nombreux thèmes chers aux réformateurs :

✣ ✣ ✣

20. Lucia FERRETI, « La révolution tranquille », *L'Action nationale*, vol. 89, nº 10, décembre 1999, p. 59-91.
21. *Ibidem*.
22. René LÉVESQUE, *Attendez que je me rappelle*, Montréal, Québec-Amérique, 1994 p. 219.

> l'affirmation d'une culture québécoise en rupture avec la culture canadienne-française catholique ; le changement social, associé d'une part au transfert des responsabilités et du contrôle de ce secteur de l'Église à l'État provincial et, d'autre part, [à] l'intervention massive de celui-ci dans un domaine de sa compétence que le fédéral avait cherché à investir dans les années cinquante ; la promotion des Québécois francophones, enfin, qui souhaitaient atteindre par l'éducation le statut social que les anglophones doivent à leur capital[23].

Cette dimension d'affranchissement de la condition socioéconomique des Québécois se trouve au centre de l'idéologie néonationaliste qui anime les gouvernements de cette époque. L'aliénation du « nègre blanc d'Amérique », thème récurrent de l'esthétique révolutionnaire québécoise, ne peut être vaincue que par l'éducation. Or, au même moment, l'Église abdique progressivement sa position dominante dans ce secteur. Dès 1946, Alphonse-Marie Parent déplore les carences financières de l'Église en matière universitaire :

> En somme, depuis vingt-cinq ans, les cadres de l'enseignement universitaire au Canada français se sont considérablement élargis et embrassent maintenant la plupart des domaines. Cette croissance a débordé les ressources matérielles devenues très insuffisantes. Pour faire face aux besoins actuels, il faudrait plus de personnel et plus d'espace et par conséquent plus d'argent[24].

Il apparaît évident que l'Église, déjà incapable de répondre aux exigences financières d'une formation moderne, ne suffira pas à la demande des baby-boomers qui parviennent à l'âge scolaire. L'État doit prendre la relève, c'est ce que promettent les libéraux dans leur programme électoral de 1960 : « Le premier problème que nous aborderons dans notre œuvre de restauration, la grande œuvre qui s'impose aujourd'hui avec une intensité nouvelle chez nous comme dans tous les pays du monde, c'est l'éducation. L'éducation, je tiens à le proclamer très haut, ce sera la principale préoccupation de notre gouvernement[25] ».

Une fois la victoire acquise, l'« équipe du tonnerre » tient parole. Au cœur du programme législatif de la première session des libéraux au

✣ ✣ ✣

23. Lucia FERRETI, « La révolution tranquille »…, *op. cit.*
24. Alphonse-Marie PARENT, « Nos universités canadiennes-françaises », *L'Action nationale*, vol. 28, septembre 1946.
25. Jean LESAGE, *Lesage s'engage. Libéralisme québécois d'aujourd'hui*, Montréal, Les éditions politiques du Québec, 1959.

pouvoir, on retrouve la « grande charte de l'éducation » : douze projets de loi qui, affectant l'ensemble de la pyramide scolaire de la base au sommet, soulagent les problèmes les plus urgents et annoncent une décennie sous le sceau de la réforme. De l'éducation gratuite et obligatoire avant la 12e année aux octrois statutaires de bourses pour les étudiants universitaires des collèges classiques, en passant par la formation universitaire du personnel enseignant, le premier gouvernement Lesage réaménage complètement le système d'éducation québécois. Les universités n'échappent pas à cette refonte. Par le projet de loi 64, les libéraux débloquent les fonds fédéraux qui leur sont réservés depuis 1952 :

> Par ce projet de loi, l'État s'arroge aussi le pouvoir de négocier les emprunts bancaires pour l'ensemble des investissements universitaires québécois. Désormais, les universités soumettent au gouvernement un plan quinquennal d'investissement immobilier et le Cabinet décidera des sommes allouées à chacune en fonction de ses besoins prévisionnels[26].

À travers ce train législatif, la création, en 1961, de la Commission d'enquête sur l'enseignement, dont on confie la présidence à Mgr Parent, constitue sans aucun doute la manifestation la plus patente de la nouvelle attitude du pouvoir à l'endroit de l'éducation au Québec. Soucieux de faire face à la vague démographique, le gouvernement charge les commissaires de mener une vaste enquête « pour étudier l'organisation et le financement de l'enseignement dans la province de Québec[27] ».

« QUI S'INSTRUIT S'ENRICHIT. » L'UNIVERSITÉ COMME INSTRUMENT AU SERVICE DE LA CROISSANCE

Le postulat à la base du rapport considère l'éducation dans sa dimension humaniste. Pour les anciens jécistes que sont Mgr Parent, Gérard Filion et Guy Rocher, le système d'éducation doit émanciper la personne humaine de sa condition primaire. Sans l'éducation, l'homme est condamné à l'existence la plus vile, il se trouve aliéné de son environnement social. Cela est particulièrement vrai des acteurs d'une société de consommation telle que celle qui se développe depuis l'après-guerre.

✣ ✣ ✣

26. Jules RACINE ST-JACQUES, « Introduction historique », *Débats de l'Assemblée législative du Québec, 26e législature, 2e session (du 10 novembre 1960 au 10 juin 1961), vol. 1*, Québec, Section de l'indexation et de l'édition des débats reconstitués, Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec, 2011, p. 21.
27. Alphonse-Marie PARENT *et al.*, *Rapport de la commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec, vol. 1*, Québec, Publications du Québec, 1965, p. 13.

> Par ailleurs, l'homme moderne a besoin d'une éducation toujours plus poussée pour vivre aux dimensions de la société contemporaine. L'analphabète ne pourrait aujourd'hui que vivre totalement en marge de la société ; celui qui n'a qu'une instruction élémentaire risque de rester étranger au monde dans lequel il vit et d'être le jouet des pressions puissantes qu'exercent les moyens de communication de masse, la publicité, la propagande, les loisirs commercialisés. Seule l'éducation peut libérer l'homme de l'asservissement technique et collectif qui le menace ; elle lui permet par surcroît de profiter de toutes les sources d'enrichissement et d'épanouissement que le monde moderne met à sa disposition dans le domaine des arts, des sciences, des idées aussi bien que de la technique[28].

Selon leur conception, l'éducation favorise le travailleur sur le marché de l'emploi, mais elle offre aussi les clés d'une compréhension de l'univers social, politique, économique, culturel et naturel qui nous entoure. Au fondement de l'idéal personnaliste de participation citoyenne et d'autogestion qui inspire les mouvements de jeunesses catholiques[29] se trouve l'idée selon laquelle les biens communs que sont le savoir et la capacité d'apprentissage doivent être rendus universellement accessibles pour que se libère le plein potentiel d'une société qui se veut véritablement républicaine. La condition *sine qua non* de cet épanouissement total réside, selon les auteurs du rapport, dans l'élargissement constant du cercle de la discussion politique qui caractérise le régime démocratique. Or, afin de contribuer au vaste échange d'idées qui nourrit le progrès de la *polis*, les citoyens se doivent d'être éclairés au meilleur de leurs capacités intellectuelles. Le rôle de l'éducation en pareil contexte ne saurait être minimisé.

> Pour se réaliser aussi pleinement et porter tous ses fruits, la démocratie suppose des citoyens éclairés sur les exigences du bien commun, aptes à comprendre et à juger des situations pour participer ensuite au processus de décision, capables d'agir librement, doués du sens des responsabilités. […] L'éducation est donc essentielle dans une société démocratique et elle doit y être également accessible à tous : c'est à cette double condition qu'on peut espérer atteindre à l'égalité dans la participation sociale, égalité fondée non sur l'uniformité mais sur la diversité[30].

✣ ✣ ✣

28. Alphonse-Marie PARENT *et al.*, *Rapport de la commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec, vol. 4*, Québec, Publications du Québec, 1966, p. 19.
29. Voir à ce sujet Jean-Philippe WARREN et E.-Martin MEUNIER. *Sortir de la « grande noirceur ». L'horizon personnaliste de la révolution tranquille*, Sillery, Septentrion, 2002.
30. *Ibid.*, p. 19-20.

Ambitieux, les objectifs d'une société démocratique moderne en matière d'éducation doivent donc tendre à lever les entraves socioéconomiques qui en limitent l'accès, à élargir l'éventail des spécialisations possibles et à offrir un perfectionnement des plus poussés. Aucune barrière, qu'elle soit « de croyance, d'origine raciale, de culture, de milieu social, d'âge, de sexe, de santé physique ou d'aptitudes mentales[31] », ne saurait être opposée à l'étudiant qui désire s'instruire, et chacun devrait être en mesure d'étudier dans le domaine qui sied le mieux à ses aptitudes et à ses aspirations. Toutefois, de l'avis des commissaires, seul l'État, « grâce à son autorité et à ses ressources, peut créer les cadres juridiques nécessaires au fonctionnement d'un tel système, en prendre la haute direction et réunir la masse des moyens financiers que suppose une aussi vaste entreprise[32] ».

La vision de l'éducation qui se dégage du rapport tranche à n'en point douter avec les représentations que s'en faisaient antérieurement les responsables politiques. L'État, au tournant des années 1960, ne doit plus se contenir dans un rôle de pourvoyeur subsidiaire des ressources matérielles de la province, mais veiller à la planification rationnelle de la formation de ses citoyens. En ce qui concerne l'éducation supérieure, l'heure n'est plus aux considérations élitistes sur la formation d'une élite chargée d'une mission civilisatrice pour la grandeur de la tradition catholique et canadienne-française, mais à la démocratisation de l'enseignement à tous les niveaux, tant pour permettre à chacun de se réaliser que pour des impératifs économiques.

Les universités sont dès lors appelées à jouer un rôle central dans le relèvement économique que promettent les libéraux. Le 2 juin 1961, lorsque Paul Gérin-Lajoie présente le projet de loi 64 sur les investissements universitaires, il signale la fin de l'époque où le gouvernement et la société concevaient la mission des universités « comme se bornant simplement à former des médecins, des avocats et des dentistes[33] ». Rappelant « l'importance des sciences sociales, des autres sciences humaines et physiques pour l'État québécois », le ministre de la Jeunesse évoque le pressant besoin « d'hommes qui ont un esprit universel, c'est-à-dire qui ont reçu une formation universitaire[34] », dans le développement moderne de l'économie du Québec. Ainsi la mission des universités se voit-elle réorientée. Voilà que,

✣ ✣ ✣

31. *Ibid.*, p. 20.
32. *Ibidem*.
33. *Débats reconstitués de l'Assemblée législative du Québec, 26e législature, 2e session (10 novembre 1960 au 10 juin 1961)*, Québec, Assemblée nationale du Québec, 1960, p. 1475.
34. *Ibidem*.

après avoir été longtemps placées au service de l'idée catholique d'une société d'ordre, les universités servent le progrès économique tel qu'il est entendu par l'État. Longtemps les universités avaient servi la grandeur de la religion, elles serviront désormais la gloire de la nation, dont l'incarnation institutionnelle, en ces années de Révolution tranquille, se trouve plus que jamais dans l'État.

La commission Parent entérine elle aussi cette réaffectation dans son rapport. Les universités y sont tenues responsables d'une part non négligeable de la prospérité économique de la province, dans une économie non plus principalement rurale et agraire mais urbaine et industrialisée. En ce sens, elles représentent un réservoir de savoir utile au développement technologique et organisationnel qu'exige l'époque. En conséquence, pour les auteurs du rapport, le financement des universités constitue possiblement l'investissement le plus fructueux que peut faire une nation à travers son gouvernement :

> Les universités sont le cerveau d'une nation, le moteur de son développement ; en formant les esprits, l'université est un multiplicateur du pouvoir de réflexion, de création et d'invention qui est latent dans une nation ; c'est pourquoi investir dans les universités, c'est investir dans des ressources humaines dont le rendement est quasi illimité[35].

Or pareil investissement exige un retour à l'investisseur. Selon la rationalité caractéristique de l'économie libérale, la population qui, à travers son gouvernement et son État, choisit d'injecter des ressources financières dans le développement de l'enseignement et de la recherche universitaire, s'attend à ce que ce choix profite au plus grand nombre et, aussi, que celui-ci en tire des bénéfices par l'impôt découlant d'une élévation du statut socioéconomique. Suivant cette logique, les responsables politiques s'accordent avec la commission Parent lorsqu'elle affirme que les universités doivent « préparer des hommes qui puissent répondre aux exigences d'une société en rapide transformation [et être amenées] à se solidariser de plus en plus étroitement avec la collectivité et le bien public[36] ». Appelant l'État à financer davantage les institutions de haut savoir comme cela se fait ailleurs en Occident, le rapport Parent cautionne un recadrage de leur vocation[37]. En l'investissant d'une mission renouvelée et élargie, on exige de l'université qu'elle s'inscrive dans

✣ ✣ ✣

35. Alphonse-Marie PARENT *et al.*, *Rapport de la commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec, vol. 5*, Québec, Publications du Québec, 1966, p. 160.
36. *Ibidem*.
37. *Ibid.*, p. 160-163.

la sphère sociale, ce qui signifie qu'elle doit justifier la confiance placée en elle et monnayée en deniers publics. Ainsi, dès le milieu des années 1960, le financement des universités est entendu comme un investissement public de ressources à faire fructifier. On conçoit alors plus formellement les étudiants comme des ressources que l'université transforme en produit à valeur ajoutée[38].

À travers le rapport Parent et les décisions gouvernementales subséquentes, les classes politique et intellectuelle officialisent donc un certain renversement de la représentation publique de l'université. Celle-ci n'est plus posée au sommet de la pyramide sociale, veillant à conserver et à renforcer les acquis de la tradition intellectuelle, ou à fournir à la société son élite socioprofessionnelle. Elle se trouve désormais placée à la base du système économique, dont elle représente la matrice institutionnelle, génératrice de progrès à travers la production de diplômés conçus comme des agents économiques. Cette mutation conceptuelle qui s'implante progressivement sous-tend une intervention financière de l'État dans le développement du système universitaire à la fois accrue et plus normalisée.

POURVOIR ET POUVOIR. ACCROÎTRE ET NORMALISER LE FINANCEMENT UNIVERSITAIRE

Le changement de culture confirmé par la commission Parent en ce qui a trait au rôle de l'État dans l'éducation n'apparaît pas fortuitement dans la culture politique québécoise. S'il représente bien une adaptation conforme aux logiques présidant au développement des universités dans un marché du savoir de plus en plus international, il découle aussi de la pression énorme que font peser sur le gouvernement du Québec les changements démographiques subits. De 1951 à 1971, la population québécoise augmente de 49 %, passant de 4 055 681 à 6 027 764 habitants[39]. Le tableau 2[40] illustre cette croissance. Au cours de la période, les effectifs étudiants à temps plein et à temps partiel dans les universités (institutions et collèges affiliés) connaissent une hausse spectaculaire de 486 %, passant de 21 650 étudiants en 1951-1952 à 126 975 en 1967-1968.

✣ ✣ ✣

38. Martin MALTAIS, « La gouvernance en enseignement supérieur », Yanick BARRETTE (dir.), *Le Québec à l'heure des choix. Regard sur les grands enjeux*, Montréal, Éditions Nord-Sud, 2014.
39. STATISTIQUE CANADA, *Recensement du Canada, 1951*, Ottawa, Dominion Bureau of Statistics, Department of Trade and Commerce, 1953, vol. 10, tableau 1 et STATISTIQUE CANADA, *Recensement du Canada, 1971*, Ottawa, Information Canada, 1972, vol. 1, partie 2, tableau 14.
40. Zoltan E. ZSIGMOND et C. S. WENAAS, *Inscriptions dans les institutions d'enseignement, par province, de 1951-1952 à 1980-1981*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1970, p. 132.

Cette croissance exige un accroissement massif des investissements publics dans l'ensemble du système d'éducation, à tous les niveaux. De 1960 à 1970, le budget global alloué à l'éducation au Québec explose, passant de 181 M$ à 1 G$. Rapportée à l'ensemble du budget gouvernemental, cette croissance porte la part de l'éducation de 24,4 % à 29 % des dépenses de l'État[41].

TABLEAU 2.
FRÉQUENTATION ÉTUDIANTE DES UNIVERSITÉS QUÉBÉCOISES
EN NOMBRE ABSOLU SELON LE STATUT, DE 1951-1952 À 1967-1968

	1951-52	1956-57	1957-58	1958-59	1959-60	1960-61	1961-62	1962-63	1963-64	1964-65	1965-66	1966-67	1967-68
Temps plein	20 718	25 902	28 761	31 415	33 556	37 843	43 156	47 324	53 605	59 400	67 316	75 070	82 610
Temps partiel	932	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	19 539	27 486	29 860	35 062	38 267	44 365
TOTAL	**21 650**	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	**66 863**	**81 091**	**89 260**	**102 378**	**113 337**	**126 975**

À l'instar de tout le réseau, les universités québécoises bénéficient largement de cette manne étatique. De 1959-1960 à 1967-1968, les comptes publics de la province font état d'une hausse du financement des universités de 13,8 M$ à 67,7 M$, soit une hausse de 389 %, comme le montre le Tableau 3. Par rapport à 1951 (Tableau 1), la hausse est encore plus spectaculaire, alors que l'on passe de 3,5 M$ à 67,7 M$, soit une hausse de 1 821 %.

TABLEAU 3.
FINANCEMENT PROVINCIAL DES UNIVERSITÉS QUÉBÉCOISES,
DE 1960 À 1968[42]

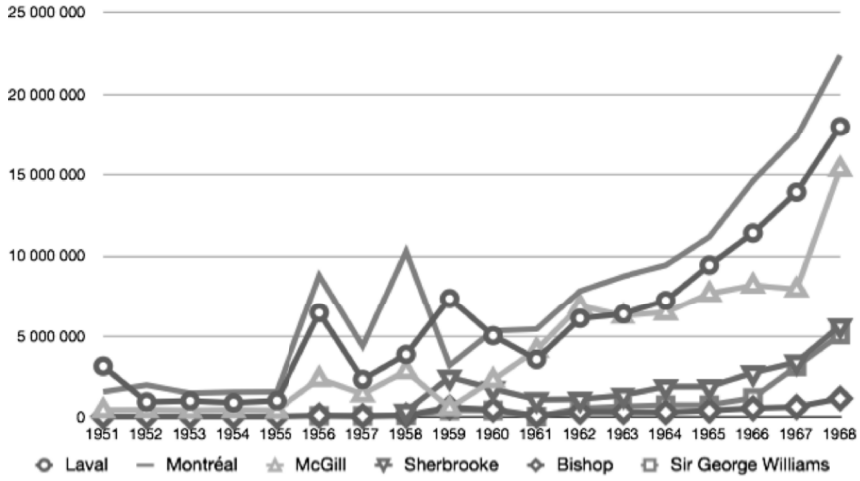
Au 31 mars de l'année	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
Laval	4 367 801	2 920 860	5 094 627	5 422 230	6 221 678	8 357 624	10 467 642	13 276 576	18 003 929
Montréal	5 386 846	4 453 155	6 524 995	7 419 236	8 110 624	9 899 038	13 404 865	16 558 042	22 384 377
McGill	1 889 400	3 405 000	5 739 688	5 338 665	5 576 809	6 788 491	7 508 800	7 576 485	15 378 046
Sherbrooke	1 447 000	894 000	934 218	1 154 628	1 628 374	1 680 373	2 511 213	3 248 194	5 650 405
Bishop's	390 000	94 000	279 305	279 071	272 652	371 464	515 190	612 317	1 168 009
George Williams	350 000	41 000	461 361	577 919	654 902	577 919	654 902	2 991 541	5 095 789
TOTAL	**13 831 047**	**11 808 015**	**19 034 194**	**20 191 749**	**22 465 039**	**27 770 732**	**35 512 229**	**44 263 154**	**67 680 554**

✣ ✣ ✣

41. Lucia Ferreti, « La révolution tranquille »…, *op. cit.*
42. Ces données, issues des comptes publics, sont la suite de celles présentées au tableau 1.

On constate un net accroissement du financement à compter de 1962, qui s'accélère à partir de la création du ministère de l'Éducation en 1964. Globalement, le Graphique 1, qui reprend les données issues du tableau 1 et du tableau 3, montre que l'évolution du financement des universités corrobore le discours gouvernemental sur l'importance de l'éducation supérieure dans la société québécoise.

GRAPHIQUE 1
FINANCEMENT DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC AU FONDS DES OPÉRATIONS, 1950-51 À 1967-68 (en $ constants de 1968)



Ce graphique reflète aussi l'engagement des autorités publiques à suivre les recommandations de la commission Parent concernant les universités. Notons que le retour au pouvoir de l'Union nationale en 1966 concorde avec une massification des investissements étatiques dans le « système universitaire » en formation. Durant le second mandat du Parti libéral (1962-1966), les sommes allouées aux universités passent de 20,2 M$ à 35,5 M$, en hausse de 76 %. Sur la même période, le nombre d'étudiants s'accroît de 53 %, de sorte que le financement par étudiant passe de 301 $ à 346 $ (15 % d'augmentation). En revanche, de 1966 à 1968, lorsque le gouvernement du Québec est dirigé par l'Union nationale de Daniel Johnson, le financement universitaire (incluant institutions et collèges affiliés) passe de 35,5 M$ à 67,8 M$, une hausse de 91 %. Durant ces deux années, le nombre d'étudiants connaît une croissance de 24 %. Le financement par étudiant

passe alors de 346 $ à 533 $, soit une progression de 54 %. En ces années de croissance, le gouvernement commence à peine à prendre en compte la variation des inscriptions dans le calcul du financement, dont l'augmentation globale demeure une prérogative du politique.

L'ENCADREMENT ÉTATIQUE DU DÉVELOPPEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Par les sommes de plus en plus importantes allouées aux universités, le gouvernement du Québec démontre sa volonté de prendre en charge le développement de l'enseignement supérieur. Cet essor du financement se double d'un effort de coordination et de normalisation des rapports de l'enseignement supérieur au pouvoir politique qui dégage petit à petit les formes de ce que l'on qualifie désormais de « système », en ce sens qu'il regroupe un ensemble cohérent d'institutions organisées en un réseau régulé par des normes (explicites ou tacites) de fonctionnement et de financement.

Une culture politique ne se renverse pas au gré des élections. Malgré les promesses de changement du programme libéral et en dépit des efforts affichés par le gouvernement Lesage lors de son arrivée au pouvoir, le financement universitaire demeure sujet aux modalités discrétionnaires qui posaient problème durant les mandats de l'Union nationale de Duplessis. Le 6 juillet 1965, en deuxième lecture du projet de loi 61 sur le financement des investissements universitaires, le chef de l'opposition Daniel Johnson soulève d'ailleurs des inquiétudes concernant les modalités de distribution des fonds alloués aux immobilisations universitaires. Il déplore que les projections s'avèrent systématiquement inexactes au moment de vérifier les fonds véritablement attribués. Rappelant au gouvernement sa promesse d'établir une commission des universités censée enrayer la partialité dans le processus de financement universitaire, le chef de l'opposition se demande si certaines universités ne sont pas désavantagées au moment de décider de la répartition des subventions : « Y a-t-il une vraie planification ? Jusqu'à preuve du contraire je suis obligé de dire : non. Cela m'a l'air que c'est encore au petit bonheur des pressions, au petit bonheur des "connections", je m'excuse d'employer l'expression anglaise mais c'est peut-être celle qui coiffe le mieux la situation[43] ».

✣ ✣ ✣

43. *Journal des débats de l'Assemblée législative du Québec, 27e législature, 4e session (21 janvier 1965 au 31 août 1965)*, Québec, Assemblée nationale du Québec, 1965, p. 3980

La même question est posée peu de temps après par les auteurs du rapport Parent, qui soulignent eux aussi les iniquités possibles résultant du système de répartition en vertu des revenus déclarés par les universités et des dépenses justifiables :

> Jusqu'à ces dernières années, chaque université présentait son budget individuellement au gouvernement ; depuis la création du ministère de l'Éducation, l'examen des budgets tend à se systématiser davantage, bien que la méthode en soit encore largement empirique ; on peut se demander dans quelle mesure des subventions d'équilibre budgétaire, accordées sans examen comparé des budgets en fonction de normes communes, favorisent une juste répartition des fonds publics destinés à l'enseignement supérieur[44].

Ainsi, les auteurs témoignent de l'instabilité du système de financement mis en place. Au-delà des discours officiels, les pratiques réelles sont encore imbibées de la culture politique discrétionnaire, ce que les auteurs confirment plus loin dans leur rapport en réaffirmant la nécessité d'établir un plan d'investissement et de développement assorti de normes de financement fixes et universelles afin « de ne pas laisser au hasard ou à l'arbitraire des décisions aussi importantes[45] ». On remarque qu'ils justifient l'implantation de normes de financement par l'existence d'un certain favoritisme auquel il faudrait mettre fin. Cette mention n'est pas anodine : elle lève le voile sur la culture discrétionnaire qui caractérise le régime précédent et marque la volonté de changement des acteurs universitaires qui, tous, reconnaissent la nécessité d'agir de concert afin de sortir les universités du vase clos dans lequel elles trament leurs relations avec l'État subventionnaire par le truchement gouvernemental. La création ici projetée d'un « Office pour le développement de l'enseignement supérieur », qui deviendra le Conseil des universités en 1968, appelle donc la naissance d'un véritable système universitaire.

Déjà en 1963, la formation de la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec (CREPUQ), instituée notamment pour défendre les intérêts des universités devant le pouvoir politique, témoigne d'une nouvelle donne dans la dynamique régissant les relations des universités québécoises entre elles et avec le pouvoir politique, tout comme les principales associations étudiantes, réunies en 1964 au sein de l'Union générale des étudiants. Le gouvernement du Québec, qui avait si longtemps

✣ ✣ ✣

44. *Rapport Parent, vol. 5*, 1966, p. 169-170.
45. *Ibid.*, p. 173.

fait la sourde oreille aux doléances des universitaires, se montre alors disposé à y répondre, et il importe pour les universités de se doter de groupes de pression capables de maintenir ouvert le canal de discussion ainsi créé.

L'avènement, cinq ans plus tard, du Conseil des universités symbolise bien l'effort de normalisation des rapports de force entre le réseau universitaire et les responsables politiques. Créé dans la foulée de l'« expertisation » des modes de gouvernance au Québec, le Conseil des universités se veut un organisme de consultation sur les orientations actuelles et futures du développement de l'enseignement et de la recherche universitaire dans la province. Mais plus encore qu'un groupe permanent de discussion sur l'université, c'est un véritable rouage du mécanisme régulateur des relations entre État et universités que le gouvernement cherche à créer en instituant cet organisme. Celui-ci se veut un intermédiaire, un filtre entre responsables politiques et dirigeants universitaires, une manière pour le gouvernement de dépersonnaliser et de normaliser le processus d'allocation et de distribution des ressources. C'est au Conseil, concrètement, que revient désormais la tâche de recommander les sommes et leur distribution au gouvernement, comme l'explique le premier ministre unioniste Jean-Jacques Bertrand le 14 novembre 1968, au moment de la présentation en deuxième lecture du projet de loi 57 créant cet organe :

> Les deux fonctions principales du conseil sont d'abord de contribuer directement à la préparation et à la tenue à jour d'un plan permanent de développement de l'enseignement supérieur ; deuxièmement, de contribuer directement à l'analyse des budgets annuels, de fonctionnement des universités de façon que le partage des subventions de l'État s'effectue sur des bases justes et rationnelles. […] C'est pourquoi le Conseil des universités nous apparaît comme un instrument essentiel pour nous conseiller quant à une stratégie de développement systématique de l'enseignement supérieur et de la recherche universitaire[46].

Ainsi conçu comme un organe de réflexion permanent sur le devenir du système universitaire québécois et comme une courroie de transmission entre les dirigeants universitaires et les responsables politiques, le Conseil se présentait comme un remède aux maux dont souffrait le financement des universités, maux dont les symptômes se percevaient dans les iniquités dénoncées par les recteurs eux-mêmes. Au moment de présenter son projet

✣ ✣ ✣

46. *Journal des débats de l'Assemblée législative du Québec, 28e législature, 3e session (20 février 1968 au 18 décembre 1968)*, Québec, Assemblée nationale du Québec, 1968, p. 4081.

de loi, le chef de l'Union nationale révèle en effet le mécontentement des recteurs et des principaux de la province au sujet des modalités d'allocation des deniers publics réservés à l'enseignement universitaire au Québec :

> En l'absence, M. le Président, de standardisation des méthodes comptables, de données complètes et comparables, en l'absence surtout de plans de développement de l'enseignement supérieur, les arbitrages qu'a dû faire le gouvernement dans l'allocation des fonds publics ont provoqué et provoquent parfois de vives réactions, au sein des universités et chez les recteurs des universités[47].

En somme, le Conseil des universités se présentait comme une instance consultative objective dont le mandat consistait à dépersonnaliser le jeu politique entre dirigeants universitaires et responsables gouvernementaux dans la détermination des besoins des différents établissements d'enseignement et dans la répartition des ressources publiques.

Les subventions de fonctionnement subissent aussi une transformation dans leur mode d'allocation. Vers la fin des années 1960, le gouvernement du Québec adopte une méthode dite « historique » de financement, par laquelle les subventions sont désormais versées aux universités en fonction des effectifs étudiants, des dépenses justifiables et des revenus complémentaires de l'institution. Ce système de subventions sécurise le financement des universités et constitue, dès lors, la base des règles budgétaires progressivement implantées et raffinées à partir de 1968. Il atteste, lui aussi, de la volonté gouvernementale de normaliser les relations entre les universités et l'État.

Toutefois, la création du Conseil ne règle pas tous les problèmes. Comme son nom l'indique, cet organe est de nature consultative : ses conseils n'ont pas force de loi. La décision finale relativement aux sommes à allouer à chacun des établissements revient aux responsables gouvernementaux. Lors de l'étude des crédits aux universités, le 26 juin 1970, le ministre de l'Éducation, Guy Saint-Pierre, note que le financement des universités, vers la fin de la décennie, relève toujours des prérogatives et des contingences du pouvoir. Cette année-là, le ministre ne croyait pas possible de suivre toutes les recommandations du Conseil et avait préféré, dans certains cas, s'en tenir à une majoration du financement inférieure à celle demandée par les universités[48].

✣ ✣ ✣

47. *Ibidem.*
48. *Journal des débats de l'Assemblée législative du Québec, 29e législature, 1re session (9 juin 1970 au 19 décembre 1970)*, Québec, Assemblée nationale du Québec, 1970, p. 580.

Ainsi, malgré une volonté de normalisation affichée, l'époque de la Révolution tranquille se caractérise par la persistance de la culture discrétionnaire en matière de financement universitaire. Si les mesures adoptées ouvrent en principe sur une nouvelle ère d'équité et de justice, une époque où chaque université recevra des fonds proportionnels à ses besoins prévisionnels, calculés en fonction des besoins réels des années antérieures, il est raisonnable de se demander à quel point et à quel moment ces mesures ont bel et bien neutralisé les facteurs arbitraires dans l'attribution des ressources financières aux composantes du système.

CONCLUSION

L'article a montré que, au cours de la période allant de 1950 à 1968, le mode d'allocation des ressources par le gouvernement du Québec s'est transformé. Sous l'effet législatif, il a tendu à passer d'un mode davantage discrétionnaire vers un autre qui se veut davantage normalisé dans l'objectif explicite d'inscrire l'université comme élément central du développement social et économique du Québec.

Cette analyse présente toutefois des limites importantes. Elle ne fait pas le portrait de l'évolution du financement des universités dans son ensemble, ce qui commanderait un corpus plus large et qui devrait mettre en relief le poids financier des différents domaines d'études et de recherche dans les universités. Ce type d'analyse permettrait d'avoir un regard plus complet et de renforcer l'analyse faite. À cette fin, le présent article est un premier balayage du champ d'investigation que nous nous proposons de défricher dans nos travaux. À terme, ceux-ci visent à reconstituer l'évolution du financement universitaire et les représentations qui le sous-tendent jusqu'à nos jours. Afin de dresser le portrait le plus précis possible, les travaux à venir se pencheront en particulier sur la structure des dépenses universitaires. L'étude croisée des fluctuations dans les revenus et de l'allocation des ressources dans une perspective historique devrait mettre au jour les orientations que prennent les établissements dans leur développement. La structure des dépenses, vue sur une longue période, pourrait notamment permettre de mieux comprendre le déploiement de l'offre de formation et l'évolution des activités de recherche au sein des universités.

L'étude du financement, de l'usage des ressources et des représentations associées à l'université québécoise pose, en dernière analyse, la question de la « gouvernance » et du pilotage des universités québécoises, des modalités politiques et managériales par lesquelles elles se trouvent projetées

dans un futur pensable. Aussi, derrière cet effort de compréhension du passé universitaire se dissimule l'inévitable question de son avenir.