

Editorial

L'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE ET LA RENÉGOCIATION DES ARRANGEMENTS FISCAUX ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LES PROVINCES

JEAN-YVES DESROSIERS, *Economiste*

Direction générale de l'enseignement et de la recherche universitaires,
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Sciences, du Québec

Présentation du contexte

Au-delà de la constitution canadienne qui reconnaît l'existence de pouvoirs partagés entre le fédéral et les provinces, de nombreux écrits et l'histoire canadienne confirment que le modèle fédéral privilégié reposait sur la conviction que celui-ci répondait le mieux à la complexité et à la diversité de la société d'ici. D'autre part, ce modèle reconnaissait à chaque niveau de gouvernement une marge de manœuvre considérable en matière d'organisation de services publics, la seule contrainte véritable étant la disponibilité des ressources pour les mettre en place. De même, chaque niveau de gouvernement est redevable devant la population. La réalisation de ce modèle a donné naissance à un ensemble de structures politiques et administratives multiples, complexes et interdépendantes fondées sur un partage des domaines de compétence entre le fédéral et les provinces. Ainsi, des domaines tels la défense, le commerce extérieur sont du ressort fédéral tandis que l'éducation et la santé relèvent de la juridiction des provinces.

La constitution et la législation élaborées depuis le siècle dernier par les divers paliers de gouvernement ont reconnu à ces derniers un pouvoir étendu de taxation. A l'occasion des guerres majeures du XXe siècle, le fédéral, au nom de l'intérêt national, s'est approprié des domaines de taxation occupés jusqu'alors par les provinces. A la suite des guerres, ces sources nouvelles de fonds et l'extension des champs de taxation ont apporté au fédéral des revenus accrus qu'il a pu dépenser dans une vaste gamme de nouveaux programmes de même que sous forme de transferts aux individus et aux provinces.

Ayant reconnu les inégalités de revenus et de capacité de payer d'une province à l'autre, le fédéral a accepté de verser des montants au titre de la péréquation et de contribuer au financement des coûts élevés de services de base, notamment en matière d'éducation et de santé. En l'absence de tels fonds, la plupart des provinces n'auraient pu se doter de systèmes d'enseignement et de santé adéquats de façon à garantir un service de qualité minimale à leur population. Par ses revenus plus étendus, le fédéral peut affecter fort sérieusement le niveau de

dépenses des provinces. Cela a engendré, au cours des années, des débats de plus en plus tendus sur l'équilibre fiscal entre le fédéral et les provinces, sur l'inadéquation des responsabilités assumées par rapport aux sources de taxation, sur le dédoublement des interventions, sur le chevauchement des juridictions.

Accords fiscaux

Les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces sont devenus un instrument fondamental dans le partage des revenus de taxation au Canada. Pour plusieurs provinces, les transferts de fonds découlant de ces accords représentent une portion significative de leurs revenus d'opération. Les travaux du Conseil économique du Canada¹ et du Conseil économique de l'Ontario² ont bien illustré l'importance de ces accords et les impacts des variations découlant de leur révision quinquennale. Le tableau suivant, même s'il porte sur la période 1957-80, montre l'importance relative des transferts fédéraux d'une province à l'autre. A quelques variantes près, la tendance indiquée dans ce tableau est demeurée la même dans les années récentes.

Pour mesurer l'ampleur des transferts aux provinces, on peut souligner qu'en 1984-85, les transferts fédéraux atteignent près de 24 milliards de dollars (incluant le Financement des programmes établis (FPE), le Régime d'Assistance publique du Canada et la péréquation). Ces arrangements complexes reflètent les caractéristiques de l'organisation politique et économique du Canada et le haut niveau d'interdépendance entre les paliers gouvernementaux.

De par l'importance des transferts fédéraux dans les revenus des provinces, des limites dans la taxation auxquelles sont soumises ces dernières, de la capacité de payer des citoyens, de la conjoncture économique et de l'évolution de la dette publique, il faut s'attendre en toute logique à ce que toute modification à la baisse ou à la hausse dans les accords fiscaux ait un impact direct sur les revenus des provinces et sur leur capacité de dépenser.

Conjoncture récente

La fin des années '70 et la première partie de la décennie '80 ont été profondément troublées par la crise de l'énergie, la flambée des taux d'intérêt et la récession. On a assisté à un gonflement considérable des déficits des gouvernements, en particulier de celui du fédéral, tout en subissant un élargissement du champ et du niveau de la taxation à tous les paliers.

Dans l'espoir de comprimer son déficit, le gouvernement fédéral a effectué un virage majeur dans la négociation des accords fiscaux pour la période 1982-87. Les mesures suivantes ont eu pour effet d'enlever plusieurs milliards de dollars aux

¹ Conseil économique du Canada. *Le financement de la Confédération: D'aujourd'hui à demain.* 1982

² Courchene, T.J. (éd.); Conklin, D.W.; Cook, G.C.A. *Ottawa and the Provinces: The Distribution of Money and Power.* Vols 1 & 2, 1985.

provinces pendant la période 1982-87 (évaluation conservatrice: 6 milliards de dollars):

- Modifications au programme de péréquation;
- Abandon de la garantie de recettes;
- Abandon des rajustements provisoires destinés à équilibrer le transfert fiscal et le transfert financier;
- Changements au financement des programmes établis (pénalités financières dans le secteur de la santé pour la surfacturation et les frais modérateurs; plafond de croissance de 6 et 5% pour l'enseignement postsecondaire).

Ces diverses mesures sont récurrentes. Leur impact étant permanent, les effets sur les finances publiques provinciales seront donc croissants.

Dès son élection, le nouveau gouvernement conservateur à Ottawa a indiqué sa ferme volonté de réduire son déficit. En mai 1985, lors de son Discours sur le budget, le Ministre des finances, M. Wilson, a annoncé diverses mesures pour ouvrir la voie à des réductions de dépenses. Dès lors, il fit part que les transferts aux provinces feraient l'objet de nouvelles coupures, l'objectif à atteindre étant de 2 milliards de dollars par année en 1990-91. À l'automne 1985, lors de diverses réunions fédérales-provinciales, le fédéral a maintenu ses intentions en laissant entendre que la mise en application de ces mesures se ferait dès le début de l'exercice 1986-87, soit un an avant la fin des accords pour la période 1982-87. De plus, il a indiqué que ces coupures se feraient dans le financement des programmes établis (santé, enseignement postsecondaire). A chaque année jusqu'à 1991-92, le montant des compressions irait croissant et celles-ci seraient permanentes. Le fédéral n'a pas encore annoncé ses intentions définitives mais les déclarations parues dans les journaux en décembre laissaient peu d'espoir. La présentation du projet de loi C-96 à Ottawa a confirmé les intentions de M. Wilson.

Il faut s'attendre que ces nouvelles mesures restrictives associées aux décisions de compressions récurrentes prises depuis 1982 enlèveront aux provinces des sommes substantielles. Il ne faut pas se faire d'illusions; trois choix s'offriront dorénavant aux provinces: couper les dépenses, augmenter les impôts, accroître le déficit en augmentant les emprunts. Comme la volonté actuelle des décideurs publics est précisément de réduire le déficit, il ne restera alors que deux options. Compte tenu des niveaux actuels de taxation au Canada (directe et indirecte), toute hausse à ce titre se répercute sur la marge de manœuvre de chaque palier de décision.

L'enseignement postsecondaire³

En 1984-85, la contribution fédérale pour les ententes sur le financement des programmes établis (santé, enseignement postsecondaire) se situait entre 14 et 15

³ L'univers du postsecondaire ne se limite pas aux subventions de fonctionnement aux universités et collèges. Les contributions provinciales à ce titre comprennent aussi notamment les dépenses d'immobilisations, l'aide financière aux étudiants, les fonds spécifiques pour la recherche, l'aide pour compenser par exemple les taxes municipales, les programmes d'aide pour la formation professionnelle.

TABLEAU 1

Transferts⁽¹⁾ du gouvernement fédéral aux provinces en pourcentages de
l'ensemble des recettes générales brutes, Canada, 1957-1980.

	Terre-Neuve	Ile-du-Prince-Édouard	Nouvelle-Ecosse	Nouveau-Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique
1957	52,7	55,6	46,6	45,7	13,0	17,6	47,1	28,4	21,7	28,2
1962	59,9	51,7	44,2	46,3	27,7	22,1	30,5	25,6	22,0	18,6
1967	61,7	57,1	54,6	48,5	23,7	18,1	34,0	25,7	20,3	15,5
1972	52,3	50,1	42,0	43,4	21,4	19,3	32,3	37,2	20,3	15,7
1977	47,1	54,8	46,6	47,4	23,5	17,6	34,9	18,2	9,7	16,4
1980	47,7	52,8	45,8	43,9	21,6	17,3	37,6	16,9	7,7	16,1

(1) A l'exclusion des transferts d'impôts

Source : d'après des données de Statistique Canada

5 L'enseignement postsecondaire et la renégociation des arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces

milliards de dollars. Les mécanismes d'attribution aux provinces de ces sommes ont varié constamment depuis leur mise en place et les paramètres utilisés pour leur indexation ont constamment évolué pour devenir de plus en plus restrictifs au cours des années récentes. Par ailleurs, après avoir fonctionné à l'aide d'enveloppe identifiée pour chaque secteur, le fédéral en est venu depuis 1977 à allouer ses transferts pour le FPE globalement ("Block-Funding").

Pour les provinces, la tendance des années récentes a bien mis en évidence qu'elles étaient soumises à des choix cruciaux dans les besoins à satisfaire et dans les orientations à suivre. Les coûts de santé fort élevés ont pesé lourdement dans les choix budgétaires des années récentes. Et ce sera le cas, semble-t-il, pour de nombreuses années encore. Il ne faut donc pas se surprendre que les contraintes vécues par les gouvernements dans les années récentes aient conduit à un ralentissement du taux de croissance des fonds publics alloués aux universités et collèges. Les vraies questions dépassent donc nettement les simples problèmes techniques de répartition des fonds fédéraux entre les provinces et des modalités d'attribution entre les divers secteurs d'intervention publique. On en est plutôt à s'interroger sur la capacité de payer des citoyens, sur la capacité des Etats à satisfaire les besoins inhérents à une gamme extrêmement étendue de programmes publics.

L'analyse de l'évolution des fonds consacrés par les provinces à l'ensemble du secteur de l'enseignement postsecondaire révèle très bien que celles-ci ont investi des ressources considérables dans ce secteur, même si les taux relatifs de croissance ont varié beaucoup d'une année à l'autre, depuis les 20 dernières années. Encore maintenant, elles ont maintenu leur contribution dans ce secteur et il n'y a aucun indice qui permette de penser qu'elles vont s'en retirer.

Depuis quelques mois, un certain nombre d'intervenants ont prié instamment les gouvernements d'augmenter leur contribution dans le secteur postsecondaire. Les décisions budgétaires annuelles de ces instances publiques donneront une indication claire de ce qu'elles peuvent faire concrètement avec les ressources disponibles. D'autres, sous prétexte que les provinces n'en donneraient pas assez, ont demandé que le gouvernement fédéral augmente ses contributions directes aux établissements. Pour financer cela, on demandait de faire des coupures dans les transferts aux provinces. Sauf peut-être pour des bénéfices au niveau de la répartition des pouvoirs, ces intervenants n'ont certes pas compris que toute diminution dans les transferts se traduirait inévitablement par une baisse des contributions provinciales au titre du postsecondaire. Finalement, les "nouveaux" argents qui viendraient ainsi du fédéral ne feraient que compenser les pertes encourues au niveau provincial par les établissements. Encore là, il n'y a aucune garantie que les fonds "nouveaux" investis s'en retourneraient de la même façon aux établissements postsecondaires. Chaque "maître" voudra imposer ses conditions. On passe en réalité à côté des vraies questions.

L'illusion facile

En face de difficultés importantes, les êtres humains sont très souvent portés soit à reporter dans le temps la solution à des problèmes, soit à essayer de les contourner comme s'ils n'existaient pas, les oublier en quelque sorte. Ces comportements se manifesteront davantage dans des groupes où les perceptions et appréhensions de plusieurs intervenants rendent moins facile la prise de décision.

Les débats en cours sur le financement de l'enseignement postsecondaire permettent d'observer de tels comportements. Les journaux et les mémoires publiés par les divers intervenants du milieu ne cessent de clamer la situation dramatique des finances de ce secteur, d'exiger constamment des injections de nouveaux fonds publics par centaines de millions de dollars comme si automatiquement plus de fonds voulait dire productivité accrue et une utilisation efficaces des fonds déjà disponibles. Après avoir fait des efforts majeurs, les gouvernements ne sont plus en mesure d'aller tellement plus loin. Pourquoi alors se faire croire que les gouvernements vont de nouveau ajouter des montants substantiels? Pourquoi penser que modifier la source des fonds (fédéral au lieu des provinces) va donner plus de ressources et conduire à de meilleurs résultats? Pourquoi croire que les solutions-miracles vont venir de l'extérieur des établissements postsecondaires en se convainquant que le seul vrai problème en est un de finance?⁴

Les contraintes financières sont là pour durer. Ne peut-on commencer à s'interroger sur les objectifs à privilégier, sur les indicateurs de performance à retenir en vue d'une prise de décision éclairée sur les besoins à satisfaire en priorité, sur la qualité des processus budgétaires des établissements, sur leurs méthodes de contrôle et d'évaluation des coûts, sur la diversification de leurs sources de financement? Ne peut-on accepter de revoir les pratiques du milieu qui sont maintenant considérées comme des priviléges ou des droits acquis intouchables? Ne peut-on pas faire de l'évaluation un mécanisme essentiel pour une meilleure utilisation et une affectation plus adéquates des ressources financières disponibles? On peut certes demander aux gouvernements de prendre leurs décisions budgétaires et financières dans un cadre transparent et démocratique. Mais cela ne les empêchera pas d'avoir à faire des choix difficiles dans un contexte de déficits majeurs. Le recours continu aux emprunts pour couvrir les dépenses publiques a fini par engendrer une autre forme d'illusion dangereuse, soit qu'il n'y avait pas de limites à la capacité de dépenser de l'Etat. En réalité, toute société doit respecter la capacité de payer de ses citoyens.

⁴ Sénat du Canada. Délibérations du comité sénatorial permanent des Finances nationales. Fascicule no. 27, 28 novembre 1985, 5e fascicule concernant: *L'étude des activités du gouvernement canadien ayant trait à son appui financier à l'enseignement postsecondaire et à la formation professionnelle.*

POSTSECONDARY EDUCATION AND THE RENEGOTIATION OF FISCAL ARRANGEMENTS BETWEEN THE FEDERAL GOVERNMENT AND THE PROVINCES

JEAN-YVES DESROSIERS, *Economist*

Higher Education Division, Quebec Ministry of Higher Education and Science

Context

Although the Canadian constitution recognizes the existence of shared powers between Ottawa and the provinces, the model of federal organization, as confirmed in many written works as well as the history of Canada, was based on the conviction that this was the model best suited to the complexity and the diversity of this society. This model does, however, allow for great freedom for every level of government in organizing public services, the only real constraint being the availability of resources to put them in place. Similarly, every level of government has an obligation to the population. The achievement of this model has brought about a whole set of varied political and administrative structures, all complex and interdependent, based on a division of areas of competence between Ottawa and the provinces. Thus, areas such as defence and external trade fall within the competence of the federal government, while education and health are the concern of the provinces.

In the constitution, and in legislation brought forward since the last century by various levels of government, these governments have been given more extensive powers of taxation. During the era of the major wars of the twentieth century, the federal government, acting in the national interest, took over areas of taxation which had previously been the responsibility of the provinces. When the wars were over, these new sources of funds and the broadening of the tax base brought increased revenues to Ottawa, which it was able to use for a wide range of new programs, as well as for transfers to individuals and to the provinces.

Ottawa realized that there were inequalities between the provinces with regard to revenues and ability to contribute, and agreed to make balance payments and to share the high costs of basic services, in particular education and health. Without such help, most provinces would not have been able to provide their populations with even minimal quality in education or health systems. Ottawa's larger revenues could have considerable effect on the spending levels of the provinces. This gave rise, over the years, to increasingly strained debates between Ottawa and the provinces on fiscal balance, on the insufficiency of the responsibilities assumed in relation to the sources of taxation, on the division of interventions, and on the overlapping of jurisdictions.

Fiscal Agreements

Fiscal agreements between the federal government and the provinces have become a basic tool in the sharing of tax revenues in Canada. For several provinces, the

transfer of funds resulting from these agreements represents a significant portion of their operating revenues. The importance of the agreements and the impact of the changes resulting from their revision every five years is clearly explained in the work of the Economic Council of Canada¹ and of the Economic Council of Ontario². The following table, although it shows the period from 1957 to 1980, illustrates the relative importance of federal transfers, from province to province. With a few slight variations, the trend revealed in this table has remained the same in recent years.

Emphasis of the fact that, in 1984-85, federal transfers reached almost 24 billion dollars, gives some idea of the size of transfer payments made to the provinces; this includes Established Programs Financing (EPF), the Public Assistance Plan of Canada and equalization payments. These complicated arrangements reflect the nature of the political and economic organization of Canada and the high level of interdependence between the different levels of government.

It follows logically that, because of the importance of federal transfer payments in provincial revenues, the limits placed on provincial taxation, the taxpayers' ability to pay, the present economic circumstances, and the growth of the public debt, any rise or decline in the fiscal agreements would have a direct impact on the revenues and the spending capacity of the provinces.

Recent Circumstances

The end of the seventies and the first part of the eighties were severely troubled by the energy crisis, spiralling interest rates, and the recession. Government deficits, particularly the federal deficit, increased substantially, while the base and the level of taxation at all stages was broadened.

In hopes of reducing its deficit, the federal government made a major turnaround in the negotiation of fiscal agreements for the period of 1982 to 1987. The effect of the following measures was to take away several billion dollars from the provinces during the period of 1982 to 1987 (conservative estimate: 6 billion dollars):

- changes to the program of equalization payments;
- withdrawal of receipts guarantee;
- withdrawal of provisory readjustments intended to balance fiscal and financial transfers;
- changes to established programs financing (financial penalties in the health sector for overbilling and moderating costs; growth ceiling of 6 and 5% for postsecondary education).

These varied measures are recurrent, and their impact is permanent; the effects on provincial public finances will thus increase over time.

¹ Economic Council of Canada. *Financing Confederation: Towards the future*. 1982

² Courchene, T.J. (ed.); Conklin, D.W.; Cook, G.C.A. *Ottawa and the Provinces: The Distribution of Money and Power*. Vols 1 and 2, 1985.

Since its election, the new Conservative government in Ottawa has indicated its firm desire to reduce the deficit. In May of 1985, in his Budget Speech, Finance Minister Michael Wilson announced various measures to open the way for spending reductions. Since then, he has announced that transfers to the provinces will be the object of new cuts, with the goal being 2 billion dollars by the year 1990-91. In the autumn of 1985, during various federal-provincial meetings, Ottawa held to these intentions by making it known that these measures would be enforced from the beginning of the 1986-87 fiscal year, that is, one year before the end of the agreements for the period of 1982 to 1987. In addition, it was indicated that these cuts would be made in the established programs financing (health and postsecondary education). In every year until 1991-92, the reductions would be increased, and they would be permanent. Ottawa has not yet announced its definite intentions, but the statements which appeared in newspapers in December left little hope. The presentation of Bill C-96 in Ottawa has confirmed Mr. Wilson's intent.

It is to be expected that these new restrictive measures, together with the recurring restrictive measures in place since 1982, will take away substantial sums from the provinces. We must face reality – three alternatives are henceforth open to the provinces: cut expenditures, raise taxes, or increase the deficit by borrowing more. Since the public decision-makers' present wish is precisely to reduce the deficit, there are only two options left. Taking into account the present levels of taxation in Canada (direct and indirect), any type of rise here would have repercussions on the freedom of every level of government.

Postsecondary Education³

In 1984-85, the federal contribution for the agreement on established programs financing (health and postsecondary education) stood at between 14 and 15 billion dollars. The mechanisms of allocating these sums to the provinces have varied constantly ever since their inception, and the parameters used for indexing them have become more and more restrictive over recent years. Moreover, after having worked to provide the blanket aid identified for each sector, Ottawa started since 1977 to allocate its transfers for the EPF globally ("Block-Funding").

As for the provinces, the trend of recent years has made it very clear that they were being forced to make crucial choices as to which need to satisfy and which direction to take. Rising health costs have carried enormous weight in the budgetary decisions of recent years, and it seems that this will be the case for many years to come. One must not be surprised, then, that the constraints experienced by governments in recent years have led to a slowing down in the increase of public funds allotted to universities and colleges. The real questions clearly go beyond the simple technical problem of distribution of federal funds among the provinces, and

³ "Postsecondary education" is not limited to operating grants to universities and colleges. Provincial contributions also include, among other things, capital expenditures, financial aid to students, funds earmarked for research, aid to compensate for municipal taxes for example, and aid programs for professional training.

TABLE 1

Transfers⁽¹⁾ from the federal government to the provinces in percentages
of gross general receipts, Canada, 1957-80.

	Newfoundland	Prince Edward Island	Nova Scotia	New Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	British Columbia
1957	52.7	55.6	46.6	45.7	13.0	17.6	47.1	28.4	21.7	28.2
1962	59.9	51.7	44.2	46.3	27.7	22.1	30.5	25.6	22.0	18.6
1967	61.7	57.1	54.6	48.5	23.7	18.1	34.0	25.7	20.3	15.5
1972	52.3	50.1	42.0	43.4	21.4	19.3	32.3	37.2	20.3	15.7
1977	47.1	54.8	46.6	47.4	23.5	17.6	34.9	18.2	9.7	16.4
1980	47.1	52.8	45.8	43.9	21.6	17.3	37.6	16.9	7.7	16.1

(1) excluding tax transfers

Source : from Statistics Canada information

the modes of attribution between the different sectors of public intervention. Rather, the questions asked should be those which concern the citizens' ability to pay, and the states' ability to satisfy the needs inherent in an extremely broad range of public programs.

An analysis of the evolution of provincial funding of the entire sector of postsecondary education clearly reveals that the provinces have invested considerable resources in this sector, even if the relative growth rates have varied greatly from one year to another, for the past twenty years. Even today, they have maintained their contribution in this sector, and there is nothing to indicate that they will withdraw it.

A number of intervenors have been begging the government incessantly for some months to increase their contribution in the postsecondary sector. Annual budgetary decisions in light of these public pleas will give a clear indication of what can concretely be accomplished with the available resources. Others, under pretext that the provinces do not contribute enough, have asked that the federal government increase its direct contributions to the institutions. To finance this, it has been requested that transfers to the provinces be cut. Except perhaps for benefits at the level of the allocation of power, these intervenors have clearly not understood that any decrease in transfers will inevitably make itself felt by a lowering of provincial contributions toward postsecondary education. Finally, the "new" money which will thus be forthcoming from Ottawa will only serve to compensate for the losses incurred by the institutions at the provincial level. Furthermore, there is no guarantee whatsoever that the "new" funds invested will return in the same way to the postsecondary institutions. Each "master" will want to impose his own conditions. Answering these real questions will bring us closer to reality.

The Comfortable Illusion

When facing great difficulties, human beings are very often prone either to decide that time will bring the solution to problems, or to try to get around them as if they did not exist, to somehow forget them. This behaviour exhibits itself more in groups, where the perceptions and apprehensions of several intervenors make decision-making more difficult.

The debates which are now under way on the financing of postsecondary education permit the observation of such behaviour. Newspapers and memoranda published by the different intervenors in the field constantly bewail the tragic financial situation in this sector, and demand injections of new public funds in the hundreds of millions of dollars, as if, automatically, more funds would mean increased productivity and efficient use of the funds already available. With the major efforts which have already been made, governments are no longer in a position to go much further. It is foolish to delude oneself into believing that the governments will yet again add substantial amounts, or to think that changing the source of funds (federal instead of provincial) will increase the level of resources

and lead to better results. How could anyone be convinced that the only real problem is one of financing, and believe that miracle solutions will come from outside of the postsecondary institutions?⁴

Financial constraints are here to stay. We must now begin to question ourselves regarding which goals we should attach most importance to, regarding which indicators of performance we should use to decide on the needs to be fulfilled first, regarding the quality of the budgetary processes of the institutions, regarding their methods of control and evaluation of costs, regarding the diversification of their sources of financing. We must agree to a review of the practices of the field, which are now considered as untouchable privileges or acquired rights. We must make evaluation an essential mechanism for better use and more appropriate allotment of the available financial resources. We can certainly ask governments to make their budgetary and financial decisions in a transparent and democratic framework, although this will not prevent them from having to make difficult choices in a context of major deficits. Continued recourse to loans in order to cover public expenses eventually gave rise to another form of dangerous illusion – that there are no limits to the State's spending capacity. In reality, any society must respect its citizens' ability to pay.

⁴ Senate of Canada. Deliberations of the permanent senatorial committee on national finance. Volume 27, November 28, 1985, fifth volume, concerning: *Study of activities of the Canadian government with regard to its financial support of postsecondary education and professional training*.