

États généraux sur l'éducation

À propos du financement

Note pour les éléments à mettre en débat

Par Paul Inchauspé

10 janvier 1996

8. À PROPOS DU FINANCEMENT

CE QUE NOUS AVONS ENTENDU

Les interventions concernant le financement sont nombreuses. Certaines sont très générales, d'autres spécifiques selon les ordres d'enseignement. Si l'arrière-plan de la crise des finances publiques est le même pour tous, la manière dont cette question est abordée par les différents ordres d'enseignement vaut la peine d'être mise en relief.

L'éducation, un investissement qu'on peut se payer?

Pour la très grande majorité des intervenants, la **priorité** qu'une société moderne doit accorder à l'**éducation** doit se traduire par une **priorité budgétaire**. On reprend très souvent la formule "l'éducation n'est pas une dépense, mais un investissement", et les jeunes surtout cette autre: "si vous trouvez que l'éducation coûte cher, essayez donc l'ignorance". De plus, ces jeunes démontrent avec beaucoup de détails comment les investissements faits par l'État pour leurs études est rentable pour lui, car les revenus élevés que permettent une scolarisation élevée produisent des impôts élevés et des dépenses de consommation élevées.

Tous les intervenants sont évidemment conscients de la **crise budgétaire**, mais **ils ne sont pas unanimes sur les conséquences** qu'il faut en tirer relativement à l'éducation. Comment continuer à se payer cet investissement? Peut-on le faire? Pour les intervenants qui n'appartiennent pas au monde de l'éducation, les efforts de rationalisation et de recherche du moindre coût doivent s'appliquer à l'éducation tout comme aux autres domaines soutenus par le financement public. Cependant, les objets sur lesquels doivent porter les efforts de rationalisation ne sont pas ciblés. Pour les intervenants du monde de l'éducation (administrateurs, syndicats), les coupures récurrentes touchant leur établissement ou leur secteur doivent cesser. Ils ont déjà donné et ils ont tenu le décompte des réductions de dépenses déjà assumées. Pour eux, dans cette situation de crise, les solutions sont à chercher dans la réduction des dépenses résultant d'un amaigrissement de l'appareil administratif central et dans l'augmentation de revenus obtenu par une contribution accrue des entreprises qui profitent des efforts financiers en éducation. Les rares mentions provenant de parents déplorent les coupures dans les services offerts aux jeunes et souhaitent une gestion plus serrée.

À travers ces interventions sur le financement, on voit aussi apparaître la **crystallisation de positions concernant l'accès à l'éducation**. Pour certains, l'éducation est un bien public. Il doit être accessible à tous. Et pour que l'égalité des chances soit réelle, l'État doit assurer l'accès à ce service en assumant un rôle de redistribution. Pour d'autres, la

menace que l'état actuel des finances publiques fait peser sur la richesse collective nécessite une prise en charge accrue des dépenses d'éducation par les usagers.

Primaire-secondaire: réduire l'appareil administratif et assurer plus de justice

Les intervenants de ce secteur réclament bien sûr la fin des coupures budgétaires, mais ils font de nombreuses **suggestions pour réduire les coûts**. Les administrateurs et les élus locaux souhaitent un allègement des processus administratifs avec leur ministère et avec d'autres ministères (pour les ententes de service). Les enseignants proposent la réduction de la taille du ministère et la réduction du nombre de commissions scolaires. Les parents pensent que des économies sont réalisables en donnant plus de responsabilité de gestion à l'école.

Tous les intervenants demandent un assouplissement des règles budgétaires et surtout une **distribution** qui soit plus **équitable**. Tous les intervenants souhaitent que la taxe scolaire soit uniformisée sur un territoire donné: des changements de religion n'ont souvent d'autres raisons que des différences de montant de taxe scolaire entre les catholiques et les protestants. Beaucoup souhaitent une péréquation entre les régions. Pour plusieurs, l'esprit de la loi qui établit le principe de la gratuité scolaire n'est pas respecté par l'imposition de frais pour le matériel pédagogique. "La gratuité, ça commence à coûter cher". Quelques-uns sont pour l'imposition de frais raisonnables pour certaines activités (voyages éducatifs par exemple); d'autre s'opposent à ces frais souvent injustifiés et somptuaires.

Le collégial: consolider, pouvoir innover, trouver d'autres sources de financement

Les administrateurs et les syndicats d'enseignants rappellent l'importance de **consolider les investissements** déjà faits. Ils s'opposent vivement aux projets de développement de nouveaux cégeps annoncés ou promis par les instances politiques. La création de nouveaux centres dont la pertinence n'est pas pour eux démontrée accentue le poids des coupures que chaque établissement a à assumer, car ce développement se fait à partir d'une enveloppe budgétaire réseau fermée. Ils se trouvent d'autant plus pénalisés par ces développements de petits centres qu'ils sont le seul réseau d'éducation à avoir déjà des règles de péréquation permettant le fonctionnement de petits centres (36,7 p. cent des activités du réseau se déroulent à Montréal, 31,8 p. cent du budget total du réseau est consenti pour ces activités. Cette différence de 5 p. cent représente 55 millions de dollars).

Pour réduire les dépenses, les administrateurs réclament plus d'**autonomie et l'assouplissement de règles** contraignantes qui empêchent l'innovation. Des réaménagements de ressources leur permettraient sinon de diminuer les coûts, du moins de mieux répartir les allocations qui leur sont consenties. Les solutions le plus

souvent avancées sont la possibilité de négocier eux-mêmes certaines conditions de travail du personnel, le décloisonnement du budget de l'enseignement qui est actuellement une enveloppe protégée, le partage de certains services au niveau régional, l'ouverture des cégeps toute l'année. Le changement des règles concernant le minimum de cours suivis pour avoir la gratuité ou celui des règles actuelles de diplomation sont aussi évoquées pour réduire les coûts engendrés par la durée prise pour faire des études.

Le réseau des cégeps est le seul à ne pas se voir assuré automatiquement l'accès à un financement autre que celui du ministère (les commissions scolaires ont un pouvoir de taxation, les universités ont le droit d'imposer des frais de scolarité). Aussi, la recherche d'**autres sources de financement permettant une plus grande autonomie financière** par rapport au ministère et aux aléas de son financement est recherchée. Dans deux directions. Du côté des entreprises d'abord. Les administrateurs veulent accroître les revenus d'autofinancement provenant de la vente de services de formation aux entreprises. Les syndicats parlent plutôt d'une contribution financière accrue des entreprises par une fiscalité appropriée. Du côté des usagers ensuite. Certains administrateurs désirent pouvoir faire payer ceux qui prolongent indûment leurs études et demandent le relèvement du maximum imposé par le ministère pour les frais afférents. Quelques uns même remettent en cause le principe de la gratuité scolaire au niveau collégial. Les étudiants, de façon générale, s'opposent à l'ensemble de ces mesures. Quelques intervenants chez les enseignants et les groupes hors éducation remettent aussi en cause les modalités ou même le principe de la gratuité scolaire au niveau collégial. Le temps mis pour compléter les études est dénoncé. Pour responsabiliser les jeunes et éviter le "papillonnage", on veut remettre en place un ticket modérateur ou imposer des droits de scolarité au delà d'une année maximale d'études.

L'université: réduire le sous-financement ou mieux gérer?

Les mentions relatives au financement des universités sont les plus nombreuses. Administrateurs, professeurs, étudiants dénoncent vivement les coupures dont ils sont l'objet. Les deux premières catégories d'intervenants en déduisent que **l'université est sous-financée** et ils craignent que cette situation ne compromette la réalisation des missions de l'université. Ils énumèrent les effets de cette situation financière: non-renouvellement du corps professoral, réduction de l'encadrement offert aux étudiants, concurrence féroce entre les universités pour l'offre de programmes, pour le recrutement d'étudiants, pour l'obtention de subventions et de contrats de recherche.

On essaie de sortir de cette situation en développant le **financement de source privée**. Étudiants et enseignants réclament une hausse de la taxation des entreprises; administrateurs et intervenants extérieurs au monde de l'éducation trouvent que les entreprises contribuent déjà au financement des universités lors des campagnes de

levée de fonds et en s'associant aux projets de recherche. Mais certains craignent que le type d'association pratiqué dans les recherches commanditées ne détourne l'université de sa mission. Certains souhaitent que la contribution des entreprises se fasse par de nouveaux canaux: création d'un fonds d'investissement universitaire auquel les entreprises consacraient une part de leur masse salariale ou de leurs profits, création d'une seule fondation universitaire permettant à toutes les universités d'avoir leur juste part.

Les administrateurs universitaires réclament aussi le **dégel des frais de scolarité**. Certains veulent limiter cette augmentation à l'accroissement du taux d'inflation. D'autres veulent que ces droits s'accroissent graduellement jusqu'à atteindre le niveau des autres provinces canadiennes. D'aucuns mêmes souhaitent une complète déréglementation de ces frais afin qu'une tarification proche des coûts réels puisse s'appliquer. Les étudiants s'opposent très vivement à ces augmentations. Non seulement cette mesure leur apparaît comme un frein à l'accessibilité, mais ils ne sont pas sûrs qu'elle se traduira directement par une amélioration des services de formation. En effet, les responsables universitaires eux-mêmes reconnaissent que la dernière augmentation des frais de scolarité n'a pas produit de tels effets, car elle n'a servi qu'à compenser la réduction des subventions ministérielles. Pour les étudiants, avant toute augmentation de frais de scolarité, l'université doit évaluer ses pratiques de gestion et pratiquer la transparence en ce domaine.

Outre les étudiants, certains intervenants extérieurs au milieu de l'éducation ne sont pas convaincus que les universités soient sous-financées. Le financement leur semble globalement suffisant, mais ce serait sa **répartition et la gestion** à l'intérieur de l'université qui seraient en cause. Les réajustements nécessaires de distribution ne se feraient pas à cause de la difficulté ou même de l'incapacité de l'université à les faire, à cause de la distribution du pouvoir qui y règne. À la différence des autres ordres, peu de suggestions ont été présentées par les responsables universitaires pour réduire leurs coûts. Un dégraissage de l'appareil administratif est proposé par les enseignants et les étudiants. Une facturation des services de recherche offerts au secteur privé, plus proche des pratiques du marché, est suggérée par un participant. Les étudiants veulent que se développe une meilleure coordination entre les facultés universitaires, qu'elles réduisent les dédoublements et facilitent la mobilité des étudiants dans le réseau par la reconnaissance des cours entre les universités. Les administrateurs proposent la rationalisation de l'offre des programmes d'études entre les universités et la mise en commun de certains services, mais ils restent très généraux dans ces propositions et veulent organiser eux-mêmes ce partage de ressources. Ils réclament seulement que le financement public n'y mette pas obstacle.

Les **règles et les formules actuelles** du financement des universités suscitent des réserves de tous les groupes d'intervenants. Tous s'entendent tout d'abord pour dire que les changements continus de règles et les coupures dont l'ampleur n'est connue qu'année après année rendent difficile, voire impossible, la planification des activités. Les demandes de changement de règles, elles, sont diverses et sont soutenues par des

intervenants plus ou moins nombreux. On dénonce un système de financement basé uniquement sur les clientèles, système qui entraîne une concurrence féroce et la croissance démesurée des admissions dans des programmes peu coûteux. On veut rééquilibrer le poids du financement entre l'enseignement et la recherche en le déplaçant de celle-ci vers celui-là. On veut favoriser le financement des résultats en tenant compte d'indicateurs de performance. On veut une subvention accordée aux diplômes obtenus qui incite les universités à favoriser la persévérance. On désire ajouter des paramètres nouveaux au financement pour tenir compte des particularités régionales. On propose de diriger directement le financement vers les facultés pour contourner l'interfinancement que pratiquent en leur sein les universités. Cependant, de façon générale, les administrateurs ne souhaitent pas une révision des règles de financement. Ils veulent protéger un front commun par rapport à l'extérieur. Ce qui ne veut pas dire qu'ils soient unanimes quant au jugement porté sur les règles actuelles. On sent même une opposition entre des universités qui demandent un meilleur financement des cycles supérieurs et d'autres qui trouvent que la formule actuelle les favorise déjà trop. Mais, à l'exception de quelques réaménagements mineurs, les administrateurs universitaires désirent que les éventuelles révisions de règles reposent au préalable sur un solide consensus que le milieu universitaire aura réalisé lui-même dans son réseau.

Note: Des questions spécifiques concernant le financement des services d'éducation des adultes ont été aussi abordées par des intervenants des ordres secondaire, collégial, universitaire. Nous traitons de cette question dans la section "À propos de la formation continue", page.....

CE QUE NOUS CROYONS UTILE DE SOUMETTRE AU DÉBAT¹

¹ En plus des propos recueillis lors des audiences publiques, la Commission a puisé à divers rapports, études et analyses pour alimenter sa réflexion sur cette question: Association canadienne du personnel administratif universitaire, *Statistiques financières des universités et collèges*, éditions de 1988 à 1993; Conseil supérieur de l'Éducation, *Les nouvelles populations étudiantes des collèges et des universités: des enseignements à tirer*, avis au ministre de l'Éducation, 1991; *L'enseignement supérieur: pour une entrée réussie dans le XXI^e siècle*, avis à la ministre de l'Enseignement supérieur et ministre de l'Éducation, 1992; *L'enseignement supérieur et le développement économique*, avis au ministre de l'Éducation, 1994; Conseil des universités, *Les enjeux du système universitaire québécois*, 1993; Ministère de l'Éducation, *Indicateurs de l'éducation*, édition 1995; *Statistiques de l'éducation. Enseignement primaire, secondaire, collégial et universitaire*, édition 1995; Lemelin, C., *L'éducation et la croissance économique*, texte présenté au congrès de l'Association des économistes québécois, mai 1995; *Les droits de scolarité au Collège. L'accessibilité, la démocratisation et les effets redistributifs: une brève comparaison Québec-Canada*, septembre 1992; Moreau, N., *Étude exploratoire du financement universitaire*, étude réalisée pour le Conseil supérieur de l'Éducation, février 1995; Picard, F., *Le financement des universités au Québec et au Canada: statistiques financières*, juin 1995; *Les systèmes de financement universitaire. Mise en perspective du système québécois au regard de la situation internationale (Québec, Canada, États-Unis, Allemagne, France, Pays-Bas. Royaume-Uni)*, juin 1995. Ces deux dernières études ont été réalisées pour le Conseil supérieur de l'Éducation.

Le problème du financement préoccupe tous les intervenants, mais le compte rendu de ce que nous avons entendu montre bien que les questions qui se posent ne sont pas les mêmes selon les ordres d'enseignement. Nous n'avons pas l'intention de faire une étude complète du financement de l'éducation au Québec, étude qui permettrait de tirer des recommandations. Ce n'est ni dans notre mandat ni dans nos moyens. Notre intention sur cette question, comme sur les autres, est de faire avancer le débat en présentant des réflexions ou des informations sur les problèmes soulevés. Cela permettra, pensons-nous de clarifier les débats, mais aussi d'y faire participer d'autres personnes que les seules personnes concernées.

Le financement général du système

"L'éducation est un investissement" ont dit tous les intervenants. Nous le croyons aussi. Mais on peut se **demander si l'effort financier** consenti au Québec dans cet investissement **est suffisant**. D'après les données disponibles sur les pays de l'OCDE, le Québec est une des sociétés développées qui investit le plus dans l'éducation si l'on met en relation les investissements faits par les pays en éducation avec leur produit intérieur brut (PIB). En 1994, 8,5 p. cent du PIB a été affecté par le Québec à son système d'éducation contre 7,5 p. cent pour les États-Unis et 7 p. cent pour l'Ontario. Il faut cependant noter que la richesse intérieure est plus élevée aux États-Unis et en Ontario qu'au Québec: en 1993-1994, le PIB par habitant au Québec est de 17 p. cent de moins que celui de l'Ontario et 27 p. cent de moins que celui des États-Unis. Aussi, si l'on voulait allouer à l'éducation, au Québec, une quantité de ressources par élève aussi importante que dans les sociétés environnantes, il faudrait nécessairement y consacrer une plus grande proportion du PIB que les pays voisins. Mais, même si on ne pense pas pouvoir accorder à l'éducation au Québec une quantité de ressources équivalentes à celle des sociétés environnantes, on a intérêt à y consacrer une proportion plus grande du PIB que les pays voisins, car un tel investissement produit une augmentation de la richesse collective. Le développement de la richesse collective auquel on a assisté au Québec ces trente dernières années est dû en grande partie à l'effort fait en éducation. Mais quelle est la proportion plus grande du PIB qui doit être consacrée à l'éducation? Quelle est celle qu'on peut se permettre? Et comme les efforts consentis seront toujours inférieurs aux demandes, à quels segments du système éducatif doivent être consacrés le plus d'efforts? Quels sont ceux dont le rendement social est le plus élevé? Certains pays prétendent que ce sont des services à la petite enfance et l'école secondaire, et ils ont investi en conséquence. À partir du moment où on affirme que l'éducation est un investissement, peut-on éviter de se poser la question du **rendement social** des études et de tenter de la mesurer? Pour démontrer que l'éducation est un investissement, les étudiants ont montré son rendement. Mais le rendement dont ils parlent est un **rendement individuel**. Sans doute la collectivité tirera avantage de cet investissement par les impôts recueillis, mais ce sont surtout les individus eux-mêmes qui en tireront un avantage. La question du rendement social est d'un autre ordre. Elle peut se formuler ainsi: l'augmentation d'un

niveau d'études moyen a-t-elle ou non un effet positif sur l'augmentation du revenu national, en tenant compte de l'augmentation du coût nécessaire pour assurer cette formation?

Le financement au primaire et au secondaire

Voici quelques données comparatives qui permettent d'évaluer la situation du niveau de financement.

Depuis quelques années, l'effort financier du Québec envers l'enseignement primaire et secondaire, effort financier mesuré par le pourcentage du PIB qui lui est consacré, est du même ordre de grandeur que celui de l'Ontario et des États-Unis. Il était très supérieur à celui de ces pays il y a quelques années. Pour bien interpréter les données de comparaison ci-dessous, il faut cependant noter que l'enseignement primaire et secondaire comptabilise onze ans d'études au Québec contre douze en Ontario et aux États-Unis:

Dépense consacrée à l'enseignement primaire-secondaire par rapport au PIB certaines années, Québec, Ontario, État-Unis:

	1976	1989	1992	1994
Québec Ontario	6,6 4,5 4,5	4,4 4,3 4,4	5,0 5,2 4,6	4,8 4,8 4,4
États-Unis				

Voici, de plus, quelques autres comparaisons d'indicateurs de dépenses.

En 1994-1995:

- la **dépense par élève** des commissions scolaires au Québec était de 5 897 \$, soit 5 p. cent de moins qu'en Ontario et 11 p. cent de moins qu'aux États-Unis;
- le rapport **élève-enseignant** est de 15,8 au Québec, 18,5 en Ontario, 16,9 aux États-Unis;
- le **salaire** moyen des **enseignants** est de 42 422 \$ au Québec, 54 570 \$ en Ontario, 46 312 \$ aux États-Unis.

Ces données permettent de mesurer l'effort financier consenti au primaire-secondaire. Elles donnent des indications sur le niveau de financement de ce secteur.

Pour le primaire et le secondaire, nous estimons par ailleurs qu'un certain nombre de questions soulevées par les intervenants doivent être mises en débat. Ce sont d'abord des questions concernant l'**équité**. La cueillette de la **taxe scolaire** selon l'appartenance religieuse crée des effets pervers. Les **entorses au principe de la gratuité scolaire** semblent se multiplier, notamment en ce qui concerne les livres et le matériel scolaire. Ces entorses créent elles aussi des situations inéquitables. Ce sont aussi des questions concernant la **part** que les **collectivités locales** doivent prendre **dans le financement** des écoles. Les commissions scolaires sont une instance politique locale. La responsabilité de la gestion des écoles leur est confiée. Mais la part qu'elles prennent dans le financement de leurs écoles est très restreint. On peut se demander si une augmentation significative de cette part n'entraînerait pas un plus grand souci des communautés locales à l'égard de leurs écoles? Ce sont aussi des questions concernant les **règles** établies pour la gestion des allocations budgétaires qui doivent être posées. Nous pensons que les paramètres qui servent à les établir devraient tenir compte des particularités régionales et des situations variées de défavorisation. Nous pensons aussi que les rigidités qui freinent les initiatives des instances locales doivent être assouplies. Ce sont enfin des questions concernant la **réduction des dépenses**. Le nombre de commissions scolaires est-il trop grand? Quelles ressources des réseaux autres que celui de l'éducation peuvent être utilisées par les communautés locales pour l'éducation?

Le financement au collégial

Le collégial constituant au Québec un ordre distinct de celui du primaire-secondaire et de celui de l'université, nous ne pouvons, pour **évaluer l'effort financier** qui lui est consenti, trouver dans les données d'autres pays des éléments de comparaison. L'enseignement collégial au Québec comprend un enseignement préuniversitaire de douzième et de treizième année de scolarité et un enseignement technique de douzième, treizième année et quatorzième année de scolarité. Dans les données des autres pays et des autres provinces, les dépenses de la douzième année de scolarité sont comptabilisées à l'enseignement primaire-secondaire, les dépenses de la treizième et quatorzième année dans les dépenses de l'enseignement supérieur. La manière différente dont sont colligées les données ne permet donc pas de faire des comparaisons. Pour suppléer à cette difficulté, il faut trouver des détours qui peuvent donner quelques indications sur le niveau de financement de ce secteur. On peut ainsi **comparer** au Québec même la **dépense par élève** au collégial à celle du primaire-secondaire et de l'université. En 1994-1995, la dépense par élève des commissions scolaires était de 5 897 \$ et celle des universités de 12 422 \$, celle du collégial de 6 271 \$. L'élève au collégial coûte 1 000 \$ de plus que dans les commissions scolaires et presque 5 000 \$ de moins qu'à l'université. Faute de comparaison internationale,

d'autres données peuvent aussi permettre de se faire une idée de l'effort financier consenti au cégep. Le pourcentage dans les cégeps de la dépense par élève par rapport au PIB par habitant était en 1977-1978 de 37,8 p. cent, en 1990-1991 de 31,5 p. cent, en 1993-1994 de 31,3 p. cent. Il était dans les universités de 61,3 p. cent en 1990-1991 et de 68,5 p. cent en 1993-1994. La dépense par élève au cégep était en 1976-1977 de 2 810 \$, elle est en 1993-1994 de 6 929 \$, mais, en dollars constants, elle est restée à 2 780 \$.

Plusieurs intervenants ont déploré le **temps mis par les élèves du collégial pour terminer leurs études**. Pour qu'on puisse mesurer avec justesse cette réalité, et si nécessaire y remédier, nous donnons les informations suivantes.

- Les études faites au cégep peuvent se faire, à raison de 7 cours par semestre, en quatre semestres au préuniversitaire, en six semestres au technique. Mais il n'y a **pas pour l'élève de prescription pour les faire dans cette durée**. La seule règle normative ayant une influence sur la durée des études est financière: pour avoir droit à la gratuité, il faut être inscrit à quatre cours par semestre, sinon les études sont payantes. De plus, il faut noter que deux situations peuvent allonger le temps pris pour être diplômé: les changements d'orientation et les contraintes d'organisation, particulièrement à l'enseignement technique. Pour des questions de limites de laboratoires et de rentabilité dans la constitution des groupes, tous les cours de l'enseignement technique ne peuvent être offerts à chacun des semestres. Ce qui peut retarder des élèves ayant échoué des cours prérequis à d'autres.
- Le **système de financement des cégeps tient compte** en très grande partie de cette réalité. En 1994-1995, 80,2 p. cent du budget de fonctionnement alloué aux collèges l'étaient sur la base des inscriptions réelles à chacun des cours de chaque élève, inscriptions vérifiées à chaque semestre. Les 19,8 p. cent restants du budget sont accordés sur d'autres bases: un montant fixe, égal pour tous les collèges, pour 8,7 p. cent du budget total, 9,1 p. cent pour les dépenses de chauffage, éclairage et entretien des bâtiments, accordés sur la base des superficies réelles et 3 p. cent accordés pour des projets *ad hoc* ou spéciaux.
- Le tableau suivant permet de se faire une **idée juste de l'ampleur du problème de la durée** réelle prise par les élèves du collégial pour terminer leurs études.

Nombre moyen de semestres d'inscription à temps plein (4 cours ou plus) pour les élèves du collégial ayant obtenu une sanction d'études, selon la formation initiale et le programme sanctionné:

Formation	Programme sanctionné	Nombre de	Rpartition
-----------	----------------------	-----------	------------

initiale		trimestres d'inscriptio n	des diplms %
Pruniversitaire	-Programme initial	4,6	76,2
	-Autre programme de formation pruniversitaire	5,2	13,1
Technique	-Autre programme de formation technique	8,1	10,6
	-Tous les programmes	5,0	100
Technique	-Programme initial	6,5	71,3
	-Autre programme de formation technique	8,3	10,9
Pruniversitaire	-Autre programme de formation pruniversitaire	5,7	17,8
	-Tous les programmes	6,6	100

Les données du tableau présentent les moyennes pour des cohortes de nouveaux inscrits au collégial de 1980, 1983, 1986, 1987, 1988 et 1989 à l'enseignement ordinaire pour l'ensemble du réseau. Source: M.E.Q., *Indicateurs de l'éducation*, édition 1995.

La durée la plus courte pour faire des études au cégep est de 4 semestres au préuniversitaire et de 6 semestres au technique. Ceux qui, dans ces deux filières, ont diplômé et sont restés dans leur programme initial ont pris en moyenne un demi-semestre de plus: 4,6 semestres au préuniversitaire, 6,5 semestres au technique. Ceux qui ont changé de programme ont pris plus de temps, mais ces changements ont abouti à produire des diplômés dans des délais très raisonnables. À l'examen de ces données, ce problème de durée pour être diplômé n'a pas pour nous l'ampleur que certains voudraient lui donner ni les impacts financiers appréhendés. Ce qui ne veut pas dire qu'il n'y a pas au cégep un problème de diplomation ni de flânage pour eux qui ne diplomont pas, mais ce n'est pas un problème d'étirement de la durée pour ceux qui diplôment. La question de la diplomation au cégep a été traitée dans la section 2 "À propos de l'accessibilité et de la réussite".

Les cégeps n'ont pas de **source de financement externe** assuré par la taxation comme les commissions scolaires ou par les frais de scolarité comme les universités. Ils peuvent seulement demander des frais d'admission, d'inscription et de frais afférents qui servent à assumer le coût d'une partie des services à l'étudiant autres que ceux de l'enseignement. L'application de tels droits par les cégeps est soumise à l'approbation du ministre. Plusieurs administrateurs désirent une **levée du plafond de ces frais afférents** et certains même l'**établissement de frais de scolarité**. Cette dernière question a été examinée en 1992-1993 lors de la Commission parlementaire précédant les nouveaux encadrements législatifs et réglementaires décidés pour les cégeps. Quant à nous, nous pensons qu'il faut être très prudent sur cette question. Dans les

pays occidentaux, la gratuité est assurée jusqu'après la douzième année. De plus, le cégep, du moins le cégep technique, a un effet redistributif très important. Il est encore pour beaucoup un instrument de mobilité sociale. En 1986, trois sur quatre des élèves du cégep et neuf sur dix de ceux d'entre eux inscrits au technique étaient les premiers de leur famille à accéder à un tel niveau d'études. Et près de 20 p. cent des diplômés du technique entament ensuite des études universitaires. L'imposition de frais de scolarité au cégep risque d'avoir des effets directs sur l'atteinte des objectifs de démocratisation et de scolarisation.

Le financement des universités

Lors des audiences, la presque totalité des intervenants universitaires ont parlé de financement. Et ils en ont parlé surtout sous l'angle du niveau de financement. Selon eux, l'université est sous-financée. Les intervenants des autres ordres d'enseignement ont aussi abordé la question du financement, mais en proportion moins grande. Et quand ils l'ont fait, ils ont évoqué davantage les effets des coupures et les solutions qui pourraient y remédier. Ils n'ont pas affirmé que leur secteur était, lui, sous-financé. Aussi, ne serait-ce que pour des questions de justice, nous pensons devoir donner un certain nombre d'éléments d'information sur les données financières concernant les universités.

L'effort financier consenti par le Québec à son enseignement post-secondaire, effort mesuré par le pourcentage du PIB qui lui est consacré, se compare ainsi par rapport à l'Ontario et aux États-Unis:

	1976	1989	1992	1994
Qubec Ontario tats- Unis	3,0 2,3 2,6	2,9 1,9 2,9	3,8 2,4 3,1	3,7 2,2 3,1

Source: M.E.Q., *Indicateurs de l'éducation*, 1995.

Contrairement à ce qui s'est passé pour les niveaux primaire-secondaire, **l'effort financier en enseignement post-secondaire est devenu, avec les ans, plus important au Québec que dans les sociétés voisines.** Il représente 1,5 du PIB de plus qu'en Ontario. Des représentants universitaires expliquent cette différence par le fait que dans les autres pays le post-secondaire commence après la douzième année alors qu'au Québec elle commence après la onzième année. Donc, les dépenses de la douzième année d'études sont comptabilisées, ailleurs, au secondaire, alors qu'elles le sont, au Québec, à l'enseignement supérieur. Mais cette différence d'une année ne peut à elle seule justifier une telle différence de PIB. Un point de PIB représente 1,67 milliard de dollars (le PIB du Québec était en 1994 de 167,1 milliards de dollars). La différence de 1,5 représente 2,4 milliards de dollars. Or, le budget total du collégial (2 ans au préuniversitaire et 3 ans au technique) représentait en 1994-1995 1,1 milliard.

Par ailleurs, la **dépense par étudiant**, excluant la recherche, se compare ainsi entre les universités québécoises et ontariennes. Elle est actuellement de 17 p. cent plus élevée au Québec qu'en Ontario:

	1986-1987		1992-1993		1994-1995	
Dépense par étudiant des universités québécoises	8640	8593	12064	10740	12422	
Dépense par étudiant des universités ontariennes cart Qubec/Ontario		0,5 %		12,3 %	10621	17,0 %

Source: M.E.Q., *Indicateurs de l'éducation*, 1995.

Cette **dépense par étudiant** (exprimée en Étudiant temps complet équivalent) entre 1986-1987 et 1992-1993 a augmenté dans les universités québécoises de 39,5 p. cent, soit de 8 780 \$ à 12 250 \$. Pendant la même période, l'indice des prix à la consommation était en hausse de 27,9 p. cent.

Les universités sont financées par **des fonds publics et des fonds privés**. Si on examine la **part respective de ces sources de revenus** et leur évolution au Québec, en Ontario et au Canada, on constate que:

- l'augmentation de la contribution publique au financement des universités a été, de 1987-1988 à 1989-1990, plus lente au Québec qu'au Canada: 14,8 p. cent contre 17,1 p. cent. Elle a été plus rapide, de 1989-1990 à 1992-1993: 24 p. cent au Québec, 18,3 p. cent au Canada;
- de 1987-1988 à 1992-1993, l'augmentation de la contribution publique au financement des universités a été de 41,5 p. cent en Ontario, de 38,8 p. cent au Québec;
- de 1987-1988 à 1992-1993, l'augmentation de la contribution privée au financement des universités a été de 56,7 p. cent au Canada, de 58,7 p. cent en Ontario et de 125 p. cent au Québec. Cette augmentation rapide est due au dégel, en 1989-1990, des frais de scolarité et aux hausses successives qui l'ont suivi;
- malgré cette augmentation, la proportion des ressources de sources privées dans le financement universitaire demeure au Québec très inférieure à celle du Canada. En 1992-1993, le budget des universités québécoises était de 2 milliards 838 millions, dont 793 millions, soit 28 p. cent provenaient de sources privées. En Ontario, sur un budget de 4 milliards 269 millions, 1 milliard 770 millions, soit 41,5 p. cent du budget, provenaient de sources privées. En Ontario, les frais de scolarité occupent une part plus grande qu'au Québec dans le financement universitaire. C'est ce qui explique la différence. Comme on le verra plus loin, la part occupée par le financement privé dans les universités ontariennes pour la recherche est, elle, proportionnellement inférieure à celle occupée dans les universités québécoises.

Source: Association canadienne du personnel administratif universitaire, *Statistiques financières des universités et des collèges*, éditions des années considérées.

La **proportion relative des fonds publics et des fonds privés** dans le financement des universités québécoises se compare maintenant à celui des universités canadiennes et ontariennes. Mais si, de 1982 à 1992, les fonds privés ont augmenté significativement au Québec, durant la même période, les fonds publics ont eux aussi augmenté et à peu près dans la même proportion que le reste du Canada et de l'Ontario. On ne peut donc dire qu'au Québec ces fonds privés n'ont servi qu'à compenser la diminution des fonds publics, à moins que durant cette période l'augmentation du nombre d'étudiants inscrits à l'université n'ait pas suivi le même taux de croissance au Québec qu'en Ontario et au Canada.

Le niveau des **fonds consacrés à la recherche** sont pour les universités un bon indicateur de leur financement. De 1987-1988 à 1992-1993, la **proportion** de l'ensemble des crédits versés aux fonds de recherche subventionnée (subvention de recherche ou contrats de recherche provenant de fonds publics ou privés) des universités québécoises a augmenté davantage que celle des crédits accordés pour les mêmes fins aux universités ontariennes: 85,8 p. cent pour le Québec, 53,6 p. cent pour l'Ontario. En **chiffres absolus**, le niveau de financement de la recherche subventionnée dans les universités québécoises approche celui de l'Ontario. Ce qui, étant donné la taille des systèmes universitaires des deux provinces, est avantageux pour le Québec. En 1992-1993, les universités québécoises ont reçu pour la recherche subventionnée 565 millions de dollars et celles de l'Ontario 661 millions. Si l'on compare l'évolution de la **contribution respective des fonds publics ou privés pour la recherche**, on constate qu'en 1987-1988, la part relative des fonds publics, par rapport à la totalité des subventions, était de 77 p. cent au Québec, de 72 p. cent en Ontario; en 1992-1993, elle est de 59 p. cent au Québec, de 74 p. cent en Ontario. La croissance de la recherche commanditée (recherche provenant de fonds privés) dans les universités québécoises a cru de façon très significative.

Tous ces chiffres sont éloquentes. Il y a certes un problème financier dans les universités québécoises, mais est-ce un problème de sous-financement ou un problème de contrôle de la croissance des dépenses? Ces dernières années, les fonds privés (frais de scolarité, recherche commanditée) ont pris une place de plus en plus importante dans le financement des universités, mais ces fonds privés viennent-ils compenser la réduction des fonds publics ou couvrir l'augmentation des dépenses? Le réseau universitaire dans son ensemble ne semble pas pouvoir contrôler la croissance des dépenses et encore moins les réduire, mais alors faut-il envisager pour ce réseau un remembrement, analogue à celui du secteur de la santé, et un partage des missions entre les universités? Les chiffres que nous produisons ici nous ont troublés. Ils montrent un tel écart entre ce qui nous a été dit par des responsables universitaires sur le sous-financement de leurs universités et la réalité qu'ils révèlent que nous ne pouvons que poser abruptement ces questions.

Dans le contexte actuel de la gestion financière des universités québécoises, notamment si on tient compte de la difficulté qu'elles ont à contrôler l'augmentation de leurs dépenses, **faut-il augmenter les frais de scolarité des étudiants universitaires?** Et si oui, à quel niveau? Au niveau des autres universités canadiennes, comme l'ont demandé certains? Voici un tableau comparatif de l'évolution des frais de scolarité au Canada.

Moyenne des droits de scolarité des étudiants inscrits au premier cycle universitaire à temps plein:

	1989-1990	1993-1994	1995-1996*
Qubec Ontario Canada:	581 \$ 1561\$	1630\$ 2076\$	1682\$ 2491\$
Sans le Qubec Atlantique	1541\$ 1689\$	2202\$ 2446\$	2538\$ 2795\$
Ouest	1440\$	2298\$	2626\$
*Estimation base sur les moyennes 1994-1995 ajustés au moyen des taux d'augmentation des droits en 1995-1996, tels que parus dans le journal La Presse du 8 novembre 1995.			

Source: Association canadienne du personnel administratif universitaire, *Statistiques financières des universités et des collèges*, éditions des années considérées.

Deux autres questions ont été soulevées concernant le financement des universités. La première concerne la **modification des règles de distribution** interuniversitaire. Les universités désirent s'en occuper elles-mêmes, entre elles. Mais la deuxième question est, elle, d'un intérêt plus général, car elle a des effets sur l'ensemble du système. Elle concerne le **mode de financement** des universités québécoises. Il existe plusieurs types de modes de financement: le financement par les intrants (les clientèles), le financement par activité, le financement par les extrants (nombre de diplômés). Aucun de ces modes de financement n'est utilisé à l'état pur dans le financement des universités du monde. Ces modes de financement ont chacun leurs avantages et leurs inconvénients. C'est la raison pour laquelle on panache les différents modes de financement. Ainsi, notre mode de financement est presque exclusivement du premier type et il provoque la course à la recherche de la clientèle. Les effets pervers de cette situation nous ont été souvent soulevés lors des audiences. Cette question mérite d'être examinée. Mais nous savons que la Commission des universités du Conseil supérieur de l'Éducation se penche actuellement sur cette question.

QUESTIONS AU JEU

1. les enjeux gnraux soumettre au dbat public 1.1 Le niveau gnral de financement du systme scolaire est-il adquat? 1.2 Y a-t-il lieu de modifier la part relative du financement public accord aux divers ordres d'enseignement? Faut-il faire p

orter les efforts financiers sur l'ducation de base? Accrotre le financement universitaire? 1.3 Faut-il accrotre le pouvoir de taxation des commissions scolaires? Cela contribuerait-il augmenter la participation aux lection scolaires?

2. au niveau des commissions scolaires 2.1 Le systme de taxation bas sur la religion cre des effets pervers. La taxe scolaire ne devrait-elle pas tre uniforme sur un territoire donn ou mme la grandeur du Qubec? 2.2 Faut-il s'assurer du respe

ct de la loi de la gratuit scolaire et contrler la multiplication des frais divers qui, selon certains, met en cause l'galit d'accs l'ducation de base pour tous? 2.3 Les rgles budgtaires ne devraient-elles pas tre assouplies et adaptes afin

de mieux rpondre aux besoins particuliers de chaque cole?

3. au niveau collgial 3.1 La structure du financement (enveloppes fermes et enveloppes protges pour la masse salariale des enseignants) cre-t-elle des rigidits coteuses? 3.2 Faut-il mettre fin au plafonnement des droits affrents? Serait-il pr

frable d'imposer graduellement des droits de scolarit ou alors de moduler certains frais selon la dure des tudes? 3.3 Accorder une plus grande autonomie aux collges permettrait-il de mieux grer le dveloppement des programmes dans un contexte de

rarfaction des ressources?

4. l'universit 4.1 Doit-on modifier l'quilibre des sources actuelles du financement universitaire (public, priv, droits de scolarit)? 4.2 Le niveau des droits de scolarit doit-il tre tabli par une loi ou tre drglement et laiss chaque

universit? 4.3 Selon certains, le dveloppement anarchique des clientles est une consquence du mode de financement bas en bonne partie sur les inscriptions. Ne faudrait-il pas songer s'assurer de la qualit et de la pertinence des activits de fo

rmation universitaires? 4.4 Quelles relations faut-il tablir entre la situation financire et l'organisation du travail en milieu universitaire: l'ampleur et la diffrenciation de la tche et de la charge de travail des professeurs, le partage du trav

ail entre les professeurs et les chargs de cours, les professionnels et le personnel de recherche? 4.5 L'autonomie universitaire et la libert acadmique sont-elles menaces par certaines formes de contribution des entreprises au

financement universita
ire? Y aurait-il lieu d'tablir une loi-cadre? 4.6 La reddition de comptes, pour ce qui est des ressources financires attribues aux universits, est-elle suffisante pour garantir que les universits satisfont au mandat que la socit leur confie? 4
.7 Faut-il envisager, pour raliser les cots de systme, un remembrement du rseau de l'enseignement suprieur (analogue celui du secteur de la sant), impliquant un partage des missions entre les universits et mme entre les universits et les collg
es?