

Une nouvelle analyse des données sur les revenus des universités et des collèges de l'Ontario

Rapport présenté par Snowdon & Associés
G. Kaye, G. Moran, H. O'Heron et K. Snowdon

Au Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur

Remerciements

Les auteurs ont bénéficié de la participation, de la coopération et des conseils de toutes les personnes mentionnées plus bas; le bon déroulement du projet tient entre autres à leurs efforts, à leur savoir et à l'information qu'elles ont fournie.

De plus, trois spécialistes ont examiné, sous le sceau de l'anonymat, une ébauche du document, et nous les remercions de leurs suggestions et de leurs commentaires judicieux.

Toute erreur d'interprétation ou omission est entièrement imputable aux auteurs.

Desiree Archer, Université York
Bernard Bourgoin, Statistique Canada
Ian Calvert, Université Carleton
Kavita Chhiba, Seneca College
Glenn Craney, Université York
Ron Currie, Seneca College
Veronica Daniel, MFCU
Ken DeBaeremaeker, Université de Toronto
Suzanne Dwyer, Collèges Ontario
Karen Kerr, MFCU
Jeff Lennon, MFCU
Arlene Levine, CUO
James MacLean, Université de Western Ontario
Michael Martin, Statistique Canada
Barry Murphy, Université de Toronto
Kevin Mullan, Conestoga College
Lyndon Phillip, MFCU
Pierre Piche, Université de Toronto
Ravi Ratnasingam, MFCU
Carter Scott, Université de Western Ontario
Richard Smith, EADO
Bill Summers, Collèges Ontario
Kausar Thomas, Collèges Ontario
Peter Wright, expert-conseil

À propos des auteurs

Ken Snowden, le directeur du projet, est le président de Snowden & Associés. Il connaît à fond le secteur de l'enseignement postsecondaire, ayant accumulé plus de trente années d'expérience pratique à la fois au niveau des établissements et à l'échelle du système. Il a rédigé bon nombre d'études de recherche sur des questions financières touchant le domaine de l'enseignement postsecondaire.

Glenda Kaye est comptable agréée et possède de nombreuses années d'expérience en matière de comptabilité et de rapports financiers du secteur public, ce qui est tout à fait pertinent pour ce projet. Outre sa connaissance approfondie de la gestion financière, acquise au fil de toute l'expérience qu'elle a accumulée à l'Université Queen's, Glenda a participé directement à la conception et à la mise en œuvre de changements importants concernant les rapports produits dans les universités de l'Ontario, prenant part aux activités du Council of Finance Officers – Universities of Ontario (COFO-UO) ainsi que du comité sur les rapports financiers de l'Association canadienne du personnel administratif universitaire (ACPAU).

Herb O'Heron est conseiller principal de l'Association des universités et collèges du Canada (AUCC) et est l'un des spécialistes canadiens les plus réputés en matière de finances et d'inscriptions dans le domaine de l'enseignement postsecondaire. Ces dernières années, il a notamment effectué des études et des projections portant sur les tendances relatives aux inscriptions ainsi que sur leurs effets en ce qui touche les ressources matérielles, humaines et financières requises sur les campus universitaires pour composer avec l'évolution de la demande étudiante.

Greg Moran a rempli différentes fonctions de premier plan à l'Université de Western Ontario; il a entre autres dirigé le département de psychologie, et il a été doyen des études supérieures ainsi que vice-recteur et vice-président à l'enseignement durant une période de dix ans qui s'est terminée en 2005. Il a également présidé l'Ontario Council of Academic Vice-Presidents pendant six ans, et il a pris une part active aux activités de diverses organisations provinciales et nationales. Ces dernières années, il a offert des services d'expert-conseil à des universités canadiennes, au Conseil des universités de l'Ontario (CUO) et au Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur (COQES). Plus récemment, il a été nommé membre du Campus Alberta Quality Council. Dans le contexte du présent rapport, son rôle primordial a consisté à mettre à profit ses connaissances aux fins de déterminer les répercussions des changements relatifs au financement sur les décisions prises par les établissements.

Table des matières

Résumé

Introduction

Première partie

Objet

Portée

Méthodologie

Revue de la littérature

Deuxième partie

Considérations relatives aux données

Numérateurs et dénominateurs

Information financière

Information sur les inscriptions

Évolution des prix rattachés à l'enseignement supérieur

Constitution d'ensembles de données adéquats aux fins de l'analyse

Information financière

Information sur les inscriptions

Revenus par étudiant – Universités

Revenus par étudiant – Collèges

Troisième partie

Situer en contexte l'information sur le financement par étudiant

Financement de l'enseignement postsecondaire – Changements relatifs aux revenus – Universités

Changements relatifs aux droits de scolarité et à la réglementation.

Aide aux étudiants

Changements apportés aux mécanismes d'affectation des fonds provinciaux

Subventions au titre de hausses d'inscriptions ciblées

Commentaires sur les enveloppes de financement ou le financement ciblé

Changements reliés au financement des immobilisations

Initiatives fédérales en matière de recherche et d'aide aux étudiants

L'importance croissante de la responsabilité publique

Le coût de la mobilisation de ressources financières

Diversité et accès des étudiants

Résumé et conclusion

Organismes, associations, programmes, termes et abréviations

Bibliographie

Annexe

Une annexe est disponible sous forme de document séparé (en version anglaise seulement). Il est possible d'en demander une copie en envoyant un courriel à l'adresse info@heqco.ca.

Résumé

L'objet de ce rapport consiste à présenter « une estimation fiable du revenu indexé par étudiant en équivalence à plein temps (EPT) du milieu postsecondaire sur une longue période de temps », ainsi qu'à commenter les effets apparents des changements importants au chapitre des sources de revenus sur les décisions d'enseignement et les autres décisions prises par les établissements d'enseignement postsecondaire.

Notre rapport se subdivise en trois parties. La première porte sur la méthodologie utilisée, la portée du rapport et la revue de la littérature; la deuxième contient des commentaires détaillés sur le numérateur et le dénominateur ayant servi à calculer les revenus par étudiant; la troisième situe en contexte l'évaluation de la suffisance des revenus corrigés de l'inflation par étudiant.

La portée du projet était précisée dans la demande de propositions lancée par le Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur. Ainsi, le projet ne comportait pas l'évaluation que les changements au niveau du financement par étudiant pouvaient avoir sur l'environnement d'enseignement des collèges et des universités de l'Ontario. C'est pourquoi le rapport ne fait état que de l'information requise concernant les revenus et les inscriptions pour pouvoir déterminer les changements touchant le financement moyen par étudiant, ce qui servira à établir le contexte financier en vue d'une évaluation plus poussée.

L'une de nos principales constatations est qu'il faut faire preuve du plus grand soin afin de déterminer le numérateur et le dénominateur à utiliser pour calculer les revenus par étudiant, considérant des changements importants apportés aux modalités de rapport sur les finances et les inscriptions. Ces changements tiennent à différents facteurs, entre autres l'évolution des règles de comptabilité, de la politique publique et des sources de financement. La combinaison de ces facteurs a accru sensiblement la complexité du financement de l'enseignement postsecondaire et de la mesure des inscriptions, complexité qui pose un défi de taille si l'on veut concevoir une méthodologie adéquate afin de produire des estimations fiables des revenus par étudiant. En outre, cette complexité est exacerbée par les différences méthodologiques majeures entre universités et collèges au chapitre de la détermination des inscriptions, ces différences ayant des effets sur la comparabilité des statistiques relatives aux inscriptions. En bout de ligne, ce rapport présente une analyse chronologique de l'information sur les finances et les inscriptions, information qui est à la base du calcul des revenus par étudiant. Cette information, de pair avec la méthodologie sous-jacente, servira à orienter les recherches subséquentes.

Aux fins de produire une mesure des revenus par étudiant corrigés de l'inflation, nous avons examiné les principaux déterminants des coûts ainsi que l'évolution des prix de l'enseignement supérieur (annexe B). Nous avons utilisé l'Indice des prix à la consommation (IPC) de l'Ontario à titre de mesure de l'inflation, et nous avons calculé un indice des prix de l'enseignement supérieur (IPES) pour l'Ontario, en utilisant une méthode mise au point par l'Association des universités et collèges du Canada. Ces deux indices produisent des mesures différentes de l'inflation, et l'application de ces dernières aux données sur les revenus par étudiant donne des aperçus fort différents du financement par étudiant au fil du temps.

Essentiellement, l'application de l'IPES pour l'Ontario au financement par étudiant au niveau des universités met en lumière une baisse de 27 % du financement réel par rapport à 1980, et cette baisse aurait été encore plus marquée si ce n'avait été des investissements initiaux prévus dans le cadre stratégique *Vers des résultats supérieurs*. Lorsque nous appliquons l'IPC de l'Ontario, nous obtenons une diminution de près de 7 % du financement réel par étudiant par rapport à 1980, la quasi-totalité de cette diminution survenant au milieu des années 1990. Dans le cas des revenus par étudiant des collèges, les résultats fondés sur l'IPES de l'Ontario font état d'une baisse de 20 % du financement réel comparativement au début des années 1990, et notamment de baisses marquées entre le début et le milieu des années 1990; à la fin de cette décennie et au début de la décennie actuelle, cette baisse a ralenti, et on a enregistré des hausses du financement réel à compter de 2003. Si nous utilisons l'IPC de l'Ontario comme déflateur, les revenus des collèges affichent une baisse d'environ 9 % durant la période examinée, cette baisse s'étant achevée en 1997. Le financement réel est demeuré assez constant à partir de cette date jusqu'au début des années 2000; à compter de 2003, il semble y avoir eu des hausses importantes du financement réel par étudiant dans les collèges.

Pris en soi, les revenus moyens par étudiant au fil du temps constituent un moyen de mesurer l'incidence de l'inflation sur le financement des universités et des collèges. Il y a toutefois beaucoup d'autres facteurs qui ont influé sur les coûts des établissements et qui ont contribué aux très fortes pressions financières lors des périodes examinées. Dans la troisième partie de ce rapport, nous tentons de situer en contexte l'information sur les revenus par étudiant en examinant certains des facteurs qui ont des effets sur la *valeur* du financement corrigé de l'inflation au fil du temps. Le coût de la diversification des revenus, le coût de réglementation, le coût découlant de l'élargissement des mandats et l'efficacité des mécanismes de financement public sont au nombre des facteurs examinés dans le but d'affiner l'interprétation de l'information sur les revenus par étudiant.

Les principales constatations exposées dans la troisième partie du rapport ont trait à l'évolution des sources de financement et aux effets sur les coûts qui s'y rattachent. Le fait que les droits de scolarité en soient venus à représenter une part plus importante des revenus a entraîné des coûts additionnels au titre de l'aide financière aux étudiants ainsi que l'augmentation des coûts administratifs, en plus de susciter des attentes voulant que le financement additionnel serve à accroître la qualité plutôt qu'à contrebalancer les effets de l'inflation. L'augmentation des activités de recherche (et du financement connexe) a également donné lieu à d'importantes hausses de coûts, ces coûts n'étant pris en compte, au mieux, que partiellement dans le contexte des flux de revenus existants.

Toujours dans la troisième partie du rapport, nous examinons l'incidence des changements reliés aux mécanismes de financement du gouvernement. Ainsi, dans le cas des universités, on observe une nette tendance à prévoir des fonds réservés, plutôt qu'un financement de base, pour appuyer les activités fondamentales. Parallèlement, le changement important ayant trait au financement des immobilisations dans les universités a entraîné la réaffectation d'environ 100 millions de dollars, somme qui, auparavant, aurait été consacrée aux coûts de fonctionnement annuels. Les changements relatifs au mandat (accroissement des activités de recherche), aux sources de financement (droits de scolarité, recherche) et aux mécanismes de financement (subventions réservées, exigences de fonds de contrepartie, subventions non renouvelables), conjugués à des hausses substantielles des inscriptions et à l'évolution de la composition de la population des étudiants sont autant de facteurs exerçant une influence

sensible sur les revenus par étudiant et que les décideurs politiques et les chercheurs devraient dûment prendre en compte.

Enfin, la préparation de ce rapport a permis de mettre en lumière différents points qu'il conviendrait d'étudier plus à fond ou de surveiller de plus près :

- L'examen et l'amélioration du numérateur (revenus) et des dénominateurs (mesures des inscriptions d'étudiants et autres mesures des activités).
- L'examen des différences entre établissements au chapitre des revenus par étudiant, en tenant compte de l'incidence des subventions accordées à des fins spéciales et des autres subventions non calculées d'après une formule au niveau des collèges et des universités.
- Des comparaisons avec d'autres administrations publiques au sujet du financement.
- Une étude et une évaluation plus poussées des facteurs qui influent sur la valeur du changement apparent des revenus par étudiant.
- Un examen plus approfondi des indices de prix et l'élaboration d'un indice des prix de la main-d'œuvre.
- L'examen des coûts directs et indirects de la recherche, combiné peut-être avec l'étude de la nature « duelle » de l'enseignement postsecondaire et de l'interfinancement qui y est inhérent.
- L'examen des tendances relatives aux inscriptions selon la discipline et le programme, de manière à en déterminer les effets sur les coûts et sur les pressions connexes.

Cette liste de projets de recherche possibles illustre bien la complexité du financement de l'enseignement postsecondaire ainsi que la difficulté de la tâche consistant à rendre pleinement compte de toute la portée du calcul des revenus par étudiant. Cela dit, le présent rapport établit un point de référence aux fins de mieux comprendre le financement de l'enseignement postsecondaire en Ontario, le soutien de base des activités de fonctionnement et les pressions de coûts aussi nombreuses que variées qui s'exercent sur les collèges et les universités de l'Ontario. À partir des constatations exposées dans ce rapport, les chercheurs pourront étudier l'incidence des changements du financement par étudiant sur différents aspects de l'environnement pédagogique dans les universités et les collèges ontariens.

Introduction

Le secteur de l'enseignement postsecondaire de l'Ontario a connu de nombreux changements au cours des dernières décennies. L'augmentation de la demande étudiante et l'intérêt croissant accordé aux établissements d'enseignement postsecondaire à titre de catalyseurs du développement économique et social ont entraîné des investissements substantiels du secteur public et du secteur privé, qui ont en retour conduit à une hausse du nombre d'étudiants, à un élargissement des mandats et à la création de nouveaux campus et de nouveaux établissements.

Au cours de cette même période, les transformations touchant les sources de financement, les mécanismes d'affectation et les exigences comptables ont accru la complexité de la gestion financière entourant l'enseignement postsecondaire, et elles ont donné lieu à une rupture fondamentale avec le passé, rupture qui a été accentuée encore par les changements apportés à la politique publique régissant l'admissibilité au financement (programmes et étudiants).

Dans sa demande de propositions (DP) d'origine, le Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur (COQUES) mentionnait que « les revenus dont disposent les établissements sont l'un des principaux facteurs qui déterminent la capacité de ces derniers à s'acquitter efficacement de leurs fonctions d'enseignement et de recherche » [TRADUCTION]. Les changements mentionnés précédemment posent des défis de taille à quiconque tente de quantifier ces revenus (numérateur), puis de mettre en application une mesure de l'activité (les inscriptions d'étudiants, c'est-à-dire le dénominateur¹).

Ce n'est qu'une fois entamé l'examen détaillé des données disponibles sur les ressources financières et les inscriptions que nous avons pu nous faire une juste idée des défis à relever. Certains aspects des changements survenus sont du domaine public, mais il est désormais bien clair qu'il existe des écarts notables dans la manière dont les établissements se sont adaptés à ces changements – particulièrement entre universités ontariennes. Cela n'a rien de surprenant, étant donné la complexité relative et l'autonomie des universités ontariennes comparativement aux collèges de la même province.

Toutefois, lorsque ces changements sont envisagés de pair avec l'autonomie des établissements et leur situation particulière, il devient ardu de répondre à une question portant simplement sur le financement par étudiant au fil du temps. En effet, les réponses sont inmanquablement liées à l'information que l'on peut recueillir sur le numérateur (financement et revenus) et le dénominateur (inscriptions) dans un environnement en rapide évolution.

Connaître certains des changements qui surviennent aide à situer en contexte les résultats des calculs portant sur les revenus par étudiant. La valeur du financement est entre autres fonction de facteurs comme l'inflation sectorielle, l'éventail de demandes nouvelles découlant de l'élargissement des mandats, une réglementation gouvernementale plus rigoureuse et les

¹ Il importe de préciser d'entrée de jeu que l'importance accordée aux revenus *par étudiant* suppose en soi que les inscriptions d'étudiants constituent la meilleure mesure de l'activité. Il demeure que les universités mènent aussi d'autres activités (p. ex., recherche, soutien du développement économique et social) qui ne sont pas prises en compte par les mesures fondées sur les inscriptions.

politiques publiques (à la fois la politique générale de financement et les mécanismes utilisés pour affecter les fonds).

Notre rapport se subdivise en trois parties. La première expose l'objet et la portée de notre recherche ainsi que la méthodologie utilisée, et nous y présentons également une vue d'ensemble de la littérature consacrée au sujet; la deuxième porte sur les questions reliées au numérateur et au dénominateur pour la production des ensembles de données requis afin de calculer les revenus par étudiant; la troisième situe en contexte l'information sur les revenus par étudiant grâce à l'examen de quelques-uns des nombreux facteurs qui influent sur la valeur du financement au fil du temps. Le coût de la diversification des revenus, le coût de réglementation, le coût découlant de l'élargissement des mandats et l'efficacité des mécanismes de financement sont au nombre des facteurs examinés dans le but d'interpréter correctement l'information sur les revenus par étudiant.

Suivent notre sommaire des principales constatations et des éléments qu'il pourrait y avoir lieu d'étudier plus à fond, puis une bibliographie et des annexes contenant des données plus détaillées.

Première partie

Objet

La présente étude a pour objet d'en apprendre davantage sur le financement de l'enseignement postsecondaire en Ontario au moyen d'une analyse de données chronologiques comparables et cohérentes portant sur les inscriptions et les revenus au regard des établissements publics. Nous utilisons cette information pour mettre en relief l'incidence des changements mentionnés précédemment sur le financement par étudiant. L'étude permet aussi de mieux connaître les facteurs qui influent sur l'évolution des données déclarées concernant les finances et les inscriptions, et elle aborde les effets des mécanismes et stratégies de financement de l'enseignement postsecondaire sur les mesures prises par les établissements. Dans sa DP, le COQES résume ainsi la portée du projet :

Résumé de la tâche : présenter une estimation fiable du revenu indexé par étudiant – en termes d'équivalents temps plein (ETP) – des collèges et des universités de l'Ontario sur une période aussi longue que le permettront les données disponibles, et commenter les effets apparents des changements importants au chapitre des sources de revenus sur les décisions d'enseignement et les autres décisions prises par les établissements d'enseignement postsecondaire.
[TRADUCTION]

Portée

La portée de l'étude était elle aussi définie dans la DP du COQES :

- Exposé rigoureux des tendances touchant le financement des collèges et des universités de l'Ontario.
- Énoncé clair concernant la manière dont les estimations officielles des étudiants (ETP) sont établies, et mention de tout problème de définition connexe.
- Présentation de commentaires sur l'utilisation de l'IPC (Indice des prix à la consommation) par opposition à un indice spécifique du secteur de l'enseignement secondaire, par exemple l'IPES.
- Identification des changements structurels importants de la valeur et de la forme du financement ainsi que des raisons ayant conduit aux changements (antérieurs).
- Présentation de commentaires au sujet des effets apparents que les changements ont eus sur la prise des décisions relatives à l'enseignement et des autres décisions par les collèges et les universités.

La portée de l'étude était limitée à l'information agrégée au niveau des collèges et des universités, et elle était fonction de la disponibilité de données financières et de données sur les inscriptions concernant les universités et collèges publics de l'Ontario sous une forme se prêtant à des comparaisons au fil du temps. C'est pourquoi les données que nous avons compilées portent principalement sur les finances et les inscriptions selon l'information disponible dans le système au cours de la période allant de 1979-1980 à 2007-2008 pour le secteur des universités et de 1991-1992 à 2007-2008 pour celui des collèges.

Pour finir, il faut préciser que nous n'évaluons pas l'incidence que les changements relatifs au financement par étudiant ont eue sur l'environnement d'enseignement dans les collèges et les universités de l'Ontario. Le rapport fournit plutôt les renseignements permettant d'établir le contexte financier en vue d'une telle évaluation.

Méthodologie

La première étape a consisté en une revue de la littérature afin de prendre connaissance des études et des rapports portant sur les finances et les inscriptions rattachées à l'enseignement postsecondaire en Ontario. Cet exercice nous a amenés à déterminer les travaux de recherche nécessaires afin de savoir quelles étaient les meilleures sources où puiser des données uniformes et comparables sur les inscriptions et les finances. Les discussions avec des fonctionnaires du ministère de la Formation et des Collèges et Universités (MFCU), des employés de Collèges Ontario (CO) et du Conseil des universités de l'Ontario (CUO), d'autres chercheurs faisant partie d'établissements ontariens et des représentants de Statistique Canada ont servi à étayer notre examen détaillé des sources de données signalées. En bout de ligne, nous avons décidé d'utiliser les ensembles de données suivants à titre de principales sources d'information financière et d'information sur les inscriptions.

- Information financière
 - Collèges : Système d'information financière des collèges (SIFC)
 - Information fournie par les collèges au MFCU.
 - Sommaire des subventions de fonctionnement provinciales de Collèges Ontario
 - Universités : Council of Finance Officers – Universities of Ontario (COFO-UO)
 - Information fournie par les universités au COFO-UO, qui transmet ensuite ces données à l'intention de l'Enquête sur l'information financière des universités et collèges (EIFUC) menée par Statistique Canada et le comité sur les rapports financiers de l'Association canadienne du personnel administratif universitaire (ACPAU).
- Information sur les inscriptions
 - Collèges : données sur les inscriptions recueillies par le MFCU auprès des établissements.
 - Universités : données recueillies auprès des établissements par le CUO et le MFCU.

Annexe A : Information financière et information sur les inscriptions – Quel est le lien entre cette information et celle de Statistique Canada? Il faut mettre en lumière les liens avec l'information financière et l'information sur les inscriptions à l'échelle nationale (Statistique Canada).

La revue de la littérature a aussi été utile aux fins de la compilation de données sur les changements touchant les inscriptions, le financement structurel, les modalités comptables et la reddition de comptes.

Revue de la littérature

Au fil des ans, plusieurs organismes et auteurs ont cherché à présenter un aperçu clair des revenus rattachés à l'enseignement postsecondaire. Ils ont généralement mis l'accent sur des éléments comme les subventions publiques provinciales, les droits de scolarité et la présence de plus en plus grande de l'administration fédérale. À l'échelon national, l'Association des universités et collèges du Canada (AUCC) a effectué des analyses financières qui révèlent une tendance à la baisse du financement public et des revenus tirés des droits de scolarité, cette tendance s'observant sur une longue période. Les analyses de l'AUCC portent sur le secteur universitaire à l'échelle nationale plutôt qu'à l'intérieur de provinces données. Néanmoins, les rapports et les analyses de l'AUCC semblent montrer qu'il y a eu une diminution notable du revenu réel par étudiant² depuis 1980, et que ce revenu est à toutes fins pratiques stable depuis 2000.

Il a été possible de trouver quelques études et articles portant sur les niveaux de financement historiques des collèges au Canada. Bien que Statistique Canada recueille des données sur les inscriptions et les finances des collèges, il existe certaines limites (se reporter à l'annexe A) qui ne permettent pas de donner un aperçu exhaustif du numérateur (revenus) et du dénominateur (inscriptions).

En Ontario, le CUO et CO produisent tous deux des rapports et des analyses qui font le suivi des revenus au fil du temps, mais l'on tend à mettre l'accent sur les subventions publiques et les droits de scolarité. L'analyse la plus récente du CUO semble indiquer que les subventions de fonctionnement et le revenu net tiré des droits de scolarité (après déduction du montant réservé au titre de l'aide aux étudiants) par ETP ont diminué entre le début et le milieu des années 1990, ont commencé à augmenter à la fin de cette même décennie et sont demeurés stables depuis lorsqu'on les exprime en dollars constants, après correction au titre de l'inflation au moyen de l'Indice des prix à la consommation (IPC) de l'Ontario (Conseil des universités de l'Ontario, 2006).

Une analyse similaire de CO fait état d'une baisse du financement par étudiant (ETP) au début des années 1990, ce qui a été suivi d'une stabilité relative de ce financement de 1997 à 2002. Par la suite, il semble que les hausses de financement par étudiant aient ramené le financement par ETP à son niveau du début des années 1990 (Collèges Ontario, 2008).

Dans son étude commandée par l'Ontario Coalition for Postsecondary Education au cours de l'examen de l'enseignement postsecondaire en Ontario (qui a abouti au rapport Rae), Hugh Mackenzie a examiné les tendances touchant le financement provincial en Ontario à la fois pour les collèges et pour les universités. Se fondant sur les inscriptions des étudiants et sur l'information financière au titre de l'enseignement postsecondaire de Statistique Canada, de même que sur les données recueillies par le CUO et l'Association des collèges d'arts appliqués et de technologie de l'Ontario (ACAATO), l'auteur conclut que le financement de l'enseignement postsecondaire en Ontario, qu'on le mesure en proportion du PIB ou en chiffres réels par étudiant, est en recul depuis une très longue période. Il faut préciser que l'auteur s'est penché uniquement sur les subventions provinciales selon les données de Statistique Canada.

² Calcul fondé sur les ETP déterminés par Statistique Canada et sur l'indice des prix des études supérieures des États-Unis (figure 3.8); AUCC, *Tendances dans le milieu universitaire, Volume 3 : Finances*, 2008.

L'étude "*Muddy*" Data: *University Financing in Canada* (Snowdon, 2005a) portait sur certains des facteurs à prendre en compte dans le cadre de l'évaluation des finances des universités, de concert avec la compilation d'un ensemble de données financières historiques. Les principales conclusions de l'auteur à ce moment ont été que les rapports financiers existants surestimaient les revenus des universités canadiennes dans une proportion atteignant des *centaines de millions* de dollars par rapport aux années antérieures, surtout en raison de modifications importantes apportées aux règles redditionnelles et comptables (p. 169), et que les investissements fédéraux dans la recherche ont contribué à mettre en lumière l'insuffisance des ressources consacrées aux activités de base (p. 178).

Le document *Without a Roadmap* (Snowdon, 2005b) dressait le portrait des finances du secteur de l'enseignement postsecondaire au début des années 1990 et concluait que l'information sur les finances et les inscriptions mettait en relief des différences très marquées à l'échelle du pays. Ainsi, le financement par étudiant à temps plein, après correction de l'inflation (au moyen de l'IPC), semblait avoir augmenté en Saskatchewan, en Colombie-Britannique, en Alberta et au Québec; à l'opposé, dans les six autres provinces, le financement par étudiant à temps plein en 2004 semblait moins élevé que dix ans auparavant. Pour ce qui est de l'Ontario, la tendance était similaire à celle exposée dans les analyses du CUO et de CO. Par contre, on soulignait dans le rapport que les données obtenues au moyen du service informatisé de base de données et de recherche documentaire de Statistique Canada, CANSIM (Système canadien d'information socio-économique), présentaient certaines limites lorsque l'on voulait :

- a) déterminer les restrictions applicables à certaines sources de revenus;
- b) fournir des données à jour sur les inscriptions (dans les collèges);
- c) fournir des données suffisamment complètes sur les inscriptions pour qu'il soit possible de calculer les inscriptions historiques d'étudiants à temps plein.

En 2008, l'Union des Associations des Professeurs et des Universités de l'Ontario (OCUFA) a publié un document stratégique sur l'enveloppe budgétaire pour les universités ontariennes, où l'on abordait deux points précis :

D'abord, dans la mesure où l'octroi de fonds à partir d'une enveloppe budgétaire a en soi un caractère directif, une telle méthode limite l'autonomie institutionnelle des universités. Ensuite, les administrateurs des universités ont insisté sur le fait que les enveloppes de financement sont de toute évidence ciblées pour soutenir que l'utilisation des fonds obtenus est limitée, et que ces fonds ne peuvent servir à des fins de négociation collective. [TRADUCTION]

Même si le rapport de l'OCUFA a contribué à exprimer certaines des préoccupations relatives aux enveloppes de financement, son but premier consistait à établir la politique de l'OCUFA et non à étudier les tendances générales touchant le financement du secteur ontarien de l'enseignement postsecondaire.

Les répercussions d'une présence fédérale plus grande dans le domaine de l'enseignement postsecondaire ont été étudiées par différents auteurs (Cameron, 2005; Shanahan et Jones, 2007). Ces études ainsi que l'examen des changements au chapitre des mécanismes de paiement de transfert fournissent une vue d'ensemble de l'interaction des initiatives fédérales et provinciales au regard de l'enseignement postsecondaire, mais on n'y trouve pas vraiment de données comparatives sur le financement et les inscriptions.

Les changements ayant trait au financement et aux droits de scolarité qui ont été apportés durant la « Révolution du bon sens » du gouvernement conservateur ontarien ont donné lieu à des études portant sur les développements observés dans le domaine de l'enseignement postsecondaire en Ontario (Young, 2002; Quirke et Davies, 2002; Kirby, 2007). Ainsi, l'étude que fait Kirby de l'initiative des programmes conjoints de sciences infirmières permet de saisir l'extraordinaire complexité de cette intervention publique particulière, sans oublier les coûts additionnels qui en résultent. Toutefois, le plus souvent, ces études n'ont pas pour but d'évaluer les niveaux de financement d'ensemble ni de compiler des données sur les inscriptions et le financement.

En résumé, la littérature sur le sujet nous apprend ceci :

- Par suite de changements d'envergure apportés aux rapports financiers et à la politique publique, la comparaison des revenus actuels avec ceux d'il y a vingt ou trente ans est devenue une tâche beaucoup plus complexe.
- Les changements touchant la politique publique se sont traduits par une complexité accrue, par une plus grande intervention de l'État et par une hausse des coûts.
- On semble avoir porté peu d'attention aux inscriptions à titre de dénominateur ainsi qu'aux différentes définitions et interprétations servant à dénombrer les étudiants, y compris les dénombrements qui rendent compte d'écarts au niveau des disciplines et des programmes.

La principale conclusion à tirer de la revue de la littérature est que, si l'on veut comprendre l'incidence des changements reliés au financement au fil du temps, il faut posséder une connaissance approfondie des changements stratégiques sous-jacents survenus ces 25 dernières années. C'est en gardant ce point à l'esprit que nous avons examiné les données sur le financement et sur les inscriptions.

Deuxième partie

Considérations relatives aux données

Numérateurs et dénominateurs

Ainsi que nous l'avons déjà mentionné, la présente étude porte sur la détermination de données sur le financement et les inscriptions pouvant servir à établir des estimations raisonnables du financement par étudiant au fil du temps. Cela exige d'examiner en détail les données de base concernant le numérateur (revenus) et le dénominateur (inscriptions), ce que nous faisons dans les paragraphes suivants. Le lecteur doit noter que les inscriptions sont un indicateur clé, mais pas le seul indicateur – en particulier dans le cas du secteur universitaire –, de l'activité postsecondaire. Par exemple, au cours de la dernière décennie, les activités de recherche dans les universités ont progressé de façon importante, ce qui a entraîné une modification des charges de travail et a accentué les pressions relatives aux coûts – c'est là un point que nous étudions plus à fond à la troisième partie du rapport.

Les universités de l'Ontario présentent entre elles de nombreuses différences, que l'on pense entre autres à leur emplacement, à leur histoire, à leur éventail de programmes et à la composition de leur population étudiante. Elles ont par contre en commun un système de financement faisant appel à la fois à des fonds publics et à des fonds privés, quoique dans des proportions qui varient nettement selon l'établissement, ce qui tient aux différences touchant les programmes, à l'intensité des activités de recherche et à la présence ou non d'écoles de médecine.

Il est certain que chaque université mènera ses activités en fonction de sa situation particulière. Tout en se conformant aux lois et aux règlements en vigueur ainsi qu'aux exigences d'organismes externes (p. ex., agrément des programmes, Institut Canadien des Comptables Agréés), les universités ont beaucoup de latitude pour exercer leurs activités, selon l'interprétation qui est faite des nombreuses restrictions en vigueur, de sorte qu'il devient très difficile d'énoncer des ensembles de descripteurs systémiques.

Par suite de l'évolution de leurs mandats³, les collèges de l'Ontario en sont venus à différer entre eux sur les plans de la taille et de la complexité. Néanmoins, puisque leur évolution s'est située à l'intérieur d'un système centralisé, leurs pratiques de fonctionnement tendent à se ressembler. Les collèges posent eux aussi des difficultés particulières lorsque l'on veut établir des données uniformes et comparables sur le financement et les inscriptions, mais ces difficultés se situent au niveau du système dans son ensemble plutôt qu'à celui des établissements.

Information financière

Dans le cadre de notre étude, nous utilisons le revenu à titre de numérateur. Mais il faut préciser de quel revenu au juste il est question, et quelles sont ses sources. Lors de l'élaboration du plan de travail du projet, nous comptons utiliser le rapport du COFO-UO

³ On se reportera notamment aux recommandations formulées dans le rapport du Comité consultatif sur l'orientation future de l'éducation postsecondaire (1996) ainsi qu'à la *Loi de 2002 sur les collèges d'arts appliqués et de technologie de l'Ontario*, qui énonçait un mandat élargi pour les collèges.

concernant les universités ontariennes ainsi que l'information financière du MFCU concernant les collèges. Cependant, une première évaluation de ces sources de données a permis d'en constater les limites, entre autres la difficulté de créer des séries chronologiques de données financières (pour les collèges) avant 1991 et le fait que les données ne sont pas disponibles sous forme électronique avant 2000 (universités). Nous avons donc décidé d'examiner d'autres sources de données financières, dont l'Enquête sur l'information financière des universités et collèges (EIFUC), menée conjointement par Statistique Canada et l'Association canadienne du personnel administratif universitaire, les Statistiques financières des collèges communautaires et des écoles de formation professionnelle (FINCOL), préparées par Statistique Canada, de même que les ensembles de données connexes du Système canadien d'information socio-économique (CANSIM) de Statistique Canada. Finalement, nous avons décidé de nous fonder sur les sources prévues dans notre plan de travail initial, mais de centrer l'analyse du revenu sur les subventions de fonctionnement du MFCU et sur les droits de scolarité, à la fois pour les universités et pour les collèges. Pour situer ces décisions dans leur juste contexte, il faut commenter plus en détail les principales sources d'information financière.

Universités

Dans le cas de l'information financière relative aux universités, la principale source de données est constituée des établissements eux-mêmes, qui répondent à l'enquête annuelle menée par Statistique Canada en coopération avec l'ACPAU. Le COFO a recours à une enquête similaire pour recueillir des données financières auprès des universités ontariennes, et une version de l'information relative à l'Ontario est transmise à Statistique Canada afin d'être incorporée à l'EIFUC. L'EIFUC englobe toutes les universités du pays. Toutefois, comme ce ne sont pas toutes les universités qui sont membres de l'ACPAU, le rapport de cette dernière constitue un sous-ensemble de l'information de cette enquête. Par exemple, l'École d'art et de design de l'Ontario fait partie du rapport du COFO, et l'information connexe est incorporée à l'EIFUC. Mais, jusqu'en 2006-2007, elle n'était pas incluse dans le rapport de l'ACPAU parce que ce collège n'était pas membre de l'Association des universités et collèges du Canada (AUCC), ce qui est une condition requise pour être membre de l'ACPAU. Même si rares sont les établissements qui ne sont pas membres, le fait qu'elles soient visées par l'EIFUC signifie que les ensembles de données de Statistique Canada diffèrent de l'information financière présentée dans le rapport de l'ACPAU.

L'information provenant de l'EIFUC-ACPAU est disponible sous forme électronique à partir d'un fichier tenu à jour par l'AUCC depuis le tout début de cette enquête, au commencement des années 1970. De même, les données du rapport du COFO à compter de 2000 sont disponibles sous forme électronique par l'intermédiaire du CUO. Étant donné les similitudes de ces données et de la disponibilité de l'information de l'EIFUC-ACPAU sous forme électronique, nous avons décidé d'évaluer la possibilité de l'utiliser à titre de source de données sur les revenus des universités. Nous avons aussi observé que le recours aux données de cette enquête pourrait faciliter les recherches comparatives interprovinciales dans l'avenir.

L'EIFUC recueille des données sur les revenus et les dépenses selon un modèle simple de comptabilité par fonds. L'extrait suivant du document *Without a Roadmap* (Snowdon, 2005b) explique l'importance de la comptabilité par fonds du point de vue de l'information financière relative aux universités :

Les universités reçoivent des ressources financières provenant de différentes sources – administrations publiques, donateurs privés, étudiants, sociétés, revenus

d'investissement et contrepartie de services rendus. Dans certains cas, les fonds sont réservés à des fins précises. Par exemple, un ancien étudiant peut faire un don en vue de l'octroi d'une bourse. L'université assure l'intendance du don et se conforme aux intentions du donateur. Dès lors, il est clair que ces fonds sont d'un usage restreint; ils entraînent une hausse des ressources financières globales de l'université, mais ils ne peuvent être affectés au paiement des salaires, des frais de services publics, des publications de la bibliothèque ou des travaux d'entretien de bâtiments. Cette règle vaut aussi pour d'autres fonds reçus par les universités. Ainsi les subventions provinciales au titre des immobilisations ne peuvent servir que pour des travaux de construction, de rénovation et de réparation, et elles sont assujetties à des exigences redditionnelles strictes. Les marchés publics et les marchés de recherche conclus avec le secteur privé visent des objectifs précis et l'atteinte de résultats bien définis, de pair avec des exigences de rapport clairement établies. Les subventions de recherche accordées par les conseils subventionnaires fédéraux (CRSNG, IRSC et CRSH) sont similaires en ce sens que les fonds sont fournis pour des fins précises et font l'objet de règles redditionnelles particulières. De plus, les universités (de même que les collèges) offrent des services complémentaires – librairies, résidences, alimentation, stationnement. L'augmentation du nombre d'inscriptions et du coût des services peut s'accompagner d'une hausse des revenus réels. Du fait que bon nombre des « consommateurs » de ces services sont des étudiants, le corps enseignant et les autres employés, les commentaires de ces consommateurs au sujet du niveau, de la qualité et du prix des services tendent à abonder. Au cours des quinze dernières années, beaucoup d'établissements ont adopté des politiques financières faisant en sorte que tous les coûts (directs et indirects) des services complémentaires soient recouverts; de plus, des réserves adéquates ont été constituées afin d'assurer des travaux réguliers d'entretien et de remise en état. Dans certains cas, ces services complémentaires engendrent des « bénéfices » qui sont consacrés à des fins pédagogiques.

De façon à rendre compte des restrictions associées à différentes sources de financement, le secteur universitaire a recours à la comptabilité par fonds :

À des fins de comptabilité et de déclaration, les ressources sont classées par fonds en tenant compte des activités et des objectifs précis des pourvoyeurs de fonds ainsi qu'en conformité avec les règles, les restrictions, les limites et les directives imposées par des instances extérieures ou par les instances dirigeantes de l'établissement.⁴

Ainsi, une université peut obtenir des revenus additionnels imputables à des « fonds » donnés qui se rattachent à des fins précises, mais ce, sans pour autant que ses revenus augmentent de façon appropriée en vue d'assumer le coût de ses activités de base – les salaires des enseignants et des autres employés, le chauffage, l'électricité, les services d'aqueduc, les achats de la bibliothèque, la technologie de l'information, les services aux étudiants et l'ensemble des dépenses de fonctionnement servant à assurer le bon déroulement des activités de l'établissement⁵.

⁴ Association canadienne du personnel administratif universitaire, *Information financière des universités et collèges, Brochure explicative*, (2000-2001), p. 4.

⁵ Les établissements appliqueront aussi des restrictions à certains fonds pour constituer des réserves, souvent en prévision de dépenses importantes de nature cyclique (p. ex., infrastructure de technologie de l'information, projets d'entretien d'immobilisations).

Les universités (et les collèges) reçoivent des fonds destinés aux activités de base. Ces fonds – surtout les subventions de fonctionnement provinciales et les droits de scolarité – ont pour objet d'appuyer les activités d'enseignement de nature générale et sont souvent l'élément central du budget de fonctionnement annuel. [TRADUCTION]

Le graphique suivant résume les catégories de « fonds » utilisées par les universités; il donne une idée générale de la taille de chaque fonds en Ontario et expose brièvement les principales activités associées à chaque fonds ainsi que les principales sources de revenus. Cette information provient du *Financial Report of Ontario Universities* du COFO-UO pour 2007-2008 (document disponible sur le site Web du CUO).

	Fonds utilisables		Fonds utilisables			Fonds à capital permanent
	Sans restriction		sous réserve de certaines restrictions			
	Fonctionnement général	Services complémentaires	Fiducie	Recherche commanditée	Immobilisations	Fonds de dotation
2007-2008 Revenus (milliers de dollars) (Rapport du COFO)	6 341 246	847 232	434 890	Entités consolidées 1 613 345 Entités non consolidées 808 268	576 526	102 116
Activités principales	Activités de base (enseignement/recherche)	Résidences Alimentation	Dotation : chaires Dotation : séries de	Projets de recherche Instituts et centres de recherche	Nouvelles constructions Rénovation Réparations importantes	Dotation : aide aux étudiants Dotation : chaires
Principales sources de revenus	Facultés/écoles Services de soutien Administration Droits de scolarité Subventions provinciales	Librairie Stationnement Droits d'utilisation	conférences Services connexes Dotation Fondations de revenu	Subventions des trois conseils subventionnaires Marchés de l'État Fondations Marchés avec l'industrie	Dons Subventions gouv.	Dons Revenus d'investissement

* La mention « Entités consolidées » désigne toutes les entités visées par les états financiers consolidés de l'établissement, tandis que la mention « Entités non consolidées » comprend essentiellement les hôpitaux et les autres établissements de santé qui ne font pas partie des activités financières de l'université mais où des fonds de recherche d'une faculté universitaire peuvent être utilisés. Ces fonds ne sont pas inclus dans les états financiers de l'université, même s'ils figurent dans les documents du COFO et l'EIFUC-ACPAU.

En vue de déterminer les fonds pertinents aux fins du présent rapport, nous avons su dès le départ que nous devions mettre l'accent sur les fonds de fonctionnement, étant donné qu'ils représentent la très grande majorité des fonds utilisables sans restriction.

Concernant l'EIFUC, il faut mentionner certaines limites touchant l'information de cette enquête, que ce soit ponctuellement ou au fil du temps. Même si cette information peut faire l'objet d'un rapprochement avec les états financiers vérifiés, il demeure que le but de l'EIFUC est de recueillir des données sur les revenus et les dépenses de toutes les universités publiques du

pays selon des modalités permettant de faire certaines comparaisons entre établissements et entre provinces. Les universités s'efforcent de se conformer au modèle redditionnel de l'EIFUC même si la structure organisationnelle utilisée aux fins de l'enquête ne concorde pas nécessairement avec la leur, ce qui peut tenir à différentes raisons, par exemple le degré de centralisation ou de décentralisation d'un établissement. De plus, l'EIFUC prend en compte le fait que les établissements utilisent des pratiques opérationnelles différentes, ce qui peut avoir des répercussions sur la comparabilité de l'information, que ce soit entre établissements ou au fil du temps. La méthode à utiliser pour faire rapport sur les revenus et les dépenses donne lieu à différentes interprétations, chacune de ces interprétations convenant à l'établissement qui doit produire des rapports; cependant, ces différences soulèvent la possibilité de variations *entre* établissements au chapitre des rapports. Également, l'EIFUC est fondée sur des conventions comptables approuvées par l'ICCA, mais ce dernier accorde une certaine latitude pour l'application de ces conventions (par exemple, jusqu'à tout récemment, les investissements pouvaient être comptabilisés à leur valeur comptable ou à leur valeur marchande), ce qui peut conduire à des différences qui influenceront sur la comparabilité de l'information relative aux établissements.

Vers la fin des années 1990, un certain nombre de changements ont été apportés à l'EIFUC pour que celle-ci concorde avec les nouvelles exigences de l'ICCA concernant les organismes à but non lucratif et pour mettre à jour l'Enquête afin qu'elle rende compte de l'évolution de la situation des établissements (par exemple, un recours accru à la mobilisation de ressources financières et un intérêt plus grand pour des catégories fonctionnelles, comme les relations externes)⁶. Au bout de quelques années, les utilisateurs du rapport de l'ACPAU ont compris que les changements d'ordre redditionnel et comptable, jumelés à l'instauration de nouveaux mécanismes de financement fédéraux et provinciaux avaient eu pour effet :

[...] de créer des ruptures au niveau des tendances historiques. Au niveau agrégé, cela a eu comme résultat la présentation d'information financière ne concordant pas avec celle des années antérieures, d'où l'absence de données financières relatives aux universités qui soient uniformes et comparables au fil du temps..⁷ [TRADUCTION]

L'ACPAU a mis sur pied un groupe de travail afin d'examiner la question; à la fin de 2004, ce groupe de travail a déposé son rapport, dans lequel il mentionnait quatre facteurs influant sur la comparabilité de l'information financière :

- i. les écarts survenus au fil du temps et les changements apportés aux exigences de l'ICCA qui ont été commentés et examinés par l'ACPAU puis intégrés à ses lignes directrices;
- ii. les écarts survenus au fil du temps par suite de l'évolution de la politique publique fédérale/provinciale ou en raison de différences entre les régimes de financement des provinces;
- iii. les écarts survenus au fil du temps au niveau des établissements en raison de la modification de la définition du fonds de fonctionnement général;

⁶ Des changements ont été apportés au rapport du COFO-UO pour des raisons similaires en 1998-1999.

⁷ *Report of the Task Force on the Review of CAUBO Financial Reporting*, novembre 2004, p. 2.

- iv. les écarts touchant l'interprétation et la mise en application des lignes directrices par les établissements, et les écarts découlant de l'évolution des activités des universités.⁸

Pour bien comprendre la signification des constatations du groupe de travail, il faut examiner chacun de ces facteurs et les envisager dans le contexte ontarien. Précisons également que le COFO et l'ACPAU ont déployé de grands efforts pour donner suite aux préoccupations relatives aux écarts dans les rapports depuis que le groupe de travail a achevé ses travaux, en 2004.

j) Écarts survenus au fil du temps et changements apportés aux exigences de l'ICCA qui ont été commentés et examinés par l'ACPAU puis intégrés à ses lignes directrices

En 1999-2000, l'ACPAU et Statistique Canada ont apporté divers changements à l'EIFUC, notamment le passage de chiffres nets à des chiffres bruts en ce qui touche les ventes de services et le recouvrement des coûts. Auparavant, les universités devaient fournir les chiffres sur ces ventes et les recouvrements de coûts à l'externe après imputation des postes de dépenses connexes. Aux fins de la présentation du revenu brut, les ventes sont déclarées séparément des coûts correspondants. La déclaration des revenus bruts plutôt que des revenus nets se traduit par une hausse apparente des revenus, alors qu'en réalité rien n'a changé – les ressources des établissements sont exactement les mêmes, mais elles sont présentées de façon différente. Par suite de ce changement, il a semblé y avoir des nouveaux revenus de 315 millions de dollars en 1999-2000 à l'échelle du Canada, dont 54 millions en Ontario. Les dépenses ont elles aussi été présentées en chiffres bruts.

Tout changement de ce genre entraîne en soi des problèmes redditionnels pour certains établissements dont les systèmes financiers et les pratiques opérationnelles ne concordent pas avec les exigences de l'ACPAU. En Ontario, le COFO a apporté un changement en 1998-1999 afin que l'on passe des chiffres nets aux chiffres bruts à l'égard de tous les revenus. Ce changement s'appliquait notamment aux droits divers, ce qui explique une part importante de la hausse de 60 millions de dollars de ce poste de revenu de 1997-1998 à 2000-2001. On trouvera à l'annexe D un examen plus détaillé des droits divers.

Les différences touchant les pratiques comptables ont aussi des effets sur l'information provenant de l'EIFUC-ACPAU. Ainsi que cela est indiqué dans les lignes directrices émises chaque année dans le cadre de l'EIFUC, « [m]ême les lignes directrices les plus rigoureuses ne pourraient pas éliminer les différences auxquelles donne lieu l'utilisation de méthodes comptables différentes ». À titre d'exemple, un certain nombre d'établissements ont modifié leur constatation des investissements, passant de la *valeur comptable* à la *valeur marchande*, et ils ont comptabilisé les changements annuels de la valeur marchande à titre de revenus. D'autres établissements continuent d'utiliser la valeur comptable, et la constatation du revenu d'investissement annuel correspond uniquement au revenu (intérêts et dividendes) réalisé au cours de l'année. Ces différences comptables donnent lieu à de profondes ruptures dans les données (revenu d'investissement) au fil du temps et ont des répercussions lorsque l'on veut faire des comparaisons entre établissements.

⁸ *Ibid.*, p. 3.

ii) Écarts survenus au fil du temps en raison de modifications de la politique publique fédérale et provinciale ou de différences touchant les régimes de financement provinciaux

La deuxième de ces catégories de changements englobe cinq éléments bien précis en Ontario.

En premier lieu, à compter de 1996, le gouvernement ontarien a exigé l'apport d'un changement en ce qui a trait à l'aide accordée aux étudiants au titre de la hausse des droits de scolarité. Cette année-là, les collèges et les universités ont dû constituer une réserve égale à 10 % de la hausse des droits de scolarité afin d'offrir une aide aux étudiants. L'année suivante, le pourcentage des droits de scolarité devant être imputé à cette réserve est passé à 30 %. Cela a eu pour résultat qu'une part de la hausse des revenus tirés des droits de scolarité a été réservée pour l'aide aux étudiants au lieu d'être affectée aux dépenses de fonctionnement de base. Le tableau suivant indique le montant des revenus reliés aux droits de scolarité qui a été réservé pour l'aide aux étudiants⁹.

Tableau 1 – Exigence de constitution d'une réserve à même les revenus tirés des droits de scolarité

Exerc. se terminant en	Collèges	Universités
1997	2 824 805 \$	11 800 000 \$
1998	9 390 195 \$	31 199 820 \$
1999	17 294 719 \$	53 302 664 \$
2000	27 579 406 \$	80 461 913 \$
2001	36 225 772 \$	92 888 491 \$
2002	34 506 193 \$	106 188 479 \$
2003	40 792 492 \$	119 612 834 \$
2004	45 929 909 \$	136 624 810 \$
2005	41 586 642 \$	136 598 724 \$
2006	46 776 550 \$	136 722 140 \$
2007	42 028 725 \$	140 711 903 \$
2008	42 677 968 \$	141 815 999 \$

Sources :

Exercice 1997 – Université : CUO, document sur les ressources.

Exercice 1997 – Collèges : Collèges Ontario, *Environmental Scan 2008*, calculs présentés à l'annexe 2.

Exercices 1998 à 2008 – Calculs spéciaux, Ministère de la Formation et des Collèges et Universités, unité des finances des collèges et unité des finances des universités, Direction des finances et de la gestion de l'information du secteur postsecondaire.

En deuxième lieu, au milieu des années 1990, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a entamé des négociations en vue du recours à d'autres régimes de financement dans certaines universités. Ce financement remplaçait tout simplement les sommes versées auparavant aux médecins par ce ministère. Résultat : il y a eu une hausse du revenu universitaire déclaré (et des dépenses) découlant uniquement d'une modification de la pratique

⁹ Plus récemment, l'exigence d'établissement d'une réserve a été remplacée par la Garantie d'accès aux études (GAE).
https://osap.gov.on.ca/fre/not_secure/Access_Guarantee_12.htm

de financement utilisée par le gouvernement. Des mesures ont été prises récemment pour corriger cette anomalie redditionnelle. Cela dit, le fichier historique ne change pas.

En troisième lieu, à partir de 1999, le CRSH et le CRSNG ont versé les fonds destinés aux bourses aux étudiants par l'entremise des universités. Auparavant, les bourses étaient attribuées directement aux étudiants. Le résultat fut une hausse du revenu et des dépenses des universités, là encore en raison uniquement d'un changement d'ordre administratif. La présentation de ces sommes dans les rapports semble avoir varié : certains établissements ont au départ imputées au fonds fiduciaire et d'autres, au fonds de recherche commanditée.

En quatrième lieu, pour reprendre un extrait de la section *Caveat on Comparisons of Historical COFO-UO Financial Data* des lignes directrices du COFO aux fins de rapport :

Des programmes comme le PAPA (Programme d'accès aux perspectives d'avenir) exigent l'apport de **fonds de contrepartie du secteur privé**, ce qui entraîne une hausse ponctuelle à la fois du revenu et des dépenses. De plus, une part de ces ressources est accordée en nature et ne peut, ni ne doit, être assimilée à des ressources additionnelles comme les fonds de fonctionnement fournis par l'État ou les droits de scolarité perçus. Par définition, les dons en nature constituent la forme de contribution dont l'utilisation est la plus *restreinte*, ne pouvant faire l'objet d'aucune utilisation discrétionnaire.¹⁰ [TRADUCTION]

En cinquième lieu, l'apparition d'enveloppes beaucoup plus ciblées et, lors des dernières années, d'affectations non renouvelables en fin d'exercice a ajouté encore à la complexité des opérations financières et des rapports financiers (ces questions sont commentées dans la suite du rapport).

iii) Écarts entre établissements au fil du temps en raison de la modification de la définition du fonds général de fonctionnement

Les changements entrant dans cette catégorie, par suite de l'élargissement de la définition du fonds de fonctionnement, ont été apportés dans certains établissements afin de rendre compte plus en détail de la situation financière des universités aux fins de budgétisation, de planification et de comptabilité.¹¹ Ces changements ont coïncidé avec un recours accru aux revenus de dotation et aux revenus d'investissement aux fins des activités de base ainsi qu'avec la modification des exigences de rapport de l'ICCA au chapitre des fonds utilisables sans restriction ou sous réserve de certaines restrictions. Essentiellement, certains revenus et certaines dépenses affectés auparavant au fonds en fiducie ont commencé à être imputés au fonds de fonctionnement. Résultat : une hausse des revenus de fonctionnement et des dépenses de fonctionnement attribuable exclusivement à un changement des modalités de rapport des établissements.

¹⁰ COFO-UO, *Reporting Guidelines, 2007-08*, juin 2008, p. 38.

¹¹ L'établissement du classement des universités de Maclean's et l'utilisation d'indicateurs financiers faisant appel à des mesures fondées sur les dépenses de fonctionnement sont d'autres facteurs qui ont influé sur cette décision.

iv) Différences touchant l'interprétation et la mise en œuvre des lignes directrices par les établissements, ou différences attribuables à l'évolution des activités des universités

En Ontario, les modifications importantes des pratiques de financement (comme l'instauration de nouvelles subventions) sont généralement examinées par le Council of Finance Officers (COFO) du Conseil des universités de l'Ontario (CUO), le but étant de déterminer la meilleure façon de rendre compte de ces modifications. Le traitement de certains montants peut néanmoins varier en raison d'un retard avant les annonces de la part du gouvernement, ou encore parce que la modification n'est pas suffisamment importante pour justifier un examen. L'expansion des subventions ciblées et des subventions accordées à des fins spéciales pourrait conduire à un traitement distinct de ces fonds, tout dépendant de l'interprétation que feront les établissements des restrictions applicables à l'usage pouvant en être fait. Dans certains cas, une subvention ciblée pourra être classée à titre de fonds dont l'utilisation est assortie de restrictions, et être imputée au fonds fiduciaire. Lorsqu'il devient évident qu'une telle pratique diverge de celle adoptée par d'autres établissements, un changement peut être apporté dans les rapports. Toutefois, ainsi que nous l'avons indiqué précédemment au sujet des autres régimes de financement, le fichier historique n'est pas modifié.

L'évolution des activités des universités peut prendre par exemple la forme d'une expansion des activités ne donnant pas lieu à des crédits, ce qui soulèvera des questions au sujet de la meilleure manière de rendre compte des revenus et des dépenses connexes. Depuis le début des années 1980, les activités ne donnant pas lieu à des crédits dans les universités ontariennes ont connu une progression importante, leur valeur passant de quelque 10 millions à plus de 115 millions de dollars, ce qui tient pour une bonne part à l'accroissement des activités d'éducation permanente dans certains établissements. Cette forte augmentation des revenus est imputée à un poste distinct du fonds de fonctionnement, mais ces ressources sont surtout affectées aux coûts découlant de la hausse des activités. Autrement dit, les fonds en question ne servent pas directement à des fins reliées aux activités de base des universités et aux étudiants inscrits à des programmes menant à l'obtention d'un grade ou d'un diplôme. De plus, si l'on se fie aux données de l'EIFUC, il semble y avoir des différences dans les rapports au fil du temps. Certains établissements ont pu déduire les droits en question de leurs coûts et peut-être aussi avoir assimilé ces droits à un revenu tiré de la vente de services, tandis que d'autres les auront comptabilisés à titre de droits de scolarité. Enfin, ainsi que nous l'indiquons dans la suite du rapport, il semble que les établissements n'ont pas tous utilisé la même pratique pour la constatation des inscriptions et des droits associés aux cours de qualification additionnelle (QA) à partir du milieu des années 1990. Ce changement opérationnel dans les établissements a contribué à l'augmentation substantielle des revenus tirés des droits de scolarité pour les cours sans unité, ce qui a contrebalancé en partie la réduction des subventions de fonctionnement accordées par la province.

Ces exemples de changements redditionnels qui influent sur la comparabilité de l'information relative aux revenus au fil du temps ont pour seul but de faire comprendre à quel point il importe d'examiner avec soin l'information financière avant de conclure qu'elle reflète réellement une hausse du revenu disponible d'une année sur l'autre. Tant les données recueillies chaque année dans le cadre de l'EIFUC-ACPAU que celles du rapport du COFO font l'objet de mises en garde importantes et détaillées qui doivent être étudiées soigneusement par tous les utilisateurs. Les effets des changements touchant les rapports sont exposés de façon particulièrement claire dans le rapport du COFO :

Le lecteur qui souhaite effectuer des comparaisons sur un certain nombre d'années à partir des données du COFO-UO doit faire preuve de prudence – en effet, une fraction importante de la hausse apparente du revenu de fonctionnement et des dépenses connexes n'est en fin de compte attribuable qu'au reclassement de sommes auparavant imputées à d'autres fonds ou s'explique par des changements relatifs à la présentation de l'information financière.¹² [TRADUCTION]

Il existe deux sources de revenus importantes – les subventions de fonctionnement provinciales accordées par le MFCU et les droits de scolarité perçus auprès des étudiants inscrits à des programmes conduisant à l'obtention d'un grade ou d'un diplôme – qui sont suffisamment comparables pour que l'on puisse procéder à une analyse de séries chronologiques au regard des programmes menant à un grade ou à un diplôme et des services connexes. Ces deux sources de revenus ont représenté au total environ 95 % des revenus de fonctionnement dans les années 1980, 90 % dans les années 1990 et 86 % à l'heure actuelle.

Les autres sources de revenus de fonctionnement, qui représentent actuellement environ 14 % de l'ensemble de ces derniers, se composent des droits divers, des revenus d'investissement, de subventions fédérales, de subventions accordées par d'autres ministères provinciaux et de dons. Les modifications apportées aux exigences de rapport, dont nous avons fait mention précédemment, sont à l'origine de la plus grande partie de la hausse relative de ces autres revenus au fil du temps; le reste tient aux efforts des établissements pour diversifier leurs sources de revenus, les revenus en question étant toutefois souvent réservés ou affectés uniquement à des fins spéciales.

Après avoir passé en revue les mises en garde et étudié en détail les sources de revenus ainsi que l'information de l'EIFUC-ACPAU et du COFO-UO, et nous fondant sur notre connaissance approfondie des activités des établissements, nous avons pris les décisions suivantes concernant la compilation de l'information financière historique :

- Les revenus tirés des subventions provinciales comprendront uniquement les subventions de fonctionnement du MFCU.
- Les subventions fédérales au titre des activités de fonctionnement, par exemple les subventions versées par Santé Canada, ne sont pas incluses dans le fonds de fonctionnement, puisqu'elles sont davantage assimilables à un fonds fiduciaire dont l'utilisation est restreinte à des fins particulières.
- On retranchera des revenus tirés des droits de scolarité les sommes réservées à des fins spéciales par l'État.
- Les revenus provenant des droits de scolarité excluent les droits au titre d'activité ne donnant pas lieu à des crédits, étant donné que ces revenus ne sont pas affectés directement à des activités de base ni aux étudiants inscrits à des programmes menant à un grade ou à un diplôme (soit le dénominateur de notre équation), sans compter la possibilité qu'il y ait des différences dans la déclaration de cette information.
- Les revenus tirés des droits divers sont exclus pour différentes raisons, par exemple :
 - i) certains de ces droits (y compris les hausses connexes) sont assujettis à des règlements gouvernementaux (et parfois à l'approbation des étudiants); ii) les droits doivent être utilisés pour assumer des dépenses précises selon une formule de

¹² COFO-UO, *Ibid.*, p. 36.

recouvrement des coûts; iii) il semble exister une nette rupture dans les rapports en raison du passage de la présentation de chiffres nets à la présentation de chiffres bruts (on trouvera à l'annexe D un examen plus détaillé de cette catégorie de revenus).

- Les autres revenus (ventes de services, revenus divers et revenus d'investissement) sont exclus en raison de différences comptables entre établissements ou d'un manque d'uniformité dans les rapports.

Même si elles sont comptabilisées à titre de revenus dans le fonds de recherche commanditée, les sommes associées au Programme des coûts indirects (PCI) et du Programme des chaires de recherche du Canada (PCRC) seront intégrées à l'équation dans le cadre d'une analyse distincte présentée plus loin. Ces sommes présentent de l'intérêt parce qu'elles sont considérées par certains comme constituant dans les faits des revenus de fonctionnement destinés à appuyer les activités de base des universités.

Étant donné l'importance accordée à deux grandes sources de revenus (subventions de fonctionnement provinciales et droits de scolarité), nous avons décidé d'utiliser le rapport du COFO à titre de principale source d'information financière, car on y trouve des données plus détaillées sur les subventions du MFCU ainsi que des données historiques portant sur toutes les universités ontariennes – quoique sur support papier seulement avant 2000. Au contraire, l'information provenant de l'EIFUC-ACPAU combine l'ensemble du soutien provincial, ce qui limite sensiblement la comparabilité des données; certaines subventions importantes accordées en Ontario (ainsi que dans d'autres provinces) ne devraient pas être prises en compte lorsque l'on fait des comparaisons portant sur le financement par étudiant¹³. En outre, comme nous l'avons déjà dit, le rapport de l'ACPAU n'inclut que depuis tout récemment l'EADO (de même que l'IUTO et la NOSM). Les revenus provenant du PCI et du PCRC sont déclarés de façon séparée à la fois dans l'EIFUC-ACPAU et dans le rapport du COFO.

Enfin, il faut mentionner que le rapport du COFO contient des données *consolidées* sur les universités de l'Ontario, de sorte que l'information financière englobe les établissements fédérés et affiliés. L'EIFUC-ACPAU recueille des données auprès des établissements fédérés et affiliés, qui sont considérés comme des entités distinctes aux fins de la présentation de l'information. Cela signifie que l'information relative à ces établissements dans l'EIFUC-ACPAU doit être combinée avec celle sur l'université à laquelle ils sont rattachés pour que l'on ait un aperçu complet de la situation financière.¹⁴.

Collèges

La principale source d'information financière sur les collèges est le Système d'information financière des collèges (SIFC) du Ministère de la Formation et des Collèges et Universités (MFCU). Voici un extrait d'un plan financier collégial annuel récent :

¹³ Le rapport du COFO sert de point de référence aux fins du déroulement de l'EIFUC-ACPAU dans le cas des universités de l'Ontario. De fait, les deux rapports sont très similaires, en dépit de certaines différences ayant trait au traitement des recouvrements de coûts et des ventes de services, des emprunts et des paiements forfaitaires. Ces différences sont prises en compte dans la présentation du COFO à Statistique Canada et à l'ACPAU. Cela veut néanmoins dire que l'information financière sur les établissements (de même que les données récapitulatives agrégées) figurant dans le rapport du COFO n'est pas forcément la même que celle que l'on retrouve dans le rapport de l'EIFUC-ACPAU.

¹⁴ On observera que la mise en garde générale présentée dans le rapport du COFO aborde notamment ce point : « L'information financière déclarée par les universités et collèges affiliés et fédérés (volume II) ne peut être ajoutée à celle fournie par les universités (volume I) sans que l'on y apporte au préalable certains ajustements. Ces ajustements ont été apportés aux fins des tableaux récapitulatifs consolidés et de la déclaration du revenu total et des dépenses totales de chaque université et de ses collèges affiliés tels que présentés dans le *Compendium of Statistical and Financial Information*. » [TRADUCTION]

Les revenus du Collège sont répartis en quatre segments aux termes des exigences de rapport énoncées par le Ministère. Il s'agit des subventions et des remboursements, des droits de scolarité des étudiants et des autres droits, des services complémentaires, et des autres sources de revenus. Chaque segment se subdivise en différentes catégories dans le rapport sur les revenus budgétaires. Les revenus en capital sont comptabilisés de manière à correspondre à la dépréciation de l'immobilisation à laquelle ils sont rattachés.¹⁵ [TRADUCTION]

Les exigences de rapport établies par le MFCU se reflètent dans la structure du SIFC, qui est suffisamment détaillé pour faire état des revenus tirés des droits de scolarité selon la catégorie de programmes et pour établir une distinction entre les subventions de fonctionnement provinciales et les subventions réservées à des programmes de formation professionnelle, à des programmes d'apprentissage et à d'autres programmes connexes. Le SIFC sert aussi à vérifier l'information préparée par les collèges aux fins de l'enquête Statistiques financières des collèges communautaires et des écoles de formation professionnelle (FINCOL) de Statistique Canada; le MFCU fournit l'information aux fins de l'enquête pour le compte des collèges de l'Ontario. Cette enquête est une source de données financières sur les collèges, mais ces données ont certaines limites qui sont commentées en détail à l'annexe A.

Dans le cadre de notre rapport, nous avons jugé nécessaire de nous concentrer sur un sous-ensemble de l'information financière du SIFC qui comprend les inscriptions et les programmes de niveau postsecondaire à temps plein et à temps partiel ainsi que les programmes courts avec droits de scolarité et les inscriptions correspondantes. Par conséquent, nous avons exclu les revenus provenant des droits de scolarité (et les inscriptions connexes) au titre de programmes de formation professionnelle, de métiers et d'éducation permanente. En outre, puisque le système d'inscription des collèges ne rend pas compte des étudiants « non admissibles » (par exemple les étudiants étrangers) et que ceux-ci ne sont par le fait même pas incorporés au dénominateur, les droits correspondants sont exclus du numérateur. Enfin, étant donné que l'on ne disposait pas de données récapitulatives détaillées sur les subventions du MFCU depuis 2004, nous avons utilisé l'information sur ces subventions qui est présentée dans le document *Environmental Scan, 2008* de Collèges Ontario.¹⁶

Afin de mieux situer en perspective les rajustements précédents, précisons que les revenus totaux des collèges en 2007-2008 sont estimés à 2,6 milliards de dollars, déduction faite des revenus tirés des services complémentaires. Les subventions de fonctionnement du MFCU et les droits de scolarité prévus par règlement au titre des inscriptions à temps plein et à temps partiel ainsi que des inscriptions aux programmes courts avec droits de scolarité, y compris les programmes à recouvrement des coûts supplémentaires, se chiffrent à environ 1,65 milliard de dollars. L'écart s'explique par les droits de scolarité des étudiants étrangers (100 millions de dollars), les autres droits perçus auprès des étudiants (115 millions), l'amortissement des apports reportés (90 millions), les revenus divers (135 millions), les services à contrat (70 millions), les droits de scolarité au titre de programmes non financés et de programmes d'apprentissage (65 millions), les subventions au titre des installations, des impôts municipaux et de la formation d'apprenti (275 millions), les transferts à même des fonds affectés (40 millions) ainsi que les dons et les revenus d'investissement (35 millions).

¹⁵ Niagara College, *Annual Business Plan 2009-2010*, 16 avril 2009, p. 22.

¹⁶ La comparaison de l'information de Collèges Ontario sur les subventions et de celle relative aux subventions du MFCU avant 2004-2005 montre que les chiffres de Collèges Ontario sont très semblables à ceux du MFCU que l'on retrouve dans le SIFC.

Les subventions au titre des programmes conjoints de sciences infirmières ne sont pas prises en compte dans le calcul des revenus provenant de subventions. Les modalités prévues par ces programmes sont fort complexes et amènent les établissements à prendre des arrangements adaptés à leur situation particulière. Cela dit, dans chaque cas, les subventions de fonctionnement sont affectées aux partenaires collégiaux, à qui il incombe de répartir les fonds entre les collèges et les universités participants¹⁷. Les revenus combinés (subventions de fonctionnement et droits de scolarité) sont partagés selon une formule négociée, mais ils sont constatés à titre de revenus conformément aux conventions de l'ICCA. De ce fait, tout dépendant de l'entente négociée, les revenus provenant de subventions peuvent être constatés par le collège, ceux tirés des droits de scolarité, par l'université, et le montant net négocié peut être imputé aux autres revenus à la fois par le collège et par l'université. De telles modalités doivent être conformes aux exigences de l'établissement, mais elles donnent lieu à un décalage lorsque l'on examine les numérateurs et les dénominateurs.

Le **tableau 2** donne un aperçu des revenus de fonctionnement des universités de 1979-1980 à 2007-2008. Le **tableau 2a** fait état des principales sources de revenus en pourcentage des revenus totaux. Au cours de la période examinée, la proportion des revenus que constituent les subventions provinciales est passée de 80 % à 50 %, tandis que celle représentée par les droits de scolarité a grimpé de 14 % à 37 %. Tous les autres revenus – droits divers, revenus d'investissement, dons, subventions reçues d'autres ministères et organismes provinciaux et d'autres ordres de gouvernement, autres revenus – ont augmenté, passant de 6 % à 14 %, ainsi que nous l'avons déjà mentionné (précisons que, les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué). Le **tableau 2b** porte exclusivement sur les subventions de fonctionnement du MFCU et sur les revenus tirés des droits de scolarité.

¹⁷ Ministère de la Formation et des Collèges et des Universités, *Ontario Operating Funds Distribution Manual*, décembre 2004 p. 14.

Tableau 2 – Revenus de fonctionnement des universités de l’Ontario (milliers de dollars)																		
Exercice	Formule de base	Formule de financement additionnel	Autres subventions du MFCU	Autres subventions provinciales	Total des subventions de l’Ontario	Subventions fédérales	Subventions municipales	Autres subventions	Droits de scolarité, cours donnant droit à des crédits	Droits divers	Emprunts	Dons	Subventions et marchés non gouv.	Ventes de services	Revenus d’invest.	Revenus divers	Virements entre fonds	Total des revenus de fonct.
1980	766 597	11 112	10 816	3 548	792 073	115	251	0	142 318	9 275	0	5 275	n/a	15 585	18 117	4 612	6 110	993 731
1981	822 316	11 538	10 510	3 737	848 101	142	245	11	167 727	10 521	0	5 338	n/a	0	20 469	6 782	8 743	1 068 079
1982	906 366	12 728	10 954	3 673	933 721	197	242	7	201 007	11 516	0	5 490	n/a	0	27 229	6 305	10 482	1 196 196
1983	1 018 093	14 234	11 008	11 631	1 054 966	142	232	15	247 808	15 565	0	6 449	n/a	0	23 793	9 261	15 789	1 374 020
1984	1 094 742	15 396	22 803	6 747	1 139 688	243	235	14	276 102	17 358	0	6 746	n/a	0	24 580	11 472	4 632	1 481 070
1985	1 162 063	20 437	11 433	7 003	1 200 936	360	389	269	293 327	18 153	0	6 716	n/a	0	29 755	14 364	1 349	1 565 618
1986	1 217 784	21 597	17 839	10 144	1 267 364	918	291	965	307 678	21 634	0	8 659	n/a	0	28 230	16 020	1 436	1 653 195
1987	1 266 588	22 685	64 212	8 669	1 362 154	1 400	216	1 150	320 732	23 650	0	7 416	2 363	0	27 955	16 007		1 763 043
1988	1 317 516	58 653	84 343	11 174	1 471 686	1 548	83	1 558	343 728	22 240	0	8 115	2 574	0	28 854	16 830		1 897 216
1989	1 425 626	70 542	70 823	11 952	1 578 943	1 422	98	1 020	379 690	25 324	0	8 649	2 831	0	34 481	16 748		2 049 206
1990	1 479 875	129 459	78 726	13 075	1 701 135	1 674	79	1 369	421 021	27 639	0	9 336	3 091	0	42 955	23 016		2 231 315
1991	1 549 527	178 762	104 884	13 575	1 846 748	2 296	84	1 549	474 561	32 645	0	8 905	3 318	0	44 530	26 984		2 441 620
1992	1 668 935	205 274	85 769	18 031	1 978 009	2 113	115	1 095	532 429	39 238	0	9 665	10 635	0	43 464	28 993		2 645 756
1993	1 685 472	213 489	119 883	16 826	2 035 670	5 067	62	1 458	596 665	44 626	0	13 173	4 810	0	51 079	30 805		2 783 415
1994	1 576 665	210 276	105 066	17 071	1 909 078	4 556	57	658	630 966	64 984	0	11 979	5 740	0	49 213	28 127		2 705 358
1995	1 531 332	205 534	114 238	25 369	1 876 473	3 762	12	502	677 179	74 938	0	14 251	7 713	0	46 649	32 668		2 734 147
1996	1 496 658	207 075	109 957	57 637	1 871 327	3 555	27	309	744 393	73 072	0	21 599	8 119	0	53 666	33 588		2 809 655
1997	1 411 787	137 622	6 332	55 012	1 610 753	2 678	22	102	846 891	82 872	0	30 799	0	0	54 239	43 948		2 672 304
1998	1 403 375	140 783	5 567	53 900	1 603 625	2 422	12	236	920 047	90 549	0	33 854	0	0	60 290	43 213		2 754 248
1999	1 407 502	172 351	6 109	56 256	1 642 218	2 736	29	230	1 025 491	123 540	0	32 252	0	0	63 994	49 686		2 940 176
2000	1 459 157	177 541	6 722	67 081	1 710 501	4 606	45	1 132	1 179 444	148 620	0	45 680	0		82 313	71 446		3 243 787
2001	1 463 236	234 805	4 760	95 643	1 798 444	6 207	28	457	1 271 826	149 437	0	45 254	0	0	101 209	83 499		3 456 361
2002	1 513 304	235 695	8 514	100 334	1 857 847	7 939	45	510	1 406 606	161 962	0	31 039	0	0	70 904	106 123		3 642 975
2003	1 542 246	353 267	13 640	103 446	2 012 599	5 677	45	806	1 593 702	186 467	0	32 404	0	0	18 927	131 997		3 982 624
2004	1 666 338	495 875	15 739	105 664	2 283 616	5 740	73	1 387	1 834 014	222 876	0	31 579	0	0	94 706	128 971		4 602 962
2005	1 839 371	504 123	18 296	113 015	2 474 805	5 923	317	1 353	1 939 815	256 255	0	65 012	0	0	93 189	150 052		4 986 721
2006	2 013 399	625 865	26 962	132 532	2 798 758	11 551	1 032	2 178	2 041 403	281 297	0	58 088	0	0	111 384	138 498		5 444 189
2007	2 022 858	984 211	36 785	72 084	3 115 938	13 024	366	1 948	2 169 163	321 677	0	66 745	0	0	181 786	124 551		5 995 198
2008	2 083 951	935 037	0	85 619	3 104 607	16 424	473	2 632	2 298 593	345 155	98 100	70 639	0	0	137 864	115 249		6 189 736

Tableau 2a – Revenus de fonctionnement des universités de l'Ontario, par source

Exercice	Subventions provinciales	Droits de scolarité, cours donnant droit à des crédits	Autres droits	Autres revenus	Total
1980	80 %	14 %	1 %	5 %	100 %
1981	79 %	16 %	1 %	4 %	100 %
1982	78 %	17 %	1 %	4 %	100 %
1983	77 %	18 %	1 %	4 %	100 %
1984	77 %	19 %	1 %	3 %	100 %
1985	77 %	19 %	1 %	3 %	100 %
1986	77 %	19 %	1 %	3 %	100 %
1987	77 %	18 %	1 %	3 %	100 %
1988	78 %	18 %	1 %	3 %	100 %
1989	77 %	19 %	1 %	3 %	100 %
1990	76 %	19 %	1 %	4 %	100 %
1991	76 %	19 %	1 %	4 %	100 %
1992	75 %	20 %	1 %	4 %	100 %
1993	73 %	21 %	2 %	4 %	100 %
1994	71 %	23 %	2 %	4 %	100 %
1995	69 %	25 %	3 %	4 %	100 %
1996	67 %	26 %	3 %	4 %	100 %
1997	60 %	32 %	3 %	5 %	100 %
1998	58 %	33 %	3 %	5 %	100 %
1999	56 %	35 %	4 %	5 %	100 %
2000	53 %	36 %	5 %	6 %	100 %
2001	52 %	37 %	4 %	7 %	100 %
2002	51 %	39 %	4 %	6 %	100 %
2003	51 %	40 %	5 %	5 %	100 %
2004	50 %	40 %	5 %	6 %	100 %
2005	50 %	39 %	5 %	6 %	100 %
2006	51 %	37 %	5 %	6 %	100 %
2007	52 %	36 %	5 %	6 %	100 %
2008	50 %	37 %	6 %	7 %	100 %

Tableau 2b – Revenus de fonctionnement des universités de l'Ontario – Subventions du MFCU et droits de scolarité (milliers de dollars)

Exercice	Subventions du MFCU	Droits de scolarité, cours donnant droit à des crédits	Subventions et droits de scolarité	% des revenus de fonctionnement
1980	788 525	142 318	930 843	94 %
1981	844 364	167 727	1 012 091	95 %
1982	930 048	201 007	1 131 055	95 %
1983	1 043 335	247 808	1 291 143	94 %
1984	1 132 941	276 102	1 409 043	95 %
1985	1 193 933	293 327	1 487 260	95 %
1986	1 257 220	307 678	1 564 898	95 %
1987	1 353 485	320 732	1 674 217	95 %
1988	1 460 512	343 728	1 804 240	95 %
1989	1 566 991	379 690	1 946 681	95 %
1990	1 688 060	421 021	2 109 081	95 %
1991	1 833 173	474 561	2 307 734	95 %
1992	1 959 978	532 429	2 492 407	94 %
1993	2 018 844	596 665	2 615 509	94 %
1994	1 892 007	630 966	2 522 973	93 %
1995	1 851 104	677 179	2 528 283	92 %
1996	1 813 690	744 393	2 558 083	91 %
1997	1 555 741	846 891	2 402 632	90 %
1998	1 549 725	920 047	2 469 772	90 %
1999	1 585 962	1 025 491	2 611 453	89 %
2000	1 643 420	1 179 444	2 822 864	87 %
2001	1 702 801	1 271 826	2 974 627	86 %
2002	1 757 513	1 406 606	3 164 119	87 %
2003	1 909 153	1 593 702	3 502 855	88 %
2004	2 177 952	1 834 014	4 011 966	87 %
2005	2 361 790	1 939 815	4 301 605	86 %
2006	2 666 226	2 041 403	4 707 629	86 %
2007	3 043 854	2 169 163	5 213 017	87 %
2008	3 018 988	2 298 593	5 317 581	86 %

Le **tableau 3** présente un résumé des revenus des collèges de 1991-1992 à 2007-2008 ainsi que des données sur les inscriptions correspondantes. La présentation des revenus des collèges porte sur une période plus courte, faute de données financières et de données sur les inscriptions pour les exercices antérieurs.

Tableau 3 – Revenus des collèges de l’Ontario – MFCU et droits de scolarité (milliers de dollars)

Exercice	MFCU Collèges Ontario	Droits de scolarité (SIFC)	Moins fonds réservés	Subventions du MFCU et droits de scolarité
1992	826 900	145 535		972 435
1993	868 400	162 513		1 030 913
1994	808 200	177 554		985 754
1995	807 900	197 731		1 005 631
1996	809 200	216 075		1 025 275
1997	688 800	240 000	(2 825)	925 975
1998	686 500	261 151	(9 390)	938 261
1999	698 900	288 964	(17 295)	970 569
2000	709 100	318 900	(27 579)	1 000 421
2001	722 200	335 100	(36 226)	1 021 074
2002	745 800	354 800	(34 506)	1 066 094
2003	767 600	384 700	(40 792)	1 111 508
2004	868 600	413 000	(45 930)	1 235 670
2005	921 600	407 100	(41 587)	1 287 113
2006	1 018 500	415 305	(46 777)	1 387 028
2007	1 105 400	447 504	(42 029)	1 510 875
2008	1 173 500	474 324	(42 678)	1 605 146

Information sur les inscriptions

Aux fins de la présente étude, les inscriptions constituent le dénominateur. À première vue, le terme « inscriptions » semble constituer un concept assez simple, mais il existe en fait de nombreuses façons d’établir le compte des étudiants. Les termes et expressions « dénombrement », « inscriptions à temps plein », « inscriptions à temps partiel », « étudiants à temps plein », « équivalents temps plein », « inscriptions admissibles », « inscriptions non admissibles », « unité de financement pondéré (UFP) », « unité de revenu de base (URB) », « inscriptions aux programmes courts avec droits de scolarité » et « équivalent à temps plein d’exercice » ne sont que quelques exemples de la terminologie des études supérieures, ce qui peut donner une idée de la complexité de la tâche consistant à dénombrer les étudiants selon une approche cohérente et permettant les comparaisons, par session, par année, par programme, par cours et par établissement. Au départ, notre objectif consiste à effectuer un dénombrement adéquat des inscriptions exprimées en équivalents temps plein – ce qui revient essentiellement à convertir toutes les inscriptions à temps partiel et à temps plein en équivalents à temps plein pour chaque exercice.

En Ontario, du fait que le gouvernement fournit une part importante des subventions de fonctionnement en fonction du nombre d'inscriptions, on a consacré beaucoup de temps et d'efforts à l'établissement de procédures de collecte de données sur les inscriptions d'étudiants, ces données faisant l'objet d'une vérification annuelle. Malgré cela, pour effectuer les dénombrements requis aux fins de notre rapport (c'est-à-dire des dénombrements qui permettent de faire concorder les activités associées à l'effectif inscrit et les revenus générés¹⁸) nous devons apporter certains rajustements aux données publiées. La section qui suit donne un bref aperçu du dénombrement des inscriptions dans les universités et les collèges afin d'aider le lecteur à comprendre pourquoi des rajustements sont nécessaires.

Universités

Dans les universités ontariennes, on définit ainsi l'équivalent à temps plein d'exercice (ETPE) :

Un ETPE correspond à un étudiant dont la charge d'études au cours de l'exercice est égale à une charge d'études à temps plein normale pour son programme et son niveau durant l'année universitaire.¹⁹ [TRADUCTION]

La méthode de dénombrement des inscriptions d'ETPE s'applique à tous les programmes de premier cycle, à toutes les sessions et à tous les étudiants inscrits à un programme menant à un grade ou à un diplôme; cela inclut donc les inscriptions admissibles et non admissibles aux fins du calcul des subventions gouvernementales. Le dénombrement des étudiants des cycles supérieurs est également fondé sur les sessions : un étudiant à temps plein correspond à un compte de 1,0 par session à laquelle il est inscrit et un étudiant à temps partiel, à un compte de 0,333. De même que pour les inscriptions au premier cycle, on inclut les inscriptions admissibles et non admissibles aux fins des subventions gouvernementales.

Les établissements ont recours à différentes méthodologies pour convertir le nombre d'inscriptions en une mesure de l'activité des étudiants inscrits, tout dépendant de l'usage auquel cette information est destinée. Par exemple, si la question est de savoir combien d'étudiants sont inscrits dans une université donnée, la réponse pourra prendre un certain nombre de formes, comme un dénombrement, les équivalents temps plein pour une session donnée, les équivalents temps plein pour l'ensemble de l'année, sans compter les très nombreuses variantes possibles. Certains établissements vont aussi publier des renseignements sur les inscriptions relativement à des activités ne donnant pas droit à des crédits, activités qui, souvent, se déroulent le soir et ont trait au perfectionnement professionnel, à des activités pratiques ou à l'amélioration des compétences.

Aux fins de la présente étude, les données relatives aux inscriptions dans les universités ontariennes proviennent du CUO et du MFCU. Ces données sont transmises au MFCU par les universités, puis le ministère fournit des renseignements récapitulatifs au CUO. Les données sur les inscriptions comprennent l'information sur les ETPE et sur les unités de revenu de base (URB) par établissement.

¹⁸ Même si l'on peut soutenir qu'une part importante des subventions de fonctionnement accordées par le gouvernement est fondée sur les inscriptions, la formule utilisée pour convertir les inscriptions en subventions n'est pas vraiment aussi simple. Il importe donc de bien comprendre que l'information sur les inscriptions est seulement une mesure de l'activité au cours d'une année donnée, et non pas la source de données entrant dans l'algorithme de calcul des subventions.

¹⁹ Ministère de la Formation et des Collèges et Universités, *Op. cit.*, p. 47.

On a cherché à inclure les inscriptions « admissibles » et les inscriptions « non admissibles »²⁰ afin de rendre compte de toutes les activités de l'effectif inscrit dans le cadre de programmes menant à un grade ou à un diplôme à partir de 1979-1980. La tâche est devenue plus complexe du fait que notre examen s'est étendu aux inscriptions non admissibles, de sorte que nous avons mis au point une méthode servant à imputer *une partie* – mais *pas la totalité* – des données non déclarées et manquantes (on trouvera à l'annexe C une description des questions en jeu et de la méthodologie).

L'information sur les inscriptions est présentée de deux manières :

- le dénombrement des ETP (ETPE du premier cycle pour toutes les sessions et étudiants des cycles supérieurs aux sessions d'automne *et* d'été), comprenant à la fois les inscriptions admissibles et les inscriptions non admissibles;
- le nombre d'unités de revenu de base (URB) pour l'année entière (automne, hiver, printemps, été), en incluant également les unités non admissibles.

Tous les ETP sont pris en compte parce que l'information fait état des droits de scolarité versés par tous les étudiants et que, comme nous l'avons dit, le dénominateur est censé rendre compte de l'ensemble des activités de l'effectif inscrit. Également, l'information sur les subventions gouvernementales comprend le financement relié à la fois aux étudiants des cycles supérieurs et à ceux du premier cycle. L'information sur les URB fournit une mesure approximative qui rend apparemment compte des différences au niveau des coûts des programmes selon la discipline et le niveau, par exemple entre les sciences pures et les sciences humaines, et entre les études de premier cycle et des cycles supérieurs. Nous utilisons à dessein le terme « apparemment » car les coefficients de pondération applicables aux programmes dans les universités (pondération des URB) avaient simplement pour but de donner une valeur correspondant approximativement au coût des programmes de façon à obtenir un montant total pour un établissement donné. Ce montant total était de première importance, mais le peaufinage des coefficients de pondération applicables aux programmes laissait un peu à désirer. Le nombre d'URB correspond approximativement aux inscriptions tout en rendant compte, jusqu'à un certain point, des différences au chapitre des coûts des programmes – il faut cependant considérer que les coefficients de pondération utilisés datent d'une quarantaine d'année. Néanmoins, une telle mesure peut servir à donner une idée de l'incidence des changements dans la combinaison de programmes au fil du temps.

Collèges

Dans les collèges de l'Ontario, la compilation des inscriptions d'étudiants (ETP) est obtenue au moyen de calculs comportant trois éléments distincts :

²⁰ On trouvera de plus amples renseignements à ce sujet dans le document intitulé *The Ontario Operating Funds Distribution Manual*, qui est préparé par le ministère de la Formation et des Collèges et Universités. Les inscriptions dites « non admissibles » comprennent de nombreux étudiants étrangers, des étudiants inscrits à des cours de perfectionnement professionnel, par exemple les cours de qualification additionnelle en éducation, des étudiants de cycles supérieurs qui ont dépassé le temps imparti pour l'achèvement de leur programme, des étudiants qui ne satisfont pas aux conditions d'admission fixées par le Ministère, aux inscriptions dans des programmes avec recouvrement intégral des coûts et des inscriptions à des programmes qui ne sont pas approuvés par le Ministère.

- les inscriptions à temps plein – un étudiant est à temps plein s’il prend plus de 70 % des crédits ou des deux tiers des cours requis dans le cadre de son programme;
- le calcul des ETP correspondant aux étudiants à temps partiel, en fonction du nombre d’heures de participation aux programmes;
- le calcul des ETP prenant part aux programmes courts avec droits de scolarité, selon une formule où un ETP correspond à 140 jours-personnes de formation.

La somme de ces trois éléments donne le nombre d’étudiants (ETP) et représente un dénombrement *annuel*, puisqu’elle inclut les inscriptions à toutes les sessions.

À l’instar des universités, les collèges ont recours à des moyens variés pour dénombrer les étudiants. Dans ce rapport, les chiffres relatifs aux ETP dans les collèges ontariens reposent sur les méthodologies normalisées en vigueur au MFCU et concordent avec les données publiées sur les inscriptions admissibles, c’est-à-dire les inscriptions donnant droit à des subventions provinciales pour les établissements. Aux fins de l’étude du financement, les ETP inscrits dans les collèges sont convertis en unités de financement pondéré (UFP) dans le but de prendre en compte les écarts de coûts d’un programme à l’autre. Les coefficients de pondération actuels, établis à la fin des années 1980 et mis en application en 1991-1992, avaient pour but de rendre compte des paramètres des programmes à cette époque (p. ex., coûts, durée des programmes, heures de participation, modes de prestation).

Limites

Il est important de mentionner les limites que présente l’information sur les inscriptions. Dans le cas des universités, les données sur les inscriptions d’ETP et sur les URB ont uniquement trait aux étudiants inscrits à des cours donnant droit à des crédits et menant à l’obtention d’un grade ou d’un diplôme. Les inscriptions à des cours ne donnant pas droit à des crédits (ce que l’on appelle parfois des cours d’éducation permanente) ne sont pas prises en compte, ni non plus les droits rattachés à ces cours.

Le gouvernement exerce un contrôle sur l’*admissibilité* des inscriptions à un financement en définissant l’admissibilité à la fois des programmes et des étudiants. Ainsi, en ce qui touche l’**admissibilité des programmes** des universités, certains programmes ne seront pas admissibles parce que l’établissement n’a pas demandé de financement de l’État ou que les programmes n’ont pas encore été approuvés par le gouvernement. Habituellement, la procédure d’approbation sera en cours, et le programme sera en bout de ligne déclaré admissible à un financement; entre-temps, les étudiants peuvent s’inscrire à un tel programme, mais ils ne donneront alors pas droit à un financement gouvernemental. Jusqu’à il y a peu, certains établissements déclaraient le nombre d’étudiants non admissibles, sans plus, de sorte que le fichier de données historiques du MFCU ne contient pas de données sur les ETP et les URB correspondant à ces étudiants.

Au milieu des années 1990, le programme de cours de qualification additionnelle (QA) pour les enseignants des niveaux primaire et secondaire ne donnait pas droit à un financement du gouvernement. Pour contrebalancer la perte de revenu découlant de cette situation, le gouvernement a indiqué que les établissements pouvaient fixer eux-mêmes les droits à percevoir pour le programme de cours de QA. Le point intéressant à ce sujet est que les

établissements ont adopté des approches très différentes pour rendre compte des étudiants inscrits et pour comptabiliser les droits de scolarité connexes :

- Certains établissements ont choisi de continuer de déclarer les inscriptions aux cours de QA (dénombrements, ETP et URB), en les classant dans la catégorie des inscriptions non admissibles, tandis que les droits de scolarité continuaient d'être constatés à titre de revenus imputables au fonds de fonctionnement.
- D'autres établissements ont décidé de continuer de déclarer le nombre d'inscriptions aux cours de QA mais de cesser d'incorporer des données sur les ETP et les URB à l'information transmise au gouvernement. Les droits de scolarité connexes étaient imputés au fonds de fonctionnement au titre des cours donnant droit, ou ne donnant pas droit, à des crédits.
- D'autres encore ont cessé de déclarer les inscriptions, imputant les droits au fonds de fonctionnement à titre de droits de scolarité pour des cours ne donnant pas droit à des crédits (autres) ou soustrayant ces droits des coûts des programmes.
- Au moins un établissement important a adopté deux des approches en question depuis que le programme de cours de QA a été déclaré non admissible, utilisant une première méthode pendant plusieurs années avant de changer sa politique à cet égard.

Ces différences dans les pratiques des établissements expliquent la discontinuité de l'information sur les revenus selon les inscriptions et les droits.

Pour ce qui est de l'**admissibilité des étudiants** dans les universités, il existe au moins trois types de situations où un étudiant ne donnera pas droit à un financement de l'État :

- L'étudiant ne satisfait pas aux conditions minimales d'admission établies par le gouvernement.
- Pour les cycles supérieurs, les critères d'admissibilité sont rattachés au temps maximum accordé pour l'achèvement d'un programme. L'étudiant qui dépasse ce délai est déclaré non admissible aux fins du financement de l'État.
- Le gouvernement de l'Ontario a déclaré en 1996 que les étudiants étrangers ne donnaient pas droit à un financement²¹.

Normalement, dans de telles circonstances, l'étudiant sera considéré comme ne donnant pas droit à un financement sous forme de subvention gouvernementale, et les droits de scolarité correspondants seront imputés au fonds de fonctionnement.

Ainsi que cela a été mentionné précédemment, nous avons cherché à prendre en compte les inscriptions non admissibles (ETP et URB), notamment au moyen d'estimations relatives aux données non déclarées. Toutefois, certaines données sur les inscriptions aux cours de QA sont carrément manquantes, et nous n'avons pas cherché à procéder à une imputation au titre de ces données manquantes. **De ce fait, le nombre total d'ETP et d'URB calculé est quelque peu inférieur à ce qu'il devrait être.**

Bon nombre des limites qui viennent d'être exposées valent aussi pour les inscriptions dans les collèges. Le gouvernement contrôle l'admissibilité des inscriptions et des programmes aux fins

²¹ En fait, le gouvernement de la province a dit que tous les étudiants étrangers « non exemptés » n'étaient pas admissibles. Certains étudiants étrangers sont « exemptés » pour l'application de la politique en vigueur en raison d'ententes de parrainage conclues avec certains organismes et certains pays.

de financement. Cela dit, le MFCU ne recueille pas de données sur les inscriptions dans le cas des étudiants et des programmes non admissibles. Nous devons donc nous concentrer sur les inscriptions aux programmes donnant droit à un financement de l'État, c'est-à-dire les programmes de niveau postsecondaire à temps plein et à temps partiel ainsi que les inscriptions aux programmes courts avec droits de scolarité (que l'on appelle parfois l'éducation des adultes).

Le **tableau 4** présente des données sommaires sur les inscriptions admissibles *et* sur les inscriptions non admissibles dans les universités. Aux fins de calculer le financement par étudiant, le dénominateur *n'inclut pas* les estimations relatives aux données non déclarées et aux données manquantes. Le tableau 4 montre que le nombre d'inscriptions exprimé en ETP a plus que doublé depuis 1979-1980 (109 %) et que l'augmentation est encore plus marquée dans le cas des URB (126 %), ce qui semble indiquer que la hausse des inscriptions s'est opérée dans des programmes correspondant à un coût plus élevé.

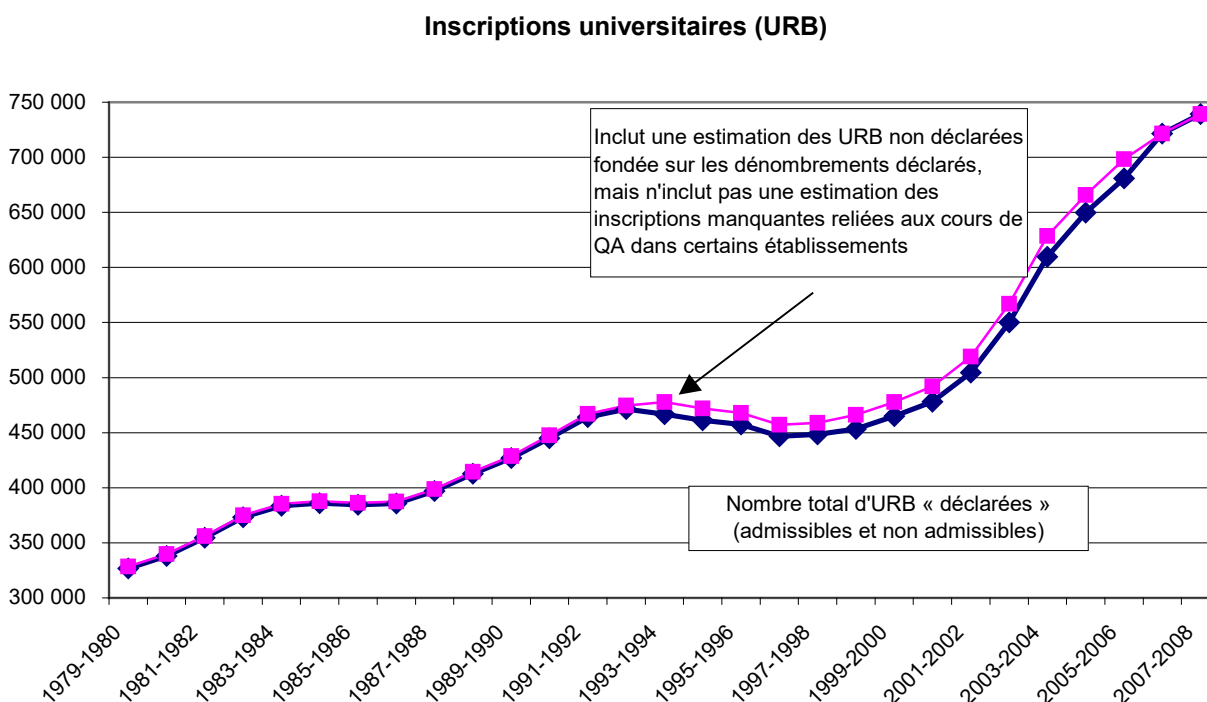
Tableau 4 – ETP et URB admissibles et non admissibles par exercice, de 1979-1980 à 2007-2008													
	Inscriptions déclarées				Totaux aux fins d'analyse				Estimation – Données non déclarées				
	A	B	C	D	A + C	B + D	Ratio			Ratio		Total rajusté	
Exercice	ETP non admissibles	URB non admissibles	ETP	URB	Total - ETP	Total - URB	URB/ETP		ETP manquants		URB manquantes	ETP	URB
1979-1980	2 067	6 854	186 778	319 948	188 845	326 802	1,73		1 025	1,5	1 538	189 870	328 340
1980-1981	2 036	7 260	193 229	330 926	195 265	338 187	1,73		1 060	1,5	1 591	196 326	339 777
1981-1982	2 442	7 560	202 671	346 926	205 113	354 486	1,73		1 114	1,5	1 671	206 227	356 157
1982-1983	2 505	7 846	213 907	365 280	216 413	373 127	1,72		1 175	1,5	1 763	217 588	374 890
1983-1984	2 274	7 843	220 821	375 796	223 095	383 638	1,72		1 211	1,5	1 817	224 307	385 456
1984-1985	2 350	8 053	221 914	377 853	224 265	385 906	1,72		1 218	1,5	1 827	225 483	387 733
1985-1986	2 546	8 628	220 201	375 784	222 747	384 413	1,73		1 210	1,5	1 861	223 956	386 273
1986-1987	2 548	9 021	221 020	376 720	223 568	385 741	1,73		1 048	1,6	1 677	224 617	387 418
1987-1988	2 688	9 630	227 241	387 358	229 929	396 989	1,73		1 078	1,6	1 725	231 007	398 714
1988-1989	2 952	10 301	235 903	402 392	238 854	412 692	1,73		1 120	1,6	1 792	239 974	414 484
1989-1990	3 102	10 975	243 734	415 840	246 836	426 815	1,73		1 157	1,6	1 879	247 994	428 695
1990-1991	3 240	11 619	253 384	433 463	256 625	445 082	1,73		1 641	1,6	2 626	258 266	447 708
1991-1992	3 711	12 703	263 467	451 398	267 178	464 102	1,74		1 836	1,6	2 937	269 014	467 039
1992-1993	3 968	13 732	267 031	457 578	270 999	471 310	1,74		2 015	1,6	3 202	273 015	474 512
1993-1994	4 116	14 476	264 017	452 345	268 134	466 821	1,74		6 839	1,6	10 942	274 972	477 763
1994-1995	4 453	15 654	258 278	445 556	262 730	461 211	1,76		6 701	1,6	10 721	269 431	471 932
1995-1996	5 152	17 134	255 667	440 179	260 818	457 313	1,75		6 652	1,6	10 643	267 470	467 956
1996-1997	12 360	34 861	242 131	411 798	254 490	446 659	1,76	6 491	1,6	10 385	260 981	457 044	
1997-1998	12 553	35 596	241 916	412 838	254 468	448 434	1,76	6 490	1,6	10 384	260 958	458 819	
1998-1999	13 477	37 733	242 889	415 773	256 367	453 506	1,77	7 871	1,6	12 593	264 237	466 099	
1999-2000	14 426	39 251	248 688	425 823	263 114	465 074	1,77	8 078	1,6	12 761	271 192	477 835	
2000-2001	16 419	43 158	252 727	434 912	269 145	478 070	1,78	8 726	1,6	13 961	277 871	492 031	
2001-2002	19 170	48 087	263 492	456 398	282 662	504 485	1,78	9 164	1,6	14 636	291 826	519 121	
2002-2003	22 630	56 701	283 512	493 500	306 142	550 201	1,80	10 546	1,6	16 874	316 688	567 076	
2003-2004	25 416	63 977	315 258	545 587	340 674	609 564	1,79	11 736	1,6	19 029	352 410	628 594	
2004-2005	27 204	68 797	330 374	580 836	357 578	649 632	1,82	10 164	1,6	16 262	367 742	665 895	
2005-2006	28 470	73 104	344 521	607 841	372 992	680 945	1,83	10 602	1,6	17 485	383 594	698 430	
2006-2007	36 362	89 721	354 349	631 862	390 710	721 583	1,85				390 710	721 583	
2007-2008	36 659	92 234	357 936	646 913	394 595	739 147	1,87				394 595	739 147	
					109 %	126 %		D'après des calculs fondés sur des chiffres réels					

La figure 1 est la représentation graphique des données sur les inscriptions selon les URB, à partir du nombre total d'URB et d'un rajustement effectué de manière à tenir compte du nombre *estimatif* d'URB non déclarées. On voit clairement la hausse importante des inscriptions depuis 1979-1980. La baisse apparente des inscriptions au milieu des années 1990 est atténuée dans une certaine mesure par les estimations des URB non déclarées. Une analyse plus détaillée des inscriptions (CUO 2001a, 2001b, 2005) semble montrer que la baisse apparente des inscriptions a touché davantage les étudiants à temps partiel que ceux à temps plein. Ainsi, de 1992 à 1998, le nombre d'inscriptions à temps plein au premier cycle a connu une légère baisse, passant d'environ 206 500 à un creux de 202 100 avant de progresser de façon constante à compter de 1998. Toujours de 1992 à 1998, les inscriptions à temps plein à la première année des programmes de premier cycle se sont situées à l'intérieur d'une fourchette étroite allant de 45 900 à 46 700 étudiants. Pour leur part, les inscriptions aux programmes des cycles supérieurs ont augmenté durant cette même période, tout comme le taux de participation des étudiants à temps plein²². À l'opposé, les inscriptions à temps partiel *déclarées* ont diminué tant au premier cycle qu'aux cycles supérieurs, la baisse combinée dépassant 35 000. Nous n'allons pas nous appesantir sur les causes apparentes de cette baisse marquée du nombre d'étudiants à temps partiel (voir CUO, 2001), mais précisons néanmoins qu'une partie de la baisse *déclarée* découlait d'une modification touchant le financement relatif aux cours de QA et de la décision de certains établissements de cesser de déclarer les inscriptions à ces cours.

²² Leur proportion est ainsi passée de 21,2 % de la population âgée de 18 à 24 ans en 1992-1993 à 22,1 % en 1998-1999. Source des données : CUO, *Facts and Figures*, 2000 et 2005.(tableaux 1.4.1, 2.1.1 et 3.1.1 (2000), et tableaux 1.4 et 3.1.1(2005)).

Cet aperçu d'un aspect particulier des inscriptions universitaires peut servir à illustrer l'importance d'un examen très soigneux des données sous-jacentes.

Figure 1 – Inscriptions universitaires (URB)



Le **tableau 5** présente un résumé des inscriptions admissibles dans les collèges. On y observe que, depuis 1991-1992, les inscriptions exprimées sous forme d'ETP ont progressé de 25 %, et de 33 % lorsqu'elles sont exprimées en UFP, ce qui semble indiquer qu'une fraction de la croissance des inscriptions est rattachée aux programmes dont le coût est plus élevé. Le lecteur observera que le ratio des UFP aux ETP augmente de façon sensible la première année de la série chronologique. On ne sait trop quelle en est la raison, mais il se trouve que le nouveau système de pondération a été instauré justement cette année-là.

Tableau 5 – Inscriptions dans les collèges de l'Ontario – Équivalents temps plein et unités de financement pondéré

Exercice	ETP	UFP	Ratio des ETP aux UFP
1992	149 252,1	168 357,2	1,13
1993	158 330,8	185 008,4	1,17
1994	161 551,5	188 932,3	1,17
1995	163 497,5	191 427,7	1,17
1996	167 977,2	196 708,3	1,17
1997	166 165,4	194 568,7	1,17
1998	168 559,5	197 194,4	1,17
1999	169 367,4	198 382,8	1,17
2000	168 997,1	199 022,7	1,18
2001	166 912,3	198 103,5	1,19
2002	167 678,5	199 366,4	1,19
2003	176 472,7	209 658,2	1,19
2004	181 415,0	215 483,3	1,19
2005	182 404,1	216 980,9	1,19
2006	183 024,0	218 155,6	1,19
2007	182 239,1	218 028,4	1,20
2008	185 929,3	223 606,5	1,20

Ainsi que nous l'avons déjà souligné, les inscriptions dans les collèges sont circonscrites aux programmes de niveau postsecondaire qui donnent droit à un financement de l'État. Le nombre total d'inscriptions dans les collèges est quelque peu supérieur, étant donné les inscriptions aux cours d'apprentissage, les inscriptions d'étudiants étrangers (non admissibles), les inscriptions à des programmes conjoints de sciences infirmières et celles à d'autres programmes conjoints menant à un grade où les étudiants sont en fait inscrits dans des universités, les inscriptions à des programmes autonomes et celles à des cours ne donnant pas droit à des crédits. Selon les résultats de travaux récents des registraires des collèges, du personnel du MFCU, de Collèges Ontario et du Service d'admission des collèges de l'Ontario, les inscriptions totales se situent autour de 251 000 ETP, soit environ 65 000 ETP de plus que le nombre d'inscriptions admissibles à des programmes de niveau postsecondaire selon le tableau 5. Il faut toutefois préciser que la présente étude a pour objet d'assurer la concordance

entre le numérateur et le dénominateur, de sorte que l'accent est mis ici sur les inscriptions admissibles aux programmes de niveau postsecondaire ainsi que sur les revenus connexes (subventions et droits de scolarité). Nous n'avons pas cherché à savoir si l'interfinancement constitue un élément commun de l'environnement financier collégial; cette question pourrait justifier des travaux de recherche plus approfondis.

Dénombrement des inscriptions - Différences entre les collèges et les universités

Voici un résumé des principales différences entre le dénombrement des inscriptions effectué dans les collèges et celui effectué dans les universités :

- Le concept d'ETPE est exclusif aux universités.
- La conversion des inscriptions à temps plein dans les collèges en ETP s'apparente davantage au dénombrement des ETP des cycles supérieurs dans les universités.
- La conversion des inscriptions à temps partiel dans les collèges en ETP est fondée sur le nombre nominal d'heures de cours des programmes plutôt que sur la convention relative aux ETPE dans les universités.
- Le Ministère ne recueille pas de données sur les inscriptions non admissibles dans le cas du secteur des collèges.
- Les inscriptions à certains cours et programmes qui seraient assimilés à l'éducation permanente dans une université peuvent faire partie des inscriptions à temps partiel donnant droit à une subvention dans le secteur des collèges de l'Ontario.
- Les UFP pour les collèges et les URB pour les universités ont été définies à des moments différents, en fonction d'objectifs différents et d'après des concepts différents.

Compte tenu de ces différences, il convient de mettre le lecteur en garde lorsque l'on veut comparer les données sur les inscriptions pour chaque secteur. Cela vaut évidemment aussi pour les ratios de financement calculés selon les inscriptions.

Évolution des prix rattachés à l'enseignement supérieur

Aux fins de remplir l'exigence énoncée dans le résumé de la tâche, c'est-à-dire présenter « une estimation fiable du revenu *indexé* par étudiant en équivalence à plein temps (EPT) » (c'est nous qui mettons en italique), nous avons rédigé l'annexe B pour que l'on puisse mieux comprendre l'évolution des prix et les pressions de coûts s'exerçant sur les universités et collèges. Cette annexe passe en revue la composition des dépenses d'enseignement supérieur, précise les facteurs influant sur les pressions de coûts et commente les indices de prix existants qui sont utilisés dans le contexte de l'enseignement supérieur. L'information sur les dépenses a trait uniquement au secteur des universités, mais la composition de base de ces dépenses – dont la plus grande partie a trait aux salaires et aux avantages sociaux – s'applique aussi aux collèges.

Ce qui ressort de l'annexe B est qu'il faut corriger de l'inflation les revenus par étudiant et par URB/UFP à la fois :

- i) d'après l'IPC applicable à l'Ontario;
- ii) et d'après la méthode utilisée par l'Association des universités et collèges du Canada (AUCC) et décrite à l'annexe E du document de l'AUCC intitulé *Trends in Higher Education*, volume 3, « Finance ».

On trouvera à l'annexe B un tableau exposant des données détaillées qui sont fondées sur l'IPES calculé pour l'Ontario. L'utilisation d'une méthode faisant appel à l'IPES rend compte du fait que la rémunération représente un pourcentage important des coûts des collèges et des universités, et que les changements touchant la rémunération du corps enseignant, notamment, peuvent ne pas concorder avec les changements de l'IPC pour l'Ontario ou avec des mesures plus générales des coûts de la main-d'œuvre²³.

Constitution d'ensembles de données adéquats aux fins de l'analyse

Universités – Information financière et inscriptions

Aux fins de notre étude, nous avons compilé des données financières et des données sur les inscriptions pour la période allant de 1979-1980 à 2007-2008. Ainsi que nous l'avons déjà dit, l'information financière compte deux composantes : les droits de scolarité rattachés aux cours donnant droit à des crédits et menant à un grade ou à un diplôme; et les subventions de fonctionnement accordées par le MFCU. La politique en matière de droits de scolarité a beaucoup évolué durant la période examinée, ce qui a eu une forte incidence sur les revenus. Nous examinons cette incidence de façon plus approfondie dans la section suivante, en nous concentrant sur les facteurs qui influent sur l'interprétation des données relatives aux revenus.

La seconde composante des revenus, soit les subventions de fonctionnement du MFCU, soulève elle aussi des questions complexes. On pourrait soutenir que les revenus tirés de ces subventions devraient être limités au montant obtenu à l'aide de la formule de calcul des subventions de base. Toutes les autres subventions versées par le MFCU sont ciblées ou réservées, étant par définition accordées au titre de coûts supplémentaires précis. En outre, ces subventions ne sont pas distribuées de la même manière à l'intérieur du système. Cela dit, dans le cadre de notre étude, les subventions du MFCU sont agrégées, étant donné que l'objectif consiste à produire une mesure du revenu « moyen » par ETP. Le lecteur gardera toutefois à l'esprit que ce revenu moyen est, justement, une valeur « moyenne », et qu'il existe des différences d'un établissement à l'autre, ce qui justifierait des recherches plus poussées.

Les gouvernements qui se sont succédé au cours de la dernière décennie ont établi un nombre important de nouvelles enveloppes de financement réservées ou ciblées, dont certaines ne sont pas renouvelables. Au cours de cette période marquée par des investissements importants dans l'enseignement supérieur ainsi que par une très forte augmentation des inscriptions, environ la moitié des investissements a pris la forme de fonds ciblés ou réservés. La prochaine section porte également sur les répercussions de cette situation. Aux fins de cet exercice, les affectations ponctuelles de la fin de l'exercice 2006-2007 ont été retranchées du montant des subventions du MFCU (soit une somme estimative de 200 millions de dollars). Nous n'avons pas cherché à exclure d'autres subventions non renouvelables, par exemple le fonds de démarrage du PAPA ou celui axé sur la médecine.

Dans le cas des inscriptions universitaires, on a utilisé l'information du MFCU pour établir les séries chronologiques d'inscriptions (ETP et URB) admissibles et non admissibles.

²³ Morissette, René, 2008, « Les gains au cours de la dernière décennie », *L'emploi et le revenu en perspective*, vol. 9, n° 2, février, Statistique Canada, n° 75-001-XIF au catalogue.

Il faut tenir compte du fait que l'information relative aux universités est présentée conformément aux paramètres suivants :

- Les revenus se composent **uniquement des subventions du MFCU et des droits de scolarité**, déduction faite des éléments suivants :
 - les fonds réservés;
 - le montant estimatif des revenus non renouvelables pour 2006-2007;
 - les subventions et les droits de scolarité rattachés à l'Institut universitaire de technologie de l'Ontario (IUTO) et à la Northern Ontario School of Medicine (NOSM). L'IUTO et la NOSM ne sont pas inclus dans le numérateur (ni dans le dénominateur) parce qu'ils sont en pleine période de démarrage et qu'ils ont reçu d'importantes subventions du MFCU à cette fin.
- On fait état des inscriptions (ETP et URB) admissibles et non admissibles combinées qui ont été *déclarées*, exception faite de l'IUTO et de la NOSM.

Le tableau 6 présente les données détaillées sur les revenus et les inscriptions, et le tableau 6a, sur les revenus par URB et par ETP.

Tableau 6 – Universités de l'Ontario, revenus de fonctionnement provenant des subventions du MFCU et des droits de scolarité (milliers de dollars), rajustements et inscriptions

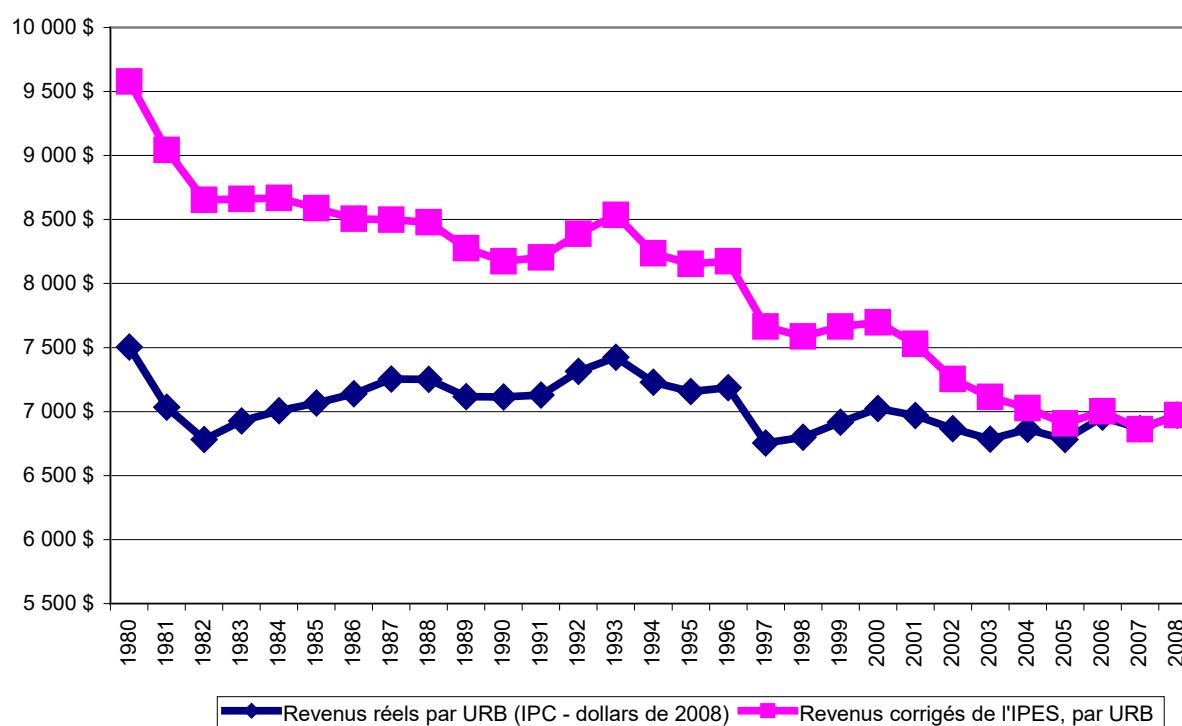
Exercice	Subventions de fonct. du MFCU*	Droits de scol., cours avec crédits	Total, subv. du MFCU et droits de scol.	Rajustements de l'ensemble de données						Total, subv. + droits après rajustements	ETP admissibles et non adm.	URB
				Fonds réservés	Subventions IUTO	Droits de scol., IUTO	Subventions NOSM	Droits de scol., NOSM	Subv. non ren. 2006-2007			
1980	788 525	142 318	930 843							930 843	188 845	326 802
1981	844 364	167 727	1 012 091							1 012 091	195 265	338 187
1982	930 048	201 007	1 131 055							1 131 055	205 113	354 486
1983	1 043 335	247 808	1 291 143							1 291 143	216 413	373 127
1984	1 132 941	276 102	1 409 043							1 409 043	223 095	383 638
1985	1 193 933	293 327	1 487 260							1 487 260	224 265	385 906
1986	1 257 220	307 678	1 564 898							1 564 898	222 747	384 413
1987	1 353 485	320 732	1 674 217							1 674 217	223 568	385 741
1988	1 460 512	343 728	1 804 240							1 804 240	229 929	396 989
1989	1 566 991	379 690	1 946 681							1 946 681	238 854	412 692
1990	1 688 060	421 021	2 109 081							2 109 081	246 836	426 815
1991	1 833 173	474 561	2 307 734							2 307 734	256 625	445 082
1992	1 959 978	532 429	2 492 407							2 492 407	267 178	464 102
1993	2 018 844	596 665	2 615 509							2 615 509	270 999	471 310
1994	1 892 007	630 966	2 522 973							2 522 973	268 134	466 821
1995	1 851 104	677 179	2 528 283							2 528 283	262 730	461 211
1996	1 813 690	744 393	2 558 083							2 558 083	260 818	457 313
1997	1 555 741	846 891	2 402 632	(11 800)						2 390 832	254 490	446 659
1998	1 549 725	920 047	2 469 772	(31 200)						2 438 572	254 468	448 434
1999	1 585 962	1 025 491	2 611 453	(53 303)						2 558 150	256 367	453 506
2000	1 643 420	1 179 444	2 822 864	(80 462)						2 742 402	263 114	465 074
2001	1 702 801	1 271 826	2 974 627	(92 888)						2 881 739	269 145	478 070
2002	1 757 513	1 406 606	3 164 119	(106 188)						3 057 931	282 662	504 485
2003	1 909 153	1 593 702	3 502 855	(119 613)						3 383 242	306 142	550 201
2004	2 177 952	1 834 014	4 011 966	(136 625)	(18 498)	(3 924)				3 852 919	339 787	608 137
2005	2 361 790	1 939 815	4 301 605	(136 599)	(19 366)	(7 150)				4 138 490	355 830	646 758
2006	2 666 226	2 041 403	4 707 629	(136 722)	(23 695)	(12 564)	(17 803)	(818)		4 516 027	370 056	675 960
2007	3 043 854	2 169 163	5 213 017	(140 712)	(35 916)	(18 082)	(19 724)	(1 756)	(200 000)	4 796 827	386 542	714 193
2008	3 018 988	2 298 593	5 317 581	(141 806)	(45 466)	(23 424)	(11 639)	(2 653)		5 092 593	389 914	730 534

Tableau 6a – Revenus de fonctionnement, subventions du MFCU et droits de scolarité, après rajustements, par ETP et par URB

Année civile	Revenus, subventions et droits de scolarité		IPC de l'Ontario 2008=100	Revenus réels (dollars de 2008)		IPES pour l'Ontario 2008=100	Revenus corrigés de l'IPES	
	Par ETP	Par URB		Par ETP	Par URB		Par ETP	Par URB
1980	4 929 \$	2 848 \$	38,0	12 988 \$	7 505 \$	29,7	16 574 \$	9 578 \$
1981	5 183 \$	2 993 \$	42,5	12 184 \$	7 035 \$	33,1	15 660 \$	9 042 \$
1982	5 514 \$	3 191 \$	47,0	11 722 \$	6 782 \$	36,9	14 953 \$	8 652 \$
1983	5 966 \$	3 460 \$	50,0	11 943 \$	6 927 \$	40,0	14 933 \$	8 661 \$
1984	6 316 \$	3 673 \$	52,4	12 047 \$	7 006 \$	42,4	14 905 \$	8 668 \$
1985	6 632 \$	3 854 \$	54,5	12 158 \$	7 066 \$	44,9	14 777 \$	8 587 \$
1986	7 025 \$	4 071 \$	57,0	12 322 \$	7 140 \$	47,9	14 678 \$	8 505 \$
1987	7 489 \$	4 340 \$	59,8	12 514 \$	7 253 \$	51,1	14 663 \$	8 499 \$
1988	7 847 \$	4 545 \$	62,7	12 522 \$	7 252 \$	53,6	14 639 \$	8 479 \$
1989	8 150 \$	4 717 \$	66,3	12 296 \$	7 116 \$	57,0	14 297 \$	8 275 \$
1990	8 544 \$	4 941 \$	69,5	12 301 \$	7 114 \$	60,4	14 135 \$	8 175 \$
1991	8 993 \$	5 185 \$	72,7	12 365 \$	7 129 \$	63,2	14 229 \$	8 204 \$
1992	9 329 \$	5 370 \$	73,4	12 704 \$	7 313 \$	64,0	14 570 \$	8 388 \$
1993	9 651 \$	5 549 \$	74,8	12 910 \$	7 423 \$	65,0	14 844 \$	8 535 \$
1994	9 409 \$	5 405 \$	74,8	12 587 \$	7 230 \$	65,6	14 340 \$	8 237 \$
1995	9 623 \$	5 482 \$	76,6	12 561 \$	7 155 \$	67,2	14 314 \$	8 154 \$
1996	9 808 \$	5 594 \$	77,8	12 599 \$	7 186 \$	68,4	14 333 \$	8 174 \$
1997	9 395 \$	5 353 \$	79,3	11 853 \$	6 753 \$	69,8	13 450 \$	7 663 \$
1998	9 583 \$	5 438 \$	80,0	11 984 \$	6 800 \$	71,7	13 370 \$	7 587 \$
1999	9 978 \$	5 641 \$	81,6	12 236 \$	6 917 \$	73,6	13 559 \$	7 665 \$
2000	10 423 \$	5 897 \$	83,9	12 418 \$	7 025 \$	76,6	13 602 \$	7 695 \$
2001	10 707 \$	6 028 \$	86,5	12 379 \$	6 969 \$	80,1	13 371 \$	7 528 \$
2002	10 818 \$	6 061 \$	88,3	12 257 \$	6 868 \$	83,6	12 945 \$	7 253 \$
2003	11 051 \$	6 149 \$	90,6	12 192 \$	6 784 \$	86,4	12 784 \$	7 113 \$
2004	11 339 \$	6 336 \$	92,3	12 282 \$	6 863 \$	90,2	12 578 \$	7 028 \$
2005	11 631 \$	6 399 \$	94,4	12 327 \$	6 782 \$	92,7	12 553 \$	6 906 \$
2006	12 204 \$	6 681 \$	96,0	12 708 \$	6 957 \$	95,4	12 791 \$	7 003 \$
2007	12 410 \$	6 716 \$	97,8	12 690 \$	6 868 \$	97,9	12 678 \$	6 862 \$
2008	13 061 \$	6 971 \$	100,0	13 061 \$	6 971 \$	100,0	13 061 \$	6 971 \$

La figure 2 est la représentation graphique du revenu par URB après correction fondée sur les mesures reliées à l'inflation. Cette figure donne à penser que le financement par URB exprimé en chiffres réels (dollars de 2008) a baissé sensiblement si l'on utilise la méthodologie faisant appel à l'IPES pour l'Ontario, mais qu'il s'est stabilisé depuis l'instauration du cadre stratégique *Vers des résultats supérieurs*. Dans la figure, l'utilisation de l'IPC de l'Ontario à titre de déflateur permet d'observer une baisse marquée du financement au début des années 1980, ce qui a été suivi d'une hausse pendant plusieurs années, puis d'un repli et d'une stabilisation pendant quelques années, après quoi il y a eu une nouvelle hausse qui a culminé en 1992-1993. La diminution de financement qui a suivi peut être rattachée aux réductions de subventions décidées par le gouvernement néo-démocrate (de 1991 à 1995) ainsi qu'à la réduction effectuée par les Conservateurs en 1996 dans le cadre de la « Révolution du bon sens ». Les hausses des droits de scolarité et des subventions depuis cette date ont plus ou moins stabilisé le niveau de financement. Cette dernière observation concorde avec les analyses du CUO²⁴.

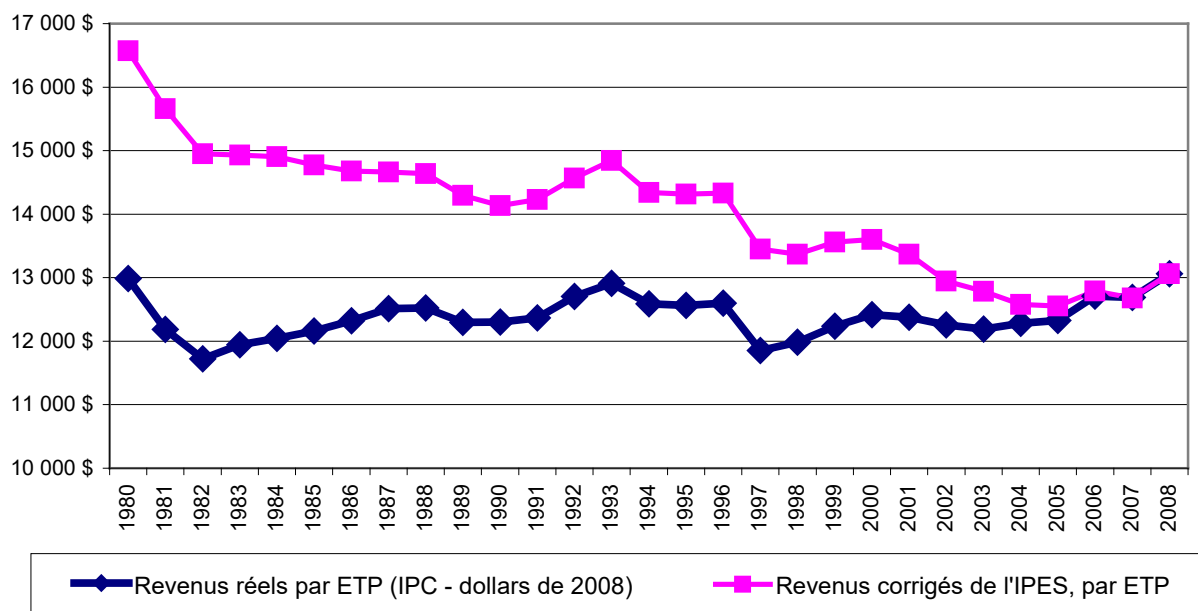
Figure 2 – Revenu par URB – Universités



²⁴ Conseil des universités de l'Ontario, *Ontario Universities - 2007 Resource Document*, tableau 1.2, mars 2007. Fiche de renseignements, « Financial Implications of the Reaching Higher Plan », mars 2006.

La figure 2a expose les résultats d'une analyse similaire fondée sur les ETP.

Figure 2a – Revenu par ETP – Universités



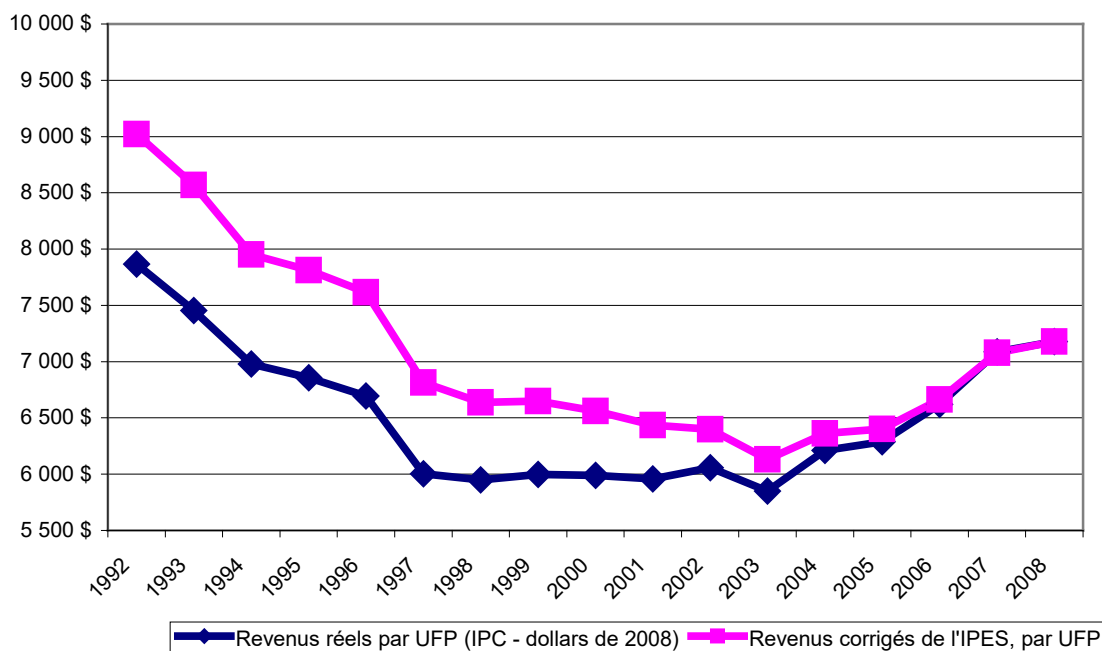
Collèges – Information financière et inscriptions

Les données financières et les données sur les inscriptions dans les collèges ont fait l'objet d'un examen remontant jusqu'en 1991-1992. Des changements importants apportés aux rapports financiers et aux rapports sur les inscriptions semblent avoir pour effet de restreindre la comparabilité et la disponibilité des données portant sur les exercices antérieurs. L'ensemble de données de base comprend les subventions de fonctionnement provinciales et les droits de scolarité associés aux inscriptions admissibles (ETP et UFP) à des programmes d'enseignement postsecondaire. Les résultats sont présentés dans le tableau 7. La figure 3 est une représentation graphique des revenus par UFP après correction au titre des deux mesures reliées à l'inflation dont nous avons fait état précédemment.

Tableau 7 – Revenus provenant des subventions du MFCU et des droits de scolarité, par ETP et par UFP

Exercice	Revenus, subv. et droits de scol.		IPC de l'Ontario 2008=100	Revenus réels (dollars de 2008)		IPES pour l'Ontario 2008=100	Revenus corrigés de l'IPES	
	Par ETP	Par UFP		Par ETP	Par UFP		Par ETP	Par UFP
1992	6 515 \$	5 776 \$	73,4	8 873 \$	7 866 \$	64,0	10 176 \$	9 021 \$
1993	6 511 \$	5 572 \$	74,8	8 710 \$	7 454 \$	65,0	10 014 \$	8 570 \$
1994	6 102 \$	5 217 \$	74,8	8 162 \$	6 979 \$	65,6	9 299 \$	7 952 \$
1995	6 151 \$	5 253 \$	76,6	8 029 \$	6 857 \$	67,2	9 149 \$	7 814 \$
1996	6 104 \$	5 212 \$	77,8	7 841 \$	6 695 \$	68,4	8 920 \$	7 617 \$
1997	5 573 \$	4 759 \$	79,3	7 031 \$	6 005 \$	69,8	7 978 \$	6 813 \$
1998	5 566 \$	4 758 \$	80,0	6 961 \$	5 950 \$	71,7	7 766 \$	6 638 \$
1999	5 731 \$	4 892 \$	81,6	7 027 \$	5 999 \$	73,6	7 787 \$	6 648 \$
2000	5 920 \$	5 027 \$	83,9	7 053 \$	5 989 \$	76,6	7 726 \$	6 560 \$
2001	6 117 \$	5 154 \$	86,5	7 072 \$	5 959 \$	80,1	7 640 \$	6 437 \$
2002	6 358 \$	5 347 \$	88,3	7 204 \$	6 059 \$	83,6	7 608 \$	6 399 \$
2003	6 298 \$	5 302 \$	90,6	6 949 \$	5 849 \$	86,4	7 286 \$	6 133 \$
2004	6 811 \$	5 734 \$	92,3	7 378 \$	6 211 \$	90,2	7 555 \$	6 361 \$
2005	7 056 \$	5 932 \$	94,4	7 479 \$	6 287 \$	92,7	7 616 \$	6 402 \$
2006	7 578 \$	6 358 \$	96,0	7 892 \$	6 621 \$	95,4	7 943 \$	6 664 \$
2007	8 291 \$	6 930 \$	97,8	8 478 \$	7 086 \$	97,9	8 470 \$	7 080 \$
2008	8 633 \$	7 178 \$	100,0	8 633 \$	7 178 \$	100,0	8 633 \$	7 178 \$

Figure 3 – Revenu par UFP – Collèges



L'examen du revenu par UFP montre qu'il y a eu une baisse marquée de ce revenu jusqu'en 1997, ce qui a été suivi d'un nivellement jusqu'en 2004, puis d'une hausse du financement jusqu'en 2007-2008 aux termes du cadre stratégique *Vers des résultats*

*supérieurs*²⁵. Cette dernière observation concorde avec l'analyse faite par Collèges Ontario dans son document *Environmental Scan, 2008*.

²⁵ Ainsi que nous l'avons déjà mentionné, le ratio des UFP aux ETP a augmenté de façon importante lors de la deuxième année de la série chronologique, ce qui a pour effet d'accentuer la baisse du financement par UFP.

Troisième partie

Situer en contexte l'information sur le financement par étudiant

Les données financières, les données sur les inscriptions et le calcul du financement par étudiant effectué à partir de cette information portent un enseignement à d'autres égards, mais cela ne nous apprend cependant rien au sujet des très nombreux changements survenus au cours des 25 dernières années. Les corrections au titre de l'inflation (selon l'IPC ou l'IPES établi pour l'Ontario) aident à mettre en perspective les revenus actuels par rapport à l'évolution des prix, mais il y a beaucoup d'autres « changements » qui doivent être pris en compte lorsque l'on veut interpréter les chiffres relatifs aux revenus par étudiant et évaluer l'incidence connexe sur les collèges et les universités de l'Ontario. Dans cette section, nous nous penchons sur certains de ces changements de premier plan; cela dit, nous voulons présenter une vue d'ensemble de ces changements clés plutôt qu'examiner en profondeur chacun des facteurs qui a influé sur l'évolution de l'enseignement postsecondaire durant la période en question.

Dans le cadre de notre étude, les changements importants sont définis dans une optique financière. Par conséquent, la liste suivante a été établie en fonction des changements qui, en bout de ligne, ont eu les répercussions financières les plus fortes :

- la modification de la part du total des revenus correspondant aux principales sources de financement;
- les changements relatifs aux droits de scolarité et à la réglementation;
- les changements rattachés à l'aide aux étudiants;
- les changements apportés aux mécanismes d'affectation du financement provincial;
- les changements relatifs au financement des immobilisations;
- les investissements fédéraux axés sur la recherche et sur l'aide aux étudiants;
- le renforcement des obligations redditionnelles;
- la plus grande importance accordée aux relations externes et aux activités de mobilisation de ressources financières;
- la place plus grande faite à la diversité des étudiants et aux initiatives visant à offrir un meilleur accès.

Pris ensemble, ces changements ont profondément modifié le monde de l'enseignement postsecondaire en Ontario et ont eu pour effet de créer de nouvelles demandes ou d'accentuer les demandes existantes à l'égard des revenus des collèges et des universités. La section qui suit a trait aux universités, mais bon nombre des changements qui y sont commentés s'appliquent aussi aux collèges.

Financement de l'enseignement postsecondaire – Changements relatifs aux revenus – Universités

L'évolution des **sources** de revenu a déjà été documentée, mais il importe aussi de faire mention des répercussions qu'a eues cette évolution. Le tableau qui suit repose sur des données de l'EIFUC–ACPAU.²⁶ et a pour seul objet de donner une idée des importants

²⁶ On a eu recours aux données de l'EIFUC–ACPAU parce que cette source de données historiques est disponible sous forme électronique.

changements survenus au chapitre de la composition du financement depuis 1979-1980. Notre analyse est centrée sur trois fonds – le fonds de fonctionnement, le fonds fiduciaire et le fonds de recherche commanditée – qui représentent environ 85 % de l'ensemble des revenus universitaires. Les trois autres fonds sont le fonds des services complémentaires, le fonds d'immobilisations et le fonds de dotation à capital permanent, ce dernier ayant été incorporé à l'EIFUC dans le cadre de l'importante modification apportée aux modalités redditionnelles en 1999-2000.²⁷ Outre les trois fonds qui constituent l'objet de l'analyse, nous présentons aussi, pour fins de consultation, des chiffres sur le fonds des services complémentaires et sur le fonds d'immobilisations.

Les revenus tirés des droits de scolarité et des autres droits ont plus que doublé, passant de 15 % environ des revenus de **fonctionnement** à plus de 40 % en 2006-2007. Pour leur part, les subventions et marchés provinciaux ont diminué, passant de près de 80 % à un peu plus de 50 % des revenus de **fonctionnement**. Les autres types de revenus de **fonctionnement** ont enregistré une hausse importante, passant de 5,4 % en 1979-1980 à 9,3 % en 2006-2007 (ce dernier pourcentage excluant toutefois les droits divers faisant partie de la catégorie des droits de scolarité et autres droits). Ces tendances sont déjà illustrées au tableau 2, quoique la catégorisation soit légèrement différente et que les données proviennent des rapports du COFO plutôt que de l'EIFUC-ACPAU. Cela dit, malgré la hausse de ces dernières sources, il est manifeste que les droits et les subventions provinciales constituent de loin la principale source de revenus imputables au fonds de fonctionnement.

La part de l'ensemble des fonds représentée par le fonds de fonctionnement est passée de 82 % à 75 %²⁸ tandis que celle du fonds de recherche a progressé de 14 % à 19 %, le fonds fiduciaire demeurant pour sa part à peu près au même niveau.

²⁷ Ces trois fonds ne font pas l'objet d'un examen détaillé uniquement parce que nous voulons nous concentrer sur les trois fonds qui rendent compte des activités de base (enseignement, recherche, services). Le fonds des services complémentaires correspond, comme son nom l'indique, aux revenus et aux dépenses reliés à toutes les activités complémentaires – services alimentaires, résidences, librairies, conférences, etc. – qui sont généralement exécutées dans une optique de recouvrement intégral des coûts. Le fonds d'immobilisations dépend pour une très grande part de subventions gouvernementales dont l'utilisation est restreinte et qui ne peuvent être affectées aux coûts permanents reliés à l'enseignement, à la recherche et aux services. Enfin, par définition, le fonds de dotation est un fonds à capital permanent; le principal est investi et le revenu ainsi gagné sert à acquitter des dépenses données – bourses d'études et autres bourses, chaires d'enseignement ou autres dépenses, tout dépendant des conditions de dotation. Il convient de remarquer que, depuis le milieu des années 1990, le gouvernement provincial a accordé un financement précis, généralement selon une formule de contrepartie, à des fins de dotation pour bonifier l'aide aux étudiants sous forme de bourses d'études et d'autres bourses.

²⁸ En fait, la baisse a été plus marquée, mais elle est moins manifeste en raison des modifications apportées à la définition du fonds de fonctionnement.

Tableau 8 – Revenus par catégorie de fonds, Ontario, exercices 1980, 1990, 2000 et 2007 (milliers de dollars)												
	Revenus, selon les principales sources				Répartition entre les principales sources (%)					Services complémentaires	Immobilisations	Ensemble des revenus
	A Fonctionnement général	B Fiducie	C Recherche commanditée	D Total (A+B+C)	Fonctionnement général		Fiducie	Recherche commanditée	Total			
1979-1980												
Droits de scolarité et autres droits	160 189	-	-	160 189	15,9 %		0,0 %	0,0 %	13,0 %		-	
Subventions et marchés provinciaux	793 847	3 138	28 970	825 955	78,7 %		6,1 %	17,0 %	67,1 %	71	15 715	
Subventions et marchés fédéraux	18 564	2 723	92 269	113 556	1,8 %		5,3 %	54,3 %	9,2 %		45	
Dons et subventions non gouv.	5 983	24 735	42 903	73 621	0,6 %		48,0 %	25,2 %	6,0 %	14	2 479	
Revenus d'investissement	16 569	18 675	1 243	36 487	1,6 %	5,4 %	36,2 %	0,7 %	3,0 %	436	3 251	
Autres revenus	13 664	2 251	4 691	20 606	1,4 %		4,4 %	2,8 %	1,7 %	125 467	5 964	
Total	1 008 816	51 522	170 076	1 230 414	100,0 %		100,0 %	100,0 %	100,0 %	125 988	27 454	1 383 856
% par fonds	82 %	4 %	14 %	100 %								
1989-1990												
Droits de scolarité et autres droits	489 222	-	-	489 222	20,8 %		0,0 %	0,0 %	16,1 %	-	-	
Subventions et marchés provinciaux	1 727 887	12 166	100 196	1 840 249	73,5 %		6,3 %	20,7 %	60,7 %	3 458	77 964	
Subventions et marchés fédéraux	50 140	11 244	255 753	317 137	2,1 %		5,8 %	52,8 %	10,5 %	139	601	
Dons et subventions non gouv.	15 667	103 271	108 679	227 617	0,7 %		53,5 %	22,4 %	7,5 %	970	17 504	
Revenus d'investissement	43 478	57 256	8 078	108 812	1,8 %		29,7 %	1,7 %	3,6 %	1 983	16 698	
Autres revenus	25 305	9 121	11 945	46 371	1,1 %		4,7 %	2,5 %	1,5 %	357 363	15 621	
Total	2 351 699	193 058	484 651	3 029 408	100,0 %		100,0 %	100,0 %	100,0 %	363 913	128 388	3 521 709
% par fonds	78 %	6 %	16 %	100 %								
1999-2000												
Droits de scolarité et autres droits	1 402 196	-	-	1 402 196	41,1 %		0,0 %	0,0 %	31,1 %	-	-	
Subventions et marchés provinciaux	1 711 328	24 984	163 280	1 899 592	50,1 %		8,8 %	20,1 %	42,1 %	3 490	443 200	
Subventions et marchés fédéraux	24 735	13 822	390 266	428 823	0,7 %		4,9 %	48,1 %	9,5 %	83	7 489	
Dons et subventions non gouv.	59 064	133 734	229 430	422 228	1,7 %		47,0 %	28,3 %	9,4 %	1 766	53 121	
Revenus d'investissement	82 591	97 147	6 642	186 380	2,4 %		34,2 %	0,8 %	4,1 %	2 796	10 400	
Autres revenus	134 971	14 749	21 277	170 997	4,0 %		5,2 %	2,6 %	3,8 %	545 204	6 735	
Total	3 414 885	284 436	810 895	4 510 216	100,0 %		100,0 %	100,0 %	100,0 %	553 339	520 945	5 584 500
% par fonds	76 %	6 %	18 %	100 %								
2006-2007												
Droits de scolarité et autres droits	2 631 039	-	-	2 631 039	40,9 %		0,0 %	0,0 %	30,8 %	-	-	
Subventions et marchés provinciaux	3 206 999	58 493	355 937	3 621 429	49,8 %		12,6 %	21,7 %	42,4 %	-	69 253	
Subventions et marchés fédéraux	13 620	3 053	874 906	891 579	0,2 %		0,7 %	53,3 %	10,4 %		-	
Dons et subventions non gouv.	88 028	156 234	323 041	567 303	1,4 %		33,6 %	19,7 %	6,6 %	2 905	88 121	
Revenus d'investissement	182 142	193 556	12 803	388 501	2,8 %	9,3 %	41,7 %	0,8 %	4,5 %	154	12 076	
Autres revenus	318 022	53 380	73 537	444 939	4,9 %		11,5 %	4,5 %	5,2 %	815 054	36 153	
Total	6 439 850	464 716	1 640 224	8 544 790	100,0 %		100,0 %	100,0 %	100,0 %	818 113	205 603	9 568 506
% par fonds	75%	5%	19%	100%								

Source : information financière relative aux universités et aux collèges, exercices choisis, tableau 2.1.A (fonds de recherche pour les entités consolidées seulement). Outre les revenus présentés au tableau 1, les universités reçoivent aussi des dons (et des subventions de contrepartie dans certains cas) à des fins de dotation. À compter de 1999-2000, un fonds de dotation distinct a été incorporé à l'EIFUC–ACPAU. En 2007-2008, les universités ontariennes ont reçu plus de 240 millions de dollars de dons additionnels, dont plus ou moins 50 millions du gouvernement provincial.

En gros, le tableau qui précède met en lumière cinq facteurs clés :

- Les revenus tirés des droits de scolarité et des autres droits ont augmenté de façon substantielle, à la fois en termes absolus et en termes relatifs.
- Les subventions de fonctionnement provinciales ont *augmenté* sensiblement en termes absolus mais ont *diminué* en termes relatifs.
- Le soutien fédéral de la recherche a augmenté de façon importante en termes absolus.
- Le soutien provincial de la recherche a lui aussi augmenté de façon importante en termes absolus.
- Les autres revenus ont augmenté en termes absolus et en termes relatifs.

L'évolution du financement mérite d'être examinée, étant donné ses corollaires avec les changements relatifs aux revenus. Ainsi que nous l'avons déjà mentionné, il faut garder à l'esprit que certains de ces changements se rattachent aussi à des modifications des modalités comptables et redditionnelles.

Changements relatifs aux droits de scolarité²⁹ et à la réglementation

Politique de l'Ontario en matière de droits de scolarité – Données de base

Il faut passer brièvement en revue les niveaux de droits de scolarité et la réglementation en vigueur pour situer en contexte l'examen des revenus tirés de ces droits. Les revenus en question sont directement liés aux subventions de fonctionnement provinciales depuis la fin des années 1960, lorsque la province a mis de l'avant une formule de financement des universités qui prenait en compte les droits de scolarité et les subventions. L'établissement de cette formule de financement était une indication du rôle direct de l'État dans l'établissement des niveaux de droits de scolarité au sein du secteur universitaire et dans la réglementation connexe³⁰. À l'époque, l'établissement des niveaux de ces droits visait d'abord à garantir que les ressources totales (subventions de fonctionnement et droits) soient similaires à ce qu'elles étaient avant l'application de la formule. Dans cette dernière, les droits de scolarité correspondaient à la valeur médiane des droits reliés aux programmes des établissements; rapidement, cette valeur médiane en est venue à correspondre aux droits standards – ou aux droits calculés selon la formule – en vigueur dans l'ensemble de la province.

Un examen portant sur les droits de scolarité à la fin des années 1970 a abouti à deux changements clés en 1980 :

1. les établissements ont été autorisés à fixer des droits de scolarité à hauteur de 110 % des droits calculés selon la formule;
2. les droits de scolarité ont été indexés en fonction de la hausse des subventions de fonctionnement.

Le cadre applicable aux droits de scolarité qui a été établi en 1980 est demeuré à peu près inchangé jusqu'au début des années 1990. Les changements survenus à ce moment ont résulté de la situation financière qui prévalait alors (grave récession, déficits gouvernementaux, réduction des paiements de transfert) et se sont traduits au départ par des hausses annuelles

²⁹ L'accent est mis ici sur les droits de scolarité au titre de programmes donnant droit à des crédits et menant à un grade ou à un diplôme.

³⁰ On trouvera un exposé plus complet de l'histoire des droits de scolarité en Ontario dans D. Stager, *Focus on Fees*, Conseil des universités de l'Ontario, 1989.

successives de 10 % par suite d'une série de mesures prises par le NPD pour contrebalancer les réductions apportées aux subventions de fonctionnement provinciales. À la fin de 1995, le gouvernement nouvellement élu a annoncé, dans le cadre de sa « Révolution du bon sens », une baisse de 15 % (400 millions de dollars) des subventions de fonctionnement au titre de l'enseignement postsecondaire lors de l'exercice suivant. De manière à compenser quelque peu les effets de cette mesure, on a autorisé une hausse des droits de scolarité, à l'intérieur d'un cadre fixant à 20 % environ l'augmentation globale des droits, le plafond étant un peu plus élevé au niveau des programmes³¹. Au cours des années qui ont suivi, les droits de scolarité ont pu augmenter davantage, en conformité avec le conseil formulé par le Comité consultatif sur l'orientation future de l'éducation postsecondaire. En 1998-1999, le gouvernement a formulé le concept de « recouvrement des coûts supplémentaires » pour certains programmes précis³², ce qui a conduit à des écarts encore plus marqués des droits de scolarité entre programmes et, dans une certaine mesure, entre établissements.

Les préoccupations relatives à l'accès en raison de l'arrivée imminente d'une « double cohorte » et les hausses importantes des droits de scolarité au cours des dernières années ont entraîné un changement du régime de droits de scolarité en 2000-2001. Cette année-là, la province a mis de l'avant un cadre pluriannuel relié aux droits de scolarité qui limitait à 2 % par année les hausses totales pouvant être imposées par les établissements, et à 20 % celles applicables aux programmes réglementés. Le cadre ne s'appliquait pas aux programmes à recouvrement des coûts supplémentaires. En bout de ligne, ce cadre, qui était énoncé dans la loi, limitait les hausses subséquentes des droits de scolarité à 10 % sur cinq ans pour la très grande majorité des étudiants futurs et des étudiants déjà inscrits à des programmes.

La politique en matière de droits de scolarité a été modifiée de nouveau par suite du gel imposé par l'État à l'égard des droits de scolarité pour l'ensemble des programmes pendant deux ans (les droits demeurant à leurs niveaux de 2003-2004), ce qui a été suivi de la mise en œuvre du cadre *Vers des résultats supérieurs* sous sa forme actuelle³³ pour une période de quatre ans débutant en 2006-2007.

Les faits qui sont au cœur de ce bref exposé chronologique de la réglementation des droits de scolarité dans les universités de l'Ontario ont eu un certain nombre de répercussions sur le secteur.

D'abord, le concept relativement simple qui veut que l'étudiant acquitte une part plus grande des coûts du programme, comme le veut la « Révolution du bon sens », et l'accent mis sur l'accroissement de la marge de manœuvre des établissements, comme le proposait le Comité consultatif sur l'orientation future de l'éducation postsecondaire, ont donné lieu à un régime de réglementation complexe nécessitant une plus grande acuité analytique ainsi qu'une somme accrue d'efforts au chapitre de la gestion et de la gouvernance. À l'interne, les processus

³¹ La politique relative aux droits de scolarité comptait deux éléments : une hausse des droits calculés selon la formule (10 %), et une hausse de 10 % des droits discrétionnaires, à concurrence d'un « plafond » de 20 % pour un programme donné. Parallèlement, les droits de scolarité perçus auprès des étudiants étrangers ont été déréglementés, et les étudiants étrangers non exemptés ont cessé d'être admissibles aux fins du calcul des subventions de fonctionnement provinciales.

³² Cela incluait tous les programmes des cycles supérieurs, certains programmes professionnels de deuxième cycle (p. ex., droit, médecine, optométrie, pharmacie) et les programmes de premier cycle en génie et en informatique.

³³ Le cadre stratégique *Vers des résultats supérieurs* prévoyait des hausses globales d'au plus 5 % par année; la première année, la hausse était limitée à 4,5 % dans le cas des programmes avec admission directe et de 8 % dans celui des programmes professionnels. Dans le cas des étudiants déjà inscrits à des programmes, la hausse était limitée à 4 % par année.

d'affectation des ressources et les modèles budgétaires ont été adaptés à cette réalité nouvelle, qui exigeait des efforts administratifs accrus et de nouvelles procédures de gouvernance.

Ensuite, les taux différentiels d'augmentation des droits de scolarité et l'existence de programmes à recouvrement des coûts supplémentaires ont eu pour conséquence une dissociation des droits et de la formule de calcul des subventions. Auparavant, du fait du concept de revenu de fonctionnement de base, la formule de financement établissait un lien entre les revenus reçus par les établissements sous forme de subventions et ceux provenant des droits de scolarité. La façon dont les hausses des droits de scolarité ont été apportées à compter de 1996-1997 – l'augmentation des droits calculés selon la formule étant dissociée de celle des droits discrétionnaires ou des droits non visés par la formule – a eu pour effet d'éliminer le lien entre les revenus sous forme de subventions et ceux provenant des droits de scolarité, ce qui a eu deux conséquences notables :

1. des écarts de taux de croissance des revenus provenant des droits de scolarité au niveau de certaines écoles et de certains programmes;
2. des écarts au chapitre de l'augmentation des revenus provenant des droits de scolarité d'un établissement à l'autre.

Également, le cadre stratégique *Vers des résultats supérieurs* a donné lieu à une situation intéressante se caractérisant par des différences imposées par l'État au chapitre des droits de scolarité perçus par les établissements au titre des programmes à recouvrement des coûts supplémentaires. Les établissements qui avaient planifié des hausses pluriannuelles des droits pour ces programmes ont dû composer avec le gel imposé en 2004-2005 et en 2005-2006, puis avec le rétablissement de la réglementation en la matière aux termes du cadre stratégique *Vers des résultats supérieurs*. Ceux de ces établissements qui avaient haussé les droits de scolarité relatifs aux programmes à recouvrement des coûts supplémentaires avant le gel ont tiré un avantage de cette différence relative, les droits demeurant plus élevés, y compris pour l'application du cadre stratégique *Vers des résultats supérieurs* (p. ex., droit).

Enfin, pour clore nos commentaires sur les droits de scolarité et les revenus connexes, mentionnons que l'apparition des programmes à recouvrement intégral des coûts et à recouvrement des coûts supplémentaires a causé une importante hausse des droits de scolarité, ce qui allait de pair avec des obligations relatives à l'accroissement de la qualité et à l'expansion des activités. De ce fait, si certains peuvent associer la hausse des droits de scolarité perçus pour ces programmes à une source de revenus de nature générale afin de permettre de contrebalancer l'inflation à l'échelle des établissements, le fait est qu'une part importante des revenus additionnels au titre de ces droits a été pour l'essentiel réservée à des initiatives d'accroissement de la qualité ou à l'expansion de programmes donnés. Concernant en particulier les programmes à recouvrement intégral des coûts, la mise en garde formulée dans le rapport du COFO est tout à fait éclairante :

L'augmentation du nombre de programmes à recouvrement intégral des coûts (la chose étant facultative dans certains cas, obligatoire dans d'autres) a entraîné une augmentation des revenus tirés des **droits de scolarité** qui est supérieure au financement disponible dans les faits pour l'ensemble des étudiants. Par exemple, les droits de scolarité perçus dans le cadre d'un programme privé de maîtrise en administration des affaires servent à assumer les coûts importants associés à un tel programme, de sorte qu'il est totalement faux de penser que la hausse des revenus

tirés des droits de scolarité pour un programme de ce genre sera affectée à la prestation de services à l'effectif étudiant dans son ensemble. On estime à 50 millions de dollars le montant représenté par les droits de scolarité perçus pour ces programmes en 1999-2000.³⁴ [TRADUCTION]

On n'a pas cherché à calculer la fraction des revenus provenant des droits de scolarité qui est imputée aux programmes à recouvrement intégral des coûts et à recouvrement des coûts supplémentaires à l'heure actuelle.

Aide aux étudiants

Ces changements de la politique en matière de droits de scolarité ont été accompagnés de modifications importantes de l'aide financière gouvernementale aux étudiants. Ainsi que cela a déjà été mentionné, une partie des revenus croissants tirés des droits de scolarité devait être affectée à une réserve afin d'offrir une aide aux étudiants. Le gouvernement permettait aussi qu'une part de ces fonds réservés serve à assumer les coûts administratifs connexes.

Mais les modifications en question allaient beaucoup plus loin que ces seules exigences de constitution de réserves et les modalités administratives s'y rattachant. Voici certains des changements majeurs apportés au Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario (RAFEO) :

- la transition de mécanismes fondés sur des subventions à d'autres reposant sur des prêts, puis le retour à des modalités faisant appel à des subventions;
- les modifications relatives aux conditions d'admissibilité des étudiants;
- l'importance plus grande accordée aux programmes d'aide des établissements;
- l'exigence voulant que l'aide aux étudiants dans le cadre du RAFEO fasse l'objet de vérifications.

Les changements constants apportés à la réglementation de l'aide aux étudiants ont fait augmenter la complexité du régime, ce qui a fréquemment entraîné d'importantes mesures de conception et de révision des systèmes d'information. Cette complexité accrue a aussi fait augmenter la somme d'efforts administratifs requis ainsi que les coûts qui s'y rattachent (personnel, locaux, matériel, rémunération, avantages sociaux et formation). De plus, la hausse des droits de scolarité a mené à la création de subventions provinciales à des fins de dotation pour fournir de l'aide aux étudiants – ce n'est là qu'un des nombreux changements apportés par la province à ses mécanismes d'affectation des fonds.

Changements apportés aux mécanismes d'affectation des fonds provinciaux

Avant le milieu des années 1980, le mécanisme d'affectation des fonds aux universités de l'Ontario était relativement simple; il était fondé sur les inscriptions d'étudiants (URB), des fonds additionnels étant accordés au titre de coûts bien définis – bilinguisme, activités dans le Nord, subventions pour établissements « émergents ». À partir de la deuxième moitié des années 1980, le gouvernement a eu de plus en plus recours au concept d'enveloppes de financement pour donner suite à des enjeux précis.

³⁴ Report of the Council of Finance Officers – Universities of Ontario for the Fiscal Year Ended APRIL 30, 2007, annexe, mises en garde, p. 5.

Au départ, les enveloppes prévues au titre de coûts donnés étaient censées s'ajouter au financement accordé sous forme de subvention de fonctionnement de base; c'est le cas notamment des coûts additionnels reliés au bilinguisme et aux activités menées dans le Nord. La pratique générale de financement consistait à rajuster la subvention de fonctionnement de base³⁵ (au moyen d'une hausse de la valeur de l'URB), puis de rajuster les enveloppes au moyen d'un pourcentage similaire, ces paramètres faisant l'objet d'examens périodiques.

Au cours de la dernière décennie, l'utilisation d'enveloppes pour les hausses d'inscriptions ciblées et pour des initiatives spéciales est devenue pratique courante, bien souvent au détriment de la progression des subventions de fonctionnement de base. C'est pourquoi, lorsque l'on examine les changements qui touchent le financement provincial, il faut se rappeler que la hausse de ce financement, surtout durant la dernière décennie, peut être assortie de restrictions importantes, que ce soit l'utilisation pouvant être faite des fonds, le financement de contrepartie attendu ou exigé de l'établissement, des limites de dépenses précises ou encore la production de rapports spéciaux. En outre, les fonds peuvent fort bien être provisoires (p. ex., fonds de démarrage ou financement d'une nouvelle initiative) sans que l'on ait pris l'engagement de mener à bien l'initiative ou l'activité. Également, les mécanismes d'affectation des enveloppes varient; ils peuvent comporter des formules fondées sur les inscriptions, des algorithmes faisant appel à des indicateurs de rendement ou encore la prise de décisions à partir de présentations faites par les établissements. Enfin, il faut noter que ces mécanismes peuvent changer d'une année à l'autre. Ainsi, les mécanismes d'affectation utilisés pour le financement fondé sur le rendement ont « changé quatre fois en huit ans »³⁶ [TRADUCTION].

Subventions au titre de hausses d'inscriptions ciblées

Durant les dix dernières années, le gouvernement a fixé des cibles de hausse des inscriptions dans des domaines précis :

- formation des enseignants;
- médecine;
- génie et informatique;
- sciences infirmières;
- études supérieures.

Le financement gouvernemental rattaché à ces hausses d'inscriptions ciblées a été fourni de différentes manières et s'est caractérisé par des formules différentes, une incertitude entourant le nombre d'inscriptions escompté, des modalités variées en ce qui concerne l'aide au titre des immobilisations, sans oublier l'incertitude relative à la durée de l'engagement relatif au financement. Le Programme d'accès aux perspectives d'avenir (PAPA) mis en place par le gouvernement en 1998 a marqué le début de ce que l'on peut considérer comme étant une tentative de gérer les inscriptions de la part du gouvernement de l'Ontario³⁷.

³⁵ À compter de 1987-1988, les subventions de fonctionnement de base ont été attribuées en fonction de « parts fixes ». Aussi longtemps que la moyenne mobile des unités de revenu de base d'un établissement demeurait à l'intérieur d'une fourchette de plus ou moins 3 % par rapport à une valeur médiane négociée, l'établissement conservait sa part de subvention de fonctionnement de base.

³⁶ D.W. Lang, « The Political Economy of Performance Funding », *Taking Public Universities Seriously*, sous la direction de Iacobucci et Tuohy, p. 242.

³⁷ On pourrait soutenir que des négociations antérieures menées en coulisses constituaient déjà des tentatives du gouvernement pour « gérer » les inscriptions. Toutefois, pour la plus grande partie, ces négociations en coulisses ne portaient pas sur des programmes donnés mais visaient à déterminer la capacité globale du système selon une approche planifiée (négociée).

Le gouvernement a décidé d'utiliser les coefficients de pondération des URB existants aux fins du niveau de financement de base dans l'optique des expansions visées, en faisant apparemment abstraction du fait que ces coefficients de pondération n'ont jamais eu pour objet de refléter les coûts de programmes donnés³⁸. Il n'y a pas lieu de se surprendre que le gouvernement ait dû revoir les niveaux de financement et effectuer des rajustements dans certains cas (p. ex., médecine, sciences de la santé clinique). La confusion et les coûts administratifs additionnels découlant du réexamen de telles initiatives représentent un important coût non déclaré pour les établissements, le gouvernement et les contribuables. Qui plus est, des initiatives comme celle des programmes conjoints de sciences infirmières, que nous avons déjà mentionnée, ajoutent encore à la complexité d'ensemble, ce qui, en bout de ligne, a des effets sur les rapports financiers ainsi que les rapports sur les inscriptions et entame l'uniformité et la comparabilité de l'information entre établissement, de même qu'au niveau du système dans son ensemble et au fil du temps.

L'utilisation plus courante de fonds ciblés a caractérisé la plus grande partie de la dernière décennie, et cela a eu des répercussions marquées sur les établissements :

- Il y a eu une érosion du financement destiné aux activités de base.
- L'incertitude entourant les enveloppes lors des années subséquentes fait entrave à la planification.
- Dans la mesure où le financement accordé pour des fins particulières peut être assorti d'une exigence de financement de contrepartie, ce financement peut avoir un effet de distorsion sur les plans et les priorités entourant la mobilisation de fonds.
- Les exigences réglementaires et redditionnelles, et les modifications qui y sont apportées, peuvent engendrer des coûts administratifs ou indirects importants.
- Les subventions au titre des inscriptions ciblées exercent une influence notable sur l'affectation des ressources à l'interne.
- En l'absence de hausse des subventions de fonctionnement de base, les fonds ciblés remettent en question la viabilité de la formule de financement.

Afin de mieux faire ressortir l'importance de ces changements sur la réduction de la valeur du financement de base, le tableau qui suit illustre l'évolution de la valeur de l'unité de revenu de base (URB) depuis 1979-1980. Ainsi qu'on peut le voir, la valeur réelle a diminué de plus de 2 300 \$ sur cette période de près de trois décennies, et elle a reculé de 1 000 \$ par URB uniquement au cours de la dernière décennie.

³⁸ Cette observation vaut également pour la décision du gouvernement, cinq ans auparavant, de déclarer que les cours de QA n'étaient pas admissibles et de retirer dans les faits le financement correspondant.

Tableau 9 – Revenu de fonctionnement de base* par unité de revenu de base

Exercice	RFB/URB réel	RFB/URB réel corrigé de l'IPC	IPC de l'Ontario
1979-1980	2 833 \$	7 455 \$	38,0
1998-1999	5 004 \$	6 135 \$	81,6
1999-2000	5 001 \$	5 958 \$	83,9
2000-2001	5 042 \$	5 830 \$	86,5
2001-2002	5 115 \$	5 795 \$	88,3
2002-2003	5 114 \$	5 642 \$	90,6
2003-2004	5 114 \$	5 539 \$	92,3
2004-2005	5 114 \$	5 420 \$	94,4
2005-2006	5 113 \$	5 325 \$	96,0
2006-2007	5 113 \$	5 229 \$	97,8
2007-2008	5 126 \$	5 126 \$	100,0

Le revenu de fonctionnement de base correspond à la combinaison des subventions de fonctionnement de base et des droits calculés selon une formule.

Source : MFCU, estimation du montant total définitif des subventions pour 2007-2008, valeur de l'URB au premier cycle en 1979-1980; MFCU, *Ontario Operating Funds Distribution Manual*, 2002, annexe 1.2.

Plus récemment, le gouvernement provincial a accordé d'importantes subventions non renouvelables en fin d'année; même si elles ont sans doute été fort appréciées par les établissements et si elles ont contribué à combler des besoins donnés (p. ex., travaux d'entretien différés), de telles subventions ne peuvent se substituer à des hausses annuelles des subventions de fonctionnement.

Pour procéder à une planification pluriannuelle, ce qui constitue l'une des principales recommandations formulées dans le rapport de l'honorable Bob Rae intitulé *L'Ontario – Chef de file en éducation*, il faut compter sur des engagements financiers pluriannuels et savoir que ces engagements seront respectés. Pour une bonne partie de la période visée par le cadre stratégique *Vers des résultats supérieurs*, l'incertitude relative à la question de savoir si l'on obtiendrait le plein financement de l'expansion des inscriptions, au maintien des fonds axés sur la qualité et à la façon dont les différentes enveloppes spéciales (p. ex., pour les initiatives visant les étudiants de première génération) seraient réparties entre les établissements a nui aux efforts visant à optimiser la valeur aux termes dudit cadre stratégique.

Commentaires sur les enveloppes de financement ou le financement ciblé

Le recours accru aux enveloppes de financement ou aux subventions ciblées a pour objet d'assurer un lien plus étroit entre le financement accordé et des initiatives gouvernementales précises, peut-être pour assurer une meilleure reddition de comptes ou pour garantir que les fonds seront consacrés à l'exécution d'initiatives gouvernementales données. Concernant ce dernier point, on perçoit peut-être le financement ciblé comme un moyen incitatif à l'intérieur d'un modèle mandant-mandataire. Une approche fondée sur des enveloppes de financement

n'est pas vraiment mauvaise en soi, mais il faut alors que le niveau total du financement évolue au rythme des différentes pressions de coûts qui font partie intégrante de l'environnement des universités et des collèges. Si la création de nouvelles enveloppes se fait au détriment de la progression du fonds de fonctionnement de base, cela met en péril le bon déroulement des activités de fonctionnement de base. De plus, l'apparition d'une multitude d'enveloppes fera grimper les frais généraux entourant l'exécution des programmes, et ce, à tous les niveaux.

Voici une observation de Pakravan au sujet du modèle mandant-mandataire :

Il existe de nombreux mandants dans le domaine de l'enseignement postsecondaire au Canada. Outre les provinces, l'administration fédérale et le secteur privé – y compris les étudiants – fournissent une part importante du financement total du système, et ils peuvent donc se considérer en droit d'agir à titre de mandants. De plus, les établissements doivent exercer plus d'une activité. En particulier, les établissements du secteur universitaire mènent deux activités distinctes quoique reliées, soit l'enseignement et la recherche.³⁹ [TRADUCTION]

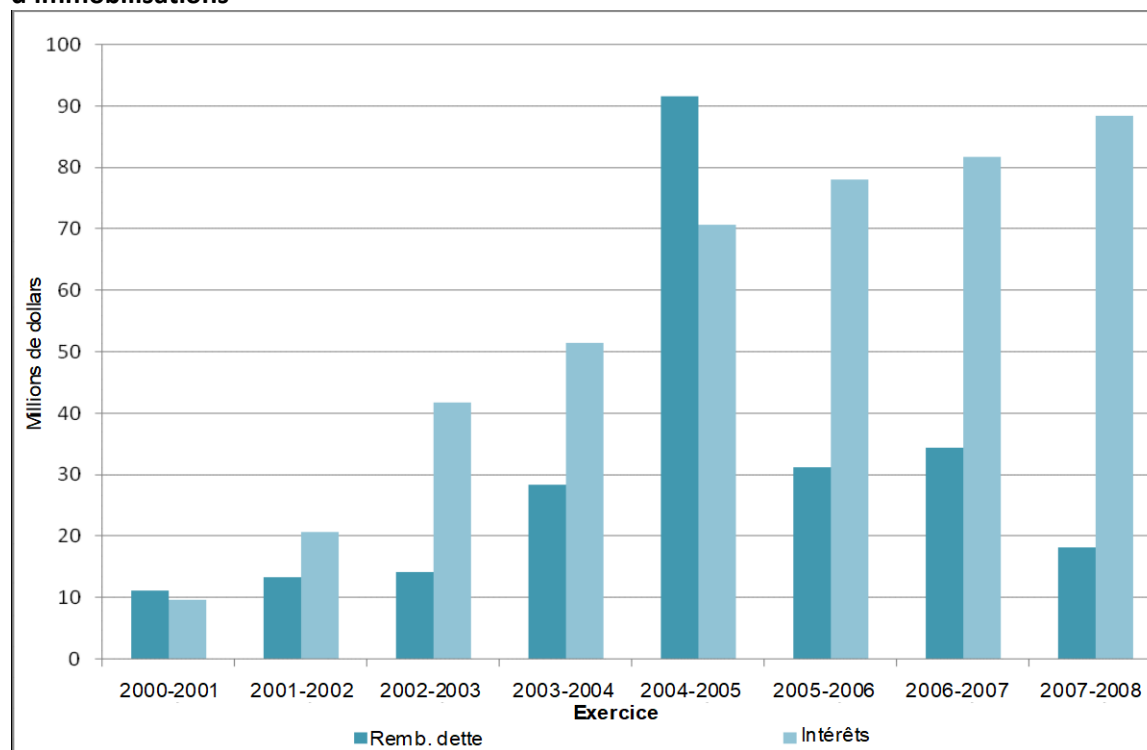
L'accent mis sur l'exécution de plus d'une tâche est très important. Les universités et les collèges ont des mandats complexes qui exigent la disponibilité d'un financement de base viable, surtout lorsque le coût des initiatives gouvernementales n'est pas entièrement couvert et que les établissements doivent procéder à un interfinancement en faisant appel à leurs revenus de fonctionnement de base ou à d'autres revenus.

Changements reliés au financement des immobilisations

Les changements reliés au financement des immobilisations ont eu une très forte incidence sur les dépenses des établissements. Certaines formes de partage des coûts des projets d'immobilisations font depuis longtemps partie des modalités de financement. L'expansion de l'initiative Supercroissance a fait passablement augmenter les attentes au chapitre de l'apport du secteur privé. Cette initiative a entraîné une forte hausse des dépenses de fonctionnement, le désir de donner plus d'expansion aux plans de mobilisation de fonds étant contrecarré par le fait que peu d'établissements étaient en mesure de mobiliser des ressources financières suffisantes auprès de donateurs. Résultat : en 2000-2001, les paiements d'intérêts totalisaient approximativement 52 millions de dollars pour l'ensemble des fonds, 7,2 millions pour le fonds de fonctionnement et 2,5 millions pour le fonds d'immobilisations, ce dernier montant étant assumé en grande partie au moyen d'un transfert à même le fonds de fonctionnement. En 2007-2008, les paiements d'intérêts avaient grimpé à 175 millions au total, dont près de 90 millions étaient imputables au fonds de fonctionnement. De plus, les établissements effectuaient des remboursements de principal à même leur fonds de fonctionnement. Auparavant, les sommes affectées aux intérêts et au principal (ou la plus grande partie de ces sommes) auraient été consacrées aux activités de base. La figure 4 illustre la hausse des paiements d'intérêts au fil du temps ainsi que le niveau des remboursements de la dette. On observera que ces remboursements varient au fil du temps, certaines dettes étant entièrement remboursées (au moyen de fonds ponctuels), d'autres étant converties en dettes à long terme, de pair avec une hausse des paiements d'intérêts.

³⁹ Pakravan, P. (2006), « The future is not what it used to be », *The Education Papers, Commentary*, n° 227, Toronto, Institut C.D. Howe, p. 9.

Figure 4 – Intérêts et remboursement de la dette, fonds de fonctionnement et fonds d'immobilisations



Source : rapport du COFO, 2000-2001 à 2007-2008.

Ce changement en profondeur du financement des immobilisations tranche nettement avec la situation qui prévalait antérieurement, lorsque la réglementation provinciale établissait clairement que les subventions de fonctionnement provinciales ne pouvaient être affectées au paiement du principal et des intérêts à l'égard d'immobilisations⁴⁰.

Outre les répercussions financières directes, le changement des mécanismes de financement a été source de très fortes pressions allant dans le sens d'une gestion financière plus sophistiquée. Cela vaut aussi pour la tendance générale vers une plus grande diversification des revenus et par un accroissement correspondant de la complexité, tendance qui a marqué une grande partie de cette période. Cette question déborde le cadre de ce rapport, mais elle devrait faire l'objet de recherches plus poussées en raison de ses conséquences en regard de la gouvernance, de la gestion et des coûts des établissements.

Initiatives fédérales en matière de recherche et d'aide aux étudiants

Au cours de la dernière décennie, le gouvernement du Canada en est venu à remplir un rôle très actif en matière à la fois de recherche et d'aide aux étudiants; concernant ce dernier point, il y a eu l'apport de modifications au Programme canadien de prêts aux étudiants, la création de la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, la création de nombreux

⁴⁰ MFCU, Direction des universités, *The Ontario Operating Funds Distribution Manual*, juillet 2002, p. 1.

programmes de bourses ou la bonification de programmes existants, ainsi que l'établissement et la bonification de divers crédits d'impôt. L'accroissement des investissements fédéraux dans la recherche et l'aide aux étudiants est certes appréciable à titre de soutien additionnel de l'enseignement postsecondaire, mais il convient néanmoins d'examiner avec soin les initiatives fédérales afin de bien comprendre leur incidence sur le financement des universités et des collèges⁴¹.

Du point de vue des établissements, la forte hausse du financement consacré à la recherche a contribué sensiblement à l'amélioration générale de l'environnement d'enseignement et a eu une incidence marquée sur les mandats des établissements. Ces derniers ont donné suite aux politiques fédérales (et provinciales) visant à accroître la capacité de recherche du Canada et de l'Ontario afin de maintenir et même de hausser la compétitivité et la croissance de l'économie. Les activités de recherche des collèges et des universités étaient perçues comme des catalyseurs du développement économique.

Mais la forte hausse du financement de la recherche et l'intensification des activités de recherche ont soulevé diverses autres questions ayant des conséquences importantes :

- Les coûts indirects de la recherche imposaient de fortes contraintes au niveau des fonds de fonctionnement.
- La prise en compte limitée de l'augmentation des coûts directs de la recherche (temps d'enseignement⁴²) découlant d'un tel accroissement des activités de recherche a eu pour effet d'exacerber les difficultés financières existantes.
- La Fondation canadienne pour l'innovation (FCI) a contribué de façon importante à la capacité de la collectivité de la recherche du Canada, mais les exigences de contrepartie ont imposé un fardeau financier à la fois aux provinces et aux établissements. Aussi bien les autorités provinciales que les universités et l'administration fédérale reconnaissent généralement la valeur des investissements dans la recherche pour le Canada. Mais là encore, le problème tient au fait que les universités doivent faire des choix ardues alors même que leurs ressources sont déjà lourdement grevées.
- L'exigence de la FCI concernant les plans de recherche stratégique a eu des effets sur d'autres volets de la planification des établissements, exerçant un effet de distorsion sur les priorités de financement et entraînant la réaffectation de fonds qui auraient été sinon affectés aux activités de base.
- La charge de travail additionnelle associée aux demandes de subventions et aux exigences de rapport a imposé de fortes pressions à tous les établissements ainsi qu'aux membres du corps enseignant⁴³.
- En raison des écarts entre grands groupes de disciplines au chapitre du financement de la recherche, on en est venu à avoir l'impression qu'il se produisait un clivage entre « nantis » et « démunis »; plus précisément, en raison de l'importance, en chiffres

⁴¹ Un autre effet secondaire des initiatives fédérales est bien évidemment l'accroissement des tensions entre l'administration fédérale et les provinces (voir D. Cameron, 2005).

⁴² Les conseils subventionnaires fédéraux considéraient que le temps d'enseignement correspond à un coût direct « non admissible ». Il est admis que le temps que les enseignants consacrent à la recherche représente un coût élevé pour les universités, mais on suppose que les universités assumeront ces coûts – cette hypothèse était davantage fondée à une époque antérieure où le nombre d'inscriptions et le volume d'activités de recherche étaient relativement bas par rapport à ce que l'on observe de nos jours, et où les transferts fédéraux aux provinces étaient relativement élevés comparativement à aujourd'hui.

⁴³ J. Challis et coll., « The University Research Environment », *Ibid.*, sous la direction de Iacobucci et Tuohy, p. 368.

absolus, du financement affecté aux sciences pures et aux sciences de la santé (CRSNG et IRSC), jumelée aux annonces concernant des initiatives importantes en matière d'infrastructures (FCI, Fondation de recherches de l'Ontario) et à l'accroissement marqué des activités de relations publiques entourant les investissements fédéraux, le milieu des sciences humaines et des arts a eu un peu l'impression d'être laissé pour compte. Dans un ordre d'idées plus constructif, le fait que l'on dispose de plus de fonds pour les activités de recherche en sciences pures et en sciences de la santé a facilité l'achat de matériel, les voyages et l'embauche d'assistants de recherche, et a aussi contribué à alléger certaines des contraintes dont les effets s'étaient particulièrement fait sentir au milieu des années 1990.

Enfin, le Programme des chaires de recherche du Canada – qui a été une réussite remarquable à maints points de vue – a aussi contribué à l'augmentation de la rémunération⁴⁴ et à une transition vers des charges d'enseignement moins lourdes⁴⁵, ce qui a en bout de ligne ajouté aux pressions de coûts.

Bien que les coûts indirects (et les coûts directs) de la recherche ne soient pas entièrement financés, l'administration fédérale a pris des mesures pour prendre en compte en partie ces coûts indirects. Lancé en 2001-2002 sous forme de subvention non renouvelable, le Programme des coûts indirects (PCI) est devenu à compter de 2003 un programme permanent et est doté à l'heure actuelle de fonds totalisant 325 millions de dollars à l'échelle nationale. Lors de l'exercice 2003-2004, les universités de l'Ontario ont commencé à déclarer les fonds obtenus du PCI dans le rapport du COFO; en 2007-2008, ces universités avaient reçu plus de 90 millions de dollars du PCI. (En fait, elles ont reçu à peu près 117 millions de dollars, mais 27 millions ont été affectés à des entités non consolidées (hôpitaux, instituts autonomes) où se déroulent des activités de recherche).

Mis sur pied en 2000, le Programme des chaires de recherche du Canada a versé plus de 85 millions de dollars aux universités de l'Ontario en 2007-2008. Le but de ce programme, qui est maintenant considéré comme permanent, est d'accorder des ressources financières totalisant 300 millions de dollars dans l'ensemble du Canada à l'appui de 2 000 professorats de recherche.

⁴⁴ Cette affirmation repose uniquement sur des renseignements non scientifiques. L'argument premier est le suivant : la concurrence exercée en vue de doter les chaires de recherche du Canada s'est traduite par des conditions de rémunération plus intéressantes pour les titulaires de ces chaires. Dans le but de maintenir en poste les membres du corps enseignant qui n'obtenaient pas une chaire, les établissements ont créé à l'interne leurs propres programmes de chaires, qui allaient parfois de pair avec des conditions de rémunération particulières, y compris une réduction de la charge d'enseignement. L'effet combiné du PCRC et des programmes internes de chaires a intensifié les pressions sur les niveaux de rémunération de façon générale.

⁴⁵ Voici un extrait des détails fournis sur le PCRC : « Le Programme des chaires de recherche du Canada n'exige pas que la charge d'enseignement des titulaires soit réduite. Il s'attend néanmoins à ce que les universités réduisent le nombre de cours que donneront les titulaires afin de leur permettre de consacrer un maximum de temps à leur recherche. Dans ce cas, les coûts liés au remplacement d'un enseignant constituant des dépenses admissibles. » <http://www.chairs-chaire.gc.ca/program-programme/administer-administrer-fra.aspx> Les modalités du PCRC prévoient des dispositions concernant les coûts de remplacement des titulaires pour réduire la charge d'enseignement de ces derniers (dépenses admissibles), mais la réduction de la charge d'enseignement, pour fins de recherche, des membres du corps enseignant qui ne sont pas titulaires d'une chaire de recherche du Canada entraîne une hausse des coûts liés au remplacement de ces enseignants ou peut donner lieu à une diminution du nombre de cours offerts ou à une augmentation du nombre d'étudiants par cours.

Le tableau 10 donne un aperçu du niveau de financement relié aux deux programmes précédents d'après les données du rapport du COFO.

Tableau 10 – Subventions fédérales aux universités de l'Ontario au titre des coûts indirects et des chaires de recherche du Canada									
		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Chaires de recherche du Canada (milliers de dollars)		8 533	21 737	39 586	60 945	64 358	78 458	109 890	85 821
Programme des coûts indirects (milliers de dollars)				(1 033)	77 480	70 497	73 910	88 274	90 390
ETP déclarés		269 145	282 662	306 142	340 674	357 578	372 992	390 710	394 595
URB déclarées		478 070	504 485	550 201	609 564	649 632	680 945	721 583	739 147
Financement par ETP et par URB									
PCRC, financement par ETP		32 \$	77 \$	129 \$	179 \$	180 \$	210 \$	281 \$	217 \$
PCRC, financement par URB		18 \$	43 \$	72 \$	100 \$	99 \$	115 \$	152 \$	116 \$
PCI, par ETP					227 \$	197 \$	198 \$	226 \$	229 \$
PCI, par URB					127 \$	109 \$	109 \$	122 \$	122 \$

Il aurait été possible d'incorporer le financement provenant du PCRC et du Programme des coûts indirects aux données sur le revenu par ETP et par URB présentées précédemment, mais nous avons décidé d'examiner ce financement séparément. Dans le cas du Programme des chaires de recherche du Canada, l'importance explicitement accordée à la recherche a une incidence sur la valeur de ce programme lorsque l'on veut répondre à la demande au chapitre des inscriptions. Cela dit, il est certain que le PCRC a contribué au renforcement de la capacité de recherche.

Le Programme des coûts indirects a pour but de renforcer l'« entreprise » de recherche des établissements et de contribuer à réduire le subventionnement requis à même les revenus de fonctionnement. Il est difficile de savoir, à partir de l'information financière contenue dans le rapport du COFO, de quelle façon au juste les fonds du PCI sont utilisés, c'est-à-dire quelle part de ces ressources sert à réduire l'interfinancement à partir d'autres fonds et quelle part est utilisée pour améliorer l'environnement de recherche ou pour assumer les nouveaux coûts rattachés à la reddition de comptes aux trois conseils subventionnaires. Par exemple, il y a des données non scientifiques qui semblent montrer que, dans certains établissements, le financement provenant du PCI est consacré à toutes les fins que nous venons de mentionner, c'est-à-dire le renforcement de la capacité infrastructurelle, le respect des exigences de rapport et de responsabilisation plus rigoureuses et la réduction de l'interfinancement à même les revenus de fonctionnement.

Il importe de situer le PCI dans son contexte. Les coûts de la recherche commanditée qui ne sont pas financés et sont assumés par les *établissements* sont estimés à 1,7 milliard de dollars à l'échelle du pays (AUCC, p. 21).⁴⁶ En Ontario, le financement relié à la recherche commanditée a totalisé approximativement 1,6 milliard de dollars en 2007-2008 (entités consolidées seulement). Une fois que l'on a pris en compte l'apport de la FCI, du PCI et du PCRC, la valeur de la recherche commanditée s'établit à 1,1 milliard de dollars environ, dont 500 millions proviennent des conseils subventionnaires (CRSH, CRSNG et IRSC). Considérant les 500 millions de dollars des conseils subventionnaires, les coûts indirects estimatifs se situent aux environs de 200 millions (40 %). Cela veut dire que le financement obtenu actuellement aux termes du PCI correspond en gros à la moitié des coûts estimatifs. Il faut également souligner que la proportion de 40 % est elle aussi une estimation, certaines études laissant entendre que ce chiffre devrait être plus élevé.⁴⁷

Dans le cadre du présent projet, nous avons documenté les revenus rattachés au PCI et au PCRC, et nous avons cherché à exposer à l'intention du lecteur un contexte suffisant pour qu'il soit possible d'incorporer les fonds fédéraux à l'analyse des revenus par étudiant. L'apport fédéral à la recherche universitaire est manifestement un élément important du financement de l'enseignement postsecondaire dans son ensemble. Mais il est certain également que la détermination des répercussions globales est rendue plus ardue par la nature duelle de l'enseignement postsecondaire et par l'existence d'un interfinancement inhérent; ce sujet devrait faire l'objet de recherches plus approfondies.

Au chapitre de l'aide aux étudiants au niveau des établissements, le principal effet des initiatives fédérales a été d'ajouter encore à la complexité entourant l'aide aux étudiants et de

⁴⁶ Outre les coûts des établissements, le coût estimatif du temps d'enseignement est d'environ 1,7 milliard de dollars.

⁴⁷ Par exemple, selon le Comité consultatif des sciences et de la technologie, cette proportion devrait correspondre à 45 % des coûts directs, tandis qu'on avance le chiffre de 54 % dans un rapport préparé pour l'ACPAU, l'AUCC et Industrie Canada (1996).

transférer dans les faits aux établissements la gestion de certaines bourses d'études, ce dernier point ayant parfois donné lieu à une hausse apparente des revenus qui était en fait attribuable tout simplement à une modification de la gestion des fonds. L'autre point à mentionner concernant les initiatives fédérales dans ce domaine est que les universités et les collèges – et plus particulièrement le personnel directement responsable de l'aide aux étudiants – se sont trouvés mêlés malgré eux aux querelles fédérales-provinciales; tout cela a entraîné un surcroît de travail et a causé beaucoup de confusion parmi les étudiants et le personnel, sans vraiment aider à donner suite aux besoins des étudiants.

L'importance croissante de la responsabilité publique

L'intérêt de plus en plus grand accordé à la responsabilisation est l'une des caractéristiques clés de l'environnement fonctionnel des collèges et des universités au cours des deux dernières décennies. Cette période, dont le point de départ fut l'inspection de trois établissements par le vérificateur provincial à la fin des années 1980, a été marquée par une série d'initiatives publiques de responsabilisation qui ont eu des effets sur tous les aspects des activités des universités et des collèges.

Ces initiatives étaient importantes, mais elles ont entraîné une hausse de coûts, du fait de la tenue de vérifications additionnelles, de modifications du traitement et de l'examen des dépenses, du resserrement des règles de gouvernance et de nouvelles exigences redditionnelles. Cet intérêt pour la responsabilisation a encouragé un recours accru à des mécanismes de financement réservé ou ciblé, comme nous l'avons déjà vu. Dans une certaine mesure, le coût additionnel attribuable aux initiatives de responsabilisation passe inaperçu – il permet d'expliquer une certaine croissance des dépenses administratives, mais il est difficile à quantifier avec précision parce qu'il se répercute sur différents bureaux ou départements qui fournissent les services administratifs requis. Par ailleurs, il a une incidence directe sur les relations externes des établissements, ce qui constitue un secteur fonctionnel distinct dans le rapport du COFO. Il n'est dès lors pas surprenant que les dépenses relatives aux relations externes aient augmenté de façon sensible au cours des dernières années, comme le montre le tableau suivant.

Tableau 11 – Dépenses au titre des relations externes et des services administratifs par rapport aux dépenses de fonctionnement et aux dépenses totales, et hausse des subventions du MFCU et des droits de scolarité (milliers de dollars)

		2000	2008	Changement (%)
Relations externes	Fonctionnement	60 785	121 534	100%
Relations externes	Total	74 736	141 325	89%
Dépenses de fonct.		3 192 719	5 848 987	83%
Total - Dépenses		5 148 459	10 293 136	100%
Dépenses admin.	Fonctionnement	157 657	294 509	87%
Dépenses admin.	Total	163 791	296 060	81%
Subventions du MFCU et droits de scol.		2 822 864	5 317 581	88%

Source : COFO-UO, *Compendium*, 1999-2000, tableau F-5; COFO-UO, 2007-2008, tableau 3.

Le coût de la mobilisation de ressources financières

Au cours des 25 dernières années, les universités et les collèges ont tous cherché à recueillir davantage de dons auprès du secteur privé. Parfois, ces efforts ont été stimulés par des contributions provinciales prévoyant implicitement ou explicitement l'apport d'un financement de contrepartie. Les établissements ont délaissé les campagnes périodiques au profit d'activités de collecte de fonds permanentes, avec les coûts que cela suppose. De façon générale, ces « nouveaux » coûts permanents sont imputés au fonds de fonctionnement, tandis que les données relatives aux campagnes sont souvent imputées au fonds fiduciaire. Le tableau précédent donne un aperçu de la hausse des dépenses liées à la mobilisation de ressources financières (ce qui fait partie des relations externes) et de la croissance de ces dépenses, au total et au niveau du fonds de fonctionnement.

Il faut situer en contexte les coûts liés à la reddition de comptes et à la mobilisation de ressources financières : si le taux de croissance observé au regard des activités administratives et des relations externes (qui incluent la mobilisation de ressources financières) avait été égal à la croissance moyenne des dépenses de fonctionnement (83 %), le montant total des dépenses liées à ces activités serait de 16 millions à 17 millions de dollars **moins** élevé que celui enregistré en 2007-2008.

Diversité et accès des étudiants

La forte croissance des inscriptions que l'on observe depuis plus d'une décennie dans le secteur de l'enseignement postsecondaire en Ontario a élargi les possibilités en ce qui a trait à des groupes qui étaient jusque-là sous-représentés. Ces gains de participation apparents méritent d'être soulignés, mais ils ont entraîné des coûts qui ont été assumés par les établissements. Par exemple, bien que le gouvernement ait fourni un financement ponctuel pour des initiatives visant les étudiants de première génération, on n'a pas totalement pris en compte

la hausse des coûts entraînée par les services visant à répondre aux besoins éducationnels d'une population étudiante diversifiée, ni non plus les coûts importants associés au nombre croissant d'étudiants ayant des difficultés d'apprentissage ou une déficience physique.

Dans la section précédente, nous avons exposé certaines conséquences qu'ont eues les changements reliés aux revenus, et nous avons présenté certaines des raisons pour lesquelles il convient de situer dans leur juste contexte ces changements liés aux revenus au lieu de les examiner isolément ou de simplement les corriger de l'inflation. Les changements de prix ne rendent pas compte de la complexité qui sous-tend les modifications apportées à la réglementation, l'élargissement des mandats ainsi que l'évolution des profils des étudiants et des sources de revenus. Le point important est que, lorsque l'on se penche sur les hausses de revenus, il faut se rappeler que les effets nets seront inférieurs à la hausse des revenus bruts d'une année sur l'autre.

Outre les changements qui précèdent, il existe de nombreux facteurs qui contribuent aux pressions financières constantes, par exemple :

- les changements d'orientation de la recherche à la lumière des nouvelles connaissances;
- la volonté constante d'améliorer l'expérience d'apprentissage dans son ensemble;
- les changements touchant les exigences d'agrément ou de certification;
- la réglementation établie par d'autres ministères ou d'autres ordres de gouvernement;
- les percées technologiques qui ont des effets sur tous les aspects des besoins technologiques des établissements, entre autres le personnel et les infrastructures nécessaires (locaux, services publics, périphériques, logiciels, etc.).

Certains de ces facteurs ont été commentés dans la section précédente, et des renseignements complémentaires sont fournis à l'annexe B. Bien que l'analyse qui précède ait porté d'abord sur le secteur universitaire, bon nombre des mêmes facteurs s'appliquent aussi au secteur des collèges.

Avant de conclure, nous tenons à rappeler une observation déjà formulée au sujet de la diversité des établissements ontariens. Certains peuvent penser que les universités et les collèges de l'Ontario forment un ensemble monolithique, mais le système d'enseignement postsecondaire de la province présente en fait une grande diversité. Notre analyse du financement par ETP et par URB / UFP ne rend compte que des moyennes sectorielles. Les différences au niveau de l'intensité de la recherche, de la palette de programmes, de la croissance des inscriptions, de la disponibilité de subventions accordées à des fins particulières et de nombreux autres facteurs font en sorte que chaque campus diffère des autres. Il n'entre pas dans le cadre de notre étude d'étudier la situation financière de chaque établissement, même si la question mériterait d'être examinée plus à fond, ainsi que nous l'avons déjà indiqué.

Plusieurs des changements que nous avons décrits ont eu des répercussions sur les décisions prises par les établissements d'enseignement. Par exemple, la modification de la politique en matière de droits de scolarité a eu une incidence directe sur les décisions relatives à l'affectation des ressources à l'interne et sur les processus connexes, tout comme le recours croissant à des fonds réservés à l'appui de hausses d'inscriptions ciblées. Cela dit, il est certain que d'autres changements importants ont également eu une incidence sur les décisions des

établissements. Par exemple, nous avons parlé de l'importance croissante accordée à la responsabilité publique; l'accent mis sur l'assurance de la qualité déborde nettement la portée de notre rapport, mais ce sujet devrait faire l'objet d'une étude plus poussée. De même, nous avons abordé certains des changements associés à la réglementation et au financement (droits de scolarité, aide aux étudiants, financement des immobilisations), mais il y a beaucoup d'autres changements d'ordre réglementaire, législatif et environnemental qui ont marqué la période examinée et que nous n'avons pas commentés. Qu'il suffise de dire que l'environnement des collèges et des universités est beaucoup plus complexe de nos jours, ce qui laisse penser qu'il faut recourir à des pratiques de gestion plus sophistiquées. On pourrait consacrer tout un traité à la manière dont cette complexité accrue et les pratiques de gestion s'y rattachant influent sur les concepts conventionnels de gouvernance et de prise de décision au niveau des établissements d'enseignement.

Résumé et conclusion

L'objet du présent projet consistait à produire une estimation fiable des revenus par étudiant (ETP) des universités et des collèges de l'Ontario après correction au titre de l'inflation. Bien que nous soyons d'avis que l'on devrait mettre l'accent sur les inscriptions pondérées afin de rendre compte des changements dans la combinaison de programmes, les données de base que nous avons rassemblées se prêtent à divers calculs des revenus par étudiant. Parallèlement, nous avons étudié un certain nombre d'indices de prix ainsi que les facteurs qui influent sur l'évolution des prix dans le secteur de l'enseignement postsecondaire, ce qui a abouti à l'adaptation d'un indice pour l'Ontario s'inspirant en partie de l'IPES.

Les résultats de l'analyse de base font ressortir des tendances relatives aux revenus par étudiant, tendances qui diffèrent pour les collèges et pour les universités.

L'examen des numérateurs et des dénominateurs illustre les nombreux défis qui se posent lorsque l'on veut élaborer un ensemble de données de base pour étayer l'élaboration de politiques dans le secteur de l'enseignement postsecondaire. Il y a un certain nombre de questions qui devraient faire l'objet de recherches plus poussées, et il serait également utile d'obtenir les commentaires des utilisateurs afin de hausser la qualité, l'uniformité et la comparabilité de l'information. Il est peut-être inévitable que les méthodes de dénombrement des inscriptions utilisées par les collèges et par les universités diffèrent, mais il est dans l'intérêt de la province de s'assurer que les inscriptions soient mesurées de manière à fournir une indication exacte de l'activité sous-jacente.

Notre analyse comprend un examen des principales sources de revenus, des changements touchant les sources de financement au fil du temps et des changements rattachés aux mécanismes de financement utilisés. Les sources de revenus ont beaucoup changé, les droits de scolarité gagnant nettement en importance. Le phénomène s'est accompagné d'un accroissement marqué du degré de complexité de la réglementation connexe, en ce qui touche tant la politique en matière de droits de scolarité que l'aide aux étudiants, cette complexité accrue se traduisant par des coûts plus élevés, ce dont il faut tenir compte aux fins d'évaluer la viabilité des changements relatifs aux revenus.

Les changements associés aux mécanismes de financement, comme le recours accru aux subventions réservées et aux fonds ciblés, ont aussi contribué à la hausse de la complexité, ce qui a eu les mêmes conséquences. Cela vaut également pour les activités de mobilisation de ressources financières et les autres efforts visant à faire augmenter les revenus.

On observe une forte progression des activités de recherche, associée à la fois à des programmes précis (PCI, PCRC) et à la transition générale vers la recherche, ce qui donne lieu à une hausse marquée des activités de recherche et des coûts. Bien que le PCI rende compte de l'existence de coûts indirects associés à la recherche commanditée (tout comme la province, qui prend en compte les frais généraux associés aux recherches qu'elle commande), les sommes investies ne correspondent pas aux besoins. De même, les modalités financières actuelles ne prennent pas en compte la hausse substantielle des coûts *directs* découlant de l'accroissement des activités de recherche, en particulier au chapitre du temps d'enseignement.

Le Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur a souligné que « les revenus dont disposent les établissements sont l'un des principaux facteurs qui déterminent la capacité de ces derniers à s'acquitter efficacement de leurs fonctions d'enseignement et de recherche » [TRADUCTION]. Son rapport a mis en lumière certaines des difficultés associées à l'élaboration de mesures adéquates des revenus par étudiant dans le secteur des collèges et celui des universités. On y signalait aussi certains facteurs à prendre en compte aux fins d'évaluer si les revenus par étudiant suffisent aux tâches à effectuer et s'ils permettent de mesurer de façon correcte les activités des établissements – en particulier dans le domaine de la recherche.

Enfin, les travaux de préparation de ce rapport ont permis de constater l'existence de différents éléments qu'il serait utile d'étudier plus à fond ou de surveiller de plus près :

- un examen plus poussé et l'amélioration du numérateur et des dénominateurs;
- l'examen des différences de revenus par étudiant entre établissements, d'après les résultats obtenus au moyen du numérateur et du dénominateur, y compris en tenant compte de l'incidence des subventions non calculées au moyen de la formule et des subventions accordées à des fins particulières aux collèges et aux universités;
- des comparaisons avec d'autres administrations publiques;
- une évaluation et une étude plus poussées des facteurs qui influent sur la « valeur » des changements apparents des revenus par étudiant;
- un examen plus approfondi des indices de prix et l'élaboration d'un indice des prix de la main-d'œuvre;
- l'examen des coûts directs et indirects de la recherche, combiné peut-être avec l'étude de la nature « duelle » de l'enseignement postsecondaire et de l'interfinancement qui y est inhérent.
- L'examen des tendances relatives aux inscriptions selon la discipline et le programme, de manière à en déterminer les effets sur les coûts et sur les pressions connexes.

Le seul fait que nous proposons cette liste de projets de recherche illustre bien la complexité du financement de l'enseignement postsecondaire ainsi que la difficulté de la tâche consistant à rendre pleinement compte de l'importance du calcul des revenus par étudiant. Cela dit, le présent rapport établit un point de référence aux fins de mieux comprendre le soutien des activités de fonctionnement de base et le financement de l'enseignement postsecondaire en Ontario.

Organismes, associations, programmes, termes et abréviations

Nom	Abréviation
Association canadienne du personnel administratif universitaire	ACPAU
Association des collèges communautaires du Canada	ACCC
Association des collèges d'arts appliqués et de technologie de l'Ontario	ACAATO
Association des universités et collèges du Canada	AUCC
Centre de demande d'admission aux universités de l'Ontario	CDAUO
Collèges d'arts appliqués et de technologie	CAAT
Collèges d'arts appliqués et de technologie de l'Ontario	CAATO
Collèges Ontario – Toronto	CO
Comité consultatif des sciences et de la technologie	
Comité des affaires universitaires	
comité des rapports financiers (ACPAU)	
Committee of Presidents of the Universities of Ontario	
Conseil de recherches en sciences humaines	CRSH
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie	CRSNG
Conseil des statistiques canadiennes de l'éducation	CSCE
Conseil des universités de l'Ontario	CUO
Council of Finance Officers – Universities of Ontario	COFO-UO
demande de propositions	DP
École d'art et de design de l'Ontario	EADO
Enquête sur l'information financière des universités et collèges (StatCan)	EIFUC
Enquête sur la population active (StatCan)	EPA
Enquête sur les dépenses du gouvernement fédéral au titre de l'éducation (StatCan)	EDGFE
équivalent à temps plein d'exercice	ETPE
équivalent temps plein	ETP
Examen de l'éducation postsecondaire en Ontario (rapport Rae)	
Fondation canadienne pour l'innovation	FCI
Indice des coûts non salariaux des universités de l'Ontario	
Indice des prix à la consommation	IPC
Indice des prix des études supérieures	IPES
Institut Canadien des Comptables Agréés	ICCA
Norme canadienne de contrôle qualité	CSQC
Conseil des normes de vérification et de certification du Canada	CNVC
Norme internationale de contrôle qualité	ISQC 1
Norme canadienne de contrôle qualité	CSQC 1
Instituts de recherche en santé du Canada	IRSC
Ministère de la Formation et des Collèges et Universités	MFCU
Northern Ontario School of Medicine	NOSM
Ontario Coalition for Postsecondary Education	
Ontario Council of Academic Vice-Presidents	
produit intérieur brut	PIB
Programme d'accès aux perspectives d'avenir (1998)	PAPA
Programme d'indicateurs pancanadiens de l'éducation	PIPCE
Programme des chaires de recherche du Canada	PCRC

Nom	Abréviation
Programme des coûts indirects	PCI
(cours de) qualification additionnelle	QA
Service d'admission des collèges de l'Ontario	
Statistique Canada	StatCan
Système canadien d'information socio-économique	CANSIM
Enquête sur l'information financière des universités et collèges (enquête menée de concert avec l'ACPAU)	EIFUC
Statistiques financières des collèges communautaires et des écoles de formation professionnelle (enquête)	FINCOL
Enquête sur la population active	EPA
Enquête sur les dépenses du gouvernement fédéral au titre de l'éducation	EDGFE
Statistiques financières des collèges communautaires et des écoles de formation professionnelle (enquête de Statistique Canada)	FINCOL
Système canadien d'information socio-économique (StatCan)	CANSIM
Système d'information financière des collèges (MFCU)	SIFC
Union des Associations des Professeurs et des Universités de l'Ontario	OCUFA
unité de financement pondéré	UFP
unité de revenu de base	URB

Bibliographie

Association canadienne du personnel administratif universitaire (2004), *Report of the Task Force on the Review of CAUBO Financial Reporting*, novembre 2004, p. 2, Ottawa, ACPAU. Document obtenu le 28 septembre 2009 à l'adresse Internet http://www.caubo.ca/index_f.cfm. Rapport de l'ACPAU, lignes directrices de l'ACPAU, 1999-2000, p. 2.

Association des universités et collèges du Canada (2008), *Tendances dans le milieu universitaire, Volume 3 : Finances*, Ottawa, AUCC. Document obtenu le 28 septembre 2009 à l'adresse Internet http://www.aucc.ca/_pdf/francais/publications/trends_2008_vol3_f.pdf.

Cameron, D. M. (2005), « Post-secondary education and research: Whither Canadian federalism? » *Taking public universities seriously*, sous la direction de F. Iacobucci et C. Tuohy, Toronto, Presses de l'Université de Toronto.

Challis, J.R.G., J. Sigouin, J. Chadwick et M. Broderick (2005), « The university research environment » *Taking public universities seriously*, sous la direction de F. Iacobucci et C. Tuohy, Toronto, Presses de l'Université de Toronto.

Collèges Ontario (2008), *Environmental scan 2008*, Toronto, CO.

Council of Finance Officers, Conseil des universités de l'Ontario (publication annuelle), *Financial Report of Ontario Universities*, Toronto, CUO.

Conseil des universités de l'Ontario, *Caveat on comparisons of historical COFO-UO financial data*, Toronto, CUO. Document obtenu le 28 septembre 2009 à l'adresse Internet <http://www.cou.on.ca/content/objects/Caveat1.pdf>.

Conseil des universités de l'Ontario (1989), *Focus on fees: Alternative policies for university tuition fees*, D.A.A. Stager, Toronto, CUO.

Conseil des universités de l'Ontario (2000-2001), *Compendium of statistical and financial information: Ontario universities*, Council of Finance Officers – Universities of Ontario (COFO-UO), Council on University Planning and Analysis, Toronto, CUO. Document obtenu le 28 septembre 2009 à l'adresse Internet <http://www.cou.on.ca/content/objects/TitlePagesAndIntro.pdf>.

Conseil des universités de l'Ontario (2000), *Facts and Figures 2000*, tableaux 1.4.1, 2.1.1 et 3.1.1, Toronto, CUO. Document obtenu le 28 septembre 2009 à l'adresse Internet http://www.cou.on.ca/_bin/publications/onlinePublications/2000_facts_and_figures.cfm.

Conseil des universités de l'Ontario (2005), *Facts and Figures 2005*, tableaux 1.4 et 3.1.1, Toronto, CUO. Document obtenu le 28 septembre 2009 à l'adresse Internet http://www.cou.on.ca/_bin/publications/onlinePublications/2000_facts_and_figures.cfm.

Conseil des universités de l'Ontario (2007), *Ontario universities: 2007 Resource document*, Toronto, CUO. Document obtenu le 28 septembre 2009 à l'adresse Internet <http://www.cou.on.ca/content/objects/Resource Document 2007.pdf>.

Conseil des universités de l'Ontario (2009), *Enrolment review: Report of the Committee on Enrolment Statistics, Projections and Analysis*, Toronto, CUO. Document obtenu le 28 septembre 2009 à l'adresse Internet http://www.cou.on.ca/_bin/briefsReports/onLine/enrolment.cfm.

Kirby, D. (2007), « Change and challenge: Ontario's collaborative baccalaureate nursing programs », *Revue canadienne d'enseignement supérieur*, vol. 37, n° 2, Ottawa, Société canadienne pour l'étude de l'enseignement supérieur. Document obtenu le 28 septembre 2009 à l'adresse Internet <http://www.ingentaconnect.com/content/csshe/cjhe/2007/00000037/00000002/art00002>.

Lang, D.W. (2005), « The political economy of performance funding », *Taking public universities seriously*, sous la direction de F. Iacobucci et C. Tuohy, Toronto, Presses de l'Université de Toronto.

Mackenzie, H. (2004), *Funding Postsecondary Education in Ontario: Beyond the path of least resistance*, Toronto, Ontario Coalition for Postsecondary Education.

Morissette, René (2008), « Les gains au cours de la dernière décennie », *L'emploi et le revenu en perspective*, vol. 9, n° 2, Ottawa, Statistique Canada, n° 75-001-XIF au catalogue. Document obtenu le 28 septembre 2009 à l'adresse Internet <http://www.statcan.gc.ca/pub/75-001-x/2008102/pdf/10521-fra.pdf> (version PDF, 163 ko).

Ontario, ministère de la Formation et des Collèges et Universités (différentes années), *Ontario Operating Funds Distribution Manual*, Toronto.

Ontario, ministère de la Formation et des Collèges et Universités (1966), *A formula for operating grants to provincially-assisted universities in Ontario*, rapport du Comité des affaires universitaires, Toronto.

Ontario, ministère de la Formation et des Collèges et Universités (2004), *Ontario Postsecondary Education Review*, en préparation du rapport Rae, Toronto.

Ontario, ministère de la Formation et des Collèges et Universités, Direction des universités (2002), *Ontario Operating Funds Distribution Manual*, juillet 2002, p. 1, Toronto.

Pakravan, P. (2006), « The future is not what it used to be », *The Education Papers, Commentary*, n° 227, p. 9, Toronto, Institut C.D. Howe.

Quirke, L., & Davies, S. (2002), « The new entrepreneurship in higher education: The impact of tuition increases at an Ontario university », *Revue canadienne d'enseignement supérieur*, vol.32, n° 3, pp. 85-109(25), Ottawa, Société canadienne pour l'étude de l'enseignement supérieur. Document obtenu le 28 septembre 2009 à l'adresse Internet <http://www.ingentaconnect.com/content/csshe/cjhe/2002/00000032/00000003/art00004>

Rae, R. (2005), *L'Ontario – Chef de file en éducation*, examen de l'enseignement postsecondaire, Toronto, gouvernement de l'Ontario.

Shanahan, T. et G. Jones. (2007), « Shifting roles and approaches: Government coordination of postsecondary education in Canada from 1995 to 2006 », *Journal of Higher Education Research and Development*, vol. 26, n° 1, pp. 31-43, London, Routledge, Taylor & Francis Group. Document obtenu le 28 septembre 2009 à l'adresse Internet <http://pi.library.yorku.ca/dspace/handle/10315/2812>.

Snowdon, K. (2005a), « Muddy data: University financing in Canada », *Higher Education in Canada*, sous la direction de C.M Beach, R.W. Boadway et R.M. McInnis, Montréal/Kingston, McGill-Queen's University Press. Document obtenu le 28 septembre 2009 à l'adresse Internet <http://jdi.econ.queensu.ca/Publications/HigherEducation.html>.

Snowdon, K. (2005b), *Without a roadmap: Government funding and regulation of Canada's universities and colleges*, rapport de recherche W/31 des RCRPP, décembre 2005, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques. Document obtenu le 28 septembre 2009 à l'adresse Internet <http://www.cprn.org/doc.cfm?doc=1355&l=en>.

Stager, D.A.A. (1989), *Focus on Fees: Alternative policies for university tuition fees*, Toronto, Conseil des universités de l'Ontario.
<http://www.eric.ed.gov/ERICWebPortal/custom/portlets/recordDetails/detailmini.jsp?_nfpb=true&_ERICExtSearch_SearchValue_0=ED310705&ERICExtSearch_SearchType_0=no&accno=ED310705>.

Statistique Canada, *Enquête sur l'information financière des universités et collèges*, publication annuelle, obtenue le 28 septembre 2009 à l'adresse Internet http://www.statcan.gc.ca/cgi-bin/imdb/p2SV_f.pl?Function=getSurvey&SDDS=3121&lang=fr&db=imdb&adm=8&dis=2. Aussi : http://www.caubo.ca/pubs/pub_colleges_f.cfm.

Taking public universities seriously, sous la direction de Iacobucci, F. et Tuohy, C. (2005), Toronto, Presses de l'Université de Toronto.

Union des Associations des Professeurs et des Universités de l'Ontario (2008), *Envelope Funding for Ontario Universities*, document de discussion, les 6 et 7 juin 2008, Toronto, conseil d'administration de l'OCUFA. Document obtenu le 28 septembre 2009 à l'adresse Internet [http://notes.ocufa.on.ca/OCUFARsrch.nsf/9da1693cdc3d700f852573db006561fc/9c5080429e3b78bd8525746a004ec757/\\$FILE/Envelope%20Funding%20discussion%20paper.pdf](http://notes.ocufa.on.ca/OCUFARsrch.nsf/9da1693cdc3d700f852573db006561fc/9c5080429e3b78bd8525746a004ec757/$FILE/Envelope%20Funding%20discussion%20paper.pdf).

Young, S.J. (2002), « The use of market mechanisms in higher education finance and state control: Ontario considered », *Revue canadienne d'enseignement supérieur*, vol.32, n° 2, pp. 79-101(23), Ottawa, Société canadienne pour l'étude de l'enseignement supérieur. Document obtenu le 28 septembre 2009 à l'adresse Internet <http://www.ingentaconnect.com/content/csshe/cjhe/2002/00000032/00000002/art00004>.

