

Le financement de l'enseignement supérieur au Québec The Financing of Higher Education in Quebec

Gérard Bélanger

Volume 49, numéro 4, octobre–décembre 1973

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/803017ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/803017ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Bélanger, G. (1973). Le financement de l'enseignement supérieur au Québec. *L'Actualité économique*, 49(4), 467–499. <https://doi.org/10.7202/803017ar>

Résumé de l'article

The first part of this paper describes the methods by which Quebec universities are financed and stresses the importance of non-accounted expenditures and the relative contribution of the three main sources of financing, namely the federal and provincial governments and the students.

The second part investigates the normative aspects of the methods used. Government intervention can be based on three grounds: on the social aspect of the good, on the redistribution objective, and lastly, on the greater indivisibility of university formation costs. It is shown that the present knowledge of the production function and the results on returns to higher education and to university research do not make it possible to determine an optimal amount of resources for this sector.

Government intervention in university affairs can take different forms and five principles are formulated as a guide for the establishment of a new financing formula. Finally, the role of student fees is studied as a means to promote efficiency in universities.

LE FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR AU QUÉBEC *

Parallèlement au développement de la plupart des institutions de la société québécoise au cours des années soixante, le secteur de l'enseignement supérieur a connu une expansion considérable. Le tableau 1 est fort révélateur de ce développement. Ainsi, en 1961-62, à l'exclusion de la recherche subventionnée et des fonctions non subventionnées (tels que les services alimentaires et les services de logement), les dépenses des universités totalisaient 37 millions de dollars en regard de 270 millions en 1973-74, ce qui signifie une augmentation annuelle moyenne de 18 p.c. En ce qui concerne les subventions du ministère de l'Éducation, on observe qu'elles augmentèrent à un rythme plus élevé, passant de 18 millions de dollars en 1961-62 à 230 millions en 1973-74, soit un taux annuel moyen d'augmentation de 23 p.c.

Cette expansion rapide des subventions a permis d'accroître considérablement les dépenses par étudiant tout en diminuant la proportion des dépenses financées par ces derniers. En 1961-62, les subventions représentaient 47 p.c. des dépenses en regard de 85 p.c. en 1973-74. Comme les frais de scolarité sont demeurés constants au cours de la période, les étudiants ne défraient, en 1973-74, que 14 p.c. des coûts institutionnels alors qu'ils en assumaient 35 p.c. en 1964-65. En neuf ans, la proportion des frais de scolarité a donc diminué de 60 p.c. par suite de la décision de ne pas modifier leur niveau ¹.

* L'auteur tient à remercier le Conseil des universités pour le séjour de dix mois qu'il a fait au Conseil et les membres de son comité de financement, qui lui ont démontré les multiples avantages de la technique du comité. Il va sans dire que ce texte n'engage que la responsabilité de l'auteur.

1. En 1973-74, les frais de scolarité dans les universités représentent 14 p.c. des dépenses de fonctionnement, soit \$37 millions contre des dépenses de \$270 millions. Il faut souligner que les dépenses de fonctionnement ne se limitent pas au produit enseignement même si elles ne comprennent pas les dépenses de recherche subventionnée à l'exception du programme de la FCAC du ministère de l'Éducation; elles incluent cependant les frais généraux de la recherche subventionnée et tous les coûts de recherche non subventionnée. Ce biais n'est pas si important lorsqu'on tient compte du fait que les dépenses d'opération n'incluent pas la dépréciation annuelle ni le coût alternatif du capital

Par rapport au produit national brut du Québec, les dépenses des universités (excluant la recherche subventionnée) se sont accrues considérablement. Les chiffres suivants le démontrent : en 1961-62, elles représentaient 0.35 p.c. du P.N.B. québécois en regard de 0.91 p.c. en 1971-72, ce qui représente une augmentation de 160 p.c. en l'espace de dix ans.

Le financement de l'enseignement supérieur est un sujet vaste que nous étudierons en deux étapes. La première décrit la situation actuelle et les sources ultimes de financement, la deuxième considère les aspects normatifs du financement.

TABLEAU 1

DÉPENSES ET SUBVENTIONS DES UNIVERSITÉS¹, IMPORTANCE PAR RAPPORT AU PRODUIT NATIONAL BRUT DU QUÉBEC ET TAUX D'ACCROISSEMENT DES EFFECTIFS ÉTUDIANTS, 1961-62 À 1973-74

| Années | Dépenses des universités (en millions de dollars) ² | Dépenses des universités en p.c. du P.N.B.Q. | Subventions du M.E.Q. (en millions de dollars) | Taux d'accroissement des subventions (en p.c.) | Taux d'accroissement des effectifs étudiants (en p.c.) |
|----------------------|--|--|--|--|--|
| 1961-62 | 37 | .347 | 18 | — | — |
| 1962-63 | 43 | .375 | 20 | 8.2 | 7.2 |
| 1963-64 | 46 | .370 | 22 | 10.6 | 9.6 |
| 1964-65 | 55 | .401 | 27 | 25.0 | 14.2 |
| 1965-66 | 68 | .451 | 35 | 27.8 | 12.9 |
| 1966-67 | 83 | .505 | 44 | 25.6 | 13.6 |
| 1967-68 | 101 | .573 | 67 | 57.6 | 14.0 |
| 1968-69 | 122 | .645 | 85 | 32.5 | 9.3 |
| 1969-70 ³ | 158 | .777 | 122 | 37.7 | 17.0 |
| 1970-71 | 183 | .848 | 143 | 20.1 | (en équival) |
| 1971-72 | 215 | .913 | 177 | 20.8 | 4.1 |
| 1972-73 | 249 | — | 208 | 15.7 | 5.3 |
| 1973-74 | 270 | — | 230 | 10.4 | 5.0 |

1. Ne comprend pas Loyola College ni l'Institut de Microbiologie et d'Hygiène de Montréal.

2. Ne comprend pas la « recherche subventionnée » ni les fonctions non subventionnées.

3. Y compris, dorénavant, l'Université du Québec.

SOURCE : Conseil des universités, *L'évolution récente de l'enseignement supérieur au Québec*, Québec, 15 juillet 1972, p. 3.

(immeubles, équipements et terrains). Ces dépenses non comptabilisées peuvent représenter 20 p.c. des dépenses des universités. Conséquemment, les frais de scolarité représentent 14 p.c. des coûts globaux des institutions pour l'enseignement si et seulement si la part des dépenses de fonctionnement autres que l'enseignement, correspond également à 20 p.c. du coût total.

I. SITUATION ACTUELLE DU FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR AU QUÉBEC

A) *Vue d'ensemble*

La comptabilité des universités sous-estime considérablement les coûts de l'enseignement supérieur. En effet, on constate qu'elle ne tient pas compte, d'une part, du manque à gagner des étudiants ni, d'autre part, des coûts d'utilisation du capital. Selon les estimés du tableau 2, les dépenses comptabilisées ne représenteraient que 40 à 45 p.c. des coûts globaux.

Si les institutions universitaires offrent des services dont elles ne défraient pas tous les coûts, il devient nécessaire alors d'utiliser les correctifs appropriés afin d'estimer la valeur réelle des inputs. Jusqu'à tout récemment, certains prétendaient que les municipalités subventionnaient les universités par le biais d'une tarification non adéquate des services municipaux. Le tableau 2 ignore ces points².

Coûts estimés du service du capital. — Il est difficile d'établir avec précision la valeur du stock de capital utilisé dans le secteur universitaire pour en déduire un estimé des coûts liés à l'utilisation du capital. Si les institutions devaient louer leurs locaux et leurs équipements, il n'y aurait certes aucun problème, car l'estimé nous serait alors fourni par les loyers. Les états financiers des universités indiquent la valeur des immobilisations au prix coûtant, sans utiliser les formules comptables habituelles de calcul de la dépréciation. Outre l'usure qui déprécie un stock donné de capital, il nous semble essentiel de considérer l'augmentation des prix, laquelle apporte une appréciation de la valeur marchande de ce capital. Il existe un estimé intéressant, tiré des états financiers des institutions, qui se chiffre à 505.7 millions de dollars ; il fait état de la valeur des immobilisations des universités au 31 mai 1970³.

On a calculé qu'avec un taux de rendement alternatif de 7 p.c. et un taux annuel de dépréciation de 0.05, l'estimé pour 1970-71 des coûts liés à l'emploi et à l'usure du capital est de 60.7 millions de dollars, soit un montant qui représente près de 20 p.c. des dépenses globales des institutions. Pour l'année 1971-72, on a utilisé le même estimé.

2. Le tableau 2 est de caractère très sommaire : en effet, il ne fournit pas certaines données pouvant être significatives telles que la contribution gouvernementale indirecte par la perte de taxes sur le manque à gagner, les exemptions fiscales concernant les frais de scolarité et également les bourses provenant du secteur privé.

3. Voir Conseil des universités, *Deuxième rapport annuel 1970-71*, Editeur officiel du Québec, Québec, 1971, p. 167. Cet estimé sous-estimerait la valeur du capital utilisé. Hettich montre, en effet, que la valeur assurée du capital de 49 universités canadiennes dépasse la valeur comptable de ce dernier. Consulter W. Hettich, *Coût, production et productivité des universités canadiennes*, Information Canada, Ottawa, 1972, pp. 62-63.

TABLEAU 2

TABLEAU SOMMAIRE DES DÉPENSES (COMPTABILISÉES OU PAS) DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
 POUR LES FONCTIONS SUBVENTIONNÉES ET LES SOURCES DE FINANCEMENT, 1971-72
 (en \$000)

470

L'ACTUALITÉ ÉCONOMIQUE

| Dépenses | | Provenance immédiate du financement institutionnel | Transfert du fardeau | Provenance ultime du financement |
|--|----------------------------|--|---|-----------------------------------|
| Universités | — Comptabilisées * 260,377 | Gouvernement du Québec | Remise inconditionnelle du féd. au Québec | Étudiants : 272,871 ou 341,952 |
| | | — Éducation 171,404 | — aide pour ens. post. sec. 116,800 | |
| | | — Autres minist. 4,478 | — régime de prêts aux étud. 9,400 | Gouv. fédéral 157,780 |
| | | 175,882 | 126,200 | Gouv. Québec: 63,775 |
| | | Gouv. fédéral (rech.) 28,580 | Bourses du féd. aux étudiants 3,000 | Autres : 18,101 |
| | | Étud. (frais de scol.) 37,814 | Bourses du Québec aux étudiants | |
| | | Autres (inscription, dotations...) 18,101 | — services aux étudiants | |
| | | | Bourses : 8,448 | |
| | | | Prêts (remise d'intérêts) 1,400 | |
| | | | — Bourses d'ens. supérieur 4,245 | |
| | | | Total 14,093 | |
| — Non comptabilisées 60,683 (dépréciation et rendement alternatif du capital) | | (non réparties) | | Non réparties 60,683 |
| Étudiants | 252,150 | si manque à gagner de \$3,500 | + autres frais de \$150 | |
| | 321,231 | si manque à gagner de \$4,500 | | |
| TOTAL : | 573,210 | | | 573,210 |
| | ou 642,291 | | | ou 642,291 |

* La distribution par fonction est la suivante (en \$000) : enseignement, \$132,953 ; activités périuniversitaires, \$3,642 ; recherches, \$44,928 ; bibliothèques, \$15,182 ; audio-visuel, \$2,907 ; informatique, \$7,297 ; administration moins service de la dette, \$18,9182 ; terrains et bâtiments, \$27,018 ; services aux étudiants, \$7,532. Sont exclus les services rendus à l'extérieur, \$4,439, et les entreprises auxiliaires, \$19,677.

SOURCE : Rapport annuel 1971-72 des différentes universités.

Manque à gagner des étudiants. — Il nous importe de préciser un facteur de production fort important en ce qui a trait à la formation universitaire, soit le facteur temps de l'étudiant. En effet, ce dernier investit une somme de temps précieux lequel, utilisé à un même rythme sur le marché du travail, lui procurerait une rémunération donnée. Or, il nous paraît difficile d'évaluer cette rémunération.

A titre d'exemple, on peut consulter les données d'une enquête confidentielle menée en novembre 1972 auprès des employeurs, concernant les salaires approximatifs qu'ils offriraient, en mai 1973, aux finissants des « Community Colleges » (les CEGEP québécois). Le salaire mensuel moyen variait entre 505 et 535 dollars pour les gradués des programmes de deux ans et entre 547 et 616 dollars pour ceux des programmes de trois ans. Au tableau 2, pour souligner l'imprécision de l'estimé, deux hypothèses furent utilisées : la première situe le manque à gagner à 3,500 dollars par étudiant et la seconde, à 4,500 dollars⁴. Dans les deux cas, un montant de 150 dollars par étudiant fut ajouté pour des frais divers à la charge de l'étudiant, tels que les livres, le transport et autres dépenses afférentes.

B) Sources de financement

La dernière colonne du tableau 2 indique que les sources de financement de l'enseignement supérieur proviennent presque exclusivement à la fois du gouvernement fédéral, du gouvernement du Québec et des étudiants (aidés de leurs parents).

— Le gouvernement fédéral

Aussi étrange que cela puisse paraître, le gouvernement fédéral défraie ultimement la majeure partie des dépenses des institutions universitaires du Québec. Cette intervention importante du gouvernement central dans le secteur de l'enseignement supérieur peut, certes, donner lieu à diverses orientations et contraintes à l'intérieur du système. En effet, le fédéral subventionne de plusieurs façons l'enseignement post-secondaire, soit par :

- a) la remise inconditionnelle, à chaque province, de la moitié des coûts de l'enseignement post-secondaire ;
- b) l'aide fédérale à la recherche ;
- c) le programme d'aide aux étudiants ;
- d) d'autres formes d'assistance.

a) *Remise inconditionnelle à chaque province de la moitié des coûts de l'enseignement post-secondaire.* — Par le biais des accords fiscaux

4. Dans l'étude déjà citée, Hettich estimait, pour 1967-68, à \$3,517, le manque à gagner du sous-gradué, entre \$5,729 et \$6,365, celui de l'étudiant en maîtrise et entre \$6,857 et \$7,265, celui de l'étudiant inscrit au doctorat. Voir W. Hettich, *op. cit.*, p. 25.

de 1967-72, le gouvernement s'engageait à remettre aux provinces une subvention inconditionnelle égale à la moitié des coûts de l'enseignement post-secondaire dans la province, ces coûts étant ou non à la charge du gouvernement provincial. Il faut noter ici que l'enseignement post-secondaire représente tout cours d'une durée minimale de 24 semaines, de niveau supérieur à l'enseignement secondaire et défini comme tel par l'autorité provinciale. De plus, les coûts d'opération excluent les coûts de capital, tels que la dépréciation, l'intérêt, le paiement du capital et les coûts de l'aide aux étudiants et des dépenses des entreprises affiliées. On ajoute un supplément de 8.5 p.c. pour l'ameublement et l'équipement ainsi que pour la réparation et la rénovation des édifices. Afin de déterminer les frais de fonctionnement encourus par l'enseignement post-secondaire, il faut déduire toute subvention accordée spécifiquement à la fonction recherche et tout montant provenant d'un organisme fédéral.

A date, les autorités fédérales n'ont pas encore déterminé si les subventions québécoises à la recherche, dans le cadre du programme « Formation des chercheurs et action concertée », doivent être considérées comme une responsabilité à partager. Une interprétation stricte de la réglementation des accords donnerait une réponse négative.

Les arrangements fiscaux relatifs à l'enseignement post-secondaire devaient prendre fin le 31 mars 1972. Cependant, on a prolongé le délai à deux reprises. Dans un premier temps, on a fixé un accord de deux ans, lié toutefois à la condition suivante : la contribution fédérale ne peut s'accroître de plus de 15 p.c. par année, avec la possibilité de dépasser ce seuil pour une province si d'autres provinces connaissent des augmentations inférieures. Or, à la conférence fédérale-provinciale des premiers ministres en mai 1973, les arrangements furent de nouveau prolongés pour une durée de trois ans ; ils devront donc se terminer le 31 mars 1977⁵.

Il faut reconnaître que la politique de remise inconditionnelle, à chaque province, de la moitié des coûts de l'enseignement post-secondaire a drainé une partie considérable du budget fédéral. En effet, le coût de ce programme est passé de 422 millions de dollars en 1967-68 à un estimé de 972 millions pour l'année 1972-73, ce qui signifie une augmentation de 130 p.c. dans un intervalle de cinq ans, comparée à une augmentation de 60 p.c. du budget fédéral. Les augmentations annuelles de coûts indiquent cependant une très nette tendance à la

5. Le Québec ayant jugé inadéquate, la nouvelle formule proposée par le gouvernement fédéral accordant une augmentation annuelle de 9 à 10 p.c., il y a lieu d'entrevoir un accroissement des ressources financières de l'enseignement post-secondaire supérieur à ces taux, du moins pour les prochaines années. La formule fédérale se basait sur la contribution réelle de 1973-74, augmentée annuellement du taux d'accroissement de la population âgée de 18 à 24 ans et d'un taux de révision de 7 p.c.

baisse, c'est-à-dire variant de 26 p.c. pour la première année à un estimé de 11 p.c. pour 1972-73.

La contribution fédérale à la province de Québec, qui était de 28 millions de dollars l'année précédant le début des accords, augmentait à 127 millions en 1967-68 et à environ 290 millions en 1972-73. Par rapport à la population du groupe d'âge 18-24 ans, le Québec recevait de 1967-68 à 1971-72 un montant inférieur à la moyenne canadienne, ce qui ne serait plus le cas depuis 1972-73 (tableau 3).

b) *Aide fédérale à la recherche.* — Le gouvernement fédéral joue également un rôle prépondérant dans le financement de la recherche universitaire au Québec. En effet, les cahiers budgétaires des universités indiquaient, pour l'année 1971-72, une somme de 45 millions de dollars à la fonction recherche. La contribution fédérale s'élevait à 28.5 millions, ce qui représente 63 p.c. des dépenses inscrites. Il est à noter que ce mode de financement ne couvre toutefois pas tous les frais encourus par la recherche. En effet, la majorité des subventions font abstraction des coûts indirects tels que, par exemple, le traitement du professeur-chercheur. Or, en faisant mention de cet état de choses, on met en évidence tout le problème relatif aux coûts non imputés à la subvention. Dans le cadre des arrangements étudiés plus haut, il appert que ces coûts tombent cependant sous la loi des responsabilités partagées à 50 p.c. par le fédéral.

TABLEAU 3

SUBVENTIONS FÉDÉRALES PAR HABITANT DE 18 À 24 ANS POUR L'ENSEIGNEMENT POST-SECONDAIRE, 1967-68 À 1973-74

(en dollars)

| Provinces | 1967-68 | 1968-69 | 1969-70 | 1970-71 | 1971-72 | 1972-73 | 1973-74 |
|-----------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Terre-Neuve | 129 | 156 | 186 | 213 | 237 | 255 | 268 |
| Île-du-Prince-Édouard | 140 | 168 | 200 | 229 | 257 | 271 | 286 |
| Nouvelle-Écosse | 189 | 228 | 272 | 295 | 317 | 334 | 374 |
| Nouveau-Brunswick | 133 | 159 | 188 | 216 | 236 | 256 | 273 |
| Québec | 179 | 206 | 246 | 273 | 325 | 376 | 392 |
| Ontario | 196 | 244 | 290 | 331 | 351 | 376 | 394 |
| Manitoba | 174 | 213 | 239 | 282 | 298 | 317 | 328 |
| Saskatchewan | 208 | 231 | 272 | 296 | 311 | 305 | 339 |
| Alberta | 248 | 284 | 337 | 409 | 434 | 412 | 424 |
| Colombie-Britannique | 166 | 189 | 209 | 232 | 262 | 261 | 277 |
| Canada | 187 | 222 | 263 | 298 | 329 | 354 | 371 |

SOURCE : Secrétariat d'État, Ottawa.

c) *Programme d'aide aux étudiants.* — Depuis 1964, le gouvernement fédéral accorde des prêts aux étudiants du post-secondaire. En fonction de cette garantie du gouvernement central, un étudiant peut emprunter une somme maximale de 9,800 dollars à raison de 1,400 dollars par année. En retour, le gouvernement fédéral paie les intérêts pendant la période des études et jusqu'à six mois suivant la fin du cours ; de plus, il s'engage à rembourser l'emprunt en cas de décès de l'emprunteur. Les provinces ont la responsabilité d'administrer ce programme d'aide, et la part qui revient à chacune est déterminée selon l'importance du groupe d'âge 18-24 ans dans la province concernée par rapport à l'ensemble du Canada. La loi permet à toute province qui a son propre plan d'aide, de recevoir en compensation une somme égale à ce qu'elle aurait reçue en vertu de ce programme. Le Québec est la seule province à se prévaloir de cette disposition et elle a reçu, à ce titre, un paiement inconditionnel de 9.4 millions en 1971-72.

d) *Autres formes d'aide.* — Pour ne citer que quelques autres formes d'aide du gouvernement fédéral à l'égard de l'enseignement supérieur, mentionnons l'aide accordée aux étudiants, par divers conseils de recherche, ministères et sociétés de la Couronne, par les collèges militaires, par des programmes d'emploi d'été et par les exemptions fiscales permises dans le calcul de l'impôt sur le revenu⁶. En effet, les étudiants ont, depuis plusieurs années, le droit de déduire leurs frais de scolarité dans le calcul du revenu imposable. De plus, en mai 1972, dans le discours du budget, le gouvernement fédéral permettait une nouvelle déduction de 50 dollars par mois pour les étudiants de niveau collégial ou universitaire ou pour leurs parents. Selon l'estimé du ministre des Finances, cette déduction coûtait 50 millions au trésor fédéral⁷.

— *Le gouvernement du Québec*

Même si le gouvernement fédéral défraie ultimement plus de 60 p.c. des dépenses institutionnelles encourues par le système universitaire québécois, il appartient au gouvernement du Québec de répartir la majorité des fonds entre les différentes institutions. En excluant la recherche subventionnée, ces subventions de fonctionnement totalisent près de 85 p.c. des dépenses des universités. Il contribue, en outre, au

6. S.G. Peitchinis a estimé, pour 1969-70, à \$3,012,000 le montant des bourses offertes aux étudiants du Québec par les trois conseils canadiens de recherche. Au tableau 2, cette donnée fut utilisée en faisant implicitement l'hypothèse que les bourses d'autres services fédéraux compensaient pour la fuite des bourses d'étudiants québécois poursuivant leurs études à l'étranger. Consulter S.G. Peitchinis, *Equality and Inequality of Opportunity: The Financing of Post-Secondary Education in Canada*, ronéotypé, University of Calgary, Calgary, 1972, 30 p.

7. Le gouvernement du Québec n'a pas apporté une telle modification à sa loi de l'impôt sur le revenu des particuliers.

financement des étudiants par l'intermédiaire du service de prêts et bourses et du programme d'octroi de bourses à l'enseignement supérieur.

a) *Les règles de répartition des subventions gouvernementales.* — Au cours de l'année 1970-71, le financement institutionnel des universités était fort incohérent, précisément lorsque le ministère de l'Éducation décida d'allouer à chaque université le montant minimal établi à partir de deux formules de financement différentes. En effet, le Conseil des universités avait alors suggéré un financement par fonction se résumant presque exclusivement à un financement par étudiant pondéré afin de tenir compte des cycles et de la présence ou non de laboratoires dans le programme. Le Ministère proposait initialement un financement sur une base historique qui se référait à l'année 1968-69.

En ce qui a trait au financement de 1971-72, le Conseil des universités et le Ministère s'entendaient pour utiliser « temporairement » la méthode dite historique, en s'appuyant sur les données de 1969-70 ajustées selon des indices d'accroissement appropriées. L'année de base était choisie sans la normaliser pour tenir compte des disparités injustifiées des dépenses unitaires. Bref, on faisait le postulat non vérifié, à savoir que l'année de base représentait une situation équitable.

Il faut reconnaître que le calcul des budgets est relativement simple lorsqu'on utilise la méthode historique. Il s'agit de multiplier le budget d'une année de base par deux coefficients, l'un qui tiendra compte de l'augmentation des prix unitaires des différents facteurs de production et l'autre, de la variation de services comme le nombre d'étudiants. Cette méthode exige donc très peu de données et permet une continuité dans le budget.

En 1972-73, le financement des universités utilisait les dépenses considérées de 1971-72 ajustées en vue du recomptage des étudiants de 1971-72. Dans cette perspective, on appliquait une augmentation de 6 p.c. aux masses salariales et de 3 p.c. aux autres dépenses. Au lieu d'appliquer un facteur égal au pourcentage d'augmentation de la population étudiante prévue, le financement de 1972-73 utilisait un correctif égal à la moitié de cette augmentation. On y introduisait un « ajustement additionnel pour l'amélioration des programmes existants » de 100 dollars par étudiant pour le premier quatre mille, de 75 dollars pour le second, de 50 dollars pour le troisième et de 25 dollars pour le quatrième. La décroissance du montant serait motivée par la présence d'économies d'échelle dont le Ministère voudrait tenir compte dans les subventions. Ces modifications ne s'appuyaient sur aucune étude précise et, de plus, elles avaient pour effet de pénaliser les institutions qui avaient connu, d'une part, des baisses au cours des années antérieures et, d'autre part, une croissance accélérée à partir de 1972-73.

Aux dépenses autorisées d'opérations générales, le Ministère ajoute des dépenses spécifiques pour des opérations particulières et on soustrait les revenus pour obtenir le montant de la subvention devant être accordé à chaque institution. En 1972-73, les opérations particulières concernaient principalement les services aux étudiants (29.50 dollars par étudiant), les loyers, les taxes municipales, l'assurance-chômage, les nouveaux programmes et un « correctif technique » qui retranchait l'excédent de subventions reçues en 1970-71 en raison d'une surestimation de la population étudiante. Ce même cadre de financement a été utilisé en 1973-74 et le sera également en 1974-75.

Dans les administrations publiques on se réclame très souvent de la méthode historique, étant donné qu'elle privilégie la continuité du financement et qu'elle évite aussi de soulever les questions explicites de choix. Il apparaît qu'un des objectifs implicites aux règles actuelles est la volonté de favoriser le secteur francophone ; en effet, si on posait l'hypothèse (assez hasardeuse peut-être) que la formule ontarienne de financement est idéale, les universités McGill et Sir George Williams auraient des subventions fort accrues aux dépens principalement des universités Laval et du Québec⁸.

La méthode de répartition présentement utilisée comporte certaines carences importantes ; on peut les définir en deux points principaux⁹ :

- 1) l'emploi d'une année de base arbitraire ;
- 2) l'hypothèse que les coûts des différents services sont identiques ou que la structure des services entre les institutions ne varie pas.

On observe que cette méthode de répartition des subventions ne favorise guère le développement des études avancées. Ainsi, un étudiant supplémentaire impliquera le même accroissement des subventions, quel que soit le coût relatif du programme. Tout se passe comme si l'étudiant occasionnait des dépenses similaires dans les différents programmes. Or, les différentes études de coûts infirment un postulat semblable, comme l'indique d'ailleurs le texte suivant, tiré d'un récent rapport de la *Carnegie Commission on Higher Education*.

"On the average, graduate education has been estimated to be about three times as costly as undergraduate education at both the University of California and the University of Toronto. The ratio at Princeton is 2.5 to 1, but educational expenditures per student in undergraduate education are considerably higher at Princeton than at either California

8. Voir B. Datey, *Subventions comparatives des universités du Québec pour 1973-74 selon l'Ontario Operation Formula et la méthode historique du Québec*, ronéotypé, Conseil des universités, Québec, 9 mai 1973, 11 p.

9. Le Conseil des universités a dénoncé, à plusieurs reprises, la méthode de financement employée. Voir Conseil des Universités. *Troisième rapport annuel 1971-72*, Editeur officiel de Québec, Québec, 1972, pp. 140-141.

or Toronto. *Advanced graduate education is also considerably more costly than training at the master's level.*"¹⁰

Comme la méthode de financement utilisée ne fait aucune distinction dans les pondérations de clientèle étudiante contrairement à la formule ontarienne de financement, elle se trouve à freiner le développement d'études avancées de qualité en favorisant les études moins coûteuses du premier cycle, y inclus les différents certificats de premier

TABLEAU 4

DÉPENSES CONSIDÉRÉES PAR ÉTUDIANT POUR LE CALCUL DES SUBVENTIONS
D'OPÉRATIONS GÉNÉRALES ET ACCROISSEMENT DE REVENU
POUR UN ÉTUDIANT SUPPLÉMENTAIRE, UNIVERSITÉS DU QUÉBEC, 1973-74

| Universités et Écoles | Dépenses considérées par étudiant * | Accroissement de revenu pour un étudiant supplémentaire |
|---|---|---|
| Laval | 3,878 | 1,876 |
| Montréal | 3,589 | 1,744 |
| H.E.C. | 1,799 | 987 |
| Polytechnique (Complexe Montréal) | 4,019 (3,416) | 1,982 — |
| Sherbrooke | 3,353 | 1,660 |
| Université du Québec | | |
| Montréal | 2,537 | 1,256 |
| Trois-Rivières | 2,409 | 1,234 |
| Chicoutimi | 1,986 | 1,051 |
| Rimouski | 1,955 | 1,030 |
| Rouyn | 4,673 | 2,382 |
| Outaouais | 5,097 | 3,438 |
| Siège social — Infor- matique — Telec. | 318 | — |
| INRS | 132 | — |
| Total U.Q. | 2,925 | — |
| Bishop's | 2,478 | 1,334 |
| McGill | 3,257 | 1,541 |
| S.G.W. | 1,807 | 861 |
| TOTAL | 3,043 | — |

* A l'exclusion des subventions pour opérations particulières qui représentent environ le cinquième des subventions.

SOURCE : Calculés à partir des données de la publication du ministère de l'Éducation, *Financement des universités du Québec 1973-74, Subventions de fonctionnement, Calculs*, Québec, 15 avril 1973.

10. Carnegie Commission on Higher Education, *The More Effective Use of Resources, an Imperative for Higher Education*, McGraw-Hill, New-York, 1972, p. 36.

cycle que les universités multiplient et qui court-circuitent les programmes des C.E.G.E.P.

La méthode actuelle de répartition implique des augmentations de subvention très différentes selon qu'un étudiant supplémentaire se dirige vers une université ou une autre, comme l'indique la dernière colonne du tableau 4.

B) *Aide aux étudiants*. — Mis à part les frais de scolarité réduits, lesquels ne représentent qu'un montant de 37 millions de dollars sur des ressources de 270 millions (excluant la recherche subventionnée), le gouvernement du Québec contribue par d'autres moyens à l'accessibilité de l'université. Ce sont principalement le service d'aide aux étudiants et le programme de bourses de l'enseignement supérieur. En 1971/72, pour les étudiants universitaires, le Service des prêts et bourses du ministère de l'Éducation a autorisé et garanti auprès des institutions financières, 24,228 prêts pour un montant de 15.5 millions de dollars ; il a accordé, en outre, 12,826 bourses (tableau 5). Le gouvernement fait dans ce cas un don à l'étudiant et, concernant les prêts, il apporte sa garantie tout en payant les intérêts jusqu'au terme des études à plein temps des contractants. Pour les 12,826 boursiers, le montant moyen a été de 659 dollars, soit un niveau supérieur aux frais de scolarité.

TABLEAU 5

STATISTIQUES DES PRÊTS ET BOURSES AUX ÉTUDIANTS, 1971/72

| Catégorie d'étudiants * | Nombre de prêts | Nombre de bourses | Montant des prêts déboursés (en dollars) | Montant des bourses émises (en dollars) | Valeur totale des prêts et bourses (en dollars) | Valeur moyenne par catégorie d'étudiants (en dollars) |
|-------------------------|-----------------|-------------------|--|---|---|---|
| 01 | 3,020 | 928 | 2,118,460 | 597,940 | 2,716,400 | 899.47 |
| 02 | 18,527 | 10,291 | 12,095,840 | 6,836,470 | 18,932,310 | 1,021.88 |
| 03 | 2,681 | 1,607 | 1,279,640 | 1,013,410 | 2,293,050 | 855.30 |
| TOTAL | 24,228 | 12,826 | 15,493,940 | 8,447,820 | 23,941,760 | 988.19 |
| 04 | | 1,875 | | 4,245,310 | | 2,264.17 |
| | | 14,701 | | 12,693,130 | | |

- * 01 Etudiants universitaires du deuxième cycle (4^e année à l'université ou plus ; maîtrise).
 02 Etudiants universitaires du premier cycle (1^{ère}, 2^e ou 3^e année à l'université ; baccalauréat).
 03 Etudiants universitaires de niveau collégial.
 04 Etudiants recevant une bourse de l'enseignement supérieur.

SOURCE : Ministère de l'Éducation, *L'éducation au Québec, rapport des activités du ministère de l'Éducation en 1972*, Editeur officiel du Québec, 1973, pp. 154. et 245.

Les bourses et les prêts sont calculés dans le cadre suivant : une enquête réalisée en 1967 a permis au gouvernement de déterminer, entre autres, les frais de subsistance et les revenus moyens annuels selon la catégorie d'étudiant et le lieu de résidence. Après avoir calculé les dépenses admises à partir des frais de scolarité et de subsistance, le gouvernement a déduit :

- une contribution minimale obligatoire, ou supérieure à ce montant, selon les gains d'emploi obtenus par l'étudiant¹¹ ;
- s'il y a lieu, une contribution des parents en fonction de leurs revenus et charges familiales.

Si le total de ces deux montants n'atteint pas le niveau des dépenses permises, le gouvernement consent alors des prêts assortis d'un montant maximal (700 dollars pour l'étudiant universitaire). Enfin, si la contribution de l'étudiant, et de sa famille le cas échéant, en plus du prêt maximal demeurent en deçà des dépenses autorisées, c'est-à-dire des ressources nécessaires à un étudiant d'une catégorie donnée pour poursuivre ses études, le gouvernement complète les revenus de l'étudiant par une bourse. Il est à noter qu'une bourse ne peut être octroyée qu'à condition d'avoir contracté le prêt maximal prévu.

L'étudiant de 2^e et de 3^e cycle peut postuler une bourse plus généreuse dans le cadre des bourses de l'enseignement supérieur. En 1971-72 le ministère de l'Éducation en a distribué 1,875 pour un montant de 4.2 millions de dollars, ce qui représentait une valeur moyenne de 2,265 dollars¹².

— *Les étudiants (avec l'aide de leurs parents)*

En raison du manque à gagner, les étudiants défraient, selon les estimés du tableau 2, de 47 à 53 p.c. de l'ensemble des coûts du secteur universitaire, y inclus les services autres que l'enseignement, en dépit du fait que les frais de scolarité ne représentent que 14 p.c. des dépenses de fonctionnement des universités¹³.

11. Si l'étudiant gagne plus que la contribution minimale le demande et s'il reçoit une bourse, cette dernière est réduite de 75 p.c. de l'excédent ; s'il ne reçoit qu'un prêt, la réduction sera de 50 p.c. Pour une description des règles de calcul des prêts et bourses aux étudiants, consulter le ministère de l'Éducation, *Bulletin officiel*, supplément n° 14, 15 août 1972, 39 p.

12. Les enseignants ayant trois ans d'expérience et étant à la recherche d'un diplôme de 1^{er} cycle ainsi que les étudiants détenteurs d'un D.E.C. poursuivant des études dans un programme spécialisé inexistant au Québec, peuvent également postuler ces bourses.

13. De nombreuses études relatives à la demande en éducation ont montré qu'une conjoncture économique défavorable incite les jeunes à poursuivre leurs études. Dans ce cas, l'éducation est moins coûteuse vu la probabilité accrue de ne pas trouver de travail. Consulter à ce sujet, M.L. Handa et M.L. Skolnik, « Empirical Analysis of the Demand for Education in Canada », in S. Ostry (sous la direction de), *Canadian Higher Education in the Seventies*, Information Canada, Ottawa 1972, pp. 22-30.

L'étudiant peut diminuer le coût de sa formation en réduisant le nombre de ses années d'étude à plein temps, soit par la concentration de ses cours en un plus court terme ou soit par la poursuite de ses études à temps partiel, ce qui lui assurerait une rémunération suffisante pour sa subsistance¹⁴. C'est ainsi « que les étudiants à temps partiel et les étudiants du service d'éducation des adultes de l'UQAM sont d'origine nettement plus populaire que les étudiants réguliers à temps complet de l'UQAM ou de l'Université de Montréal. Le statut occupationnel, le revenu moyen et le niveau de scolarité des parents des « étudiants adultes » sont nettement inférieurs à ceux des parents de la clientèle « régulière » de ces deux universités. L'analyse de la population étudiante du Service d'éducation permanente de l'Université de Montréal et de neuf Services d'éducation des adultes post-secondaires révèle un profil socio-économique assez semblable à celui des étudiants à temps partiel de l'UQAM »¹⁵.

La supériorité de l'augmentation du nombre d'étudiants à temps partiel sur celle des étudiants à plein temps peut être en bonne partie provoquée par l'évolution relative des coûts de formation entre les deux moyens de formation. Au Canada, de 1962-63 à 1969-70, le nombre d'étudiants à temps partiel a augmenté de 160 p.c. contre une augmentation de 92 p.c. pour les étudiants à plein temps¹⁶.

II. ASPECTS NORMATIFS DU FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Une première étape ayant consisté en la description et en l'analyse des modes actuels de financement des universités, il se révèle opportun d'aborder, en second lieu, ce qui devrait être, c'est-à-dire les aspects normatifs du financement. Quatre thèmes appuieront la démarche de cette étude :

- les fondements de l'intervention de l'Etat ;
- la détermination de l'enveloppe optimale des ressources ;
- les formes d'intervention du gouvernement et les principes à privilégier ;
- le rôle des frais de scolarité.

14. Le coût du diplôme universitaire au Québec baisserait appréciablement si on appliquait la recommandation du Comité des objectifs de l'enseignement supérieur de réduire le temps normal des études de premier cycle de trois à deux ans. Une telle proposition a été faite aux Etats-Unis par la *Carnegie Commission on Higher Education*.

15. Rapport du Comité d'étude sur l'éducation des adultes et l'éducation permanente dans les universités du Québec, *L'Université dans une société éducative*, CREPUQ et Conseil des universités, avril 1973, tome 1, p. 85.

16. Données tirées de D.A.A. Stager, « Economics of Continuing Education in the Universities », in S. Ostry, *op. cit.*, p. 269.

A) *Motifs de l'intervention de l'Etat*

Comme nous l'avons vu, l'Etat défraie la très grande partie des coûts institutionnels de l'enseignement universitaire et aide certains étudiants à supporter les coûts indirects par le système de prêts et de bourses. Trois facteurs principaux motivent l'intervention de l'Etat dans le financement de l'éducation ; ce sont :

- le caractère social du bien ;
- les objectifs de redistribution sociale ;
- l'indivisibilité du coût de la formation universitaire.

Caractère social du bien. — Si l'on admet que les effets de l'éducation ne se limitent pas à l'individu mais ont un impact sur toute la société, il y a place pour le gouvernement de subventionner la consommation de ce bien à privilégier. Le principe admis, la difficulté en est une d'estimation de la différence entre les bénéfices sociaux et privés de l'éducation, différence qui devrait régir la subvention gouvernementale.

Il est loin d'exister un consensus quant à l'importance des bénéfices qui vont au-delà de l'individu. Pour certains, dont l'économiste Milton Friedman, le consommateur de l'enseignement supérieur en est le bénéficiaire exclusif en raison même des revenus que sa formation lui permettra d'obtenir. Aussi devrait-il en défrayer tous les coûts. Pour d'autres, l'enseignement supérieur comporte des effets si diffus que l'étudiant ne devrait pas être tenu de payer les dépenses institutionnelles ni même une fraction importante du manque à gagner.

L'impôt sur le revenu des particuliers, comme c'est d'ailleurs le cas pour tout investissement, établit un écart entre les bénéfices sociaux et privés de la formation universitaire. Etant donné que le taux marginal de taxation des gradués universitaires se situe au voisinage de 40 p.c., les gouvernements s'accaparent une partie importante des bénéfices de cet investissement¹⁷.

Si la formation universitaire avait une rentabilité comparable aux autres types d'investissement et si la part des bénéfices que le gouvernement retire équivalait à sa contribution relative aux coûts totaux, la participation gouvernementale au financement de la formation universitaire pourrait être considérée comme un prêt que remboursent les futurs gradués par des taxes sur le rendement de leur investissement. Le rôle de la taxation n'en serait pas un de redistribution des revenus (taxation selon la capacité de payer) mais plutôt de remboursement de prêts (taxation selon le bénéfice).

Tel ne semblait pas être le cas dans les années passées. En effet, si l'on examine, en tenant compte de leurs hypothèses, les calculs de

17. Taux confirmé par l'étude récente d'A.M. Maslove, *The Pattern of Taxation in Canada*, Information Canada, Ottawa, 1973, 189 p.

différentes études sur la rentabilité de la formation universitaire au Canada, on note qu'elles obtiennent un taux de rentabilité sociale inférieur au taux de rentabilité privée, ce qui implique que les gouvernements participaient relativement plus aux coûts qu'aux bénéfices, du moins lors des années où ces taux furent calculés¹⁸.

En est-il encore de même en 1973 ? Il est assez aisé d'estimer le manque à gagner et les coûts supplémentaires aux frais de scolarité que devrait supporter l'étudiant pour que la contribution gouvernementale soit de 40 p.c., c'est-à-dire d'un même ordre de grandeur que le taux marginal de taxation. En ne tenant pas compte de tout le système d'aide aux étudiants, lequel système diminue les coûts que ces derniers doivent défrayer, le montant du manque à gagner et des autres coûts devrait être de 4,000 dollars¹⁹. Ce niveau peut très bien avoir été dépassé par les étudiants universitaires d'aujourd'hui. Tel qu'il a déjà été indiqué, les données d'une enquête sur les salaires probables offerts en mai 1973 aux récents diplômés des « Community Colleges », accordent une rémunération mensuelle variant entre 505 et 535 dollars concernant les programmes de deux ans et entre 547 et 616 dollars en ce qui a trait aux programmes de trois ans. Puisqu'une année académique représente huit mois de travail, il est juste de prétendre que de tels taux de rémunération constituent un manque à gagner, lequel manque se situe entre 4,040 et 4,928 dollars. En excluant l'aide accordée aux étudiants, il semblerait que la participation du gouvernement se situe actuellement peut-être plus au niveau des bénéfices qu'au niveau des coûts de l'enseignement supérieur²⁰.

Les objectifs de redistribution sociale que l'Etat peut atteindre par l'enseignement supérieur. — En regard des objectifs de redistribution sociale que l'Etat peut atteindre, il est un phénomène important à souligner, soit le coût élevé de l'éducation universitaire. On peut ainsi présumer que le gouvernement veuille supporter les groupes défavorisés de la société en subventionnant l'achat de ce bien qu'est l'éducation. Cet objectif s'inscrit alors dans la fonction générale de redistribution des revenus qu'on assigne à l'Etat et qui peut revêtir différentes formes, telles

18. Voir les tableaux résumés de D.A.A. Stager, « Allocation of Resources in Canadian Education », in S. Ostry, *op. cit.*, p. 227 et de System Research Group, *Cost and Benefit Study of Post-Secondary Education in Ontario, School Year 1968-69*, Queen's Printer, Toronto, 1972, pp. 101-102, 133.

19. Si \$500 sont les frais de scolarité et \$3,500 les dépenses moyennes totales des institutions par étudiant et x le manque à gagner et les autres coûts, il faut satisfaire à
$$\frac{(\$500 + x)}{(\$3,500 + x)} = 0.6$$
, donc $x = \$4,000$.

Le \$3,500 est la dépense des universités par étudiant si on impute les coûts des services du capital et de la dépréciation et que l'on retranche les dépenses liées à la recherche.

20. Si on tient compte de l'aide aux étudiants laquelle représente environ 45 p.c. des frais de scolarité, le manque à gagner et les autres coûts devraient être de l'ordre de \$4,600 afin que les étudiants défraient 60 p.c. des coûts de leur formation.

que des ressources monétaires (ex. : subventions de bien-être) et des services subventionnés. Ces services subventionnés peuvent être limités à un groupe (ex. : médicaments gratuits) ou disponibles à tous les consommateurs (éducation universitaire, assurance-hospitalisation, assurance-maladie).

A supposer que l'objectif visé par l'Etat, soit d'accroître l'accessibilité à l'éducation uniquement pour la classe défavorisée, il serait alors plus efficace de limiter les subventions à ce groupe seulement, au lieu de subventionner toute la population concernée. Dans ce dernier cas, il se pourrait même que l'accessibilité soit accrue pour tous les groupes mais proportionnellement plus chez les groupes les plus favorisés.

Compte tenu de cet objectif, un instrument approprié serait un système de bourses et de prêts subventionnés en relation inverse avec la capacité de payer des familles des étudiants, comme c'est le cas d'ailleurs dans le régime actuel de prêts et de bourses. Afin d'augmenter l'accessibilité à l'université des moins favorisés, il est possible qu'il soit plus efficace d'adopter des politiques qui ne touchent pas directement le niveau universitaire, puisque ce niveau est le dernier chaînon de tout le système d'éducation et que son accessibilité dépend de celle des autres niveaux.

Reliée directement aux effets redistributifs de l'enseignement supérieur est la mesure de l'incidence nette (bénéfices moins impôts) pour les différentes classes de revenu. Il est à se demander si les impôts payés par les classes favorisées sont supérieurs aux avantages qu'elles retirent en termes de services éducatifs. Pour répondre à cette question, R. Judy a comparé, pour 1961, la distribution relative du fardeau fiscal de l'aide à l'enseignement supérieur et la distribution des parents des étudiants par classe de revenu. A partir des résultats reproduits au tableau 6, il conclut :

*« The basic conclusion is that no appreciable over-all redistribution of wealth among income classes takes place through the medium of public financial-assistance programs to higher educational institutions in Canada. The people who benefit from these programs are, or will be, heavily concentrated in the higher-income brackets but so are the people who pay the taxes that create the revenue from which comes the aid to universities »*²¹.

J.F. Crean a apporté une précision intéressante à l'approche de Judy²². Au lieu d'utiliser le fardeau fiscal par classe de revenu pour

21. R.W. Judy, « The Income-Redistribution Effects of Aid to Higher Education », in L.H. Officer et L.B. Smith (sous la direction de) *Canadian Economic Problems and Policies*, McGraw-Hill, Toronto, 1970, p. 314.

22. J.F. Crean, *The Income Redistributive Effects of Public Spending on Higher Education*, Groupe de recherche sur l'économie du secteur public, Université Laval, 30 mai 1972, 22 p.

l'ensemble des groupes d'âge, il s'est limité aux groupes d'âge de 35 à 44 ans et de 45 à 54 ans, soit ceux qui sont susceptibles d'avoir des enfants de niveau universitaire. Ces personnes ayant des revenus moyens supérieurs à l'ensemble des groupes, Crean conclut qu'il y a effectivement redistribution dans l'aide à l'enseignement postsecondaire : les classes de revenu inférieur à 5,000 dollars en 1961 étaient des bénéficiaires nets et pour les classes déficitaires, la marge par classe de revenu entre le pourcentage du fardeau fiscal et le pourcentage des étudiants universitaires s'accroissait avec le revenu. L'étude révèle donc une progressivité pour toutes les classes.

Il est à souligner que ces travaux se limitent à des classes de revenu qui impliquent des personnes hétérogènes ; quelle que soit la classe de revenu de celles qui n'ont pas d'enfant à l'université, elles sont en effet déficitaires nets dans l'aide à l'enseignement supérieur puisqu'elles y contribuent par leurs taxes. De plus, ces études utilisent les données de 1961 et de ce fait, ignorent l'accroissement considérable des clientèles et des subsides des années soixante. Enfin, si les subventions à l'enseignement supérieur peuvent être considérées comme une forme de prêts aux étudiants, remboursables par les taxes qu'ils paieront sur le supplément de leur revenu, ces travaux deviennent alors peu révélateurs de l'effet redistributif des subventions gouvernementales, puisqu'ils les envisagent selon une perspective inappropriée.

L'indivisibilité du coût de la formation universitaire. — Même si on admet que l'éducation est un bien privé et que la redistribution sociale

TABLEAU 6

COMPARAISON ENTRE LA DISTRIBUTION RELATIVE DU FARDEAU FISCAL DE L'AIDE À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET LA DISTRIBUTION RELATIVE DES PARENTS DES ÉTUDIANTS PAR CLASSE DE REVENU, 1961

| Type de distribution | Classe de revenu des familles (en dollars) | | | | | TOTAL |
|---|---|----------------|----------------|----------------|-------------------|-------|
| | 3,000 et moins | 3,000 4,999 | 5,000 6,999 | 7,000 9,999 | 10,000 et plus | |
| Distribution en p.c. du fardeau fiscal | 10.4 | 20.5 | 24.9 | 19.9 | 24.3 | 100 |
| Distribution en p.c. des parents des étudiants | 13.5 | 24.0 | 22.2 | 18.7 | 21.5 | 100 |

SOURCE : R.W. Judy, « The Income-Redistribution Effects of Aid to Higher Education », in L.H. Officer et L.B. Smith (sous la direction de), *Canadian Economic Problems and Policies*, McGraw-Hill, Toronto, 1970, p. 313.

aux défavorisés doit être faite non par la subvention de services mais par l'envoi de chèques, il y a tout de même un facteur motivant l'intervention de l'Etat au niveau de l'enseignement supérieur.

En raison du coût élevé et assez indivisible de l'acquisition d'un diplôme, il s'ensuit que celui qui prend la décision fait face à un risque concernant la rentabilité future de son investissement. La présence du risque a contribué au développement d'un type spécial d'industrie, c'est-à-dire l'assurance. Le fait de l'inexistence d'une assurance sur la rentabilité des études universitaires (et de la défense légale à une personne de se vendre), donne libre cours à une intervention de l'Etat à titre de pourvoyeur de prêts remboursables selon le revenu futur des emprunteurs. Si le système ne comporte globalement aucune subvention, le rôle de l'Etat se limite alors à celui d'assureur, comme c'est le cas des hypothèques assurées de la S.C.H.L. Ce type de plan soulève les problèmes de toute assurance : d'une part, les « bons clients » n'utilisent pas le service et, d'autre part, les comportements des personnes sont modifiés par l'existence même de l'assurance. Toutefois, ce plan conserve un aspect de subvention dans le cas où les remboursements ne couvrent pas le capital et les intérêts.

Vu l'importance et le taux d'augmentation des frais de scolarité et de pension dans les universités américaines privées, on a mis à l'étude l'implantation d'un *Educational Opportunity Bank* et certaines expériences ont déjà été mises à l'épreuve²³. Ainsi, en septembre 1971, l'Université Yale introduisait le *Yale Tuition Postponement Option*, qui permettait à tout étudiant de payer annuellement 800 dollars (1,400 en 1973-74) de moins en frais de scolarité contre l'obligation de remettre à l'université pendant 35 ans, 0.4 p.c. de son revenu par 1,000 dollars d'emprunt. Durant la période allouée, si l'emprunteur réussit à rembourser 150 p.c. de la somme empruntée en plus de l'intérêt accumulé, l'emprunt est annulé. Duke University a également introduit un système similaire. Dans quelques Etats américains dont tout spécialement l'Ohio, l'Oregon et le Wisconsin, on a mis à l'étude certaines propositions se réclamant des mêmes principes. Plus près de nous, la province de l'Ontario a demandé au gouvernement fédéral de reviser le régime de prêts aux étudiants pour en faire un système de prêts remboursables selon les revenus futurs des contractants.

Il existe un autre moyen, s'apparentant au système décrit précédemment, soit le remboursement du prêt, par un travail exécuté durant une certaine période ; ce travail est effectué dans un secteur jugé très important et la rémunération y est moins élevée par rapport à celle

23. La Ford Foundation a récemment publié un rapport sur cette question. Consulter D.B. Johnstone, *New Patterns for College Lending: Income Contingent Loans*, Columbia University Press, New York, 1972, 209 p.

qu'offrirait le marché. Un tel système est utilisé par les forces armées.

En dépit du fait que nous ayons dégagé trois motifs d'intervention de l'Etat au niveau de l'enseignement supérieur, il nous semble à propos d'en suggérer un autre, soit la poursuite, par une juridiction, de l'harmonisation de ses politiques avec le contexte extérieur. Ainsi, le gouvernement du Québec est soumis aux incitations du financement fédéral de l'enseignement postsecondaire et, dans toutes les provinces canadiennes, le financement public s'est approprié une part de plus en plus importante des revenus des universités.

B) *Détermination de l'enveloppe optimale des ressources*

Chaque année, dans son avis au ministre de l'Éducation sur les budgets de fonctionnement, le Conseil des universités essaie d'évaluer l'enveloppe que le gouvernement a déterminée pour l'enseignement supérieur. La question est alors explicitement posée : quelle est l'enveloppe optimale de l'enseignement supérieur ?

Au cours des quinze dernières années, il y eut de multiples travaux de la part d'économistes afin de calculer la rentabilité de l'éducation, et plus particulièrement, celle de l'enseignement supérieur. Ces travaux transpirèrent dans les documents officiels, dont tout spécialement, dans le deuxième rapport annuel du Conseil économique du Canada, lequel affirmait :

« D'après des calculs récents, le rendement privé des « investissements dans les ressources humaines », sous forme de montants consacrés à l'enseignement secondaire et universitaire au Canada, serait de l'ordre de 15 à 20 p. 100 par année, avec une petite marge en faveur de l'enseignement universitaire...

Il semble que le rendement de l'éducation, pour les particuliers, est un peu plus élevé au Canada qu'aux États-Unis... »²⁴

Cette déclaration du Conseil économique a été faite un an exactement avant la proposition fédérale de défrayer la moitié des dépenses de l'enseignement postsecondaire.

Les études de rentabilité de l'éducation contribuèrent largement à enthousiasmer les gouvernements envers ce secteur. Néanmoins, les économistes prirent, avec le temps, conscience des limites que comportent ces travaux. On peut ici en indiquer deux. Tout d'abord, les taux calculés ne s'appliquent qu'aux individus qui ont été formés il y a dix ou vingt ans. Rien ne permet d'avancer que ces taux soient valables pour l'étudiant d'aujourd'hui. Sur une période de plusieurs années, les conditions du marché du travail pour les personnes instruites peuvent changer énormément. Qu'on se rappelle la « pénurie » d'ingénieurs

24. Conseil économique du Canada, *Deuxième exposé annuel : Vers une croissance économique équilibrée et soutenue*, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1965, p. 100.

qui était décelée après la réussite du sputnik par les Russes en 1957 et des « surplus » de la deuxième moitié des années soixante. Que dire de la « pénurie » de doctorats au début de la dernière décennie et des « surplus » de la fin !

De plus, on s'est rendu compte que la rentabilité élevée de l'éducation pouvait provenir en partie du fait que, pour plusieurs occupations, l'éducation joue un rôle de frein à l'entrée ou de sélection. Le cas de la formation médicale est le plus frappant et illustre fort bien ces observations. En effet, des taux de rentabilité de près de 25 p.c. ont été calculés pour les omnipraticiens tant en Ontario qu'aux Etats-Unis²⁵.

Même s'il y a abondance (si ce n'est un surplus) d'études portant sur la rentabilité de la formation universitaire, il y a très peu de travaux ayant trait aux relations bénéfico-coûts de la recherche. En fait, il en existe dans des domaines où certaines découvertes eurent un impact important, telles que l'étude de Griliches sur le blé d'Inde hybride et de Weisbrod sur les vaccins Salk et Sabin²⁶. Comme il était à prévoir, les calculs ont montré, ici, une rentabilité élevée concernant les dépenses de recherche. Certes, il est plus difficile et fort aléatoire d'estimer la rentabilité des dépenses actuelles de recherche. Harry G. Johnson, qui préside un groupe de travail sur les bénéfices économiques de la recherche scientifique pour le « British Committee for Scientific Policy », conclut, dans un article sur les aspects économiques de la science, comme suit :

"The moral I draw from all this, somewhat reluctantly I must admit, is that we just do not know at present whether existing levels of public financial support for science are justified or not. The contribution of science to the economic base of civilisation may be massive, or it may not be. In a broad sense, the difference between contemporary standards of living and those of primitive man must be due to some contribution of superior knowledge, and restrain in population growth. But how far the organized pursuit of knowledge, in the form of science as it exists today, can be credited with responsibility for the economic basis of contemporary civilisation, and how far society gains from public support of science, remain open questions".²⁷

25. Voir System Research Group, *Cost and Benefit Study of Post-Secondary Education...* op. cit., p. 101 et F.A. Sloan, « Lifetime Earning and Physicians' Choice of Specialty », *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 24, n° 1, octobre 1970, p. 48. Selon C.M. Lindsay, ces estimés sont biaisés à la hausse puisqu'ils ne tiennent pas compte de l'effet de substitution entre travail et loisir qu'implique tout investissement dans une formation. Voir C.M. Lindsay, « Real Returns to Medical Education », *Journal of Human Resource*, vol. VIII, n° 3, été 1973, pp. 331-348.

26. Z. Griliches, « Researches Cost and Social Returns : Hybrid Corn and Related Innovations », *Journal of Political Economy*, vol. 56, n° 5, oct. 1958, pp. 419-431 et B.A. Weisbrod, « Costs and Benefits of Medical Research : A Case Study for Poliomyelitis », *Journal of Political Economy*, vol. 79, n° 3, mai 1971, pp. 527-544.

27. H.G. Johnson, « Some Economic Aspects of Science », *Minerva*, vol. X, n° 1, janv. 1972, p. 18.

Telle que la situation se présente en ce qui concerne toutes les petites juridictions, la question fondamentale de toute politique scientifique au Québec est un problème d'insertion des recherches étrangères aux difficultés ou particularités du milieu concerné. Cette question se traduit ainsi : comment, avec une contribution limitée, bénéficier du flot des recherches extérieures ?

Si la rentabilité du produit des universités, soit la formation et la recherche, est fort difficile à estimer, il est tout aussi ardu d'estimer la fonction de production de ces deux activités. Les questions suivantes sont autant d'exemples concrets de ces difficultés d'estimation : Quelle est la relation entre la valeur d'un cours pour l'étudiant et la grandeur des classes ? Quel est l'effet de la multiplication des cours sur la valeur de la formation retirée d'un programme ? Un récent rapport de la « Carnegie Commission on Higher Education » étudie ces questions et note en particulier :

« Traditionally, small classes have been regarded as providing a superior learning environment. Yet research on the impact of class size on learning has failed to reveal a clearly significant relationship between class size and student achievement.

W. J. McKeachie and his associates in psychology at the University of Michigan have conducted research on teaching effectiveness for many years. Their recent review of the results of such research by themselves and others since the 1920s has been summarized as follows :

- 1. When scores on class quizzes and examinations were used as the index of learning, neither large classes nor small classes were found to be clearly superior to the other.*
- 2. When retention of knowledge for one to two years was the measure of learning, the small class was found slightly superior.*
- 3. When problem-solving or changes in attitude were the index of learning, the small class was found to be superior. »²⁸*

Si l'enveloppe des ressources mises à la disposition des universités ne peut être jugée par le critère de la rentabilité, en raison principalement des difficultés majeures à estimer les bénéfices futurs de la formation et de la recherche, et aussi à connaître la fonction de production de ces deux activités, un autre critère est utilisé presque exclusivement, soit le critère de la continuité. Dans cette optique, on ne juge plus le niveau de l'enveloppe, mais son rythme d'accroissement annuel relativement à l'ensemble du budget²⁹. La simplicité d'application d'un tel critère ne doit cependant pas faire oublier sa valeur fort relative dans

28. Carnegie Commission on Higher Education, *The More Effective Use of Resources, an Imperative for Higher Education*, McGraw Hill, New York, 1972, pp. 65-66.

29. Un exemple d'une telle approche est donné dans le dernier avis du Conseil des universités sur les budgets de fonctionnement. Voir Conseil des universités, *Avis au ministre de l'Éducation sur les subventions de fonctionnement aux universités en 1973-74*, Québec, 7 mars 1973, pp. 2-6.

l'analyse d'une enveloppe optimale, étant donné qu'il se limite exclusivement à la continuité.

Dans le cadre actuel des ententes fédérales-provinciales sur le financement de l'enseignement postsecondaire, lesquelles furent prolongées jusqu'en mars 1977, toute considération sur l'enveloppe doit aussi tenir compte du coût net à la province des dépenses universitaires.

C) *Formes de l'intervention de l'Etat et principes directeurs à suivre dans la distribution de l'enveloppe*

L'intervention de l'Etat dans l'enseignement supérieur peut prendre différentes formes et, conséquemment, laisser aux universités un degré plus ou moins élevé d'autonomie. Il nous importe donc, ici, de faire l'étude de différentes formes d'intervention de l'Etat dans ce secteur, et d'en fournir les caractéristiques, soit :

- l'Etat, simple pourvoyeur de fonds ;
- l'Etat, contrôleur de l'affectation des intrants ;
- l'Etat incitateur.

Etat, simple pourvoyeur de fonds. — Il n'y a pas si longtemps, en Amérique du Nord, le rôle de l'Etat dans l'enseignement supérieur en était un de simple pourvoyeur de fonds. En l'occurrence, il ne s'attribuait aucun rôle dans la détermination des objectifs de l'enseignement supérieur, lequel était du ressort des institutions. Ces dernières conservaient un caractère privé mais sans but lucratif, et elles étaient libres de déterminer la quantité et la nature des services disponibles dans le réseau, soumises qu'elles étaient cependant à leurs budgets et aux différentes contraintes que leur imposaient notamment les corporations professionnelles.

Certes, le rôle de l'Etat, à titre de simple pourvoyeur de fonds, se révèle adéquat dans la situation où la contribution financière du gouvernement dans l'enseignement supérieur est marginale par rapport à l'ensemble des dépenses des universités et à l'ensemble de son budget. Or, il est à souligner que ce rôle a nettement été remis en question dans les années soixante suite à l'expansion rapide des universités et à la part du financement provenant du secteur public. Le secteur public ne semblait pas être en mesure de payer une facture qui augmentait à un rythme fort rapide, sans exercer un certain contrôle sur l'usage de ces ressources. Ces vérifications diffèrent selon qu'elles s'appliquent aux intrants ou aux extrants.

Etat, contrôleur de l'affectation des intrants. — Il existe un moyen pour l'Etat de s'assurer de la rentabilité de sa contribution financière, soit

développer divers contrôles restreignant, à différents degrés, l'autonomie de gestion des unités. Il a ainsi la possibilité de placer les unités indépendantes sous tutelle, en fixant à la fois les objectifs et les moyens de les réaliser. C'était du moins formellement le cas en ce qui a trait au financement du secteur hospitalier durant les années soixante alors que les approbations budgétaires étaient fort particularisées. Le ministère de la Santé du temps allait jusqu'à étudier et approuver ou corriger la masse salariale des bouchers de l'hôpital. Quoi qu'il en soit, ces approbations étaient effectuées si tardivement que le contrôle demeurerait très souvent futile.

Dans la perspective de l'Etat contrôleur, l'autorité centrale se dit plus apte que les institutions à accomplir les affectations entre les différents facteurs de production afin d'obtenir ce qui est désiré. Pour ne citer qu'un exemple, mentionnons le cas du financement par fonctions non transférables où l'autorité centrale détermine l'importance relative des dépenses d'informatique et de bibliothèque lesquelles ne sont que des intrants à une fin de production de l'enseignement et de la recherche³⁰. De ce fait, elle affirme connaître davantage la fonction de production que les unités de base. Dans un même ordre d'idée, on pourrait également faire état du financement actuel des commissions scolaires, où la situation qui prévaut semble similaire.

Les différentes règles de non-transférabilité et la prolifération des subventions d'opérations particulières sont autant d'exemples où l'Etat s'attribue un rôle de contrôleur, où il étend son rôle à celui de la détermination des moyens particuliers pour atteindre les objectifs. C'est ainsi que les tentatives de normalisation des échelles de traitement qui eurent lieu il y a quelques années, ont eu comme conséquence de réduire l'autonomie de gestion des institutions. Une administration universitaire peut vouloir transiger un salaire moyen plus élevé contre une charge également augmentée et accroître ainsi son efficacité. Il en est de même quant aux différentes subventions d'opérations particulières, telles que les services aux étudiants et le perfectionnement du personnel enseignant non détenteur du doctorat. Dans ces deux cas, l'autorité centrale s'accorde la responsabilité de déterminer des montants précis pour des dépenses spécifiques qui ne sont pourtant que des modalités particulières en vue d'atteindre les objectifs de l'enseignement supérieur³¹.

30. Un tel financement a été récemment recommandé par The Manitoba Task Force on Post-Secondary Education, *Financing the System*, Position Paper No. 7, Winnipeg, janvier 1973, p. 62.

31. Lorsque l'autorité centrale veut trop particulariser, il y a risque que les contraintes soient peu adaptées aux institutions particulières. A cet effet, cette recommandation

On peut donc convenir qu'il y a un réel danger que le développement d'un système d'information très détaillé sur les institutions universitaires, incite le gouvernement à développer les contrôles et plus précisément lorsque l'intérêt porte davantage sur les *inputs* que sur l'*output*.

Etat incitateur. — Au lieu de se substituer à l'administration des unités indépendantes, l'Etat a le choix d'intervenir, non pour contrôler l'utilisation des différents inputs, mais pour s'assurer de la réalisation des objectifs attendus. Il fait montre alors d'une saine confiance en la capacité de gestion des universités et porte ainsi son attention sur la détermination des objectifs, donc des arbitrages nécessaires, sur l'information des agents touchés par l'enseignement universitaire et, enfin, sur l'établissement et l'application des indicateurs de réalisation d'objectifs. Dans cette perspective, l'Etat se doit de développer les mécanismes nécessaires à la réalisation de ses objectifs, ceci pouvant se traduire, d'une part, par l'utilisation d'une formule de financement comportant des incitations appropriées et, d'autre part, en s'assurant de la disponibilité des services jugés essentiels dans le réseau.

Il ne faut cependant pas minimiser les difficultés sous-jacentes au développement, dans le secteur public, des indicateurs de réalisation d'objectifs touchant les aspects qualitatifs. Inversement, la tâche est plus facile, en ce qui concerne le secteur privé : les profits retirés de la vente d'un produit sur les marchés constituent un bon indicateur de performance. Ces considérations témoignent de la difficulté de la tâche qui incombe à la science ; aussi est-il juste de prétendre qu'elle en sera limitée pendant encore longtemps à des approximations successives. En dépit de cela, il apparaît justifié de centrer l'attention sur l'*output* au lieu d'investir des sommes fabuleuses afin de s'enquérir de l'affectation des inputs. Ainsi, l'administration publique québécoise se concentre, malheureusement, davantage sur les contrôles du type « neuf à cinq heures » plutôt que sur l'application des indicateurs d'*output*.

Il appert, cependant, que l'implantation d'indicateurs de réalisation d'objectifs entraîne un sous-produit d'information aux utilisateurs de services universitaires. Il existe de multiples carences dans ce domaine : ainsi, on observe que l'étudiant de niveau collégial n'a en main que très peu de moyens d'information concernant le réseau universitaire et ce,

du Conseil des universités, qui fut d'ailleurs acceptée par le ministère de l'Éducation, est pertinente :

« QUE, pour 1973-74, il soit permis à l'Université de Sherbrooke de transférer vers la masse salariale des professeurs-chercheurs, à partir du montant alloué au cas particulier « perfectionnement », les sommes nécessaires à la création des postes de professeurs rigoureusement indispensables ».

Conseil des Universités, *Avis au ministre de l'Éducation sur les subventions de fonctionnement...*, *op. cit.*, p. 55.

en dépit du fait qu'il soit dans l'obligation de se choisir une spécialisation dont le coût est fort élevé et pour lui et pour la société ³².

— *Principes à suivre dans la répartition de l'enveloppe*

Idéalement, le financement des universités n'est qu'un instrument puissant pour concrétiser les objectifs qui ont été assignés au réseau universitaire. Selon les priorités choisies, le financement prend différentes formes et implique des incitations et des contrôles qui peuvent être fort divers.

Dans la pratique, les objectifs de l'enseignement universitaire ont été fort peu discutés. Ceci est encore plus exact en ce qui a trait aux arbitrages d'objectifs demandés par la rareté des ressources disponibles. Ainsi, à partir des subventions gouvernementales accordées, on peut donc convenir qu'il soit possible de réduire les frais de scolarité en diminuant les dépenses des universités par étudiant. Dans ce cas, on transigerait une plus grande accessibilité contre une baisse des ressources à la disposition des universités, et de ce fait, contre une baisse indéterminée de la qualité des services universitaires, soit l'enseignement et la recherche.

Dans les différentes bureaucraties, les arbitrages d'objectifs sont fort peu explicités de peur de provoquer des conflits, des remises en question qui peuvent entraver le déroulement normal des opérations. Or, à l'aide d'une information fort peu détaillée, il est possible de minimiser l'explicitation des choix dans les politiques et, surtout, de porter toute l'attention sur les opérations particulières plutôt que sur des objectifs.

Il est généralement admis que toute formule de financement doit rechercher l'efficacité et l'équité. Le premier concept ne pose aucune difficulté à l'économiste : il ne traduit en fait que la volonté d'atteindre les objectifs visés au moyen des ressources minimales. Inversement, le concept d'équité n'est pas un concept économique. La difficulté réside donc dans le sens qu'on lui attribue et qui fait que souvent on l'identifie à un aspect de l'efficacité voire le refus de l'arbitraire, c'est-à-dire la volonté de traiter sur un même pied des situations similaires par rapport aux objectifs.

Compte tenu de ce qui a été observé précédemment, il semble à propos de suggérer l'établissement d'une formule de répartition des ressources entre les institutions de l'enseignement supérieur laquelle devrait s'inspirer des cinq principes suivants :

- l'explicitation des objectifs ;
- le développement des incitations appropriées ;

32. Au cours des dernières années, la tentative avortée d'élaborer un système intégré de gestion universitaire, a coûté la jolie somme de \$2.1 millions, sans pour autant fournir des indicateurs utiles de réalisation d'objectifs.

- la mise sur pied et l'application des indicateurs de réalisation d'objectifs ;
- la détermination d'un budget global ;
- l'encouragement à une planification valable.

Explication des objectifs. — Toute formule de financement doit viser à une distribution des ressources selon les services relatifs demandés aux institutions. Le rôle de détermination des arbitrages d'objectifs n'incombe pas à la formule de financement. Au contraire, cette formule doit découler des arbitrages antérieurement acceptés. Si, d'une part, en présence d'économies d'échelle importantes dans les universités, l'objectif d'égalité interrégionale des services est privilégié, la formule de financement se doit d'y répondre et de fournir un supplément de ressources aux institutions à faible clientèle. Si, d'autre part, on accorde priorité à la qualité de l'ensemble des services du réseau, la formule de financement concernant le produit « enseignement » pourra être basée sur le nombre d'étudiants pondérés. Les universités à forte clientèle auront alors des ressources qui leur permettront de développer des programmes plus spécialisés et de se doter d'une réputation nationale et même internationale.

Développement des incitations appropriées. — Quelle que soit la méthode de financement, un ensemble d'incitations y sont impliquées. Elles découlent des règles du jeu que l'autorité centrale transmet aux institutions. Puisqu'elles dictent les activités à privilégier en vue d'obtenir des ressources financières accrues, il est important de ne pas laisser au hasard la détermination des paramètres d'une formule de financement. A ce propos, il faut noter que l'attribution d'un poids relativement élevé à une activité, entraînera une croissance relative de cette dernière. C'est dans ce sens qu'on aura fait des reproches à la formule ontarienne concernant les études des gradués ; la pondération y aurait, semble-t-il, encouragé un développement excessif³³.

Il appert que les différentes incitations qui découlent des paramètres de toute formule de financement doivent correspondre aux objectifs désirés. Bref, elles doivent en être la traduction. C'est ainsi que les pondérations de l'activité enseignement, sur la base de l'étudiant pondéré, doivent traduire la qualité visée entre les programmes de niveaux similaires ou différents. Pour ne mentionner qu'un exemple, si on attribue à l'étudiant en philosophie une pondération équivalente à celle de l'étudiant en médecine, on obtient tout probablement une qualité de formation supérieure pour l'étudiant de philosophie ; en

33. Pour une liste des avantages et inconvénients de la formule de financement utilisée en Ontario, voir : System Research Group, *Financing Post-Secondary Education*, Queen's Printer, Toronto, 1972, pp. 12-30.

effet, dans ce dernier programme, la fonction de production ne requiert pas de laboratoires et les coûts des facteurs de production professoraux y sont moins élevés³⁴.

En ce qui a trait au financement de la recherche, il nous semble pertinent de distinguer la base de répartition des subventions de celle du financement de l'enseignement, et particulièrement lorsqu'il y a une volonté de développer des centres d'excellence. De plus, il nous apparaît essentiel de tenir compte de la situation actuelle du financement fédéral de la recherche, laquelle situation ne correspond pas à une vérité des prix.

Estimation et application des indicateurs de réalisation d'objectif. — La fascination que peut exercer l'importance du financement, comme instrument d'orientation, comporte certains risques, en raison même des possibilités de contrôle et d'incitations qui y sont impliqués. Aussi ne peut-on pas prétendre de son efficacité, si on n'y ajoute pas d'autres mécanismes. En fait, le financement se préoccupe de la quantité d'inputs utilisés, et ainsi très indirectement de l'efficacité concernant la relation facteurs de production et produit final obtenu.

En prenant pour acquis l'existence d'instruments complémentaires, il devient alors possible d'éviter un financement très détaillé, lequel ne serait qu'une substitution de l'autorité centrale au management de chaque institution. Ces considérations nous amènent à formuler la question suivante : Quels sont les instruments disponibles qui dénotent un intérêt quelconque au produit de l'enseignement supérieur ? Jusqu'à date, ils demeurent peu développés. En effet, il ne semble y avoir que peu d'indicateurs d'output qui dépassent les aspects quantitatifs afin d'intégrer les aspects qualitatifs de l'enseignement supérieur³⁵. Règle générale, on n'utilise que le nombre d'étudiants comme critère de répartition des subventions. Or, depuis un certain temps, les autorités gouvernementales ont formulé le désir de rationaliser les différents services du réseau. A cet effet, il nous apparaît que la seule façon valable d'accomplir cette tâche consiste à se retourner vers l'output des institutions afin de s'assurer que leur production est valable, compte tenu des ressources employées. Sans notion d'output, toute rationalisation est futile.

34. Même s'il y a une convergence dans l'ordre des pondérations à accorder à différents sous-ensembles de programmes, l'écart des pondérations comportera toujours un certain arbitraire vu le manque de connaissance concernant la fonction de production.

35. Consulter à ce sujet différentes publications du National Center for Higher Education System à WICHE dont, tout spécialement, B. Lawrence et al., *The Outputs of Higher Education: Their Identification, Measurement and Evaluation*, Western Interstate Commission for Higher Education, Boulder, Co., 1970, 130 et S.S. Micek et R.A. Wallhaus, *An Introduction to the Identification and Uses of Higher Education Outcome Information*, WICHE, Boulder, Co., 1973, 68 p.

Détermination d'un budget global. — Les principes que nous avons dégagés pour le financement des universités s'apparentent fortement à ceux de l'implantation d'un contrat. En effet, l'autorité centrale tient le rôle d'acheteur des services des unités indépendantes et elle doit, de plus, s'assurer de leur qualité par le biais des indicateurs d'output. Le gouvernement voulant privilégier certains services, il se doit, en conséquence, d'ajuster les prix, c'est-à-dire la structure des subventions. Dans cette perspective, il y a lieu d'affirmer que le gouvernement n'a pas un rôle de simple pourvoyeur de fonds, mais d'acheteur de services des unités décentralisées et que, comme tout acheteur, il ne contrôle pas la fonction de production utilisée. Il se concentre donc sur le produit.

Il faut souligner que cette forme contractuelle relative au mode de financement des universités n'est pas récente. La plupart des subventions de recherche en sont une concrétisation : on promet un output contre une subvention. Or, actuellement, la difficulté majeure de ces subventions réside dans le fait qu'elles ne se réalisent pas selon la « vérité des prix », étant donné qu'elles ignorent une fraction importante des coûts (coûts indirects).

Les universités produisent différents services qui ont une complémentarité plus ou moins étroite. Les rapports récents reconnaissent qu'il est essentiel à tout professeur d'université de consacrer une part de son temps à réfléchir sur sa science³⁶. Ainsi, certaines recherches sont complémentaires à l'enseignement, peut-être davantage au niveau gradué. Cette complémentarité, plus ou moins élevée selon le cas, des différentes activités des universités, devrait inciter le gouvernement à s'inspirer de l'idée de contrat ou de services rendus pour financer les institutions universitaires, tout en intégrant le financement dans un budget global. Les institutions auront alors à prendre leurs responsabilités et à réaliser les accommodements nécessaires. Il arrive que le budget global soit refusé, de peur que les institutions indépendantes ne privilégient des objectifs différents de ceux de l'autorité centrale. Il nous semble, ici, que la réponse ne doit pas être dictée par l'établissement de contrôles mais plutôt par des incitations appropriées et également par l'utilisation d'indicateurs d'output et d'efficacité. Il s'ensuivra que les parties à l'intérieur de l'université sauront faire valoir les paramètres de la formule de financement qui les favorisent et contribueront ainsi à obtenir le résultat désiré.

Encouragement à une planification valable. — Compte tenu de ces considérations, il appert que toute formule de financement doit, en principe, éviter les variations irrégulières dans les budgets des institu-

36. Consulter, en particulier, L.-P. Bonneau et J.A. Corry, *Poursuivre l'optimum : politique de la recherche dans les universités au Canada*, Association des Universités et Collèges du Canada, Ottawa, 1972, 228 p.

tions. En fait, elle doit leur permettre une période suffisante de planification, afin de reconverter les activités désuètes. Il est, certes, coûteux de modifier annuellement les formules de financement ; les institutions ne connaissant pas les règles du jeu pour l'avenir, elles ne peuvent orienter leurs activités en conséquence. En guise de solution à cet état de choses, il serait opportun de faire connaître l'enveloppe de subventions plus tôt qu'on ne le fait actuellement, et d'y déterminer les règles précises de son évolution.

D) *Rôle des frais de scolarité*

Dans une économie, le rôle du système de prix en est un de rationnement et il doit, en outre, indiquer aux agents économiques la rareté relative des différents biens et les coûts relatifs de production. Compte tenu de ces principes, les frais de scolarité devraient représenter les coûts unitaires de chaque programme. Afin d'explicitier davantage la fonction du système de prix, mentionnons quelques exemples : dans le cas d'un programme comportant des coûts supérieurs à un autre programme, il s'ensuit que cette différence devrait se traduire par des frais de scolarité plus élevés. Comparativement, le prix d'un autobus étant plus élevé que le prix d'une automobile, les frais de scolarité de la formation en médecine seraient supérieurs à ceux de la formation en philosophie. On peut également convenir que lorsque les dépenses d'une institution sont moins élevées par rapport aux autres, le consommateur en sera le bénéficiaire. La situation est similaire en ce qui a trait au secteur de l'automobile où la Datsun est plus économique que la Cadillac.

En ignorant les effets sur l'accessibilité à la formation universitaire pour ne se limiter qu'aux effets sur la dynamique de l'institution, il arrive que l'implantation de frais de scolarité équivalents aux coûts, aient des conséquences relativement importantes : l'étudiant prendrait conscience qu'il est fort coûteux de rouler en taxi (séminaire très spécialisé, à faible clientèle). Il n'est pas faux de prétendre qu'à la base, l'enthousiasme vis-à-vis la réforme pédagogique prendrait alors une tournure différente. Conséquemment, la participation étudiante forcerait l'embauche de professeurs aptes à communiquer leur matière à des groupes considérables, et les étudiants opéreraient pour la somme la plus importante possible de travail personnel afin de diminuer les coûts de leur formation. En somme, les preneurs de décision auraient ainsi conscience de la rareté des ressources et feraient les arbitrages entre coûts et qualité³⁷.

37. Consulter à ce sujet le texte fort amusant de K.M. Brown, « The Short Reign of Academic Economism », *Journal of Political Economy*, vol. 80, n° 5, sept./oct. 1972, pp. 1074-1076.

Ces considérations se réclament de la théorie positive du secteur public. La dynamique institutionnelle de ce secteur privilégie-t-elle l'efficacité, l'élimination du gaspillage? Sans vouloir ici faire une extrapolation des études effectuées dans ce domaine, il ne semble pas que la réponse y soit affirmative³⁸.

Abstraction faite de l'existence possible d'externalités, l'objection majeure à l'établissement de frais de scolarité égaux aux coûts unitaires du programme d'enseignement, réside dans l'impact d'une telle mesure sur l'accessibilité. Ceci nous amène donc à penser que les universités deviendraient davantage des lieux réservés aux classes favorisées de la société, telle qu'on identifie la Cadillac au groupe privilégié économiquement, soit les biens nantis. Certes, cette considération n'implique pas un rejet systématique de la politique envisagée à l'égard des frais de scolarité mais suggère plutôt qu'on la complète avec un système d'aide approprié, à condition que l'enseignement supérieur soit considéré comme un instrument valable afin de promouvoir l'égalité des chances³⁹.

On observe que l'objectif visé en vue d'atteindre une égalité des chances, n'a pas été poursuivi de façon cohérente. En effet, jusqu'à tout récemment le calcul des subventions gouvernementales ne tenait pas compte des étudiants à temps partiel, même si les études à temps partiel constituent un moyen pour diminuer le coût total de la formation et favorisent ainsi une plus grande accessibilité. A ce sujet, une étude technique de la Commission ontarienne sur l'enseignement postsecondaire note, de plus :

*“students in programs leading to “prestigious” occupations pay relatively low proportions of the societal costs of their education”.*⁴⁰

Les principales difficultés relatives à l'application d'une politique appropriée, consistent donc à tenter de réconcilier la « vérité des prix », sous-jacente aux préoccupations d'efficacité avec les objectifs de redistribution et d'égalité des chances que la société assigne à l'enseignement supérieur, tout en tenant compte de la situation dans laquelle s'inscrit ce secteur, dont principalement le financement fédéral à 50 p.c.

Le système actuel de financement de la formation universitaire comporte les caractéristiques suivantes :

38. Voir, en particulier, J.M. Buchanan et N.E. Devletoglou, *Academia in Anarchy*, Basic Books, New York, 1970, pp. 3-86 et A.J. Culyer, « Utility Maximizing View of Universities », *The Scottish Journal of Political Economy*, vol. 17, n° 3, 1970, pp. 349-368.

39. Un instrument parmi de nombreux autres, pour promouvoir une quelconque égalité des chances serait de ne pas rattacher l'aide de l'État à une activité précise (enseignement supérieur), mais bien plutôt d'accorder, à tout jeune qui atteint l'âge de la maturité, une subvention de départ pour la vie, laquelle pourrait être fonction des conditions financières de son milieu familial. Dans cette perspective, l'enseignement supérieur n'est pas un bien à privilégier plus qu'un autre.

40. System Research Group, *Cost and Benefit Study...*, op. cit., p. 61.

- 1) un fort encouragement à la fréquentation universitaire, dû au fait que les frais de scolarité ne représentent qu'une faible et décroissante partie des coûts ;
- 2) une aide plus importante à l'endroit des étudiants qui suivent des programmes coûteux, puisque les frais de scolarité ne varient pas tellement, à l'exception cependant des suppléments exigés dans les facultés de génie et de médecine et à une institution, McGill. Les étudiants et leurs professeurs n'ont ainsi aucune incitation à réduire les dépenses ;
- 3) une aide supérieure, à l'égard des étudiants de milieu moins favorisé, par l'intermédiaire du régime de prêts et bourses lequel est fonction d'un budget minimal. Il semble, cependant, que la garantie gouvernementale concernant les prêts, ne contribue pas jusqu'ici à diminuer les risques d'un investissement en formation qui se révélerait non rentable, comme c'est le cas des prêts remboursables selon le revenu futur ;
- 4) également, une aide aux étudiants gradués qui privilégie l'excellence et aussi certains secteurs, comme l'administration ;
- 5) une aide institutionnelle dont la répartition ne semble pas résulter d'objectifs précis sauf de celui de privilégier démesurément la continuité du financement et qui comporte, en l'occurrence, un caractère assez arbitraire.

Un crédit gouvernemental donné, consistant à subventionner les institutions et les étudiants, peut se répartir de multiples façons selon les objectifs poursuivis et les instruments disponibles. En dedans d'une certaine période, les universités pourraient réduire d'un septième la quantité de ressources employées, afin de rendre nul le niveau des frais de scolarité et, ainsi, augmenter, selon les estimés d'une étude ontarienne⁴¹, le taux de fréquentation d'un facteur allant de 5 à 14 p.c. Une telle politique impliquerait un fardeau net à la Province, puisqu'elle perdrait un septième de la contribution fédérale au financement universitaire.

Considérant que l'implantation d'une certaine vérité des prix est plausible, les frais de scolarité devraient alors varier selon les dépenses unitaires de chaque programme. En outre, on devrait inciter les étudiants à rechercher un équilibre entre les conditions et le coût de leur formation. A ce sujet, la Commission ontarienne, dans son rapport préliminaire, avait implicitement suggéré des frais de scolarité équivalents à 50 p.c. des coûts des programmes. Dans son rapport final, la Commission est plus conservatrice en suggérant des frais de scolarité qui varieraient

41. M.L. Handa, *Toward a Rational Educational Policy*, Ontario Institute for Studies in Education, Toronto, 1972, p. 255.

entre le tiers et la moitié des coûts⁴². Dans les deux propositions les universités étaient libres de modifier les frais de scolarité sans affecter le montant des subventions. Le rapport Peitchinis⁴³, préparé pour le Conseil des ministres de l'Éducation, suggère des frais de scolarité couvrant les dépenses de fonctionnement. Cependant, les différents rapports proposent des systèmes de prêts et de bourses favorisant les plus démunis ; il est juste de prétendre qu'un tel système favoriserait davantage l'égalité des chances concernant l'enseignement supérieur que le présent système des frais de scolarité moins élevés pour tous les groupes de la société. Les rapports suggèrent également l'instauration d'un système de bourses favorisant l'excellence au premier cycle et au niveau collégial, ce qui n'existe pas actuellement au Québec.

Les principes d'efficacité économique et de justice commutative ne signifient pas pour autant qu'on doit établir des frais de scolarité d'un même niveau pour les différents programmes, mais plutôt des frais de scolarité directement reliés aux coûts de ces programmes. Conséquemment, la contribution de l'État aux coûts de la formation universitaire devrait être en relation avec les avantages non accaparés par l'individu. Si on admet que le secteur de l'enseignement supérieur s'insère parmi les instruments valables d'une politique globale de redistribution, une intervention de l'État appropriée selon les besoins des individus est alors justifiée ; toutefois, cette intervention doit demeurer sélective, et non pas se concrétiser en réduisant les frais de scolarité pour tous. En dernier lieu, il nous semble que l'État peut suppléer aux imperfections du marché du capital en instaurant un régime de prêts non subventionnés. Il pourra aussi y intégrer un mécanisme d'assurance, à condition cependant que le remboursement soit fonction du revenu futur de l'emprunteur.

Gérard BÉLANGER,
Université Laval.

42. Report of the Commission on Post-Secondary Education in Ontario, *The Learning Society*, Ministry of Government Services, Toronto, 1972, p. 163.

43. S.G. Peitchinis, *The Financing of Post-Secondary Education in Canada*, Council of Ministers of Education of Canada, Toronto, juillet 1971, 451 p.