

2010RP-06

Le financement public de l'enseignement universitaire au Québec

Clément Lemelin

Rapport de projet
Project report

Montréal
Mai 2010

© 2010 Clément Lemelin. Tous droits réservés. *All rights reserved.* Reproduction partielle permise avec citation du document source, incluant la notice ©.

Short sections may be quoted without explicit permission, if full credit, including © notice, is given to the source



Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations

CIRANO

Le CIRANO est un organisme sans but lucratif constitué en vertu de la Loi des compagnies du Québec. Le financement de son infrastructure et de ses activités de recherche provient des cotisations de ses organisations-membres, d'une subvention d'infrastructure du Ministère du Développement économique et régional et de la Recherche, de même que des subventions et mandats obtenus par ses équipes de recherche.

CIRANO is a private non-profit organization incorporated under the Québec Companies Act. Its infrastructure and research activities are funded through fees paid by member organizations, an infrastructure grant from the Ministère du Développement économique et régional et de la Recherche, and grants and research mandates obtained by its research teams.

Les partenaires du CIRANO

Partenaire majeur

Ministère du Développement économique,
de l'Innovation et de l'Exportation

Partenaires corporatifs

Banque de développement du Canada
Banque du Canada
Banque Laurentienne du Canada
Banque Nationale du Canada
Banque Royale du Canada
Banque Scotia
BMO Groupe financier
Caisse de dépôt et placement du Québec
Fédération des caisses Desjardins du Québec
Gaz Métro
Hydro-Québec
Industrie Canada
Investissements PSP
Ministère des Finances du Québec
Power Corporation du Canada
Raymond Chabot Grant Thornton
Rio Tinto
State Street Global Advisors
Transat A.T.
Ville de Montréal

Partenaires universitaires

École Polytechnique de Montréal
HEC Montréal
McGill University
Université Concordia
Université de Montréal
Université de Sherbrooke
Université du Québec
Université du Québec à Montréal
Université Laval

Le CIRANO collabore avec de nombreux centres et chaires de recherche universitaires dont on peut consulter la liste sur son site web.

ISSN 1499-8610 (Version imprimée) / ISSN 1499-8629 (Version en ligne)

Le financement public de l'enseignement universitaire au Québec ¹

Clément Lemelin ²

Résumé / Abstract

Dans ce texte, nous considérons le financement public de l'enseignement universitaire au Québec. L'angle retenu est la rareté, à laquelle même les gouvernements sont soumis. Notre propos s'organise autour de trois questions : quel effort devrait consentir la société québécoise? Comment répartir le fardeau de cet effort entre les principaux acteurs : les étudiants ou leurs proches, et les gouvernements? Quelle forme donner à la contribution publique? La réponse à ces questions nous mène à suggérer des pistes de réforme. Plus que le niveau des dépenses, ce sont la répartition du fardeau et la forme de l'intervention publique qui devraient être modifiées en priorité. Nous sommes favorables à l'augmentation et à la modulation des droits de scolarité. L'aide financière aux étudiants devrait aussi être augmentée, mais continuer d'être réservée aux plus démunis; l'accès accru à cette aide ne devrait se faire qu'au prix de la disparition de la subvention aux prêts.

Mots clés : financement public, enseignement, université, étudiant, droits de scolarité, aide.

The topic of this paper is public financing of university education in Quebec, which is analysed from the point of view of scarcity: even governments must submit to this reality. Our argument is built around three questions: How much should society spend? How should the burden be distributed between students or their relatives and governments? Which form should the public contribution take? Answers to these questions lead to proposals of reform. Ours pay attention to the distribution of burden and the form of public spending much more than to the level of overall spending. Student fees should be increased in Quebec, and reflect the varying costs of different programs. Student aid should also be increased but given more selectively, to those students who are more sensitive to price. A larger access to loans should be considered only on the condition that these loans cease to be subsidized.

Keywords: finance, public, education, university, student, fees, aid

Codes JEL : I22, I28

¹ Je remercie un commentateur anonyme, qui n'a pas hésité à critiquer sévèrement une première version de ce texte et qui a ainsi contribué à l'améliorer.

² Professeur retraité de l'Université du Québec à Montréal; adresse courriel : lemelin.clement@uqam.ca

Table des matières

Introduction.....	1
1. Quelques énoncés préalables	8
1.1 l'enseignement universitaire est une activité de production.....	8
1.2 l'activité universitaire est à produits multiples.....	8
1.3 la recherche joue un rôle grandissant dans les universités québécoises	9
1.4 au Québec l'enseignement postsecondaire est en bonne partie collégial	10
1.5 les avantages de l'enseignement universitaire sont futurs ; voilà pourquoi il est un investissement.....	11
1.6 le principal bénéficiaire de l'enseignement universitaire est l'étudiant	12
1.7 le coût de l'enseignement universitaire est souvent sous-estimé	13
1.8 les étudiants supportent une part importante du coût de leurs études	14
1.9 la gratuité scolaire rêvée par certains est une fausse gratuité.....	15
1.10 la position sociale des étudiants n'est pas celle que l'on pense	15
1.11 es coûts et les avantages de l'enseignement universitaire varient selon la filière d'études.....	16
1.12 l'intervention publique à l'université se fonde sur des considérations d'efficacité ...	18
1.13 des considérations d'équité peuvent aussi être invoquées.....	19
1.14 les objectifs principaux de l'intervention publique sont l'accessibilité et la mobilité sociale	21
1.15 les formes de l'intervention publique en éducation sont multiples, tout comme les formes du financement public	22
1.16 les formes du financement public n'ont pas toutes le même effet, mais sont reliées ..	24
1.17 le financement public de l'enseignement universitaire est affecté par le fonctionnement de la Confédération canadienne	25
2. Une première question : Combien dépenser ?	28
2.1 un premier critère : la rentabilité des études.....	28
2.2 un deuxième critère fort usité : les comparaisons	31
2.3 un troisième critère : la contribution à la croissance et au développement économique.....	37
2.4 un autre argument : les besoins de main-d'oeuvre	38
2.5 Que retenir ?	39

3.	Une deuxième question : Comment répartir le fardeau entre les principaux acteurs ?	42
3.1	un premier critère : les comparaisons	42
3.2	un deuxième critère : les avantages perçus	43
3.3	un troisième critère : la capacité de payer	44
3.4	un quatrième critère : les effets distributifs de court terme	45
3.5	et l'élasticité de la demande ?	46
3.6	la modulation des droits de scolarité	47
3.7	Que retenir ?	49
4.	Une troisième question : Quelle forme donner à la contribution publique ?	52
4.1	aider les producteurs ou les usagers ?	52
4.2	subventionner les activités générales ou spécifiques des établissements ?	53
4.3	aider les étudiants ou leurs parents ?	55
4.4	assister les usagers avec des mesures fiscales ou en espèces ?	56
4.5	des aides universelles ou sélectives ?	56
4.6	la générosité ou l'accessibilité de l'aide financière ?	58
4.7	l'aide financière sous forme de bourses ou de prêts et des prêts subventionnés ou pas ?	59
4.8	le remboursement des prêts étudiants	60
4.9	Que retenir ?	63
5.	Conclusion	65
4.2	Combien dépenser ?	65
4.2	Comment répartir le fardeau entre les principaux acteurs ?	66
5.3	Quelle forme donner à la contribution publique ?	67
	Bibliographie	70
	Annexes	75

Liste des tableaux et de l'encadré

Tableau 1 : Revenus des universités par fonds et par source, Québec et Canada, 1999-2000, ..., 2007-2008	75
Tableau 2 : Coût moyen, social, privé et public, d'une année d'études universitaires au Québec en 1994 (en dollars)	76
Tableau 3 : Pseudo-coûts directs moyens par filière d'études, Québec, 2008-2009 (en dollars)	77
Tableau 4 : Indicateurs du succès professionnel des nouveaux diplômés de premier ou deuxième cycle, Québec, promotion de 2005, en 2007, deux sexes confondus.....	78
Tableau 5 : Indicateurs d'effort en éducation et en enseignement universitaire, Québec, Ontario et Canada, de 1998 à 2007	79
Tableau 6 : Composantes de l'indicateur d'effort en enseignement universitaire, Québec, Ontario et Canada, de 1965 à 2008	80
Tableau 7 : Droits de scolarité au premier cycle en termes nominaux et réels, Québec, Ontario et Canada, de 1972 à 2008	82
Encadré 1	83

Résumé exécutif

Les droits de scolarité devraient être augmentés de 50 à 100 % selon la filière d'études. Ils devraient ensuite être indexés au coût de la vie. Parallèlement, l'aide financière aux étudiants devrait aussi être augmentée, tout en continuant d'être réservée aux plus démunis. Finalement, l'accès accru à cette aide financière devrait coïncider avec la fin de la subvention des prêts aux étudiants.

Augmentation des droits de scolarité : les étudiants en ont les moyens

Tant à la lumière des avantages perçus que de la capacité de payer, il paraît normal de demander aux étudiants d'assumer une part importante du coût de leurs études.

Les études empiriques montrent que l'enseignement universitaire est un investissement privé rentable. Celui-ci mène à court terme à des produits (connaissances, compétences, qualifications), qui se répercutent à plus long terme sur des résultats (emploi, gains, prestige, bien-être). La pauvreté des étudiants est donc temporaire. Celle-ci est, dans la plupart des cas, compensée par un meilleur succès professionnel, dont des gains plus élevés, après les études. Ainsi, le problème des étudiants en est un de liquidité à court terme, plutôt que de richesse à long terme.

D'un autre côté, si les étudiants semblent voués à un bel avenir professionnel après leurs études, ils paraissent également favorisés à l'intérieur de leur génération, et ce tout autant par leurs aptitudes que leur origine sociale. En effet, les étudiants qui fréquentent l'université constituent une minorité qui vient de façon disproportionnée de milieu favorisé.

Les coûts de formation différenciés justifient une augmentation différenciée des droits de scolarité par filière d'études

Les études universitaires recouvrent une multitude de situations particulières au regard des avantages et des coûts qui les accompagnent. Par exemple, les recettes engendrées par un étudiant de premier cycle s'élèvent à 9 700 dollars s'il est en lettres, mais à 45 700 dollars s'il est en médecine vétérinaire. La différence observable au niveau de la subvention publique est liée aux coûts plus élevés en médecine vétérinaire et à la volonté d'imposer les mêmes droits de scolarité dans toutes les filières.

De plus, les études empiriques démontrent que les étudiants de milieu aisé fréquentent les filières d'études les plus coûteuses et davantage subventionnées. C'est ainsi que si l'objectif est de « faire payer les riches », la balance penche en faveur d'une contribution importante des

étudiants, étant entendu que le choix est de faire payer les étudiants et leurs proches, ou l'ensemble de la société.

L'aide financière aux études : mécanisme ciblé d'accessibilité pour les jeunes issus de milieu moins favorisé

Au Québec, parmi les mesures financières qui aident directement les étudiants, on retrouve l'aide financière aux études, les diverses mesures fiscales provinciales et fédérales ainsi que, de manière moins prononcée, les mesures d'aide en nature. Toutes ces mesures ne sont toutefois pas également efficaces quant aux objectifs poursuivis.

À cause de leur plus forte sensibilité au prix, il faut protéger les jeunes issus de milieu moins favorisé contre la hausse des droits de scolarité. C'est là un des rôles de l'aide financière aux étudiants. L'aide financière aux étudiants paraît plus susceptible d'accroître l'accès que les diverses mesures fiscales avantageant les étudiants et leurs proches, puisqu'elle permet de cibler l'effort sur les étudiants qui sont plus sensibles au prix. La sélectivité est de mise si l'on prend l'objectif de l'accessibilité au sérieux.

La sélectivité des interventions publiques est toutefois fragile. La tendance actuelle est au relâchement des critères de sélection et à l'universalité de l'accès. L'aide financière aux étudiants ne fait d'ailleurs pas exception : l'accès aux prêts est devenu avec le temps beaucoup plus facile et le statut d'indépendance par rapport à la famille d'origine est consenti pour un nombre toujours plus grand de raisons.

En ce sens, l'augmentation modulée des droits de scolarité suggérée n'a donc de sens que si le programme d'aide financière aux études continue à jouer son rôle de protection et que les paramètres servant à calculer cette aide restent les mêmes. Le rapport invite également le gouvernement du Québec à se garder contre la tendance vers une plus grande universalité de ce programme, car l'élargissement de l'accès à l'aide financière a un prix à terme : la diminution de la valeur moyenne de l'aide.

Cesser de subventionner les prêts étudiants pour permettre au système de s'autofinancer

Un rôle important des gouvernements est de faciliter l'emprunt à des fins d'études chez ceux qui ne disposent pas des ressources financières suffisantes. L'accès au prêt n'implique toutefois pas la *subvention* du prêt. Ainsi il y a lieu de mieux distinguer dans l'aide financière trois formes d'aide : les bourses, les prêts subventionnés et les prêts ordinaires.

Accorder aux étudiants des prêts ordinaires aurait un triple avantage. (1) D'abord, cela rendrait possible l'accès à l'aide financière à divers étudiants pour lesquels le système d'aide financière n'était pas prévu à l'origine, notamment ceux qui ne peuvent ou ne veulent profiter des ressources familiales, même si elles sont importantes. (2) Dans la mesure où diminuerait le nombre d'étudiants dont les prêts sont subventionnés, cela rendrait plus facile l'attribution d'une

aide plus généreuse aux étudiants qui sont plus sensibles au prix. (3) Les prêts non subventionnés pourraient relancer la discussion des prêts aux étudiants remboursables en proportion du revenu.

Un tel système de prêts aux étudiants, avec l'idée d'accès généralisé qui souvent l'accompagne, n'a de sens que s'il s'autofinance. Ce qui revient à dire que les prêts ne devraient pas être subventionnés.

L'effort financier du gouvernement québécois en éducation et en enseignement universitaire est largement suffisant

L'éducation est une activité noble et profitable tant pour la société que pour les étudiants qui l'acquièrent. En ce sens, dépenser dans ce secteur n'a rien de scandaleux, d'autant plus que les taux de rendement paraissent dans l'ensemble satisfaisants. Mais la société québécoise fait déjà beaucoup.

En 2007, le Québec consacrait 1,83 % de son revenu à l'enseignement universitaire, comparativement à 1,54 % au Canada et 1,59 % en Ontario. Ce résultat est d'autant plus remarquable qu'au Québec une partie de l'enseignement universitaire du reste du Canada relève de l'enseignement collégial et qu'en Ontario on devait encore composer en 2007 avec la double cohorte engendrée par l'abolition de la treizième année d'études secondaires en 2003. Ainsi, tant pour les dépenses totales d'éducation que pour les dépenses d'enseignement universitaire, l'effort du Québec est considérable.

Sachant que l'indicateur d'effort en éducation du Canada est supérieur à la moyenne des pays industrialisés, il n'est pas risqué d'affirmer qu'encore aujourd'hui le Québec est l'une des sociétés qui consent l'effort le plus élevé en éducation. Si l'on se réfère aux données des *Indicateurs de l'éducation au Canada (2009)*, le Québec figurait en 2006 au 5^e rang d'un palmarès de 29 pays de l'OCDE, élaboré à partir de ce critère d'effort en éducation; il n'était dépassé que par l'Islande, les États-Unis (ce qui est récent), le Danemark et la Corée. Selon Demers (2007), seuls les États-Unis et l'Islande, parmi les pays industrialisés, dépassaient significativement le Québec au concours de l'effort en éducation en 2004.

Les limites du financement public

(1) L'étudiant est le principal bénéficiaire de l'enseignement universitaire

Pour étayer le caractère social de l'enseignement universitaire il est souvent fait référence aux nombreux avantages que retire la société du travail des médecins, ingénieurs, comptables, enseignants et autres travailleurs sociaux.

On oublie trop souvent que la société paie ces services. En effet, les étudiants trouveront une contrepartie dans de meilleures conditions et des gains plus élevés sur le marché du travail

après leurs études. En ce sens, si la contribution financière des étudiants aux études ne doit pas être exclusive, elle doit être significative.

Toutefois, si de nombreux arguments appuient l'existence ou l'augmentation des droits de scolarité, d'autres éléments sont l'invitation à s'éloigner des solutions « mur à mur » et à manipuler les droits de scolarité en fonction des objectifs.

Étant donné que l'élasticité-prix varie selon l'origine sociale, il est possible d'engendrer un nombre plus grand d'étudiants avec le même budget public en opérant une discrimination de prix³.

La variation des droits de scolarité selon l'origine sociale apparaît toutefois à certains comme une mesure brutale et étrangère aux mœurs québécoises. Il n'est pas dit que l'on ne peut parvenir aux mêmes objectifs d'une autre façon. C'est ce que fait l'aide financière aux étudiants, dont la valeur est en relation inverse des ressources financières, personnelles et familiales.

(2) L'éducation universitaire n'est pas un droit

Un autre argument en faveur de la contribution publique est celui du bien tutélaire, bien auquel on juge inacceptable que certains n'aient pas accès. Bref, l'éducation serait un droit.

Il paraît toutefois utile de distinguer les divers niveaux d'éducation. Bien peu de gens remettent en question la législation sur la scolarité obligatoire, mais dans une société où un nombre considérable de jeunes n'obtiennent pas leur diplôme d'études secondaires, on ne saurait voir les études universitaires comme un bien tutélaire.

De plus, rappelons que seule une minorité fréquente l'université. Une minorité qui, en plus de provenir de façon disproportionnée de milieu favorisé, obtiendra aussi des gains supérieurs et des conditions de travail plus avantageuses à la fin des études.

(3) Les étudiants sont tout aussi sensibles au manque à gagner qu'à la gratuité scolaire

En 2009 au Québec, le nombre d'inscriptions dans les collèges et les universités aurait augmenté de façon importante⁴. Ce phénomène, banal en apparence, révèle pourtant l'importance du revenu potentiel sur le marché du travail dans la décision des étudiants de poursuivre ou non leurs études.

Les jeunes de milieux moins favorisés sont d'ailleurs particulièrement sensibles à ce manque à gagner. Renoncer à 20 000 dollars de revenu a plus d'effet dans un ménage où l'on en gagne 50 000 que dans une autre où l'on en gagne 150 000.

³ C'est-à-dire diminuer le prix pour ceux qui y sont plus sensibles et de l'augmenter pour ceux qui y sont moins sensibles.

⁴ Voir Le Devoir, « Les cégeps débordent », article d'Amélie Daoust-Boisvert en première page de l'édition du 9 octobre 2009.

Aussi, si le coût des études risque d'être le même peu importe l'origine sociale, il n'en va pas de même de la capacité des familles d'origine de le supporter. L'arrivée à l'âge adulte s'accompagne d'une multitude de besoins nouveaux et il est peu envisageable de reposer sur sa famille d'origine pour les combler si l'on vient de milieu peu favorisé. Le prolongement, à cause des études, de la présence de l'étudiant dans la famille d'origine risque de paraître peu supportable à certains parents qui n'y ont pas eu accès par le passé.

Comme le montre le tableau 3, tenir compte du manque à gagner modifie l'image du coût des études. Le coût privé moyen d'une année d'études universitaires au Québec, incluant le manque à gagner, était de 12 300 dollars en 1994. L'étudiant supportait alors environ 43 % du coût total de ses études.

En ce sens, ce qu'il faut le plus déplorer dans les débats à répétition sur le gel, le dégel et l'abolition des droits de scolarité c'est qu'ils font oublier que le principal élément du coût des études est ailleurs.

En conclusion

Rien dans le rapport « *Le financement public de l'enseignement universitaire au Québec* » ne devrait servir à appuyer l'idée de la diminution de l'accès aux études universitaires. Il faut protéger les jeunes issus de milieu moins favorisé, davantage sensibles au prix, contre la hausse des droits de scolarité. C'est là un des rôles de l'aide financière aux étudiants. L'augmentation modulée des droits de scolarité n'a de sens que si ce programme continue à jouer ce rôle et que les paramètres servant à calculer cette aide restent les mêmes. En un sens, la recommandation est aussi de transférer une part de l'effort public de la subvention générale aux établissements vers un groupe restreint d'utilisateurs.

Si le gouvernement dispose de divers instruments, qui sont inégalement efficaces au regard des objectifs poursuivis, les mesures avantageant directement les usagers plutôt que les établissements devraient être privilégiées. Par sa flexibilité, l'aide financière permet de cibler l'effort sur ceux qui sont le plus sensibles au prix.

Mais encore faut-il que cette aide sélective résiste aux dérives de l'universalité, car l'élargissement de l'accès à l'aide financière a un prix à terme : la diminution de la valeur moyenne de l'aide. Cet arbitrage doit être gardé à l'esprit.

LES RECOMMANDATIONS EN BREF

- 1- Les droits de scolarité devraient être augmentés d'un pourcentage allant de 50 à 100 %
- 2- L'augmentation des droits de scolarité devrait être différenciée selon la filière d'études
- 3- Les critères de modulation devraient être le coût de formation et l'existence d'un « numerus clausus »
- 4- Suite à l'augmentation, les droits de scolarité devraient être indexés au coût de la vie
- 5- Le gouvernement du Québec ne devrait pas augmenter de façon importante ses dépenses d'enseignement universitaire
- 6- Si les étudiants souhaitent une formation appuyée sur davantage de ressources, ils devraient faire face à une hausse de leur part dans le financement de leur formation
- 7- Nonobstant la hausse des droits de scolarité, les paramètres du calcul de l'aide aux étudiants devraient rester les mêmes et celle-ci devrait augmenter en conséquence.
- 8- L'aide financière aux étudiants devrait être favorisée plutôt que les dépenses fiscales avantageant les étudiants et leurs proches.
- 9- Le gouvernement devrait préserver le caractère sélectif de l'aide financière aux étudiants, de même que sa générosité et le réalisme des modes de vie qu'elle suppose.
- 10- Des prêts, non subventionnés, devraient être offerts aux étudiants.
- 11- Ces prêts devraient permettre de relancer le débat autour d'un système de prêts remboursables en proportion du revenu.

Introduction

Le financement de l'enseignement universitaire est un thème récurrent dans les débats de société au Québec. Mais faut-il parler de « débats »? Les participants mettent habituellement bien peu de temps pour parvenir à un consensus et déplorer le sous-financement. Toujours plus! Voilà la devise qui résume publi-reportages dans les quotidiens, présentations aux commissions parlementaires, délibérations en table ronde et avis de comités se penchant sur le financement des universités.

Cela ne saurait surprendre puisque ces activités réunissent invariablement tous ceux qui, même s'ils sont prompts à invoquer l'intérêt général, tirent directement avantage du financement : administrateurs, étudiants, professeurs, autres travailleurs et leurs porte-parole syndicaux, employeurs, ... Le consensus n'est rompu, à l'occasion, que si une forte tête se risque à suggérer qu'en conséquence du sous-financement, certains partisans du consensus soient mis davantage à contribution.

Dans ce texte, nous considérons divers enjeux du financement de l'enseignement universitaire au Québec en insistant sur le rôle des gouvernements. Notre prétention est à la mesure de celle des participants aux débats : nous sommes, nous aussi, à la recherche de l'intérêt général, c'est-à-dire du bien-être de la société. Nous adoptons le point de vue du prince ou plutôt, de son conseiller. Nous considérons cependant toute la question dans la perspective de la rareté : l'enseignement universitaire est une activité de production où l'on use de ressources à usage alternatif.

Notre propos est regroupé en cinq paragraphes. Dans le premier, nous rassemblons sous la forme de dix-sept propositions divers éléments qui permettent de bien saisir la nature de l'enseignement universitaire, ses particularités québécoises, ainsi que la portée du discours des économistes sur le sujet; c'est l'occasion de fonder l'intervention publique. Dans les trois paragraphes suivants, nous soumettons des éléments de réponse à des questions montrant les grands enjeux d'une politique de financement de l'enseignement universitaire : combien dépenser? Comment répartir le fardeau entre les principaux acteurs? Quelle forme donner à la contribution publique? Ces éléments sont puisés dans la mesure du possible dans des travaux dont les résultats paraissent robustes et qui font référence à la situation québécoise ou canadienne récente. Dans le dernier paragraphe, qui est aussi la conclusion, nous suggérons des pistes de réforme du financement public de l'enseignement universitaire.

1. Quelques énoncés préalables

Nous entendons considérer l'enseignement universitaire du point de vue de la rareté; on y aura reconnu le discours habituel de la science économique. Il paraît utile de rappeler quelques notions de base, qui guideront notre propos. Dans ce paragraphe nous souhaitons aussi faire ressortir des caractéristiques importantes du système d'éducation québécois, à garder en mémoire dans toute analyse de son financement.

1.1 L'enseignement universitaire est une activité de production

Le problème fondamental en science économique est la rareté : les ressources sont inférieures aux besoins, qu'elles sont censées satisfaire. D'où la nécessité de choisir et de bien affecter les ressources. Pour contrer les effets de la rareté, les membres de la société s'organisent en système économique et produisent, c'est-à-dire transforment des biens et services, appelés facteurs, en d'autres biens et services, appelés produits. La question économique s'incarne ainsi dans trois questions : combien, comment et pour qui produire? Dans ce texte nous considérons l'enseignement universitaire comme une activité de production. Il n'est donc pas bon en soi : il est une activité parmi d'autres, à évaluer en comparant ses avantages, -sa capacité à combler les besoins,- et ses coûts, représentant en dernier ressort la valeur des besoins alternatifs que l'on renonce à combler en affectant des ressources à l'enseignement plutôt qu'à une autre activité.⁵

1.2 L'activité universitaire est à produits multiples

Pour évaluer les avantages et les coûts il faut connaître avec précision le produit, ce qui se complique une fois qu'il est reconnu que l'université n'est pas qu'affaire de formation des étudiants. Ainsi, outre l'enseignement la tâche des professeurs comprend la recherche et divers services à la collectivité. Or, la recherche et l'enseignement, particulièrement aux cycles supérieurs, sont dans une large mesure complémentaires et il existerait des économies de gamme; en d'autres mots, la recherche des professeurs améliore la formation des étudiants, tout comme elle tire profit de leur présence. S'il y a complémentarité, il devient difficile d'imputer un coût à chacune de ces activités.

Cela dit, la complémentarité n'est pas parfaite : la formation des étudiants est parfois excellente dans des établissements qui ne s'affichent pas comme des universités de recherche ou

⁵ Finnie et Usher (2005) partent de ce point de vue pour dégager le concept de valeur ajoutée permettant d'évaluer la *qualité* de l'enseignement dans les établissements universitaires. (Voir Finnie, R. & A. Usher (2005), *Measuring the Quality of Post-secondary Education : Concepts, Current Practices and a Strategic Plan*, Research Report W/28, Ottawa, Canadian Policy Research Networks Inc.) http://www.cprn.org/documents/35988_fr.pdf

quand elle est donnée par des chargés de cours, et la recherche de pointe se réalise aussi dans des établissements sans étudiant ou avec si peu.

1.3 La recherche joue un rôle grandissant dans les universités québécoises

Le tableau 1, montrant les revenus des universités du Québec, de l'Ontario et du Canada, permet d'apprécier l'importance de la recherche. Ainsi, pour l'année 2007-2008, les subventions de recherche représentaient pas moins de 1,5 des 5,5 milliards de dollars obtenus par les universités québécoises, soit environ 27 % du total. Ce n'est pas là la totalité du coût de la recherche : le capital acquis avec le fonds d'immobilisations et les ressources obtenues à l'aide du fonds de fonctionnement général servent en partie à la recherche. Un élément majeur du coût de la recherche est le temps que les professeurs y consacrent, souvent financé à même le fonds de fonctionnement général. On attend des professeurs qu'ils fassent de la recherche et ils y consacrent en moyenne de 30 à 40 % de leur temps de travail.

Tenir compte de la recherche est important. Le financement des établissements ne se résume pas à la subvention de fonctionnement général, à laquelle s'ajouteraient les droits de scolarité. Au Québec, comme ailleurs, la distinction s'acquiert en bonne partie par la recherche; c'est là que bien des acteurs risquent de mettre leurs plus grands efforts.

Pour établir un verdict définitif sur l'évolution de l'effort, il faut considérer le portrait global du financement des établissements. Le fonds de fonctionnement général, alimenté principalement par la subvention principale et les droits de scolarité, a augmenté de 62 % de l'année 1999-2000 à l'année 2007-2008. Pendant la même période, le fonds de recherche subventionnée progressait de 84 %. La tendance à l'augmentation de la part de la recherche n'est pas propre au Québec; dans les autres provinces canadiennes le fonds de recherche subventionnée a crû de 135 %.⁶ Elle n'est pas, non plus, récente. Selon la CRÉPUQ, de 1989-1990 à 2003-2004, les subventions de recherche et commandites ont augmenté de 245 %, en comparaison de 51 % pour les revenus de fonctionnement.⁷ S'il y a complémentarité enseignement-recherche, la formation des étudiants n'est peut-être pas aussi en péril que ce que suggère l'évolution du fonds de fonctionnement général.

Le développement de la recherche est une source de malentendu et de tension.⁸ Son importance est telle qu'on ne peut imputer aux étudiants et à leur formation la totalité du coût des

⁶ Lacroix et Trahan (2007) attirent l'attention sur la diminution de la part des universités québécoises dans la recherche subventionnée au Canada. (Voir Lacroix, R. & M. Trahan (2007), *Le sous-financement des universités québécoises et une proposition de réinvestissement*, Montréal, CIRANO.) <http://www.cirano.qc.ca/pdf/publication/2007DT-01.pdf>

⁷ Voir Conférence des recteurs et principaux des universités du Québec (2006), *Le système universitaire québécois : données et indicateurs*, tableaux 5.5 et 7.1. <http://www.crepuq.qc.ca/IMG/pdf/indicateurs-2.pdf>

⁸ La symétrie de la complémentarité enseignement-recherche a été remise en question; selon Verry et Davies (1976) et James (1978), le financement accru de l'enseignement se répercute sur la recherche, mais il n'est pas sûr que le

ressources acquises grâce aux fonds de fonctionnement général et d'immobilisations. Si les étudiants jouent un rôle déterminant dans le calcul du financement de base des universités (subvention de fonctionnement, droits de scolarité), il n'en va pas toujours de même pour l'affectation des ressources. Bien des professeurs rêvent de ne pas enseigner ou, s'ils doivent le faire, d'être dispensés de la tâche peu glorieuse de l'enseignement de premier cycle, laissée à des chargés de cours ou à des étudiants plus avancés, de n'enseigner qu'aux cycles supérieurs et de consacrer l'essentiel de leur temps à la recherche; ils sont des entrepreneurs, occupés à diriger des équipes et à gérer d'importants fonds de recherche; l'évaluation par leurs pairs repose dans une large mesure sur la recherche. Des établissements rêvent, quant à eux, d'être anoblis et considérés comme des universités de recherche. Bien des rêves se transforment en réalité : des étudiants terminent leurs études de premier cycle en ayant été rarement mis en contact avec des professeurs. Voilà qui a amené des commentateurs à emprunter une image bucolique : l'enseignement, surtout au premier cycle, est une vache à lait.

Autre conséquence de l'importance de la recherche dans les universités, le gouvernement québécois compte de moins en moins comme source de revenu pour les universités québécoises. Selon le Conseil supérieur de l'éducation, sa part dans l'ensemble des revenus a passé de 71,1 à 52,9 % de 1987 à 2004.⁹ D'après les données du tableau 1, cette part était de 50,6 % en 2007. Le rôle du gouvernement fédéral est prépondérant dans le financement de la *recherche* : les fonds de recherche subventionnés au Québec avaient pour source principale en 2007-2008 le gouvernement fédéral dans une proportion de 52 % et le gouvernement provincial dans une proportion de 17 %.

Nonobstant l'importance de la recherche dans les universités du Québec, dans ce qui suit nous considérons avant tout *l'enseignement universitaire*, le financement de la recherche soulevant un ensemble de problèmes fort différents.

1.4 Au Québec l'enseignement postsecondaire est en bonne partie collégial

Comme on le verra plus bas, on a souvent recours à des comparaisons dans les débats sur le financement de l'enseignement universitaire. Au Québec, cette piste est semée d'embûches à cause des particularités du système d'éducation. Alors que dans la plupart des pays on accède à l'université après douze années d'études, à la fin des études secondaires, il faut composer au Québec avec l'institution scolaire distincte qu'est le cégep. Après onze, et non pas douze années d'études primaires et secondaires, on obtient un diplôme, puis on va au collège, y on fait deux

financement de la recherche améliore l'enseignement de premier cycle. (Voir Verry, D. & B. Davies (1976), *University costs and outputs*, New York, Elsevier, et James, E. (1978), "Product mix and cost disaggregation : a reinterpretation of the economics of higher education", *Journal of Human Resources*, vol. 13, no 2, p. 157-186.)

⁹ Voir Conseil supérieur de l'éducation (2008), *Des acquis à préserver et des défis à relever pour les universités québécoises, Avis à la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport*, Gouvernement du Québec, p. 40. <http://www.cse.gouv.qc.ca/fichiers/documents/publications/Avis/50-0462.pdf>

années d'études collégiales générales et on décroche un autre diplôme d'études collégiales, nécessaire à l'admission à l'université. Vus d'ailleurs, les programmes généraux du collège sont à cheval sur les études secondaires et universitaires.

Tout cela rend délicates les comparaisons avec d'autres provinces ou pays. La plupart jugent l'enseignement collégial comme de niveau postsecondaire. Ainsi, les jeunes de 17 ans qui ont eu jusque là une démarche linéaire dans le système d'éducation et poursuivent toujours leurs études sont des collégiens au Québec et des élèves du secondaire ailleurs. Si l'on n'y prend garde, on s'expose à biaiser à la hausse le taux de fréquentation scolaire de niveau postsecondaire du Québec et à le trouver plus élevé qu'ailleurs. S'ils entendent poursuivre des études universitaires à l'âge de 18 ans, les mêmes jeunes seront dans l'enseignement postsecondaire qu'ils étudient au Québec ou ailleurs, mais toujours au collège au Québec et à l'université ailleurs. Si l'on n'y prend garde encore une fois, on court le risque cette fois de juger faible, sur la base des comparaisons, le taux de fréquentation universitaire du Québec. Le cégep ne fait pas que retarder l'accès à l'université; dans le contexte nord-américain, il y abrège le séjour, l'attribution du baccalauréat après trois années d'études étant fréquente au Québec. S'il n'était que cette différence, il serait normal d'observer au Québec, au premier cycle, des taux de fréquentation, mais pas d'obtention du diplôme, inférieurs.

Le cégep rend tout aussi délicates les comparaisons des dépenses. Le coût de l'enseignement augmentant habituellement avec le niveau des études, à mesure que l'étudiant se spécialise, une part des différences de coût par étudiant entre le Québec et les autres pays pourrait être attribuable aux différences de système d'éducation : dans le reste du Canada, le coût de la première année d'études universitaires est vraisemblablement plus faible que celui des années subséquentes.¹⁰ Il faut garder en tête ces particularités du système éducatif québécois et le rôle particulier du cégep dans l'analyse du financement de l'enseignement universitaire, surtout si l'on adopte une optique comparatiste.

1.5 Les avantages de l'enseignement universitaire sont futurs; voilà pourquoi il est un investissement

Dans un contexte de rareté, il importe de mettre en relation les avantages et les coûts de l'enseignement universitaire. L'identification des avantages de l'éducation est rendue complexe par le nombre d'agents impliqués, les nombreux rôles que joue et jouera l'étudiant, les divers moments où ces avantages se réalisent, ainsi que les multiples objectifs ou « missions » que l'on donne aux établissements ou ... qu'ils se donnent. Nous considérons l'étudiant comme le vecteur principal des avantages, qui se distinguent principalement par le moment où ils s'observent. C'est ainsi que l'éducation apparaît à la fois comme bien de consommation courante (avantages obtenus pendant les études), bien durable de consommation, bien de production domestique et

¹⁰ Dans les comparaisons Québec / Canada des dépenses moyennes à l'université, on a pendant longtemps retranché 27 % des étudiants mais seulement 17 % des dépenses dans les universités du reste du Canada afin de tenir compte de ces effets.

bien de production marchande ou professionnelle. Dans le cas de l'enseignement postsecondaire on peut penser que les avantages futurs dominent : bien plus que d'être un substitut au service militaire et de servir à faire passer la jeunesse, les études sont l'occasion d'acquérir des connaissances, des valeurs, des comportements et des compétences qui serviront tout au long de la vie; grâce à cette préparation, l'étudiant pourra, subséquemment, mieux comprendre, interpréter, influencer son milieu de vie et en tirer parti. Beaucoup de ces avantages sont professionnels, mais il ne suit pas pour autant que l'enseignement doive être technique : la formation s'acquiert tout au long de la vie et il importe d'apprendre à apprendre. Tel est le sens de l'investissement en capital humain : la finalité de l'éducation est future.

Quelques commentaires s'imposent. Ce point de vue embrasse deux éléments différents : l'enseignement universitaire mène à court terme à des produits (connaissances, compétences, qualifications, ...), qui se répercutent à plus long terme sur des résultats (emploi, gains, prestige, bien-être, ...). L'insistance sur les effets professionnels invite à donner une valeur pécuniaire aux avantages de l'enseignement universitaire, à l'aide du supplément de gains obtenus grâce aux études. La mise en relation de cette valeur, future, et du coût des études, encouru avant la réalisation des avantages, permet d'inférer une valeur actuelle nette et un taux de rendement interne, qui peuvent servir de critère pour décider si les études valent la peine d'être entreprises. Car ce n'est pas parce que l'éducation est un investissement que tout est permis. L'attribut d'investissement ne dispense pas d'être évalué. Il faut se livrer à l'investissement seulement si la valeur actuelle des avantages excède le coût ou encore, si le taux de rendement interne est supérieur au taux d'intérêt de référence.

1.6 Le principal bénéficiaire de l'enseignement universitaire est l'étudiant

Centrer ainsi l'analyse sur l'étudiant n'est pas anodin. Il suggère que l'étudiant est le principal bénéficiaire de l'enseignement universitaire, dont un rôle important est la différenciation. Cette assertion pourrait être jugée banale. Elle s'oppose pourtant à une autre conception de l'enseignement universitaire, selon laquelle il est un grand service public, dont les avantages retombent également sur tous les citoyens.

Elle est néanmoins compatible avec l'idée que les avantages de l'enseignement sont sociaux. En effet, l'étudiant fait partie de la société, qui ne saurait être indifférente à ce qui lui arrive. Pour étayer le caractère social de l'enseignement universitaire, il est souvent fait référence aux nombreux avantages que retire la société du travail des médecins, ingénieurs, comptables, enseignants et autres travailleurs sociaux. Avec raison. Mais l'argument est incomplet. N'oublions pas que la société paie leurs services : la production de plus grande valeur, ou mieux appréciée socialement, de tous ces travailleurs trouve sa contrepartie dans de meilleures conditions de travail et des gains plus élevés.

L'argument que l'étudiant est le principal bénéficiaire de sa formation est tout aussi valable si l'on fait référence aux dimensions de bien durable de consommation ou de bien de

production domestique, peut-être même davantage puisque le fisc n'est pas là pour s'accaparer une part des avantages.

Cela dit, convenons que d'autres avantages échappent à l'étudiant. Nous y reviendrons plus bas quand sera abordée la question du fondement de l'intervention publique. L'étudiant est le principal mais pas le seul bénéficiaire de l'enseignement universitaire.

1.7 Le coût de l'enseignement universitaire est souvent sous-estimé

Si l'enseignement universitaire est un investissement, c'est qu'il améliore la productivité des travailleurs et aussi, que ses coûts précèdent ses avantages. La connaissance des coûts importe, notamment si l'on veut se prononcer sur la pertinence d'investir.

Le coût économique est un coût alternatif ou de renonciation. Des composantes importantes du coût de l'éducation ne sont pas marchandes. La révolution de l'investissement en capital humain aura permis d'attirer l'attention sur une composante importante de bien des activités humaines : le temps de celui qui s'y livre. Dans le cas de l'enseignement universitaire on pense au temps de l'étudiant, qui est à usage alternatif et qui donne naissance au manque à gagner, ou à produire. Tenir compte du temps des étudiants est de la plus haute importance dans l'analyse de l'enseignement universitaire. La contribution des étudiants, -leurs aptitudes, le temps et l'effort qu'ils y mettent,- est le principal facteur de la réussite scolaire. En contrepartie, la valeur de ce temps pourrait bien dominer parmi les composantes du coût des études.

On peut rassembler celles-ci sous trois grands titres : le coût direct, le coût supplémentaire et le manque à gagner. Le coût direct correspond aux dépenses acquittées par les établissements et il est décomposable en coût de fonctionnement et de capital. On retiendra de ce qui précède que toutes les dépenses des universités ne sont pas des dépenses d'enseignement. Les droits de scolarité sont la contribution des étudiants au financement du coût direct. Le coût supplémentaire correspond, quant à lui, aux déboursés additionnels effectués par l'étudiant ou ses proches et entraînés par les études. Les manuels et l'équipement scolaire sont les exemples qui viennent le plus facilement à l'esprit, mais on pourrait aussi penser aux dépenses *additionnelles* de subsistance rendues nécessaires par les études. Le mot clé est « additionnelles »; les dépenses de logement, transport, alimentation ou vêtement d'une étudiante ne sont pas en tant que telles un coût de ses études : qu'elle étudie ou pas, elle doit se loger, se déplacer, se nourrir et se vêtir. Le troisième élément du coût, -le manque à gagner,- tient compte en un sens de ces besoins. Le temps est à usage alternatif. Un professeur aime à penser que les études sont exigeantes en termes de temps : présence en classe, travaux particuliers, étude, ... Cela ne saurait surprendre : le taux d'emploi des étudiants est beaucoup plus faible que celui des autres membres de leur cohorte d'âge et quand ils travaillent pendant l'année scolaire, leurs heures de travail sont moindres. D'autres étudiants rognent aussi sur leurs heures de loisir ou de travail domestique. Toutes ces heures alternatives ont une valeur et les étudiants y réagissent, comme on le verra plus bas.

La prise en compte de cette troisième composante du coût des études est de nature à modifier significativement l'image que l'on en a. Ce coût est souvent sous-estimé. On trouve au tableau 2 l'estimation que fait Lemelin (1998) du coût d'une année d'études universitaires au Québec en 1994. Même si le tiers des dépenses des établissements universitaires est retranché, imputé aux autres produits de l'université, le coût social d'une année d'études est établi à pas moins de 28 400 dollars. Même du point de vue de la collectivité, le manque à gagner, qui est un manque à produire, représente près de la moitié du coût total. Le manque à gagner domine, bien évidemment et de façon écrasante, les autres composantes du coût privé.

1.8 Les étudiants supportent une part importante du coût de leurs études

Le fardeau du coût d'une année d'études peut être réparti entre divers acteurs. Pour les fins de la démonstration, on ne retient au tableau 2 que deux acteurs, l'étudiant et ses proches, et le reste de la société, assimilé aux gouvernements.

La répartition du coût total, ou social, en coût privé et public impose de faire référence aux droits de scolarité, qui permettent de financer une part du coût direct, à l'impôt sur le manque à gagner, à l'aide financière aux étudiants, comprenant les bourses et le coût public des prêts aux étudiants, ainsi qu'à diverses mesures fiscales ou parafiscales avantageant les étudiants ou leurs proches. Lemelin (1998) établissait à pas moins de 12 300 dollars le coût privé moyen d'une année d'études universitaires au Québec en 1994. Bien plus que ce chiffre, on retiendra que l'étudiant supportait alors environ 43 % du coût total de ses études. Cette part pourrait avoir diminué au Québec au cours des quinze dernières années à cause du gel des droits de scolarité, qui a pris fin récemment, de la multiplication des mesures fiscales ou parafiscales avantageant les étudiants et leurs proches et de l'amélioration de l'aide financière aux étudiants suite à la constitution de la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, mais ces changements ne sauraient modifier la principale leçon à tirer de cet alinéa : les étudiants québécois assument au moins 40 % du coût de leurs études. Cette conclusion ne détonne pas parmi les études similaires réalisées un peu partout dans le monde et dans lesquelles il est parfois conclu que la part des étudiants et de leurs proches excède la moitié. Telle est la conséquence de tenir compte du temps des étudiants et de leur manque à gagner.

1.9 La gratuité scolaire rêvée par certains est une fausse gratuité

L'importance du manque à gagner fait ressortir l'inanité des espoirs fondés sur la diminution ou l'abolition des droits de scolarité. Abolir les droits de scolarité, ce n'est pas rendre les études gratuites. Il n'est pas sûr que la fréquentation scolaire soit beaucoup plus élevée là où il n'y a pas de droits de scolarité. Pendant longtemps c'est aux États-Unis que l'on observait les taux de fréquentation universitaire les plus élevés; en même temps les droits de scolarité y étaient parmi les plus élevés. À l'inverse, les taux de fréquentation universitaire ne sont pas toujours très élevés là où ces droits sont nuls; la raison ne se trouve pas que dans les mécanismes non pécuniaires de rationnement et l'absence d'avantages privés.

Les étudiants potentiels sont sensibles au manque à gagner. Ainsi la fréquentation scolaire tend à augmenter en période de récession et de chômage élevé. On a observé, semble-t-il, ce phénomène en 2009 au Québec, où le nombre d'inscriptions dans les collèges et les universités aurait augmenté de façon importante.¹¹ On l'a aussi observé au tournant des années 1990 : alors que les droits de scolarité augmentaient significativement et rapidement suite au dégel des droits de scolarité de 1990, le nombre d'étudiants à temps complet faisait de même. Comment expliquer tout cela si ce n'est par la détérioration du marché du travail, qui faisait perdre de sa valeur à l'usage alternatif du temps des étudiants?¹²

Voilà ce qu'il faut le plus déplorer dans les débats à répétition sur le gel, le dégel et l'abolition des droits de scolarité : faire oublier que le principal élément du coût des études est ailleurs. La chose est d'autant plus déplorable qu'il semble bien que les jeunes de milieu moins favorisé soient plus sensibles au manque à gagner. Renoncer à 20 000 dollars de revenu a plus d'effet dans un ménage où l'on en gagne 50 000 que dans une autre où l'on en gagne 150 000. L'arrivée à l'âge adulte s'accompagne d'une multitude de besoins nouveaux et il est peu envisageable de reposer sur sa famille d'origine pour les combler si l'on vient de milieu peu favorisé. Le prolongement, à cause des études, de la présence de l'étudiant dans la famille d'origine risque de paraître peu supportable à certains parents qui n'y ont pas eu accès par le passé. Si le coût des études risque d'être le même peu importe l'origine sociale, il n'en va pas de même de la capacité des familles d'origine de le supporter.

1.10 La position sociale des étudiants n'est pas celle que l'on pense

Le manque à gagner a d'autres conséquences. Dans bien des débats de société, on accorde la place prépondérante à des considérations de justice sociale et celui sur le financement de l'enseignement universitaire ne fait pas exception. Souvent la question revient à décider qui, des étudiants et leurs proches ou de l'ensemble de la société, devrait assumer le fardeau du coût

¹¹ Voir Le Devoir, « Les cégeps débordent », article d'Amélie Daoust-Boisvert en première page de l'édition du 9 octobre 2009.

¹² Le caractère progressif de l'augmentation des droits de scolarité a pu inciter quelques étudiants à accélérer leur cheminement.

des études. Certains utilisent comme argument en faveur de la contribution publique la pauvreté des étudiants, allant jusqu'à comparer les conditions de vie des étudiants et des assistés sociaux.

La comparaison n'est pas toujours favorable aux étudiants quand on fait référence au revenu courant. Le résultat n'est pas nouveau; qui ne garde pas de la lecture de François Villon l'image de pauvres étudiants en haillons? Mais que valent de telles comparaisons? Dans les travaux sur la distribution du revenu, on s'interroge depuis longtemps sur les critères servant à situer les gens dans l'échelle sociale. On y insiste sur les limites du critère du revenu courant : la mobilité dans l'échelle des revenus courants est importante et il y a un monde de différences entre un séjour de courte ou de longue durée au bas de l'échelle. Or la pauvreté des étudiants est temporaire. En plus d'être temporaire, elle résulte d'un choix, celui de poursuivre ses études, qui engendrent un manque à gagner. Dans la plupart des cas, cette pauvreté est compensée par un meilleur succès professionnel, dont des gains plus élevés, après les études.

Cela dit, il faut aux étudiants des moyens financiers pour survivre pendant leurs études. Plusieurs les trouvent chez leurs proches. D'autres rognent sur leurs conditions de vie immédiate : l'ascèse est aussi une image qui vient à l'esprit quand on pense à la vie étudiante. Au-delà de tout cela, le marché financier pourrait être d'un grand secours. Comme on le verra plus bas, rien n'est moins certain.

Le revenu courant n'est qu'un parmi plusieurs critères permettant de situer quelqu'un sur l'échelle sociale. Plutôt que le revenu courant, on pourrait faire référence au revenu permanent, c'est-à-dire au revenu moyen défini sur une période relativement longue et tenant compte des revenus anticipés. Ce critère modifie radicalement l'image de la position des étudiants. En effet, leur revenu n'est que temporairement faible. Il est susceptible de s'élever rapidement après la fin des études, celles-ci étant inextricablement liées au manque à gagner. De plus, un effet important des études est l'augmentation des gains à venir. Enfin, les gains augmentent significativement avec l'âge et l'expérience de travail. Si le revenu courant des étudiants est faible, c'est aussi qu'ils sont jeunes.

Voilà qui invite à comparer ... des comparables. Replacer les étudiants dans leur génération modifie tout aussi clairement l'image que l'on peut se faire de leur position sociale. Tout autant par leurs aptitudes et leur origine que par leur devenir social, les étudiants paraissent favorisés à l'intérieur de leur génération. Pour reprendre les propos des bons pères qui enrageaient tant les contestataires que nous étions, encore aujourd'hui les étudiants sont l'élite de demain.

1.11 Les coûts et les avantages de l'enseignement universitaire varient selon la filière d'études

Les études universitaires recouvrent une multitude de situations particulières eu égard aux avantages et coûts qui les accompagnent. La filière d'études est un facteur important de cette

variation : le programme de certificat en création littéraire diffère significativement de celui de doctorat en médecine vétérinaire.

Même si le coût direct des études comprend plus que la composante fonctionnement, les données du tableau 3 présentant des approximations des recettes de fonctionnement des universités pour l'année 2008-2009 accompagnant un étudiant québécois et appelées pour les fins de la démonstration pseudo-coûts directs, sont éloquentes. Ces recettes comprennent la subvention publique de fonctionnement et les droits de scolarité. La subvention, qui varie selon le niveau et le secteur d'études, comprend quatre composantes : enseignement, soutien à l'enseignement et la recherche, terrains et bâtiments, régions et missions; la composante enseignement dépend, quant à elle, d'un ensemble de poids¹³, donnés en bonne partie par le coût d'enseignement mais reflétant aussi à l'occasion les préférences du pourvoyeur de fonds. On en déduit un montant à des fins de récupération pour l'augmentation de l'aide financière entraînée par les hausses des droits de scolarité. Le résultat est majoré de 20 % pour tenir compte des ajustements particuliers et des subventions accordées à des établissements fiduciaires dont la finalité apparente est l'enseignement, ainsi que de la totalité du réinvestissement de 60 millions de dollars annoncé en 2006 et de la subvention additionnelle entraînée par le recomptage des effectifs étudiants.

Les pseudo-coûts directs du tableau 3 sont éloquents : ils varient beaucoup d'un programme d'études à l'autre. Les recettes annuelles de fonctionnement engendrées par un étudiant de premier cycle s'élèvent à 9 700 dollars s'il est en lettres, mais à 45 700 dollars s'il est en médecine vétérinaire. Au troisième cycle, elles ne sont jamais inférieures à 31 900 dollars, s'élevant même à 49 600 dollars dans dix des 23 disciplines considérées. La chose mérite d'autant plus d'être relevée que les droits de scolarité sont, quant à eux, les mêmes, peu importe la filière.

La variabilité caractérise aussi les avantages. Pour les fins de la démonstration nous avons retenu les avantages professionnels et nos données, disponibilité faisant loi, font référence aux premières expériences de travail, deux ans environ après la fin des études. On trouve donc au tableau 4 trois indicateurs de succès professionnel tirés de *la Relance à l'université*¹⁴, menée en 2007 auprès des diplômés de 2005 au Québec : le taux de chômage, un indicateur de rapport de l'emploi avec la formation et le salaire hebdomadaire brut moyen.¹⁵

¹³ On trouve ces poids à l'Annexe 1 des *Règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec pour l'année universitaire 2008-2009* du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport du Québec.

http://www.mels.gouv.qc.ca/sections/publications/publications/Ens_Sup/Affaires_universitaires_collegiales/Ens_et_recherche_universitaires/Regl0809.pdf

¹⁴ Voir *La relance à l'université, 2007, La situation d'emploi de personnes diplômées. Promotion 2005, situation en janvier 2007*, Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, Direction de la recherche, des statistiques et de l'information, 2007. <http://www.mels.gouv.qc.ca/Relance/Universite/RelUni.htm>

¹⁵ On trouvera aussi de l'information sur le succès professionnel en début de carrière des sortants de l'université sur le site canadien Emploi-Avenir. <http://www.emploiavenir.ca/fr/accueil.shtml>

Même si les données de relance ne font pas complètement justice à certains programmes, dont les avantages liés au caractère plus général de la formation mettent un certain temps à se manifester¹⁶, les différences exposées au tableau 4 sont riches d'enseignement. Par exemple, au premier cycle, les gains sont significativement plus élevés, la relation formation-emploi plus étroite et le taux de chômage plus bas, en médecine dentaire, en optométrie et en pharmacie que dans des domaines comme les beaux-arts, l'architecture, la musique et les lettres.

L'explication de ces différences reste à faire. Notons que le palmarès des secteurs varie dans le temps, au gré de la conjoncture. Les barrières à l'exercice des professions sont à l'origine d'une part de ces différences. Des facteurs compensatoires jouent également un rôle : aptitudes, durée et intensité des études, avantages non pécuniaires, heures de travail, risque dans l'exercice de la profession, ...

Ces différences doivent néanmoins être gardées à l'esprit dans ce qui suit. Elles invitent à remettre en question la constance des droits de scolarité.

1.12 L'intervention publique à l'université se fonde sur des considérations d'efficacité

On connaît la propension des économistes à voir dans le marché une institution favorable à l'atteinte de l'efficacité. Ils conviennent néanmoins que la solution à laquelle parviennent les marchés n'est pas toujours idéale du point de vue de l'équité et même de l'efficacité. Tout cela vaut pour l'université, considérée comme lieu de production.

Plusieurs des raisons d'intervention peuvent être rassemblées sous le grand titre des défaillances du marché : laissé à lui-même, le marché risque d'engendrer une production insuffisante dans les universités. Ce mode de fonctionnement de l'économie se révèle inapproprié dans le cas des biens ou services collectifs, définis par des avantages qui retombent également sur la totalité des citoyens et pour lesquels il est difficile d'imaginer un mode de tarification adéquat. Si la recherche peut être considérée comme un service collectif¹⁷, tel n'est pas le cas de l'enseignement universitaire, dont les avantages sont en bonne partie obtenus par les étudiants. Pour cette raison, et nonobstant leur complémentarité, il y a lieu de distinguer le financement de l'enseignement et de la recherche.

Les défaillances du marché résultent aussi de l'existence d'effets externes. Même si les principaux avantages de l'enseignement favorisent l'étudiant et ses proches, il n'est pas dit que d'autres agents ne tirent pas *directement* profit de certains avantages, ce qui est de nature à engendrer encore une fois une production insuffisante. Même si cet argument est généralement

¹⁶ On pourrait donner comme exemple le programme de baccalauréat en mathématiques, qui prépare avantageusement à des études plus avancées dans d'autres domaines.

¹⁷ La distinction entre recherche et commandite repose dans une large mesure sur le caractère collectif ou privé des fruits de la recherche.

admis, il est délicat de l'étayer et difficile d'en mesurer l'ampleur. Quand il est fait référence aux goûts ou préférences, les biais de classe guettent l'analyste : pourquoi Carl Orff plutôt que Willie Lamothe? L'existence d'effets externes dans les activités de production a davantage retenu l'attention puisque ces effets pourraient constituer un moteur du processus de croissance endogène : la productivité de l'ensemble des travailleurs pourrait bénéficier de la présence de travailleurs plus scolarisés. De la même façon, d'autres se sont référés à l'importante contribution fiscale des travailleurs plus scolarisés.

Un troisième argument suggérant des difficultés de fonctionnement du marché financier fait, quant à lui, consensus. Si l'enseignement est un investissement, il vaut la peine de s'y livrer si les avantages excèdent les coûts. Mais les avantages sont futurs. Encore faut-il que l'étudiant trouve les moyens de défrayer le coût, qui est présent, et de vivre, voire survivre, pendant la période d'investissement. Le financement de l'investissement en capital humain souffre sous ce chapitre quand on le compare à l'investissement en capital physique. L'offre de fonds servant à financer les études est fortement segmentée. L'étudiant peut compter dans une certaine mesure sur ses propres ressources et dans de trop rares cas sur des bienfaiteurs. Il peut aussi reposer sur ses proches, mais la contribution des parents est problématique : ils n'ont pas toujours des ressources financières importantes et beaucoup d'entre eux, tout comme bien des étudiants, rêvent de voir ces liens matériels se distendre. Faute de ressources suffisantes, l'étudiant peut être contraint de rogner sur sa consommation courante, à moins de se tourner vers les institutions financières, mais ces dernières se montrent habituellement hésitantes à cause du caractère risqué de l'investissement en capital humain, surtout pour le prêteur, ce capital n'étant pas séparable de son propriétaire et ne pouvant servir de garantie. Trop peu de gens risquent encore une fois de poursuivre leurs études du point de vue social, faute d'avoir trouvé les moyens de financement.

On retiendra de ces quelques arguments que laissé à lui-même, un système de marchés engendrera du point de vue social trop peu d'enseignement universitaire, c'est-à-dire une fréquentation universitaire insuffisante. Il est souhaitable que les gouvernements encouragent l'accès aux études.

1.13 Des considérations d'équité peuvent aussi être invoquées

Dans bien des débats sur l'intervention publique, on accorde la priorité aux considérations d'équité plutôt que d'efficacité et l'éducation ne fait pas exception. Elle est un service singulier dans un système économique : elle est un objet de distribution, mais le concept d'investissement en capital humain implique qu'elle est aussi un facteur du succès professionnel et ainsi, des gains, du revenu, de la richesse, du pouvoir d'achat et de la position sociale.

La qualité et l'accès aux services d'éducation sont variables. Le système d'éducation peut être vu comme un ensemble de tamis ne retenant progressivement qu'un nombre de plus en plus restreint d'individus. Les facteurs qui mènent à la poursuite des études et à cette sélection sont certes multiples, mais ils comprennent les aptitudes intellectuelles et scolaires, les valeurs et aspirations, ainsi que les ressources financières et matérielles; la plupart de ces facteurs sont

affectés par le milieu familial.¹⁸ Il y a donc de fortes chances que laissé à lui-même, le système d'éducation soit un instrument de reproduction intergénérationnelle de la position sociale.

L'on peut dégager divers arguments en faveur de l'intervention publique en éducation à partir de ces considérations. Le premier, celui de la correction des inégalités de revenu, révèle une conception fort ambitieuse de l'éducation. Il est pourtant vieux comme le monde : un vieux proverbe chinois ne dit-il pas que mieux vaut apprendre aux gens à pêcher que de leur distribuer du poisson? L'éducation pourrait avoir l'avantage d'engendrer des effets durables et de solliciter l'effort de ceux que l'on aide, ce qui la rendrait plus acceptable dans la société comme moyen de correction des inégalités. L'économiste Jan Tinbergen a affirmé il y a longtemps que la meilleure façon de comprendre les inégalités de revenu est de les voir comme le résultat d'une course entre la technologie, derrière la demande de travailleurs scolarisés, et le système d'éducation, à la source de l'offre de ces travailleurs. Cette conception instrumentale du système d'éducation a été contestée, entre autres, par le sociologue américain Christopher Jencks, pour qui il y a trop de liens, parfois fort ténus, pour que l'on soit assuré de l'effet de l'effort en éducation sur la répartition des revenus. Mieux vaut, selon lui, procéder plus directement, à l'aide des transferts et de l'impôt, par exemple, si l'on souhaite vraiment corriger les inégalités de revenu.

Il y a lieu ici de distinguer les divers niveaux d'études. La distribution du revenu peut être considérée comme le résultat de la répartition de la population définie par le niveau d'études et de la rémunération selon ce niveau. L'effort en éducation a pour effet la modification de la répartition de la population (effet de composition) et de la rémunération (effet de compression, engendré par la variation des offres de travailleurs). Si le deuxième effet joue toujours en faveur de la réduction des inégalités, tel n'est pas le cas de l'autre : il ne le fera que si l'effort rapproche de la moyenne des gens qui en sont éloignés. Ce n'est évidemment pas ce que fait l'enseignement universitaire. C'est ainsi que l'évaluation de l'effet de la scolarisation sur les inégalités de revenu exige des travaux empiriques. L'évidence paraît globalement favorable à la thèse de la réduction des inégalités de revenu par l'éducation mais on retiendra que ce résultat a d'autant plus de chances d'être obtenu que l'intervention se fait dans les premières années d'études.

L'argument de la réduction des inégalités de revenu doit être distingué d'un autre : la promotion de la mobilité sociale. Les travaux menés par les économistes sur les inégalités de revenu reposent habituellement sur le postulat de l'anonymat : l'analyste est indifférent quant aux caractéristiques de celui ou celle qui occupe telle ou telle position dans la hiérarchie des revenus. On trouve aussi, sous une forme implicite, cette hypothèse de l'indifférence face aux caractéristiques personnelles dans la plupart des arguments basés sur l'efficacité mentionnés à l'alinéa précédent : ce qui est souhaité, c'est l'augmentation de la fréquentation. Cette indifférence n'est pas celle de bien des citoyens, qui n'hésitent pas à faire référence aux petits Mozart assassinés faute de ressources familiales suffisantes, à qui l'on ne permet pas de poursuivre leurs études aussi loin qu'ils le pourraient ou le souhaiteraient. Ce n'est pas tant la trop faible fréquentation scolaire globale que la trop faible fréquentation de groupes particuliers

¹⁸ Ces facteurs jouent aussi dans l'enseignement obligatoire, et même avant l'entrée à l'école; à l'école primaire et secondaire, ils se repercutent sur le rendement scolaire, un facteur important de la poursuite des études.

qui est alors déplorée. C'est ainsi qu'à l'objectif de l'accessibilité pourrait s'ajouter celui de l'égalité des chances et de la démocratisation. Ces préoccupations ont présidé, entre autres, à l'instauration de systèmes d'aide financière aux étudiants dans lesquels il est supposé que la contribution des parents au financement du coût des études varie en proportion de leurs ressources.

Un autre argument élaboré à partir de considérations de justice sociale et parfois mis de l'avant est celui du bien tutélaire, bien auquel on juge inacceptable que certains n'aient pas accès. Bref, l'éducation serait un droit. Ici aussi il paraît utile de distinguer les divers niveaux d'éducation. Bien peu de gens remettent en question la législation sur la scolarité obligatoire, mais dans une société où un nombre considérable de jeunes n'obtiennent pas leur diplôme d'études secondaires, on ne saurait voir les études universitaires comme un bien tutélaire. La société tolère de toute évidence des choses bien moins tolérables!

La répartition des avantages de l'intervention publique n'est pas toujours celle que l'on souhaite. Ainsi, l'argument du bien tutélaire pourrait être mis de l'avant afin d'appuyer l'abolition des droits de scolarité. Cette mesure mènerait certes à l'accès d'un plus grand nombre d'étudiants et améliorerait la mobilité sociale. Mais elle est aussi de nature à engendrer des rentes : plusieurs de ceux qui en profiteraient auraient quand même poursuivi leurs études sans l'abolition. Or, l'intervention publique n'a pas que des avantages; elle a des coûts. Il importe de mettre en relation leur distribution. On considérera plus bas les effets distributifs entre diverses catégories sociales, du financement public de l'enseignement universitaire.

1.14 Les objectifs principaux de l'intervention publique sont l'accessibilité et la mobilité sociale

Les arguments des deux alinéas précédents fondent l'intervention publique dans l'enseignement universitaire autour de deux objectifs : l'augmentation de la fréquentation et l'amélioration de la mobilité sociale. La référence à l'origine sociale est ce qui les distingue. Les imperfections de marché (effets externes, mauvais fonctionnement des marchés financiers, ...) impliquent que laissé à lui-même, un système de marchés engendrera un nombre insuffisant d'étudiants. Les gouvernements doivent faire en sorte d'amener un plus grand nombre de gens à poursuivre leurs études. Les caractéristiques personnelles ou sociales de ces gens ont à première vue peu à voir avec le problème : ce dont la société a besoin, c'est plus de médecins, d'ingénieurs, de mathématiciens et de violoncellistes. Dans ce qui suit, nous parlerons d'accessibilité quand il s'agira d'augmenter la fréquentation universitaire.

La mobilité sociale se définit plutôt par l'affaiblissement de la corrélation entre la fréquentation scolaire et l'origine sociale. Ce deuxième objectif est indissociable des caractéristiques sociales des étudiants. Il implique pour les gouvernements la tâche d'améliorer la représentation relative des milieux moins nantis. Cet objectif est contesté par certains et il place parfois ses défenseurs en porte-à-faux. Si l'argument du petit Mozart assassiné a cours dans toutes les sociétés et que nombreux sont ceux qui déplorent l'absence relative à l'université

des jeunes issus de milieu moins favorisé, on n'hésite pas, à l'occasion, à juger incongrue la référence au milieu d'origine de gens qui rêvent de le quitter, sont à la veille de le faire ou l'ont déjà fait. Il est probable que cet objectif exige des interventions à un jeune âge. Mais, faut-il le rappeler, en bien des occasions les gouvernements supposent que des liens unissent encore les étudiants et leur milieu d'origine : il n'y a qu'à lire les formulaires de déclaration des revenus à des fins de calcul de l'impôt personnel pour s'en convaincre.

Enfin, même si l'objectif de l'accessibilité fait peu de cas de l'origine, il n'est pas dit que la référence à celle-ci ne soit pas utile dans l'élaboration de politiques visant à la promouvoir. C'est que, comme on le verra, la sensibilité au prix varie selon l'origine.

1.15 Les formes de l'intervention publique en éducation sont multiples, tout comme les formes du financement public

Si l'intervention publique en éducation est peu contestée la forme qu'elle devrait prendre est davantage discutée. Plusieurs formes d'intervention sont en effet possibles.

La législation et la réglementation en sont de premiers exemples : il y a une loi sur l'âge scolaire dans la plupart des pays; des lois existent sur la langue d'enseignement; la définition des ordres d'enseignement est aussi la responsabilité des gouvernements; des organismes publics reconnaissent les établissements et fixent les conditions à remplir pour enseigner; ... Des contrôles peuvent être effectués dans le but de s'assurer de la qualité de l'enseignement; ils peuvent porter tant sur les processus que sur les résultats (examens du ministère); le ministère de l'Éducation peut émettre les diplômes; ... Les gouvernements peuvent aussi produire eux-mêmes les services d'éducation : dans ce cas, les écoles sont publiques, sous la responsabilité directe d'un ministère de l'Éducation ou de conseils scolaires. Enfin, les gouvernements peuvent assumer, en tout ou en partie, le fardeau du coût de l'enseignement. Il n'est pas nécessaire que les établissements soient publics pour le faire : les gouvernements peuvent se limiter à accorder des subventions aux établissements, par ailleurs autonomes, ou aux usagers.

Le financement public de l'éducation est un instrument important d'intervention publique et, aux dires de plusieurs commentateurs, serait devenu le moyen privilégié de communication entre le gouvernement et les principaux acteurs du monde universitaire. Ce financement revêt, lui aussi, plusieurs formes. Un premier ensemble de mesures est dirigé vers les producteurs : établissements, professeurs, équipes de recherche, ... Le meilleur exemple est la subvention de fonctionnement du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport accordée aux universités québécoises. Cette subvention est constituée pour environ les quatre cinquièmes d'une composante générale, calculée sur la base du nombre d'étudiants, souvent pondérés par la filière d'études, et servant à financer les diverses activités des établissements, et pour le reste, d'une composante spécifique, devenue au fil des ans de plus en plus complexe et incorporant différentes incitations (frais indirects de recherche, ajustement pour des filières particulières, ...). Cette subvention a pour effet la réduction des droits de scolarité, l'accroissement de l'accès et l'amélioration de la qualité de la formation. Il en va de même pour les allocations remises aux

établissements à des fins d'investissements universitaires. D'autres subventions aux producteurs sont particulières, versées à des professeurs individuels ou réunis en équipe et visant à faciliter la réalisation de projets de recherche.

Des mesures financières aident directement les étudiants. Il y a d'abord l'aide financière aux études, qui s'incarne principalement au Québec dans le programme de prêts et bourses. Les principes de base de ce programme sont bien connus : l'aide totale est donnée par la différence entre les besoins reconnus et les ressources de l'étudiant, de son conjoint, s'il y a lieu, et de sa famille d'origine, si l'étudiant n'a pas le statut d'indépendant. L'aide prend la forme d'un prêt, pour lequel existe un maximum, afin de limiter l'endettement, et d'une bourse si l'aide est supérieure au maximum du prêt. Le prêt est consenti et géré par un établissement financier, tant qu'il n'y a pas de problème de remboursement, et fortement subventionné : le gouvernement paie les intérêts pendant les études et au début de l'insertion professionnelle, ce qui peut expliquer pourquoi les étudiants, si prompts à déplorer l'endettement, en réclament néanmoins constamment l'élargissement de l'accès.

L'aide aux étudiants peut aussi être en nature. Peu utilisée au Québec, cette forme de financement l'est davantage dans certains pays européens. En France, par exemple, le statut d'étudiant s'accompagne de nombreux privilèges : transport à prix réduit, réduction à l'achat de différents biens, ...; les logements et les cantines universitaires y bénéficient de généreuses subventions. Au Canada, des programmes publics visent à encourager l'emploi des étudiants, particulièrement en été.

L'aide aux étudiants est aussi de nature fiscale. Les mesures fiscales, provinciales et fédérales, avantageant les étudiants sont nombreuses : crédit d'impôt pour frais de scolarité et d'examen, crédit d'impôt pour intérêts payés sur un prêt étudiant, déduction pour bourse d'études, crédit d'impôt pour montant relatif aux études, crédit d'impôt pour montant pour manuels, exemption pour bourse d'études, ... Certaines de ces mesures peuvent être reportées dans le temps.

Les mesures soutenant la demande vont au-delà des étudiants. Les parents en sont aussi parfois les bénéficiaires. Dans certains pays, des allocations familiales sont versées aux parents dont les enfants poursuivent leurs études à l'université. Au Québec et au Canada ces mesures sont surtout fiscales : montant pour un enfant majeur aux études postsecondaires, frais de scolarité ou d'examen transférés par un enfant, transfert pour crédit d'impôt pour frais de scolarité, montant relatif aux études et montant pour manuels, ... Plus récemment, on a mis sur pied des régimes enregistrés d'épargne-études.

L'aide publique prend d'autres formes encore. Ainsi, les bienfaiteurs sont aidés par les gouvernements, qui considèrent les aides consenties aux établissements sur le même pied que des actes de charité.¹⁹

¹⁹ On trouvera la liste d'un bon nombre des mesures d'aide fiscale au chapitre 5 de la monographie de S. Junor et A. Usher (2002), *Le prix du savoir*, Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire. http://www.millenniumscholarships.ca/images/Publications/prix_du_savoir_2002.pdf

1.16 Les formes du financement public n'ont pas toutes le même effet, mais sont reliées

La panoplie des formes que revêt le financement public de l'enseignement universitaire est une invitation à évaluer leur efficacité relative. Le grand nombre de mesures suggère que la politique de financement comporte quelques degrés de liberté et que des choix peuvent être faits.

Un critère sur lequel pourrait se faire le choix est leur visibilité. Combien de citoyens, d'étudiants et de professeurs sont au fait de chacune d'elles? Tout cela est d'autant plus frustrant pour le pourvoyeur de fonds que c'est la levée de boucliers le jour où ces mesures sont remises en question! La multitude de mesures ouvre aussi la porte à la récrimination permanente chez les principaux acteurs que réunit la seule idée que l'enseignement universitaire n'en a jamais assez. Les droits de scolarité sont gelés? Fort bien, mais on déplorera la faible croissance des revenus des universités. Les subventions de recherche sont significativement accrues? On déplorera que la subvention générale de fonctionnement perde du terrain, relativement. L'accès aux prêts étudiants est rendu plus facile? On déplorera l'endettement étudiant.

Les mesures ont pour objectif affiché d'accroître l'accès et parfois, la mobilité sociale, en augmentant l'offre ou la demande, mais elles engendrent des rentes importantes en améliorant le sort d'agents qui ne se seraient pas moins livrés aux mêmes activités en leur absence.

La différence d'effets devient plus évidente quand il est reconnu que certaines mesures publiques sont sélectives, plutôt qu'universelles. Mais la sélectivité des interventions publiques est parfois fragile : la tendance est au relâchement des critères de sélection et à l'universalité de l'accès. L'aide financière aux étudiants ne fait pas exception : l'accès aux prêts est devenu avec le temps, apparemment pour des considérations administratives, beaucoup plus facile et le statut d'indépendance par rapport à la famille d'origine est consenti pour un nombre toujours plus grand de raisons.

L'analyse de l'efficacité relative des diverses dépenses publiques doit tenir compte du fait que souvent le premier impact domine tous les autres. À l'université, les produits sont multiples et les acteurs, nombreux. Or, les administrateurs universitaires, les professeurs, les autres travailleurs, leurs représentants syndicaux, les étudiants et leurs employeurs, présents ou futurs, ont des motivations et des attentes souvent divergentes. Voilà qui invite à analyser les comportements davantage microéconomiques. Donner 3 000 dollars de plus aux étudiants pour payer des droits de scolarité plus élevés de 3 000 dollars suite à la réduction d'autant de la subvention aux universités pourrait avoir des conséquences sur l'enseignement universitaire. Augmenter les fonds mis à la disposition des organismes subventionnaires de la recherche de 100 millions de dollars n'aura pas le même effet qu'augmenter la subvention générale aux universités du même montant.

Notons enfin certains liens d'interdépendance entre les diverses mesures de financement. Deux exemples suffisent aux fins de la démonstration. (1) L'aide financière aux étudiants étant obtenue par la différence entre les besoins et les ressources, quand les droits de scolarité augmentent l'aide tend à augmenter; si les paramètres servant au calcul ne changent pas, elle sera augmentée d'autant pour tous ceux qui en recevaient avant la hausse et de plus, ceux qui recevaient déjà une bourse verront cette bourse s'accroître du montant de la hausse des droits de scolarité. Ainsi, l'aide financière joue un rôle d'amortisseur quand les droits de scolarité varient. (2) La hausse des droits de scolarité se répercute aussi sur divers avantages fiscaux. Les droits de scolarité donnant droit à des crédits d'impôt tant au niveau provincial que fédéral, les étudiants qui resteront aux études se prévaudront de crédits d'impôt plus généreux mais, à l'inverse, moins de gens demanderont ce crédit.²⁰

De tels effets montrent l'interdépendance du financement public québécois et canadien. Ainsi le fardeau des droits de scolarité élevés d'une province est en partie assumé par les contribuables des autres provinces.

1.17 Le financement public de l'enseignement universitaire est affecté par le fonctionnement de la Confédération canadienne

Même si l'éducation est une compétence provinciale, on ne saurait analyser le financement de l'enseignement universitaire sans référence au gouvernement fédéral. Son rôle dans le financement des universités est plus important que ce que plusieurs supposent. Si celui-ci se garde habituellement de contribuer directement au financement du fonctionnement général des établissements, il n'hésite pas à appuyer des activités ou des acteurs particuliers. Plus récemment, l'idée d'une économie du savoir ou de la connaissance, de la contribution de l'éducation au développement économique et de la nécessité de l'innovation est venue renforcer l'intervention fédérale.

Le gouvernement fédéral contribue au financement de l'enseignement universitaire de mille et une façons. La plus directe est le financement de la recherche subventionnée par l'intermédiaire principalement de ses grands organismes subventionnaires (Conseil de recherches en sciences humaines, Conseil de recherches en sciences naturelles et génie et Instituts de recherche en santé du Canada), de la Fondation canadienne pour l'innovation et des Chaires de recherche du Canada.

Une autre contribution significative est le transfert canadien en matière de programmes sociaux (enseignement postsecondaire, aide sociale, services sociaux et programmes pour enfants), qui comprend des transferts en espèces, un transfert de points d'impôt et la péréquation qui y est associée.

²⁰ On peut sur ce sujet consulter l'étude de Valérie Vierstrate (2007), *Les frais de scolarité, l'aide financière aux études et la fréquentation des établissements d'enseignement postsecondaire*, Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport. http://www.mels.gouv.qc.ca/sections/modesFinancement/pdf/droits_scolarite.pdf

La gouvernement fédéral se montre aussi préoccupé par la situation financière des étudiants. Il y a longtemps il a mis sur pied un programme canadien de prêts aux étudiants, dont le Québec n'est pas partie; ce dernier reçoit cependant en contrepartie des paiements de remplacement qui alimentent son propre programme de prêts et bourses. Plus récemment, il a créé une Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, responsable des programmes de bourses générales, de bourses d'accès et de bourses d'excellence; la Fondation sera dissoute en 2010 mais les programmes sous sa responsabilité seront remplacés par un programme de subventions aux étudiants. Ici aussi le Québec se sert de son statut particulier ou de sa distinction : après entente l'intervention fédérale sera vraisemblablement intégrée, en tout ou en partie, dans le programme québécois de prêts et bourses.

Le gouvernement fédéral est très actif dans sa politique fiscale d'aide aux étudiants et à leurs parents. Les mesures fédérales de crédit d'impôt, d'exemption et de déduction sont nombreuses. Le gouvernement fédéral a instauré il y a quelques années un programme canadien d'épargne-études; le Québec a emboîté le pas.

Faut-il aussi rappeler que la péréquation améliore le rendement de bien des impôts et taxes du Québec et favorise ainsi le financement public de l'éducation?

Ces diverses contributions fédérales permettent de nuancer un discours souvent entendu, selon lequel tous les malheurs contemporains de l'enseignement universitaire québécois trouvent leur source dans la lutte des années 1990 au déficit et à l'endettement du gouvernement fédéral, qui a entraîné une importante réduction des transferts aux provinces. Ce discours est à tout le moins incomplet. Le gouvernement fédéral a été loin de se montrer indifférent à l'enseignement universitaire au cours des quinze dernières années. Tout autant que de la diminution de son effort, il faut parler de sa réorientation. C'est tout comme si, à la recherche de la visibilité, il avait réduit son effort indirect, -les transferts aux provinces,- et augmenté son aide plus directe, dirigée vers les acteurs individuels : professeurs-chercheurs, étudiants et parents. Les données du tableau 1 permettent d'illustrer certaines conséquences. De 1999-2000 à 2007-2008, les revenus des universités québécoises ont augmenté de 64 %, passant de 3 360 à 5 499 milliards de dollars. Au cours de la même période, la contribution fédérale directe aux divers fonds des universités a, quant à elle, augmenté de 125 %, passant de 359 à 808 millions de dollars.

En plus de mener à l'importance accrue des subventions de recherche dans le financement des universités, les initiatives fédérales ont modifié le poids relatif des mesures visant à stimuler la demande et l'offre d'enseignement universitaire. La recherche de la visibilité, le désir de promouvoir les études universitaires et les interdits constitutionnels relatifs au financement direct des activités générales des universités ont mené le gouvernement fédéral à aider les demandeurs plutôt que les offreurs, c'est-à-dire les étudiants et leurs parents plutôt que les établissements. Telle est pour l'enseignement universitaire l'importante conséquence du déséquilibre fiscal.

Un dernier commentaire enfin. Le financement fédéral des activités universitaires a pour effet de réduire les inégalités entre les provinces dans les dépenses, en distendant le lien entre

celles-ci et la capacité fiscale. Il a donc pour effet d'augmenter les dépenses d'enseignement universitaire au Québec, dont le revenu par habitant est inférieur à celui du reste du Canada. Il faut garder cet effet à l'esprit quand on compare le Québec à d'autres sociétés.

En voilà assez. À partir de ces considérations diverses tentons d'apporter des éléments de réponse à nos trois questions.

2. Une première question : Combien dépenser?

La première question est celle du niveau global du financement de l'enseignement universitaire : quel effort la société doit-elle consentir? Faut-il modifier cet effort? Combien dépenser? Combien produire? Le point de référence, notons-le, est l'effort *total* : le gouvernement est censé être le garant du bien-être de la société.

Dans les débats de société, il est facile de dégager une ligne directrice dans les réponses à ces questions : toujours plus! L'enseignement universitaire y apparaît comme une activité noble, à protéger des contingences de ce monde et des préoccupations des boutiquiers. Le hic, c'est que l'enseignement universitaire se nourrit de ressources rares, à usage alternatif.

Dans ce qui suit, nous considérons trois critères sur lesquels peut s'appuyer la réponse à la question, -la rentabilité, les comparaisons et l'apport à la croissance économique-, ainsi qu'un autre argument, les besoins de main-d'œuvre.

2.1 Un premier critère : la rentabilité des études

La méthode d'analyse préférée de l'économiste est l'analyse avantages/coûts : on devrait se livrer à une activité si la valeur de ses avantages est supérieure à son coût, et s'y livrer davantage si les avantages marginaux sont supérieurs au coût marginal. Le taux de rendement, défini comme le taux d'escompte qui rend égales les valeurs actuelles des avantages et des coûts, est un critère important d'évaluation et la règle de décision stipule qu'il vaut la peine d'augmenter l'effort, c'est-à-dire investir davantage, si le taux de rendement est supérieur au taux d'intérêt de référence.

Le calcul du taux de rendement interne de l'éducation est complexe. Le taux pertinent est attendu et marginal; la mesure des avantages exige la connaissance des offres et demandes futures de travail et repose ainsi sur des hypothèses fragiles. Souvent l'on utilise une méthode d'estimation simplifiée, suggérée par Mincer (1974)²¹, et procède à un exercice de corrélation multiple où les gains d'un individu sont présentés comme une fonction de son nombre d'années d'études et d'expérience. Cet exercice a l'avantage de rappeler que la rentabilité des études est sensible aux inégalités de revenu. Elle vient en effet de la comparaison de deux situations : avec et sans scolarisation. Or, les études augmentent les gains. Plus les écarts de revenu sont importants, plus la rentabilité de l'éducation tend à être élevée.

À cause de la disponibilité limitée des données, on ne considère parfois que les plus jeunes, voire les seuls sortants du système d'éducation à l'aide de données de relances et de

²¹ Voir Mincer, J. (1974), *Schooling, experience and earnings*, New York, National Bureau of Economic Research.

suivis.²² Cette façon de procéder comporte des avantages et des inconvénients. Le caractère récurrent des relances permet de se faire rapidement une image de l'évolution du marché du travail. Cette caractéristique est d'autant plus intéressante que le succès professionnel des jeunes est très sensible à une multitude de facteurs et souvent un signe avant-coureur de ce qui se passera parmi l'ensemble des travailleurs.

Mais plusieurs de ces facteurs étant conjoncturels, l'image ne reflète pas toujours fidèlement l'expérience tout au long de la vie professionnelle. Ne considérer que les premières expériences professionnelles peut biaiser l'image à plus d'un titre. Il est notoire que les effets bénéfiques de l'éducation se manifestent progressivement et deviennent plus évidents à mesure que les travailleurs vieillissent et acquièrent davantage d'expérience. L'investissement en capital humain ne cesse pas à la fin des études, mais se prolonge dans une autre phase : l'investissement en milieu de travail, ou sur le tas. Or, plus on a étudié, plus on est susceptible de participer à d'autres activités de formation. Si l'on ajoute que souvent une part importante du coût de ces investissements est constituée du manque à gagner, il y a tout lieu de croire que la croissance des gains est plus élevée, à âge donné, pour les plus scolarisés et que leurs avantages s'accroissent avec le temps. C'est ainsi que les idées d'éducation permanente ou tout au long de la vie, et d'apprendre à apprendre acquièrent tout leur sens. L'interprétation du succès professionnel des jeunes est donc parfois délicate. Ne considérer ce succès que deux ans après la fin des études pourrait bien défavoriser indûment certains programmes rentables ... à plus long terme.

Il existe une pléthore de travaux empiriques où l'on calcule le taux de rendement de l'éducation et plusieurs portent sur le Canada ou le Québec. De tous ces travaux on peut dégager quelques grandes tendances :

- **l'éducation est un investissement rentable.** La chose vaut d'être mentionnée, ne serait-ce que pour bien des gens, la fonction principale de l'éducation n'est pas professionnelle. Et pourtant les seuls avantages pécuniaires compensent généreusement le coût.
- **le taux de rendement privé est plus élevé que le taux de rendement social.** Divers taux de rendement peuvent être calculés, selon que l'on considère les avantages et les coûts du point de vue de la société (social), des étudiants (privé) ou des gouvernements (public ou fiscal). La rentabilité s'observe généralement dans les trois cas, mais les taux de rendement privé sont les plus élevés. Ce résultat appuie l'idée que l'étudiant est le principal bénéficiaire de ses études.
- **il existe un effet de diplôme.** Quand on considère la rentabilité des années d'études une à une, il ressort que l'effet sur le succès professionnel est plus élevé quand l'année mène à un diplôme, mais les années intermédiaires ne se font pas en pure perte : elles aussi ont un effet bénéfique sur le succès professionnel.

²² On peut à ce sujet consulter le site du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport du Québec <http://www.mels.gouv.qc.ca/Relance/Relance.htm> et le site canadien [Emploi Avenir](http://www.jobfutures.ca/fr/interface-etudier.shtml) <http://www.jobfutures.ca/fr/interface-etudier.shtml>

- **la rentabilité des études est plus forte chez les femmes.** Même si à scolarité et expérience égales les femmes gagnent moins que les hommes, les taux de rendement sont habituellement plus élevés chez les femmes. C’est que les avantages se mesurent par des différences de revenu; si les différences de gains n’étaient que le résultat de la discrimination, il faudrait conclure que les femmes en sont moins victimes quand elles sont plus scolarisées.
- **la rentabilité des études paraît plus forte en milieu défavorisé.** Même si à scolarité et expérience égales, les gens issus de milieu moins favorisé gagnent moins, le taux de rendement de leurs études est plus élevé. Ce résultat suggère que la contrainte de financement est sévère en milieu défavorisé, ce qui amène les jeunes qui en sont issus à « exiger » une rentabilité plus grande avant d’investir.

Une autre tendance, -la diminution de la rentabilité avec le niveau d’études (au-delà de l’augmentation attribuable à l’effet de diplôme)-, a été remise en question récemment, notamment au Canada. Pour certains, décrocher un diplôme d’études secondaires n’est rentable que si les études se prolongent au niveau postsecondaire. Cette tendance est néanmoins bien évidente à l’intérieur de l’enseignement universitaire selon Moussaly-Sergieh et Vaillancourt (2009), qui concluent que si les taux de rendement, tant privé que social, sont habituellement plus que satisfaisants au baccalauréat, tel n’est pas le cas à la maîtrise et au doctorat.²³ Dans ces derniers travaux, les plus récents à être publiés sur la rentabilité des études universitaires au Canada, on remarque aussi que les taux de rendement sont plus élevés pour les femmes et que les taux de rendement privé sont supérieurs aux taux de rendement social.

Mais la rentabilité n’a rien de stable, variant dans le temps. Les inégalités de revenu ayant crû au cours des dernières décennies, la rentabilité estimée de l’éducation pourrait bien avoir fait de même. Ce thème est analysé avec attention par Appleby, Fougère et Rouleau (2002), qui distinguent deux effets : le taux de rendement a eu tendance à augmenter tout au long des années 1980 et au début des années 1990 mais varie à l’inverse de la conjoncture, étant plus faible en haute conjoncture.²⁴ Selon Hansen (2006), les écarts de gains entre nouveaux diplômés de l’université et du collège ont diminué entre 1992 et 2002 mais les écarts entre les diplômés de l’université et de l’école secondaire ont augmenté entre 1990 et 2000.²⁵ Moussaly-Sergieh et Vaillancourt (2009) concluent eux aussi que le taux de rendement social des études universitaires, calculé à partir de la comparaison avec les titulaires d’un diplôme d’études secondaires, était légèrement plus élevé en 2000 qu’en 1990.

²³ Voir Moussaly-Sergieh, K. & F. Vaillancourt (2009), *Extra earning power : the financial returns to university education in Canada*, Institut C.D. Howe. http://www.cdhowe.org/pdf/ebrief_79.pdf, ainsi que Vaillancourt, F. & S. Bourdeau-Primeau (2002), “The returns to university education in Canada, 1995 and 2000”, in Laidler, D. (ed.), *Renovating the ivory tower*, Toronto, C.D. Howe Institute, p. 215-240.

²⁴ Voir Appleby, J., M. Fougère et M. Rouleau (2002), *Est-il financièrement rentable d’entreprendre des études postsecondaires au Canada?*, Développement des ressources humaines Canada. <http://www.hrsdc.gc.ca/fra/sm/ps/rhdc/rpc/publications/recherche/2002-000150/SP-504-06-02F.pdf>

²⁵ Voir Hansen, J. (2006), *Rendement des études universitaires : Variations selon la discipline, la profession et le secteur d’emploi*, Ressources humaines et Développement social Canada. <http://www.rhdcc.gc.ca/fra/sm/ps/rhdcc/pa/publications/sp-662-09-06/sp-662-09-06f.pdf>

Un autre thème sur lequel se sont penchés bien des analystes canadiens est la différence de succès professionnel selon la filière d'études. Selon Moussaly-Sergieh et Vaillancourt (2009), si la majorité des programmes de baccalauréat sont rentables tant du point de vue social que privé, tel n'est pas le cas des programmes rangés sous le titre des humanités, pour les hommes. Finnie (1999) s'intéresse lui aussi à la variation du succès professionnel dans divers programmes, mais en ne considérant que les cinq premières années d'insertion professionnelle.²⁶ Plutôt que de calculer les taux de rendement, il examine directement les gains, le chômage et d'autres indicateurs comme la relation formation/emploi et la satisfaction par rapport aux études. Il conclut à la supériorité des programmes techniques ou appliqués. Il note cependant que les résultats professionnels ne sont pas toujours parfaitement corrélés avec la satisfaction : s'ils sont à la traîne du point de vue du succès professionnel en début de carrière, les programmes de beaux-arts et humanités, par exemple, n'ont guère à envier aux autres quand on fait référence à la satisfaction générale engendrée par le choix de la filière. Hansen (2006), qui considère le succès professionnel, arrive à un palmarès semblable à celui de Finnie (1999).

On peut donc parler d'un consensus dans les travaux québécois et canadiens publiés au cours des dix dernières années : dans l'ensemble, l'enseignement universitaire *de premier cycle* montre une belle rentabilité; cette rentabilité varie certes d'un programme à l'autre mais la grande majorité des programmes paraissent rentables. Cette rentabilité est plus élevée chez les femmes que chez les hommes. Le taux de rendement ne semble pas avoir diminué dans les années 1990. Bref, si l'on se rapporte à la rentabilité des études universitaires, l'essentiel de l'évidence est favorable à l'investissement.

2.2 Un deuxième critère fort usité : les comparaisons

Parce qu'elles sont faciles à réaliser, les comparaisons sont un argument courant dans les débats sur le niveau souhaitable des dépenses d'éducation. Elles reposent sur l'hypothèse implicite d'un âge d'or passé ou d'une situation idéale ailleurs, à retrouver ou imiter. De prime abord, ces comparaisons paraissent peu compatibles avec l'idée de choix de société, si ce n'est par l'imitation.

Les comparaisons sont une démarche générale : elles comprennent des exercices divers. Elles peuvent se faire dans le temps ou l'espace et l'objet de comparaison varie : dépenses au titre de l'enseignement universitaire, dépenses des établissements, dépenses de fonctionnement des établissements, dépenses totales, dépenses publiques, dépenses par étudiant, taux de fréquentation, taux d'obtention du diplôme, ... Les conclusions à tirer dépendent de l'objet de comparaison. Voilà pourquoi ces comparaisons sont si populaires; il est facile de trouver un objet

²⁶ Voir Finnie, R. (1999), *Earnings of university graduates in Canada by discipline. Fields of plenty, fields of lean. A cross-cohort longitudinal analysis of early labour market outcomes*, Ressources humaines et Développement des compétences Canada. <http://www.hrsdc.gc.ca/eng/cs/sp/hrsd/prc/publications/research/1999-000120/page02.shtml>

de comparaison, un pays ou une période pour étayer la thèse qu'il « faut » dépenser plus ... ou moins!

Ces comparaisons sont donc souvent incomplètes et opportunistes. Dans bien des cas, on néglige de tenir compte des différences dans les systèmes d'éducation. Rappelons qu'à cause de l'enseignement collégial, à cheval sur l'enseignement secondaire et universitaire, les comparaisons risquent de donner la fausse impression qu'au Québec, la fréquentation et les dépenses totales d'enseignement à l'école secondaire et à l'université sont plus faibles qu'ailleurs.

Nonobstant toutes ces difficultés, il est intéressant de considérer sur une base comparative quelques indicateurs. Le critère le plus usité en science économique est l'indicateur d'effort en éducation, obtenu en divisant les dépenses d'éducation (ED) par le produit intérieur brut (PIB). Il représente la part de ses ressources qu'une société affecte à une activité productive particulière, l'éducation.

On trouvera au tableau 5 des données tirées des Indicateurs de l'Éducation du MELS présentant les indicateurs d'effort total en éducation et d'effort en enseignement universitaire de 1998 à 2007 au Québec, en Ontario et au Canada. Les données de 2006 et 2007 étant des estimations, c'est avec la plus grande prudence que l'on pourrait parler d'une légère diminution au cours de la dernière décennie dans l'effort global en éducation, dont l'indice était égal à 0,074 en 2007 au Québec. À l'inverse, on ne saurait parler d'une diminution, bien au contraire, de l'indicateur d'effort en enseignement universitaire au Québec entre la fin du dernier millénaire et 2007 : le Québec consacrait 1,83 % de son revenu à l'enseignement universitaire au cours de cette année.

Les comparaisons avec le Canada sont plus éloquentes. En comparaison de 0,074 au Québec, l'indicateur d'effort global se situait à 0,065 dans l'ensemble du Canada en 2007; de la même façon, alors que le Québec consacrait 1,83 % de son revenu à l'enseignement universitaire, le Canada en dédiait 1,54 %. Ce résultat est d'autant plus remarquable qu'au Québec une partie de l'enseignement universitaire du reste du Canada relève de l'enseignement collégial et qu'en Ontario on devait encore composer en 2007 avec la double cohorte engendrée par l'abolition de la treizième année d'études secondaires en 2003. Ainsi, tant pour les dépenses totales d'éducation que pour les dépenses d'enseignement universitaire, l'effort du Québec est considérable. Sachant que l'indicateur d'effort en éducation du Canada est supérieur à la moyenne des pays industrialisés, il n'est pas risqué d'affirmer qu'encore aujourd'hui le Québec est l'une des sociétés qui consent l'effort le plus élevé en éducation. Si l'on se réfère aux données des *Indicateurs de l'éducation au Canada (2009)*, le Québec figurait en 2006 au 5^e rang d'un palmarès de 29 pays de l'OCDE, élaboré à partir de ce critère d'effort en éducation; il n'était dépassé que par l'Islande, les États-Unis (ce qui est récent), le Danemark et la Corée.²⁷ Selon

²⁷ Voir Statistique Canada (2009), *Indicateurs de l'éducation au Canada, une perspective internationale*, tableau B.1.1.1. <http://www.statcan.gc.ca/pub/81-604-x/81-604-x2009001-fra.pdf>

Demers (2007), seuls les États-Unis et l'Islande, parmi les pays industrialisés, dépassaient significativement le Québec au concours de l'effort en éducation en 2004.²⁸

Pour comprendre la variation dans le temps ou l'espace de l'indicateur d'effort en éducation, il est utile de faire référence à l'« équation de l'OCDE », qui le décompose en quatre facteurs : les dépenses par élève (ED/ET), le taux de fréquentation (ET/CIB), le poids démographique de la population cible (CIB/POP) et l'inverse du PIB par habitant (POP/PIB).

$$ED/PIB = ED/ET \times ET/CIB \times CIB/POP \times POP/PIB$$

Le tableau 6 constitue une mise à jour des données de Lemelin (1998), à laquelle il sera fait référence dans cet alinéa.²⁹ On y trouve les estimations des divers facteurs de l'effort en enseignement universitaire, qu'il est intéressant de considérer à tour de rôle, ne serait-ce qu'il arrive que les comparaisons ne portent que sur l'un ou l'autre de ces facteurs, pris séparément.

Le premier facteur, ED/EL, est **la dépense par étudiant**, trop souvent confondue avec la qualité de l'enseignement. Ce facteur représente plutôt la valeur moyenne des ressources consacrées à un étudiant, tout au plus un des facteurs de la qualité. Les dépenses font référence aux dépenses au titre de l'enseignement et englobent, en plus des dépenses de fonctionnement des établissements, les fonds consacrés à la recherche, les dépenses d'immobilisations, l'aide financière publique aux étudiants et d'autres dépenses ministérielles. Quand il est fait référence aux dépenses au titre de l'enseignement, la dépense par étudiant paraît habituellement plus élevée au Québec que dans le reste du Canada ou en Ontario.

Dans un rapport abondamment cité et où l'on tient compte des différences dans la répartition des étudiants dans les différentes filières d'études, un Comité conjoint CREPUQ-MEQ conclut plutôt, *sur la base des fonds de fonctionnement général et de fiducie* des établissements, que les universités québécoises étaient pour l'année 2002-2003 sous-financées en comparaison de leurs sœurs canadiennes : l'écart était fixé à 375 millions de dollars : 114 millions pour le fonds de fiducie et 261 millions de dollars pour le fonds de fonctionnement général.³⁰ Ce chiffre a été repris par à peu près tout le monde, parfois indexé, mais sans guère tenir compte des changements intervenus depuis. Utilisant une méthodologie légèrement différente et ne faisant référence qu'au fonds de fonctionnement général, le Conseil supérieur de

²⁸ Voir Demers, M. (2007), « La dépense en éducation par rapport au produit intérieur brut (P.I.B.) en 2004 (comparaison entre le Québec et les pays de l'O.C.D.E.) », *Bulletin statistique de l'éducation*, no 35. http://www.mels.gouv.qc.ca/sections/publications/publications/SICA/DRSI/bulletin_35.pdf

²⁹ Nous n'avons pu trouver des données définitives sur les dépenses au titre de l'enseignement universitaire pour la période 2004-2008 qui soient parfaitement cohérentes avec celles des années précédentes.

³⁰ Voir *Le niveau des ressources de fonctionnement des universités québécoises : comparaisons aux autres universités canadiennes 1995-1996 à 2002-2003. Rapport du Comité conjoint CREPUQ-MEQ sur le niveau des ressources*, novembre 2002. <http://www.crepuq.qc.ca/documents/aaf/RapNivRessfinal.pdf>

l'éducation établissait à 196 millions de dollars le sous-financement des universités québécoises en 2004.³¹

Les conclusions du Comité conjoint ont été contestées implicitement dans divers documents du MELS. Pour mieux apprécier cette controverse, le lecteur intéressé est invité à lire l'encadré ci-joint. On en retiendra que si les dépenses au titre de l'enseignement par étudiant sont plus élevées au Québec au tableau 6, c'est, entre autres, qu'elles comprennent l'aide financière publique aux étudiants, les dépenses de recherche et d'immobilisations, toutes relativement plus importantes au Québec, et que les étudiants sont mesurés tout simplement en équivalence temps complet et ne sont pas pondérés selon la filière d'études, nonobstant le fait que les effectifs sont plus lourds au Québec, comprenant une plus grande proportion d'étudiants aux cycles supérieurs et dans des filières plus coûteuses.

Plus intéressante que l'écart comparatif de financement des universités, qui pourrait avoir été de l'ordre de 200 millions de dollars en 2006, est la recommandation que plusieurs tirent de tels exercices. À partir d'une comparaison avec le reste du Canada, le Comité conjoint conclut que les ressources des universités québécoises sont insuffisantes. Comment corriger la situation? La solution paraît évidente à plusieurs (mais pas nécessairement au Comité) : il revient au gouvernement québécois d'augmenter sa subvention aux universités.

Il est pourtant facile de poursuivre l'étude comparative du Comité conjoint. D'où vient l'écart des dépenses de fonctionnement général? Des droits de scolarité plus de deux fois plus élevés dans le reste du Canada en 2002 impliquaient une contribution des étudiants québécois inférieure de 449 millions de dollars (183 000 étudiants à raison de 2 454 dollars par étudiant). En conséquence, s'il était vrai que les universités étaient sous-financées de 375 millions de dollars en 2002, ne devrait-on pas conclure que les autres bailleurs de fonds, principalement le gouvernement québécois, versaient néanmoins déjà 74 millions de dollars *de plus* que ceux du reste du Canada dans les fonds de fonctionnement général et de fiduciaire?

On aura compris qu'une fois établi sur la base de comparaisons l'écart défavorable aux universités québécoises, on change souvent de registre. On se refuse à demander aux étudiants québécois de combler le déficit, car ils sont plus pauvres que les étudiants du reste du Canada. Il n'y a qu'à faire un choix de société. Peu importe que derrière le gouvernement québécois on trouve des contribuables plus pauvres eux aussi que ceux du reste du Canada. Trop souvent, disions-nous, les comparaisons sont opportunistes et incomplètes!

Le deuxième facteur de l'effort en éducation est **le taux de fréquentation scolaire**, qui peut être calculé approximativement comme le rapport du nombre d'étudiants et de la population cible, c'est-à-dire celle en âge de se trouver à l'université si elle a une démarche scolaire linéaire. Ce taux de fréquentation est lui-même le résultat de deux forces : l'accès à l'université et la durée des études.

³¹ Voir Conseil supérieur de l'éducation (2008), *Des acquis à préserver et des défis à relever pour les universités québécoises*, Avis à la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport. <http://www.cse.gouv.qc.ca/fichiers/documents/publications/Avis/50-0462.pdf>

Même si la deuxième année des programmes généraux du collège québécois joue en un sens le rôle de la première année d'études universitaires ailleurs, le taux de fréquentation universitaire n'est pas au Québec significativement inférieur à celui du reste du Canada.³² En 2007, le rapport du nombre d'étudiants mesuré en équivalence temps complet et de personnes âgées de 20 à 24 ans était égal à 0,411, 0,388 et 0,436 au Québec, au Canada et en Ontario.³³

Les données du tableau 6 montrent la progression constante et importante des taux de fréquentation depuis le début des années 1970, interrompue à peine dans la deuxième partie des années 1990.³⁴ Un peu partout, on s'est donné des objectifs ambitieux de scolarisation et le Québec ne fait pas exception; si l'on se fie au Conseil supérieur de l'éducation, le Québec serait en bonne voie d'atteindre ses objectifs récents.³⁵ L'augmentation significative du nombre d'étudiants depuis le début des années 2000 est remarquable, d'autant plus que des facteurs ont sans doute joué à l'encontre de cette tendance : la population cible, c'est-à-dire le nombre de jeunes, ne s'est pas accrue et la conjoncture économique s'est améliorée. La modification des règles de financement a pu inciter les établissements à ouvrir plus largement leurs portes puisque l'on finance mieux qu'auparavant les augmentations d'effectifs. Mais le nombre d'étudiants a crû ailleurs également.

Le troisième facteur est **le poids démographique de la population cible**. Nonobstant la pertinence de l'idée de l'apprentissage tout au long de la vie, l'éducation s'adresse d'abord aux enfants et aux jeunes. Aussi l'un des facteurs importants de l'effort en éducation est-il le nombre des personnes les plus susceptibles à cause de leur âge de fréquenter les établissements scolaires. Les données du tableau 6 montrent le déclin de ce facteur démographique depuis le début des années 1980, malgré la légère reprise dans la deuxième partie des années 1990. Le poids démographique de la population cible des universités est maintenant plus bas au Québec que dans le reste du Canada.

Ce facteur démographique joue un rôle opposé dans les secteurs de l'éducation et de la santé. Plus de personnes âgées et moins de jeunes devraient se répercuter sur un effort plus grand en santé et moindre en éducation. Confrontés à cet argument, plusieurs préfèrent s'appuyer sur d'autres considérations : à cause du fardeau que seront pour les jeunes les personnes âgées, ils jugent approprié d'accroître pour ceux-là les dépenses d'éducation. Si ces jeunes étaient plus nombreux, ils trouveraient vraisemblablement tout aussi normal de dépenser davantage. Toujours plus, avons-nous dit!

³² Au moment de la révision de ce texte, on a attiré l'attention dans la presse sur une réalité différente : le faible taux d'obtention du baccalauréat chez les Québécois *francophones*. Alors que le taux de fréquentation, tout comme les dépenses, fait référence aux ressources, le taux d'obtention du diplôme se rapporte aux résultats.

³³ Notre mise en garde doit être réitérée : l'augmentation importante du taux de fréquentation en Ontario autour de 2003 s'explique par l'arrivée à l'université d'une double cohorte suite à l'abolition de la treizième année d'études secondaires.

³⁴ Deux facteurs explicatifs ont été suggérés pour cette interruption : l'effet décalé de la hausse des droits de scolarité et l'amélioration significative de la conjoncture économique, peu favorable à la fréquentation scolaire.

³⁵ Voir Conseil supérieur de l'éducation, *op. cit.*, ch.4.

<http://www.cse.gouv.qc.ca/fichiers/documents/publications/Avis/50-0462.pdf>

Cela dit, les trois facteurs qui viennent d'être mentionnés ne sont pas toujours parfaitement indépendants. Ainsi, il a été montré à plusieurs reprises que la fréquentation scolaire était plus élevée dans des cohortes relativement petites : des facteurs d'offre (enseignants plus intéressés à retenir les élèves, ...) et de demande (ressources familiales moyennes plus importantes, rentabilité plus grande de l'éducation parmi les membres des petites cohortes, à cause de meilleures possibilités de formation sur le tas, ...) jouent. De la même façon, la plus faible pression démographique peut faciliter l'amélioration des taux d'encadrement, tout comme le recul démographique peut entraîner le vieillissement du corps professoral et ainsi, l'augmentation des salaires moyens et des coûts unitaires.

Le poids démographique de la population cible joue surtout à long terme. Il a un rôle déterminant dans l'explication de l'importante progression au Québec de l'indicateur d'effort en éducation dans les années 1960 et la première partie des années 1970 et son recul depuis lors : les dépenses au titre de l'éducation représentaient plus de 10 % du PIB en 1977 au Québec.

Le quatrième facteur est la richesse, donnée ici par le **produit intérieur brut par habitant**, ou plutôt son inverse. Toutes choses égales par ailleurs, c'est-à-dire les trois premiers facteurs, les pays plus riches devraient avoir un indicateur d'effort en éducation plus *faible*. Précisons l'argument.

Dans le langage de l'économiste, l'éducation est un bien normal, dont la consommation augmente avec le revenu. Pour la société, une plus grande richesse implique davantage d'élèves et d'étudiants, ainsi que des dépenses par élève plus grandes. Mais ces facteurs ont déjà été pris en compte dans l'équation de l'OCDE. L'effet négatif de la richesse sur l'indicateur d'effort s'entend dans une situation où le nombre d'étudiants et les dépenses par étudiant, ainsi que le poids démographique de la population cible, sont gardés constants.

Il a été dit plus haut que l'indicateur d'effort québécois compte parmi les plus élevés; il est plus élevé que celui de l'Ontario, du reste du Canada, des USA jusqu'à très récemment, et de la vaste majorité des pays de l'OCDE. On pourrait y voir le résultat d'un choix de société, mais le choix n'est peut être pas celui auquel on pense. La bonne performance du Québec à ce chapitre tient en partie à son appartenance à la Confédération canadienne, dans la mesure où la Fédération parvient, par le biais des mesures décrites à l'alinéa 1.17, à assurer dans les diverses provinces des services « publics » de qualité similaire et également accessibles. Si les dépenses par étudiant et la fréquentation scolaire sont plus ou moins les mêmes d'une province à l'autre et qu'il en va de même pour le poids démographique de la population cible, on observera nécessairement un indicateur d'effort plus élevé dans les provinces plus pauvres, ainsi que le montre l'équation de l'OCDE. Or, le PIB par habitant est plus faible au Québec que dans le reste du Canada. À l'appui de cette interprétation, on pourrait aussi faire référence aux indicateurs d'effort en éducation de l'Île-du-Prince-Édouard et de la Nouvelle-Écosse, encore plus élevés qu'au Québec.

On retiendra de ce qui précède que si elles sont populaires, les comparaisons dans le temps ou l'espace sont à manipuler avec soin. Les comparaisons font référence à divers critères. Or les conclusions diffèrent selon le critère retenu. L'indicateur d'effort en éducation, mesuré par

le rapport des dépenses d'éducation et du PIB, nous paraît le plus intéressant : l'indicateur québécois est l'un des plus élevés des pays industrialisés. On s'est souvent davantage intéressé au Québec aux facteurs de cet effort d'où l'impression d'un usage opportuniste. Quand la comparaison ne suggère pas l'augmentation de l'effort (public!), on se rabat sur l'idée de choix de société. Mais dans quelle mesure comparaisons et choix de société sont-ils compatibles?

Cela dit, gardons-nous de jeter le bébé avec l'eau du bain. Le Québec n'est pas à l'abri du monde qui l'entoure. On ne peut prétendre être toujours le seul à avoir le pas, d'autant plus que les dépenses d'éducation doivent être financées et que la compétition est aussi fiscale. Il y a un prix à toujours chercher la distinction. Les comparaisons peuvent être utiles, mais la plupart du temps comme une introduction à la matière ou un moyen de repérer des difficultés.

2.3 Un troisième critère : la contribution à la croissance et au développement économique

Un argument souvent entendu à l'appui du financement généreux de l'enseignement universitaire est sa contribution à la croissance et au développement économique. De très nombreux travaux ont été réalisés sur le sujet ces vingt-cinq dernières années. Les résultats paraissent au mieux fragiles et imprécis.

La thèse de la contribution de l'éducation à la croissance économique date de bien longtemps, l'économiste américain Denison concluant dans les années 1960 que l'éducation était à la source de 22 à 42 % de la croissance économique aux États-Unis au milieu du 20^e siècle. Le mode de fonctionnement de l'économie sur lequel reposent ses travaux est conventionnel : la production nationale est obtenue de la mise en relation, à l'aide de la technologie, de deux grands facteurs de production, le capital et le travail. Les sources de croissance sont donc l'investissement dans le capital, la croissance démographique et le progrès technique. La grande contribution de Denison aura été de rappeler que tout comme le capital physique, le facteur humain a une dimension qualitative, améliorabile par des activités humaines. Plutôt que de ressources humaines, il faut parler de capital humain et ainsi, d'investissement en capital humain. Par diverses activités, comme l'éducation, la formation au travail, la santé, les migrations, on peut améliorer le travail, ce qui se répercute, à terme, sur la productivité des travailleurs et ainsi, la production nationale.

Si la corrélation entre l'éducation de la population et le produit intérieur brut ne fait pas de doute, la relation entre celle-là et le *taux* de croissance du PIB est moins bien établie. Récemment l'attention s'est portée sur la mécanique même de la croissance économique, ce qui a mené à une véritable floraison de modèles de croissance endogène, modifiant le modèle économique traditionnel où l'équilibre général de concurrence est aussi un optimum, ce qui laisse le beau rôle aux marchés et bien peu de place à l'intervention publique. Dans tous ces modèles, au contraire, on met en relief des imperfections (effets externes, bien collectif, rendements croissants, complémentarité entre capital physique et humain, ...), qui engendrent

autant de moteurs de la croissance et qui sont autant de raisons d'intervention publique. L'éducation y est souvent bien présente.

L'étude macro-économique de l'effet de l'éducation sur le succès économique demeure prioritaire, ne serait-ce que la plupart des travaux portant sur la rentabilité sociale des études reposent sur l'observation sur une base individuelle de la corrélation scolarité-revenu. Or, les gains individuels pourraient ne pas refléter la productivité, lui étant supérieurs, si l'éducation n'est qu'un signal permettant d'attribuer les meilleurs emplois, ou inférieurs, si les travailleurs plus scolarisés engendrent des effets externes positifs. D'où l'intérêt de poursuivre des travaux davantage macro-économiques sur l'apport de l'éducation au succès économique des sociétés.

Au Canada, Serge Coulombe s'intéresse depuis quelque temps déjà à cette question. L'intérêt de ses travaux réside dans la distinction, pas toujours faite ailleurs, entre les divers niveaux d'études et l'attention portée à la qualité de l'éducation, celle-ci étant mesurée non par les dépenses mais par des produits, comme les résultats à des tests de compétences en écriture, lecture et calcul. Les résultats de Coulombe et Tremblay (2009) sont, somme toute, favorables à l'éducation et plus particulièrement à l'enseignement universitaire.³⁶ Ils sont compatibles avec des taux de rendement social acceptables pour l'enseignement universitaire et aussi, avec l'idée d'effets externes positifs pour cet ordre d'enseignement. Mis à part l'absence de tendance à la diminution des taux de rendement avec le niveau d'études, ces résultats viennent consolider les conclusions tirées des calculs micro-économiques du taux de rendement.

2.4 Un autre argument : les besoins de main-d'œuvre

Il est un autre argument parfois entendu à l'appui de l'enseignement universitaire : la modification de l'activité économique. Dans les années à venir des dizaines, voire des centaines de milliers d'emplois nécessitant des formations postsecondaires seraient créés au Québec. Ainsi, la société québécoise n'a pour ainsi dire pas le choix : sans préparation adéquate des travailleurs, tout l'appareil productif sera victime de goulots d'étranglement, engendrés par des pénuries de main-d'œuvre.

Ce qui caractérise ces craintes, ce sont les rigidités de divers ordres supposées, qui affecteraient l'appareil productif, le marché du travail et le système d'éducation : une seule façon de produire des biens ou services, d'exercer une profession, de former la main-d'œuvre et les étudiants, ... Pour appuyer l'argument, on fait référence à l'occasion à des données semblables à celles du tableau 6.1 des *Indicateurs de l'éducation, Édition 2009*³⁷, où l'on constate que le nombre d'emplois « sans diplôme du secondaire » a passé de 922 000 en 1990 à 539 000 en

³⁶ Voir, par exemple, Coulombe, S. & J.-F. Tremblay (2009), "Education, productivity and economic growth", *International Productivity Monitor*, no 18, printemps 2009.

³⁷ Voir Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (2008), *Indicateurs de l'éducation – Édition 2009*, Gouvernement du Québec, Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, tableau 6.1, p.126-127. http://www.mels.gouv.qc.ca/sections/indicateurs/pdf/IndicEdu2009_F6_01.pdf

2008, ce qui représente une diminution de 41,5 %, alors que le nombre d'emplois avec « études universitaires réussies » a passé de 417 000 à 842 000 pendant la même période, pour un taux d'augmentation de 101,9 %.

Que conclure de tout cela? Selon une interprétation courante, l'économie s'est transformée en créant des centaines de milliers d'emplois pour les diplômés universitaires et en retirant presque autant aux sans grade ni diplôme. Le hic, c'est que les emplois n'ont pas de niveau d'études, à moins d'y associer un niveau minimum qui serait requis pour leur exercice, ce qui est périlleux puisque la préparation à l'emploi peut se faire en bien des endroits, pas seulement à l'école. Ce sont ceux qui occupent les emplois qui ont un niveau d'études, par ailleurs souvent très variable dans une profession donnée! Tout ce que ces données montrent, c'est que ceux qui avaient réussi des études universitaires étaient plus nombreux et ceux qui n'avaient pas de diplôme, moins nombreux en 2008 qu'en 1990 parmi l'ensemble des travailleurs. Pourquoi en est-il ainsi? La réponse passe par l'offre et la demande!

Il se pourrait que la nature de l'activité économique ait changé et qu'elle nécessite maintenant davantage de compétences d'origine scolaire. Mais ces données ne sont pas suffisantes pour l'établir. La relation scolarité-profession-économie est fort complexe et ne se résume pas à des coefficients fixes. Une profession, c'est un ensemble de tâches, qui peuvent être accomplies à des niveaux différents d'expertise. Ces données pourraient aussi s'expliquer par une modification des conditions d'exercice de la profession. Jadis on attendait d'un policier qu'il sache surtout manier un bâton ou une arme à feu; aujourd'hui, on lui demande de faire preuve d'écoute (électronique ou pas!) ou qu'il sache réprimer les crimes économiques.

L'interprétation la meilleure est sans doute celle qui se tient le plus près des données cueillies. S'il y avait davantage de travailleurs avec diplôme universitaire et moins de travailleurs sans diplôme en 2008 qu'en 1990, c'est qu'il y avait plus de gens avec ce diplôme et moins de gens sans diplôme disposés à offrir leurs services en 2008 qu'en 1990. Bref, c'est du côté de l'offre de travail qu'il faut d'abord chercher l'explication. Au cours de la période beaucoup de travailleurs peu scolarisés se sont retirés du marché du travail, relativement peu se sont ajoutés et quelques-uns ont augmenté leur nombre d'années d'études, en même temps que peu de travailleurs avec diplôme universitaire prenaient leur retraite et beaucoup accédaient au marché, à la fin de leurs études.

Tout comme les offreurs finissent par s'ajuster à la demande, les demandeurs s'adaptent à l'offre. La contribution de l'éducation au succès économique de la société n'est donc pas que technique. La formation générale importe aussi, en jouant un rôle facilitant; sur elle, peuvent s'appuyer des formations plus pointues données en divers endroits, pas seulement dans le réseau scolaire.

2.5 Que retenir?

Que conclure de ces diverses façons de répondre à la question : Combien dépenser?

Les tenants de l'augmentation des dépenses d'enseignement universitaire, qui en sont aussi les bénéficiaires les plus immédiats, oublient souvent que l'éducation a aussi un coût. Les calculs de taux de rendement ont pour eux de considérer tant les avantages que les coûts de l'enseignement et ils devraient être le principal critère sur lequel appuyer notre réponse à la question.

Même si dans ces calculs on se limite à considérer les effets sur l'activité économique, les résultats suggèrent que la société québécoise ne jette pas son argent par les fenêtres en consentant un effort imposant à l'enseignement universitaire. La relation éducation-succès professionnel n'a cependant rien d'automatique, comme le montre la variation des indicateurs de succès professionnel selon la filière. À l'université, la rentabilité paraît plus forte au premier cycle.

Il faut néanmoins se garder de mettre tous les œufs dans le même panier. Les travaux sur les sources de la croissance économique montrent qu'elles sont multiples. La contribution de l'éducation est d'autant plus grande que l'appareil productif est disposé à utiliser les compétences des diplômés. Cela dit, la contribution de l'éducation au succès économique de la société n'est pas que technique : la formation générale importe aussi, surtout dans la perspective de formation tout au long de la vie. Pour reprendre l'idée de Schultz, il s'agit d'apprendre à apprendre, de former des entrepreneurs, capables de repérer et réagir à des déséquilibres.

Dans les débats de société, les comparaisons sont un critère beaucoup plus usité que les taux de rendement. Leur popularité tient en partie à la facilité relative de trouver un objet de comparaison, un pays ou une période pour étayer la thèse qu'il « faut » dépenser plus ... ou moins! Bref, leur utilisation est souvent opportuniste

L'objet de comparaison le plus prégnant est l'indicateur d'effort en éducation donné par le rapport entre les dépenses d'éducation et le produit intérieur brut. Cet indicateur montre que l'effort en éducation du Québec est considérable; compte tenu de sa richesse le Québec est l'une des sociétés où l'on dépense le plus en éducation. Sans cet effort, il y a tout lieu de croire que le Québec serait encore plus à la traîne dans les comparaisons internationales de succès économique.

L'indicateur d'effort peut être décomposé en quatre facteurs, qui permettent de comprendre les différences ou les variations de cet effort : dépense moyenne, taux de fréquentation, poids démographique de la population cible et richesse collective. Souvent les comparaisons se limitent à l'une de ces composantes et offrent ainsi un point de vue incomplet. Pour s'en convaincre, il n'est que de considérer le débat qui a cours depuis longtemps au Québec et qui porte sur les dépenses par étudiant. Supposons pour un instant que les dépenses moyennes soient plus faibles au Québec que dans le reste du Canada. L'hypothèse est plus plausible si l'on ne retient que les dépenses inscrites aux fonds de fonctionnement général et de fiducie et que l'on trouve justifiée la répartition plus coûteuse des étudiants québécois entre les filières. S'ensuit-il que l'effort doive augmenter? Avant de le conclure, ne faudrait-il pas aussi tenir compte des taux de fréquentation universitaire, plus élevés au Québec, même si l'enseignement collégial devrait les réduire? Et faut-il aussi accepter sans broncher que toutes les ressources des

établissements soient rémunérées au même taux qu'ailleurs, alors que la rémunération générale, le niveau de vie et le coût de la vie y sont inférieurs?

S'ensuit-il, surtout, que l'effort *public* en enseignement universitaire doit augmenter, ainsi que l'ont réclamé beaucoup parmi ceux qui ont fait référence aux conclusions du Comité conjoint de la CRÉPUQ? Pour nous répéter, bien des comparaisons paraissent incomplètes. Si les dépenses par étudiant sont inférieures au Québec, pourquoi ne pas prolonger l'exercice de comparaison et considérer les recettes? L'assertion que les dépenses *publiques* par étudiant sont plus élevées au Québec que dans le reste du Canada est robuste; elle tient, quant à elle, peu importe comment on définit les dépenses ou comment on mesure le nombre d'étudiants, et que l'on tienne compte ou non de l'indice des prix, de la capacité de payer et du niveau de vie.

On aura compris que nous jugeons plus pertinente, aux fins de réponse à la question « Combien dépenser? », la référence aux travaux portant sur la rentabilité des études. Ces travaux ont aussi l'avantage de rappeler que les fruits de l'éducation se manifestent par un plus grand succès professionnel et que la rentabilité des études universitaires est en grande partie privée, ce qui importe quand on souhaite déterminer la répartition du fardeau de cet effort entre les usagers et les gouvernements.

3. Une deuxième question : Comment répartir le fardeau entre les principaux acteurs?

Ne serait-ce qu'à cause du manque à gagner, on ne saurait envisager de reporter en entier sur les gouvernements le fardeau du coût économique de l'enseignement universitaire. D'où notre deuxième question : comment répartir le fardeau entre les principaux acteurs : les étudiants ou leurs proches, et les gouvernements? Cette question renvoie au problème de la tarification d'un bien produit ou contrôlé par les gouvernements.

Avant d'aller plus loin, il est utile de répéter que les produits des universités sont multiples et peuvent être liés ou complémentaires. La recherche occupe, comme il a été dit, une grande place dans les universités : de l'aveu des professeurs, plus du tiers de leur tâche y est consacré. Or, la recherche est dans une large mesure un service collectif. Dans la même mesure, elle devrait être financée par la collectivité.³⁸ Dans ce qui suit, nous ne nous intéressons qu'au financement d'un des produits de l'université, les études universitaires.

Notre deuxième question est liée à une préoccupation importante : *Pour qui produire? À qui va la production? À qui devrait aller la production?* La production fait référence non seulement aux services de l'enseignement, mais aussi à la totalité de la production. En effet, en plus d'être un objet de distribution, l'enseignement est un facteur du pouvoir d'achat.

Parler de distribution soulève en science économique de multiples débats, qui restent indécis. À l'appui de l'aide aux étudiants, on évoque souvent l'idéal de l'égalité des chances, ce qui mène à ajouter à l'objectif de l'accessibilité celui de la mobilité sociale. Par cet objectif, on accorde plus de poids à la fréquentation de groupes particuliers. Mais quel avantage relatif accorder aux moins favorisés? Il importe que le prince dévoile ses préférences; l'économiste ne saurait s'y substituer.

3.1 Un premier critère : les comparaisons

À la recherche d'un critère de répartition du fardeau du coût, on peut, bien sûr, procéder encore une fois à des comparaisons, dans le temps ou l'espace. Dans les débats sur les droits de scolarité, on y a souvent recours pour appuyer l'argument pour ou contre l'augmentation de la contribution des étudiants. On aura deviné que cette utilisation est souvent ... opportuniste.

Au Québec, les décisions les plus déterminantes des 45 dernières années auront été de geler pendant deux longues périodes les droits de scolarité, du milieu des années 1960 à 1990 et de 1995 à 2007. Ces gels ont eu pour effet de réduire significativement la part des étudiants dans

³⁸ Il en va de même pour certains services à la collectivité.

le financement des universités, compte tenu de la hausse des coûts nominaux. Comme il est montré au tableau 7, les frais de scolarité moyens, en dollars réels, n'étaient plus en 1989 que 29 % de ce qu'ils étaient en 1972, et en 2006 que 90 % de ce qu'ils étaient en 1994.³⁹ À long terme, le gel des droits de scolarité implique leur diminution et mène à des changements draconiens, prêtant aux drames de société.

Ces périodes de gel ont fait en sorte que les droits de scolarité sont aujourd'hui beaucoup plus faibles au Québec que dans les autres provinces canadiennes. Selon les dernières données publiées par Statistique Canada, pour l'année 2009-2010, les frais de scolarité universitaires s'élevaient à 2 272 dollars au Québec et à 4 917 dollars au Canada pour des études de premier cycle, ce qui signifie qu'ils étaient d'environ 5 700 dollars dans *le reste du Canada*.⁴⁰

Même si les droits de scolarité sont encore plus élevés aux États-Unis, les tenants du gel, de la diminution ou de l'abolition des droits de scolarité peuvent, eux aussi, se référer à l'expérience d'autres pays. En règle générale, ces droits sont faibles dans les pays de l'Europe continentale et élevés dans les pays industrialisés anglophones. Il est donc possible encore une fois de se comparer à quelqu'un d'autre pour appuyer son point de vue. Et s'il ne l'était pas, on pourrait évoquer les choix de société. Justement!

En économie publique deux points de vue prévalent quand on souhaite fixer la tarification des biens produits ou contrôlés par les gouvernements : les avantages perçus et la capacité de payer. Voyons de plus près de quoi il retourne.

3.2 Un deuxième critère : les avantages perçus

Pour certains, l'enseignement universitaire est un grand service public. L'assertion est pour le moins ambiguë. Si on entend par cela que le gouvernement doit intervenir dans ce secteur d'activité, l'assertion ne pose pas de problème particulier. Mais souvent l'expression « bien ou service public » est employée au sens de « bien ou service collectif », c'est-à-dire un bien ou service dont les avantages retombent également sur tous les citoyens et qui pour cette raison devrait être financé par la collectivité. On aura deviné que ce n'est pas notre point de vue. Les avantages de l'enseignement universitaire retombent dans une large mesure sur les étudiants et s'incarnent dans une vie professionnelle de meilleure qualité. D'autres avantages existent : meilleure capacité de comprendre et interpréter le monde qui nous entoure, meilleures habitudes de vie domestique, ... mais encore une fois c'est l'étudiant et ses proches qui en sont les principaux bénéficiaires.

³⁹ Ces frais de scolarité comprennent les frais supplémentaires obligatoires et tiennent compte des frais plus élevés imposés aux étudiants venant de l'extérieur de la province.

⁴⁰ Voir le communiqué du 20 octobre 2009 de Statistique Canada sur « Les frais de scolarité universitaires ». <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/091020/dq091020b-fra.htm>

L'affirmer, ce n'est pas nier que l'éducation apporte des avantages à l'ensemble de la société. Après tout, l'étudiant fait partie de la société. Plus encore, une fois sorti de l'université, l'ancien étudiant apportera des services à d'autres membres de la société, mais la plupart du temps ceux-ci paieront ces services. Cela n'est qu'approximativement vrai. En effet, il faut reconnaître l'existence d'effets externes. En présence de tels effets, il paraît acceptable que l'ensemble de la société assume une part du coût, en proportion des avantages retombant sur d'autres que l'étudiant. On a vu plus haut que nombreux sont les effets externes suggérés, mais il est difficile de les évaluer et ainsi, d'établir avec exactitude cette part.

3.3 Un troisième critère : la capacité de payer

Le point de vue de la capacité de payer est plus complexe encore. En effet, comme il a été dit, la position économique des étudiants est ambiguë.

S'il est fait référence au revenu courant, les étudiants paraissent pauvres. C'est qu'ils sont jeunes et qu'en plus ils doivent consacrer l'essentiel de leur temps à leurs études. Mais cette pauvreté est temporaire et l'image change quand on considère le revenu du ménage plutôt que le revenu individuel.

Si l'on tient compte de l'âge et du manque à gagner, en comparant les étudiants avec les autres membres de leur cohorte, les étudiants paraissent favorisés, par leurs aptitudes et leur origine sociale, deux facteurs décisifs de la poursuite des études. On ne le dira jamais assez : la fréquentation universitaire augmente avec la position économique ou sociale de la famille d'origine. Si l'on fait plutôt référence au devenir social, on doit aussi conclure que les étudiants sont favorisés. L'éducation est un facteur important du succès professionnel.

C'est ainsi que si l'objectif est de « faire payer les riches », la balance penche en faveur d'une contribution importante des étudiants, étant entendu que le choix est entre faire payer les étudiants et leurs proches, ou l'ensemble de la société. En un sens, le choix est de faire payer les études de ceux qui vont à l'université par eux ou par ceux qui n'y vont pas. Les premiers sont plus favorisés que les seconds.

On peut compléter l'image de la capacité de payer en ajoutant une autre considération. Le coût des études universitaires est très élevé, surtout si l'on y inclut le manque à gagner. Même si les études universitaires sont un investissement, il n'est pas sûr que tous les étudiants trouvent facilement les fonds permettant de défrayer ce coût ; on a déjà évoqué le mauvais fonctionnement des marchés financiers. Mais ce problème est différent : la solution est l'amélioration de l'accès à l'emprunt bien plus que le partage du fardeau avec le reste de la société. Nous y reviendrons plus bas.

3.4 Un quatrième critère : les effets redistributifs de court terme

Avant de conclure que le financement public des études universitaires engendre des effets redistributifs pervers, il faut tenir compte de ce que le fardeau du financement public est en relation avec le pouvoir d'achat.

À la lumière de l'objectif de la mobilité sociale, des modalités de calcul de l'aide financière aux étudiants et des mesures fiscales et parafiscales avantageant les parents des étudiants, on pourrait placer les étudiants dans leur famille d'origine et s'interroger sur les transferts engendrés par le financement public de l'enseignement universitaire, entre les groupes de familles définis selon des caractéristiques sociales. Ce financement peut être vu comme une opération de prélèvement de fonds dans l'ensemble des familles pour financer les études, en fonction des revenus, des taux d'imposition et de l'incidence des impôts, et de distribution des avantages dans les mêmes familles, en fonction de la propension à envoyer des membres à l'université.

Lemelin (1992a, 1992b) évalue ces effets redistributifs de court terme pour l'enseignement collégial et universitaire au Québec dans les années 1980.⁴¹ La redistribution se fait entre les familles d'origine des étudiants, classées selon diverses caractéristiques : niveau d'études, profession et revenu des parents. Ces effets ne sont pas évidents a priori. En effet, si les familles mieux nanties envoient davantage d'enfants dans l'enseignement postsecondaire, elles paient aussi davantage d'impôts. Bref, la question est de savoir ce qui croît plus rapidement avec la position sociale : les avantages directs tirés de la participation à l'enseignement postsecondaire ou les contributions fiscales nécessaires à son financement public?

La réponse apportée est complexe. Pour la période considérée, les effets redistributifs étaient progressifs (avantageant les familles moins favorisées) au collège, mais dégressifs (avantageant les familles plus favorisées) à l'université. Cette conclusion rappelle que la fréquentation diminuant avec le niveau d'études et les familles aisées devenant de mieux en mieux représentées, les effets redistributifs sont plus susceptibles d'être dégressifs aux niveaux supérieurs d'enseignement.

Il y a plus. Les diverses interventions publiques ne sont pas également dégressives. L'aide financière aux étudiants est progressive ; les subventions aux établissements universitaires sont cependant dégressives, tout comme l'ensemble des mesures fiscales avantageant les étudiants et leurs parents. Dans le cas des subventions aux établissements, un facteur important engendrant la dégressivité est l'augmentation de la valeur de la subvention avec l'origine sociale de l'étudiant : les étudiants venant de milieu favorisé sont plus souvent inscrits à temps plein et dans des filières coûteuses.

⁴¹ Voir Lemelin, C., (1992a) « L'hétérogénéité de l'enseignement postsecondaire, la diversité de l'intervention publique et les effets redistributifs au Québec », *Revue canadienne d'enseignement supérieur*, vol. 22, no 12, p. 84-108 et Lemelin, C. (1992b), « Short-term redistributive effects of public financing of university education in Quebec », *Analyse de Politiques*, vol. 18, no 2, p. 176-188.

On retiendra de ce qui précède qu'il est normal que les étudiants soient mis significativement à contribution dans le financement du coût de leurs études. Notre propos s'oppose donc à l'idée que l'enseignement universitaire est un bien tutélaire, dont on juge intolérable que des citoyens soient privés à cause de son prix. Cela dit, des raisons militent aussi en faveur d'une contribution publique.⁴² Par ailleurs, les étudiants participent déjà de façon importante au financement de leurs études et il faut s'interroger sur leur sensibilité au prix.

3.5 Et l'élasticité de la demande?

Il faut garder à l'esprit que l'objectif primordial de l'intervention publique dans l'enseignement universitaire est l'accessibilité, c'est-à-dire l'augmentation de la fréquentation scolaire. Parmi les arguments contre la contribution des étudiants ou son augmentation, on trouve justement celui de l'accessibilité, qui pourrait être ainsi mise en péril. Ainsi se pose la question de l'élasticité de la demande.

Les travaux sur le sujet sont nombreux et hétéroclites, portant sur des établissements individuels, des sous-groupes d'établissements, des filières spécifiques, l'ensemble des établissements, ... Plus l'objet d'analyse est restreint, plus fortes sont les possibilités de substitution et plus grande est l'élasticité. Ces travaux se distinguent aussi par le nombre de facteurs analysés simultanément et l'intervalle de temps considéré. Plus il y a de temps pour s'ajuster, plus l'élasticité est grande.

Ce qui nous intéresse, c'est avant tout la réaction à la hausse des droits de scolarité plus ou moins généralisée à l'ensemble des filières et des établissements universitaires québécois. S'il fallait risquer un chiffre à la lumière des principaux résultats connus, encore aujourd'hui nous en suggérerions un de l'ordre de 0,10 ou 0,15 ; en d'autres mots, l'augmentation d'un certain pourcentage des droits de scolarité est susceptible d'entraîner la diminution de la fréquentation d'un pourcentage de 7 à 10 fois moindre. Ces chiffres sont cohérents avec les conclusions de deux importants travaux réalisés au Québec sur le sujet, par H. Laliberté (1992) et V. Vierstrate (2007).⁴³

⁴² On trouvera dans Lemelin, C. (2007), *Prolégomènes à un débat sur le dégel des droits de scolarité*, présentation faite à l'ASDEQ de Québec le 26 avril 2007, un exposé plus complet des arguments pour le dégel des droits de scolarité <http://www.asdeq.org/activites/pdf/2007/Lemelin-26Avril2007.pdf> et une défense de la thèse opposée dans le texte de Bélanger, G., F. Vincent et P.A. Bouchard St Amant (2004), *L'enjeu des frais de scolarité au Québec : Argumentaire pour le maintien du gel des frais de scolarité*, publié par la FEUQ. <http://www.greg.ouifeuq.org/sites/default/files/CASP%20-%20Bouchard%20-%20arg%20-%200405%20-%20geldesfrais.pdf>

⁴³ Voir Laliberté, H. (1992), *L'impact des droits de scolarité sur la fréquentation universitaire*, mémoire de maîtrise, Montréal, Département de sciences économiques, Université du Québec à Montréal et Vierstrate, V. (2007), *Les frais de scolarité, l'aide financière aux études et la fréquentation des établissements d'enseignement postsecondaire*, Gouvernement du Québec, Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport. http://www.mels.gouv.qc.ca/sections/modesFinancement/pdf/droits_scolarite.pdf

Certains pourraient juger faibles de tels chiffres. Mais les droits de scolarité ne constituent qu'une part, somme toute petite, du coût privé total des études : doubler les droits de scolarité, c'est augmenter ce coût de 10 ou 15 % au Québec. L'évolution de la fréquentation scolaire suite au dégel des droits de scolarité au début des années 1990 est compatible avec la faible élasticité de la demande et l'importance du manque à gagner. Alors que les droits de scolarité augmentaient de façon importante en 1990, 1991 et 1992 au Québec, le nombre d'étudiants à temps plein, mais pas à temps partiel, *augmentait*, ce qui n'a rien à voir avec la catastrophe appréhendée par les opposants de la hausse. L'explication de ce paradoxe apparent réside avant tout dans la récession sévère du début des années 1990 qui a allégé la composante du coût qu'est le manque à gagner. De la même façon, la hausse importante des droits de scolarité dans le reste du Canada, au tournant du XXI^{ème} siècle, ne semble pas y avoir diminué de façon importante la fréquentation universitaire. De 1995 à 2006 le nombre d'étudiants mesurés en équivalence temps complet a augmenté de 20 % au Québec, où les droits de scolarité étaient gelés, et de 24 % dans les provinces canadiennes autres que le Québec et l'Ontario, où les droits ont crû de 87 %.

La faible valeur de l'élasticité n'est pas le seul résultat intéressant. Dans ces travaux, on a montré à répétition que l'élasticité-prix varie avec l'origine sociale et est plus élevée en milieu moins favorisé.⁴⁴ Ce résultat est lourd d'implications. Ainsi, des mesures particulières pourraient limiter les effets de la hausse des droits de scolarité sur la fréquentation. Au Québec le système d'aide financière immunise en partie les étudiants les moins favorisés contre les effets de la hausse des droits de scolarité : cette hausse se répercute sur les besoins à couvrir et ainsi sur l'aide consentie. La variation de l'élasticité-prix suggère que tout en respectant la contrainte budgétaire publique, il est possible d'obtenir davantage d'accessibilité et de mobilité sociale en discriminant selon le prix.

Enfin, signalons que le calcul de l'élasticité-prix de la demande consiste souvent à corréliser les droits de scolarité et le nombre d'étudiants, observés à divers moments. La corrélation négative obtenue peut être causée par la décision de ne pas fréquenter l'université à cause de droits de scolarité trop élevés ; c'est l'accessibilité. Mais elle peut aussi venir de ce que les étudiants mettent moins de temps à compléter leurs études, en abandonnant ou échouant moins souvent les cours ; c'est ... l'efficacité. Le deuxième type d'ajustement paraît moins pernicieux que le premier, venant de ce que l'on utilise mieux ce que l'on paie.

3.6 La modulation des droits de scolarité

Si divers arguments appuient l'existence ou l'augmentation des droits de scolarité, d'autres éléments sont l'invitation à s'éloigner des solutions « mur à mur » et à manipuler les droits de scolarité en fonction des objectifs. Divers éléments peuvent être considérés dans une politique de modulation des droits de scolarité.

⁴⁴ Vierstrate (2007) obtient de tels résultats, l'élasticité variant de 0,09 à 0,18 selon la catégorie d'étudiants.

Le premier vient tout juste d'être mentionné. Si l'élasticité-prix varie selon l'origine sociale, il est possible d'engendrer un nombre plus grand d'étudiants, avec le même budget public. Pour ce faire, il suffit de diminuer le prix pour ceux qui y sont plus sensibles et de l'augmenter pour ceux qui y sont moins sensibles. C'est ce que l'on entend par la discrimination de prix. L'évoquer peut soulever des réticences qui, à leur tour, suggèrent que la politique de financement ne se résume peut-être pas aux objectifs d'accessibilité et de mobilité sociale. Cela dit, on notera que la politique de variation des droits de scolarité est monnaie courante aux États-Unis, où la décision d'admission est souvent assortie d'un ensemble de mesures d'assistance financière tenant compte, la capacité de payer de l'étudiant et de ses proches.

Si la variation des droits de scolarité selon l'origine sociale apparaît à certains comme une mesure brutale et étrangère aux mœurs québécoises, il n'est pas dit que l'on ne peut parvenir aux mêmes objectifs de façon détournée. C'est ce que fait l'aide financière aux étudiants, dont la valeur est en relation inverse des ressources financières, personnelles et familiales.

Une autre variable est associée à la variation de l'élasticité de la demande : la filière d'études. Les conditions d'admission à plusieurs programmes comprennent un *numerus clausus* : l'admission est contingentée. En conséquence, l'augmentation, dans une certaine limite, des droits de scolarité dans ces programmes n'aurait pas d'effet sur le nombre d'étudiants ; tout au plus aurait-elle pour effet d'en remplacer quelques-uns par d'autres.^{45 46}

La variation des droits de scolarité selon la filière peut s'appuyer sur d'autres considérations. Nous avons vu plus haut que diverses filières n'engendrent pas les mêmes avantages professionnels, les mêmes gains, le même prestige, ni n'ont le même coût direct. Des études en médecine vétérinaire ont peu à voir, sous l'angle des avantages professionnels et du coût, avec des études en travail social. Même si pour l'ensemble des filières la corrélation est forte entre les avantages et les coûts, considérons pour l'instant les coûts.

Des droits de scolarité semblables pour des programmes inégalement coûteux ont pour conséquence des subventions de valeur différente.⁴⁷ Mais pourquoi une subvention plus grande aux étudiants en médecine vétérinaire qu'aux étudiants en travail social? Parce qu'ils sont d'origine plus modeste? Parce qu'ils sont promis à un moins bel avenir professionnel? Parce que les effets externes sont plus grands chez les vétérinaires? La réponse est facile à trouver : c'est là tout simplement le résultat des coûts plus élevés en médecine vétérinaire et de la volonté d'imposer les mêmes droits de scolarité dans toutes les filières peu importe le coût.

⁴⁵ Le système d'aide financière aux étudiants peut contrer, encore une fois, les effets de la plus grande sensibilité des étudiants issus de milieu moins favorisé.

⁴⁶ On trouve un plaidoyer en faveur de la modulation des droits de scolarité selon la filière dans Lacroix, R. et M. Trahan (2007), *Le Québec et les droits de scolarité universitaire*, CIRANO.
<http://www.cirano.qc.ca/pdf/publication/2007RB-01.pdf>

⁴⁷ Le verdict de dégressivité du financement public de l'enseignement universitaire auquel arrive Lemelin (1992a et b) dépend dans une bonne mesure de la variation de la valeur de la subvention publique aux établissements, les étudiants de milieu favorisé se trouvant davantage dans les programmes plus coûteux.

Cette volonté éloigne de la vérité des prix. Si dans leur choix de carrière les étudiants sont sensibles au succès professionnel, pourquoi ne devraient-ils pas aussi tenir compte des coûts?

Cette distinction entre coûts et avantages pourrait paraître oiseuse, à la lumière de la forte corrélation entre avantages et coûts dans les diverses filières, corrélation causée parfois par le désir de restreindre l'accès aux filières relativement coûteuses, ce qui se répercute sur l'offre de diplômés et ainsi, la rémunération. Mais il n'en est pas toujours ainsi. Les programmes de droit et de maîtrise en administration des affaires sont relativement peu coûteux et mènent généralement à un grand succès professionnel.⁴⁸ Là où la corrélation habituelle entre avantages et coûts n'est pas observée, il paraît souhaitable que les droits de scolarité reflètent les coûts, beaucoup plus que les avantages. Le prix, c'est, entre autres, un instrument d'affectation des ressources, par l'entremise de l'élasticité de la demande. Où faut-il inciter les étudiants à aller? Là où les avantages sont élevés ou bas? Là où les coûts sont élevés ou bas? Poser la question, n'est-ce pas en même temps y répondre? Les avantages sont à maximiser et les coûts, à minimiser?⁴⁹

La modulation des droits de scolarité pourrait se faire en considérant d'autres éléments encore. Ainsi, le ministère de l'Éducation du Québec a instauré dans la première partie des années 1990 des droits de scolarité au collège pour les cours repris après avoir été échoués. On a rapidement mis fin à l'expérience. Divers arguments ont été invoqués à l'encontre de cette mesure. Selon certains, les effets sur la réussite scolaire n'étaient pas établis ; mais s'est-on montré aussi exigeant en termes d'évaluation empirique des effets de la remise partielle des dettes aux étudiants qui complètent leur programme dans les délais prescrits? D'autres ont jugé intolérable l'imposition d'une taxe à l'échec. Quel serait le seuil de tolérance si l'on parlait de la subvention à l'échec?

3.7 Que retenir?

Comment voir plus clair dans ces éléments de réponse à la question de la répartition du fardeau du coût de l'enseignement universitaire?

On retiendra d'abord que divers arguments, élaborés à partir de considérations d'efficacité et d'équité, militent en faveur d'une contribution significative des étudiants au coût

⁴⁸ Le souhait de l'Université McGill de renoncer au financement public et de procéder à une augmentation substantielle des droits de scolarité pour son programme de M.B.A. s'explique vraisemblablement par le peu de relation entre le coût de production, approximé par les revenus tirés des droits de scolarité et de la subvention du MELS, et la disposition à payer des étudiants, elle-même déterminée par les avantages professionnels liés à la formation.

⁴⁹ Tout cela est écrit sous l'hypothèse que les gains des diplômés reflètent leur productivité marginale sociale en valeur. S'il y a des effets externes, des subventions et des tarifs peuvent être utilisés, ainsi que l'a suggéré il y a bien longtemps l'économiste britannique Pigou.

de leurs études. Depuis longtemps, en économie publique on suggère que la tarification des biens produits ou régulés par les gouvernements reflète les avantages perçus et la capacité de payer. Le premier principe mène à tenir compte d'une des corrélations les plus stables en science économique, observée chez les travailleurs entre le nombre d'années d'études et divers indicateurs de succès professionnel, notamment les gains ; les étudiants sont les principaux bénéficiaires de leur formation. Le deuxième principe mène à la même recommandation, même si l'argument est plus nuancé, la position économique et sociale des étudiants pouvant être jugée de diverses façons. Tant par leur origine que par leur devenir, ceux-ci constituent un groupe favorisé ; il suffit de les comparer aux membres de leur cohorte d'âge qui ne vont pas à l'université pour s'en convaincre. La position privilégiée des étudiants est confirmée au Québec par les évaluations des effets distributifs de court terme du financement public de l'enseignement universitaire, qui sont dégressifs, avantageant les familles favorisées. Mais, et c'est là la raison de la nuance, le jeune âge et le manque à gagner des étudiants en font des gens à faible revenu. Même temporaire, cette situation doit être gardée à l'esprit.

La contribution des étudiants au financement de l'enseignement universitaire doit être significative, mais pas exclusive. Divers arguments appuient l'idée d'un financement partagé du coût de l'enseignement universitaire : multiplicité des produits, effets externes, mobilité sociale, ... Les étudiants assument déjà une part non négligeable du fardeau, ne serait-ce que par le manque à gagner entraîné par le temps qu'ils consacrent à leurs études.

Cette part paraît moindre quand on procède à des comparaisons dans l'espace ou le temps. Les droits de scolarité sont beaucoup plus faibles au Québec que dans les autres provinces canadiennes et les États américains. La faiblesse de la contribution des étudiants est attribuable à un rêve qui hésite parfois à dire son nom, celui de la gratuité scolaire, entendue au sens de droits de scolarité nuls, et qui emprunte la voie détournée du gel des droits de scolarité et de l'inflation. Puisque des droits de scolarité plus faibles se répercutent sur les subventions publiques et la fiscalité, le couple droits de scolarité faibles et impôts sur le revenu élevés est de nature à engendrer, à terme, des problèmes si les barrières linguistiques ou les attachements culturels sont faibles. Si les étudiants ont avantage à acquérir leur formation au Québec, une fois diplômés, ils ont avantage à travailler ailleurs.

Nonobstant les arguments en faveur d'une contribution importante et de l'*augmentation* de la part des étudiants dans le fardeau du coût de leurs études, il faut s'interroger sur l'effet des droits de scolarité sur la fréquentation et ainsi, l'accessibilité des études. L'élasticité de la demande d'éducation est faible, mais elle n'est pas nulle. Une part de cette réaction n'est pas à déplorer, reflétant tout bonnement la volonté des étudiants d'utiliser plus efficacement les ressources qu'ils paient plus cher. Plus important que le constat de la faible sensibilité au prix est celui de sa variabilité, notamment selon l'origine sociale : l'élasticité est plus forte en milieu défavorisé.

Cette variabilité fournit la principale justification à la modulation de la contribution publique si l'objectif prioritaire est l'accessibilité. L'objectif de la mobilité sociale ne fait qu'ajouter à l'argument. Cette modulation peut prendre plusieurs formes. Même si la modulation générale *des droits de scolarité* selon l'origine paraît problématique, d'autres moyens indirects

de parvenir au résultat souhaité existent. Ainsi, les droits de scolarité pourraient varier selon la filière d'études et mieux refléter non pas tant les avantages que les coûts directs des études, ou encore accompagner le recours à un *numerus clausus*.

Le transfert de la subvention générale aux établissements vers l'aide financière, plus sélective, aux étudiants est une autre forme. En fait, l'augmentation des droits de scolarité n'est acceptable que si le calcul de l'aide financière aux étudiants en tient compte. Les gouvernements ont à leur disposition plusieurs instruments de financement. Il est temps de les considérer.

4. Une troisième question : Quelle forme donner à la contribution publique?

Dans notre réponse à la deuxième question, nous avons supposé que le principal instrument des gouvernements était la subvention publique aux établissements, dont un effet important est la réduction des droits de scolarité. Mais le financement public ne se limite pas à cette subvention. C'est tant mieux car les droits de scolarité ne sont pas un instrument toujours adapté à des situations particulières, ainsi qu'il a été constaté quand a été évoquée la possibilité de les moduler selon l'origine sociale.

On a montré à l'alinéa 1.15) les diverses formes que peut revêtir le financement public de l'enseignement universitaire : subventions aux producteurs, générales ou favorisant des activités particulières, aide aux étudiants, aide à leurs proches, dépenses fiscales, ... La diversité des produits et des objectifs suggère l'avantage d'avoir à sa disposition un grand nombre d'instruments. Quels instruments utiliser alors? Des choix sont à faire : dans la vie on ne peut tout avoir et les gouvernements non plus ne peuvent tout faire.

4.1 Aider les producteurs ou les usagers?

Le premier arbitrage à faire est entre l'aide aux offreurs (établissements, professeurs, ...) ou aux demandeurs (étudiants, parents, ...). Dans les deux cas le résultat final devrait être l'allègement du fardeau privé et plus d'enseignement universitaire. Au-delà de cet effet général, rien ne dit que les résultats seront identiques.

Certains développements du tournant de l'an 2000 permettent de l'illustrer. La réorientation de l'intervention fédérale vers les usagers plutôt que les établissements (transferts aux provinces), a fait en sorte que la demande d'enseignement universitaire a augmenté plus rapidement que l'offre. Dans une telle situation, on s'attend à ce que le prix, c'est-à-dire les droits de scolarité, augmente. Les droits ont augmenté significativement au cours des quinze dernières années au Canada. Mais même si le système d'enseignement a été soumis aux mêmes pressions au Québec qu'ailleurs (aide financière plus généreuse aux étudiants, programme d'épargne-études, diminution du transfert canadien en matière de programmes sociaux, ...), les droits de scolarité y ont été gardés constants du milieu des années 1990 au milieu des années 2000. On devine les tensions engendrées par les choix contradictoires des deux sociétés.

Par ailleurs, pour reprendre l'adage, « Money sticks where it hits. » : les bénéficiaires les plus directs de l'intervention jouissent de la discrétion dans l'affectation initiale de l'aide obtenue. Si le financement emprunte la voie des établissements, il faut tenir compte de ce que l'on y trouve une multitude d'activités, de produits et d'objectifs et que s'y rencontrent de nombreux acteurs aux finalités parfois divergentes : administrateurs, professeurs, autre personnel, étudiants, ... La subvention peut servir à la recherche et à divers services à la

collectivité, en plus de l'enseignement ; pour ce qui est de l'enseignement, elle peut permettre d'accroître le nombre d'étudiants mais aussi enrichir les formations, en augmentant ou améliorant les ressources scolaires ; elle peut engendrer des rentes en améliorant la qualité de vie des divers acteurs ; ...

L'arbitrage entre ces finalités dépend de la répartition des pouvoirs à l'intérieur des établissements. Nombreux sont ceux qui affirment qu'en dernier ressort les professeurs sont en bonne position pour profiter de la marge de manœuvre engendrée par le financement public des établissements : souvent les finalités de l'université paraissent imprécises, la liberté académique est une valeur acceptée de la plupart, l'autogestion est un mode de fonctionnement idéal, si ce n'est pratiqué, les étudiants passent et les professeurs restent, quand ils ne deviennent pas administrateurs universitaires, ... Quelques travaux plus empiriques suggèrent que ce pouvoir des professeurs mène à favoriser la recherche et dans une moindre mesure, l'enseignement aux cycles supérieurs. C'est bien là une source de malentendu dans les universités : alors que la base du financement général est l'enseignement, l'activité privilégiée est la recherche.

Voilà pourquoi plusieurs ont suggéré le recours à des contre-pouvoirs dans les universités. Diverses mesures peuvent être considérées : reddition plus serrée, exigeante ou significative des comptes au gouvernement, renforcement des pouvoirs de l'administration, ... On revient sur ce sujet à l'alinéa suivant.

Plutôt que dans les bureaux du ministre ou du recteur, ces contre-pouvoirs pourraient se trouver chez les étudiants. Transférer une part du financement vers les étudiants pourrait engendrer une plus grande compétition entre les établissements, à la recherche d'un nombre plus élevé d'étudiants, et accroître l'importance de l'enseignement et des étudiants, désireux d'en avoir pour leur argent, même s'ils sont, eux aussi, motivés par des considérations privées et que les études ne sont pas le seul facteur de leur bien-être.

Ce transfert soulève donc bien des débats. Certains y voient le danger de la détérioration de la qualité de l'enseignement, entraînée par le relâchement des exigences scolaires. Ainsi, les professeurs ne seraient prêts à assurer le bien-être de la collectivité que si on leur donnait les pleins pouvoirs! Pour tout dire, faute d'études empiriques sur le sujet, le débat ne peut être qu'idéologique : peut-on faire confiance aux étudiants? Si l'éducation est apprentissage de la liberté, la conscience, la responsabilité et la science, toutes ces choses sont-elles déjà latentes chez les étudiants ou éclosent-elles soudainement, à la toute fin, lors de la remise du diplôme?

4.2 Subventionner les activités générales ou spécifiques des établissements?

En faveur de la subvention aux établissements, il est parfois avancé qu'il est plus facile de contrôler sept (ou dix-sept) établissements que 200 000 étudiants, mais c'est supposer que l'on ne demandera pas plus à l'établissement qu'à l'étudiant. Dans le cas de cette subvention, l'étape suivante est de décider dans quelle mesure l'autonomie des établissements est respectée dans la

détermination des produits, des activités, des modes de production, bref dans l'usage qui sera fait de la subvention.

Le financement des établissements peut être une source de frustration pour le bailleur de fonds. L'utilisation qui est faite des fonds et ainsi, les résultats paraissent incertains, compte tenu du nombre d'acteurs, de produits et d'objectifs.⁵⁰ En conséquence, les gouvernements sont tentés d'assortir leur subvention de conditions. Un exemple est le financement ciblé. Le MELS a emprunté cette voie : les ajustements spécifiques occupent une part de plus en plus grande des règles budgétaires. Les contrôles et la reddition des comptes sont un autre exemple. Cela a mené au début des années 2000 aux contrats de performance, par lesquels les gouvernements en savent davantage sur les objectifs des établissements, les moyens d'y parvenir et les résultats. L'intervention accrue du gouvernement fédéral par le biais de ses grands conseils subventionnaires, ses chaires de recherche et sa Fondation canadienne pour l'innovation a aussi eu pour effet de réorienter les activités des universités vers la recherche.

Ces réactions des gouvernements sont compréhensibles, vu l'ampleur de leur effort. Cela dit, l'ingérence des gouvernements ne va pas sans poser quelques problèmes. Comme l'a montré il y a bien longtemps Bélanger (1977)⁵¹, il faut tenir compte de l'information asymétrique et des comportements opportunistes qu'elle engendre. Les processus de production sont complexes, divers et souvent marqués par des idiosyncrasies. Il faut certes s'assurer que les fonds soient affectés là où il est prévu, mais les contrôles tatillons de l'utilisation des ressources supposent, à tort, que l'on connaît mieux les modes de production dans les ministères que sur le terrain ou qu'il n'y en a qu'un seul, ce qui laisse peu de place à l'innovation. Les contrôles risquent de mettre en péril l'autonomie, qui semble bien présente dans les systèmes d'enseignement universitaire les plus performants.

La référence aux produits ou aux résultats paraît préférable. Mais l'accord sur la valeur des divers produits n'est pas facile à réaliser et la qualité est une dimension bien imprécise. Les comportements opportunistes auxquels peut donner naissance l'asymétrie d'information guettent ici aussi. La plus grande générosité du financement des étudiants dans un secteur incite les établissements à y inscrire des étudiants existants, en même temps qu'à en attirer d'autres; la prime associée à l'attribution d'un grade universitaire peut rendre celle-ci plus libérale; ...

Par ailleurs, les ajustements du mode de financement sont eux-mêmes endogènes. Ils peuvent certes refléter les préférences du bailleur de fonds quant aux objectifs de l'enseignement universitaire mais ils sont politiques, souvent le résultat de négociations avec l'ensemble des

⁵⁰ Récemment, une équipe de professeurs déplorait non pas tant la pénurie de fonds dans les universités que leur mauvaise affectation : l'augmentation des fonds aurait servi à l'embauche non pas de professeurs, mais d'administrateurs et chargés de cours. (Voir Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (2008), *Financement des universités : Investir dans le corps professoral.*) http://fqppu.org/assets/files/themes/financement/financement_universites_investir_corps_professoral_avril_2008.pdf

⁵¹ Voir Bélanger, G. (1977), « L'université, organisme à but non lucratif », *Revue d'économie politique*, 87, 4, p.574-90.

établissements. À la recherche d'un consensus, le gouvernement est tenu de consentir des avantages à tous et chacun : frais indirects de recherche et soutien à l'enseignement médical pour les grandes universités de recherche, aide aux universités sises en région, aide au siège social de l'Université du Québec, soutien aux familles du génie et de l'administration, ...

4.3 Aider les étudiants ou leurs parents?

Une des difficultés de la subvention aux établissements est son peu de flexibilité, déplorable quand il est reconnu que tous ne sont pas également sensibles au prix. D'où l'intérêt de verser l'aide directement aux usagers, c'est-à-dire aux étudiants et à leurs proches.

Divers aménagements sont possibles. Finnie, Usher et Vossensteyn (2004) évoquent trois modèles d'assistance pour les pays industrialisés⁵² : dans le premier modèle (Québec, Canada, États-Unis, Australie, Nouvelle-Zélande, Grande Bretagne, Japon), on concentre l'aide sur l'étudiant, tout en tenant compte de son milieu; dans le deuxième (Europe occidentale et continentale), on prend plutôt comme point de référence la famille d'origine de l'étudiant; dans le troisième (Europe du Nord), enfin, on considère l'étudiant sans référence à son milieu.

Plusieurs remettent en question l'aide apportée aux parents des étudiants. Même si elle n'a pas l'ampleur de ce qui est observé dans certains pays européens, cette aide n'est pas négligeable au Québec et au Canada, où elle prend principalement la forme d'avantages fiscaux directement consentis aux parents ou transférés des étudiants aux parents. Son importance s'est accrue récemment avec la mise sur pied de régimes d'épargne-études dans lesquels les gouvernements sont appelés à verser des sommes considérables au cours des prochaines années. Compte tenu de la propension à fréquenter l'université qui augmente avec l'origine sociale et de la propension à épargner qui augmente avec le revenu, cette dernière mesure est de nature à ajouter au caractère dégressif des effets distributifs du financement public de l'enseignement universitaire.

Le besoin de cohérence pourrait bien être la seule justification de cette mesure et des autres avantages fiscaux consentis aux parents. La preuve que de nombreux parents aident leurs enfants lors de la poursuite de leurs études à l'université sert en effet d'argument en faveur de la prise en compte des revenus ou de la richesse des parents dans le calcul de l'aide financière et de toute autre mesure favorisant la mobilité sociale. Le hic, c'est que la justification pourrait coûter plus cher que le programme à justifier!

⁵² Voir Finnie, R, A. Usher & H. Vossensteyn (2004), "Meeting the need : A New Architecture for Canada's Student Financial Aid System", IRPP, *Enjeux Publics*, vol. 5, no 4. <http://www.irpp.org/pm/archive/pmvol5no7.pdf>

4.4 Assister les usagers avec des mesures fiscales ou en espèces?

La question de l'aide aux étudiants ou à leurs parents est aussi liée à la forme que pourrait prendre la première. Des travaux de la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire montrent qu'au Canada, même si l'aide a été redirigée vers les usagers, l'aide aux usagers s'est déplacée, quant à elle, des mesures sélectives vers d'autres qui ne tiennent pas compte des besoins financiers des étudiants. Ainsi, au Canada l'aide universelle (dépenses fiscales, crédits d'impôt, régimes d'épargne-études, ...) aurait fini, au cours de l'année 2003-2004, par coûter plus cher au gouvernement que l'aide fondée sur les besoins (prêts et bourses).⁵³ Selon Berger et Parkin (2007), qui considèrent cinq programmes d'aide aux usagers canadiens (aide financière aux étudiants fondée sur les besoins, crédits d'impôt pour études, bourses d'excellence, soutien aux autochtones, subventions pour épargne-études), en 2006-2007 au Canada l'aide totale s'élevait à 7,1 milliards de dollars et 66 % de cette aide prenait la forme d'aide selon les besoins. Mais puisqu'elle est constituée en bonne partie de prêts, dont le coût pour les gouvernements est moindre que les sommes engagées, l'aide selon les besoins ne comptait que pour 40 % du coût de l'aide totale.⁵⁴

La situation est différente au Québec, où les bourses comptent pour une part plus importante de l'aide financière aux étudiants. Mais beaucoup de cette aide ne tient pas compte des ressources financières des parents et l'aide fiscale va bien au-delà du crédit d'impôt pour études.

On aura compris que même si les formes d'aide varient d'une province à l'autre, les dépenses fiscales et d'autres, comme les subventions pour l'épargne-études, sont importantes et souvent oubliées. Comme il a été dit, leur importance accrue tient en partie aux initiatives du gouvernement fédéral, qui ont forcé celui du Québec à s'ajuster. Ces dépenses sont aussi un champ d'analyse mal exploré. Il y a lieu de passer en revue les diverses mesures de façon à en saisir la valeur et surtout à en mesurer l'effet sur les objectifs d'accessibilité et de mobilité sociale. Il y a fort à parier que ce sont là des instruments peu adéquats. Selon Lemelin (1992a, 1992b) leurs effets redistributifs sont les plus dégressifs.

4.5 Des aides universelles ou sélectives?

Les gouvernements ne pouvant assumer la totalité du fardeau du coût des études, il y a lieu de s'interroger sur le caractère universel de leur intervention, d'autant plus que considérer les études universitaires comme un bien tutélaire ou un droit pose problème. Seule une minorité

⁵³ Voir *Le prix du savoir. L'accès à l'éducation et la situation financière des étudiants au Canada, troisième édition*, préparé par J. Berger, A. Motte & A. Parkin, Montréal, Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, 2007. http://www.millenniumscholarships.ca/images/Publications/POK07_f.pdf

⁵⁴ Voir Berger, J. & A. Parkin (2007), *Dix choses que vous devez savoir sur l'aide financière aux étudiants canadiens de niveau postsecondaire*, Note de recherche du millénaire no 7, Montréal, Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire. http://www.millenniumscholarships.ca/images/Publications/081022_Dix_choses_FR.pdf

fréquente l'université, ceux qui le font viennent de façon disproportionnée de milieu favorisé et, en plus, la valeur des ressources publiques dont bénéficient les étudiants est corrélée positivement avec l'origine sociale : les étudiants de milieu aisé fréquentent les filières les plus coûteuses et davantage subventionnées.⁵⁵

Il a été fait état de deux objectifs fondamentaux de l'intervention publique dans l'enseignement universitaire : l'accessibilité et la mobilité sociale. Le deuxième suggère des mesures sélectives, orientées vers les jeunes issus de milieu moins favorisé. Mais même si l'on ne retient que l'objectif de l'accessibilité, défini en fonction du nombre total d'étudiants, la sélectivité de l'intervention publique présente des avantages. Si l'objectif est de maximiser le nombre d'étudiants, que les fonds publics sont limités et que l'élasticité-prix est plus élevée en milieu moins favorisé, on obtiendra davantage de résultats avec des mesures sélectives, plutôt qu'universelles, en ciblant l'intervention sur les plus sensibles plutôt qu'en répartissant également les avantages sur l'ensemble des étudiants; davantage de gens au total poursuivront leurs études si, plutôt que d'être confrontés à un prix unique, ceux qui sont plus sensibles au prix font face à un prix plus faible et les autres, à un prix plus élevé. En prime, les premiers étant issus de milieu moins favorisé, on obtiendra une mobilité sociale plus grande.

D'où la pertinence de faire référence à l'origine sociale des étudiants. Si l'on se refuse à moduler dans cette perspective les droits de scolarité, le régime d'aide financière aux étudiants peut servir de substitut. Mais l'aide financière comporte un autre avantage : elle peut tenir compte des composantes du coût autres que les droits de scolarité. La référence aux ressources financières de l'étudiant et de ses proches est une caractéristique importante qui a amené bien des gens à suggérer le transfert, des établissements vers les étudiants, du financement public des études universitaires. L'aide financière aux étudiants est un instrument fort utile dans une politique mettant de l'avant les objectifs d'accessibilité et de mobilité sociale.

Il y a évidemment un prix à payer : pour ce faire, il faut sacrifier l'«universalité». Comme preuve de l'arbitrage entre des mesures universelles permettant de tenir bas les droits de scolarité et d'autres aidant directement les étudiants, on peut se référer à la tentative malheureuse du ministre de l'Éducation du Québec il y a quelques années de sabrer dans l'aide financière en transformant environ 105 millions de dollars de bourses en prêts, qui n'était qu'un moyen de respecter l'engagement du gel des droits de scolarité.

D'autres arbitrages pourraient être évoqués, notamment entre l'accessibilité et la qualité de la formation. Ainsi tout comme l'aide directe aux établissements peut être infléchie vers la recherche, l'aide financière aux étudiants pourrait être utilisée à des fins d'amélioration des conditions de vie immédiate des étudiants. Notons néanmoins que l'aide financière est un instrument flexible à plus d'un titre. Des éléments incitatifs peuvent être incorporés, comme la remise de 15 % de la dette consentie aux étudiants québécois qui ont reçu une bourse à chaque année de leurs études et qui les terminent dans les délais prévus.

⁵⁵ Voir le tableau 17.4, tiré de Lemelin, C. (1998), *L'économiste et l'éducation*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.

Mais la sélectivité peut-elle survivre à long terme?

4.6 La générosité ou l'accessibilité à l'aide financière?

Un problème auquel est confrontée la politique de l'aide financière dans la plupart des pays est la tendance à l'universalité de son accès, qui mène souvent, contrainte financière oblige, à la dilution de l'aide moyenne. Il existe un arbitrage entre l'accessibilité et la générosité de l'aide.

La tendance à l'universalité de l'accès à l'aide financière est une dérive à laquelle il n'est guère fait référence dans les débats, tant elle paraît normale. Un mécanisme important à l'œuvre est l'attribution du statut d'indépendance par rapport aux parents. Au Québec, ce statut peut être obtenu, entre autres, si l'on se marie, si l'on a quitté le système d'éducation pendant un certain temps ou si l'on a accumulé un certain nombre de crédits universitaires, ce qui avantage les étudiants inscrits dans les programmes de premier cycle en médecine et autres sciences paramédicales et en génie, dont on sait l'origine sociale. Cette tendance a emprunté une autre voie au Québec. Pour des raisons administratives, on en est venu à attribuer des prêts aux étudiants sans tenir compte des ressources financières personnelles ou de la contribution des parents. Tout cela vaut d'être souligné car les prêts sont fortement subventionnés.

En conséquence, l'aide financière aux étudiants est loin d'être réservée aux étudiants issus de milieu moins favorisé. Il en va de même dans le reste du Canada, où les règles d'attribution des prêts ressemblent à celles du Québec. Kapsalis (2006) montre qu'un pourcentage élevé d'étudiants dont les parents ont des revenus élevés obtient un prêt du Programme canadien de prêts aux étudiants.⁵⁶ La crainte que l'aide financière aux étudiants ait de moins en moins à voir avec les ressources financières des étudiants et de leurs proches est bien légitime. Quiconque cherche à trouver des fonds publics additionnels pour l'enseignement universitaire devrait explorer l'hypothèse du resserrement de l'accès à l'aide financière en maintenant le plus longtemps possible le lien avec la famille d'origine.

Une conséquence de l'accès plus facile à l'aide financière est, à terme, la diminution de sa valeur moyenne. Plusieurs étudiants se plaignent, bien évidemment, de la pitance de cigale que serait l'aide consentie aux étudiants. Des comparaisons parfois odieuses sont faites avec les bénéficiaires de l'aide sociale, comme si le caractère temporaire de la condition financière n'importait pas et la condition d'étudiant ne pouvait s'accommoder d'une certaine frugalité. Mais les récriminations des étudiants sont en partie fondées dans la mesure où ils sont des victimes, à revers, des mêmes politiques qui mènent au gel des droits de scolarité. À terme, la non indexation des dépenses des étudiants et des paramètres servant à définir les contributions des parents mène à des situations incongrues ou irréalistes et incitent même à la fraude.

⁵⁶ Voir Kapsalis, C. (2006), « Qui reçoit le prêt étudiant? », *L'emploi et le revenu en perspective*, vol. 7 no 6, Statistique Canada. http://cansim2.statcan.gc.ca/cgi-win/cnsmcgi.pgm?Lang=F&AS_Abst=75-001-X20061039134&ResultTemplate=/Stu-Etu/Stu-EtuAbst

4.7 L'aide financière sous forme de bourses ou de prêts et des prêts subventionnés ou pas?

L'aide financière est l'objet de multiples débats. L'un des paradoxes est qu'alors que les porte-parole étudiants déplorent fréquemment l'endettement étudiant, tout aussi fréquemment ils réclament l'élargissement de son accès. Par ailleurs, nombreux sont ceux qui se tournent vers les prêts étudiants pour mieux faire accepter d'autres réformes, comme l'instauration ou l'augmentation significative des droits de scolarité.

Tout cela met sur le tapis la question de la composition de l'aide financière aux étudiants, faite au Québec de prêts et de bourses d'études, le remboursement étant le critère de distinction. Pour plusieurs, les prêts étudiants impliquent la prise en charge par les étudiants du fardeau du coût de leurs études. Ce n'est qu'en partie vrai car les prêts aux étudiants sont subventionnés, si subventionnés qu'ils doivent être considérés dans une bonne mesure comme des bourses.

Les prêts aux étudiants coûtent cher aux gouvernements. Au Québec et au Canada, les gouvernements paient l'intérêt sur les prêts au profit des étudiants pendant les études, consentent parfois des remises à la fin de l'année scolaire ou des études, et assurent eux-mêmes le remboursement de ces prêts en cas de défaut de paiement. Le coût est en fonction de plusieurs éléments, dont le taux d'intérêt et les frais administratifs. On trouve souvent au Canada la valeur de « 30 ou 40 cents » comme coût total pour les gouvernements de chaque dollar prêté à un étudiant.⁵⁷ Le Québec et le Canada ne constituent pas des exceptions : là où l'on met sur pied des systèmes de prêts aux étudiants, ces prêts sont rarement remboursés dans leur intégralité, principal et intérêts; dans certains pays, rongés par l'inflation et perclus de problèmes administratifs, il serait même, nous dit-on, moins coûteux de verser des bourses plutôt que des prêts!

La distinction incomplète entre les bourses et les prêts tient en bonne partie à la diversité des objectifs de l'aide financière aux étudiants. Celle-ci est considérée par plusieurs comme une mesure compensatoire, visant à contrer les effets de la faiblesse des ressources de la famille d'origine. Mais pour d'autres, enclins à considérer les étudiants comme indépendants de leur famille d'origine, elle prend plutôt comme point de départ le coût élevé des études et le fonctionnement biaisé des marchés financiers, à l'encontre de l'investissement en capital humain. On aura remarqué le rôle clé de l'origine sociale dans la distinction de ces deux objectifs. Dans le premier cas, on invoque la faiblesse de la contribution familiale pour fonder le financement public, alors que dans le deuxième, on met plutôt en question les liens unissant

⁵⁷ Ce chiffre est cité à la page 17 par Berger, J. et A. Parkin (2007). (Voir Berger, J. et A. Parkin (2007), *Dix choses que vous devez savoir sur l'aide financière aux étudiants canadiens de niveau postsecondaire*, Note de recherche du millénaire no 7, Montréal, Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire.) http://www.millenniumscholarships.ca/images/Publications/081022_Dix_choses_FR.pdf

étudiants et famille d'origine et suggère le caractère incertain de la contribution parentale pour supposer ou souhaiter un statut d'indépendance pour les étudiants.

Ces deux objectifs paraissent tout aussi légitimes l'un que l'autre. On peut néanmoins se demander s'il n'y aurait pas lieu de mieux les distinguer.⁵⁸ L'objectif de la mobilité sociale et l'argument des effets externes suggèrent la prise en charge par les gouvernements d'une part du fardeau du coût des études. Il n'en va pas de même pour l'argument de la contrainte de liquidité, du mauvais fonctionnement des marchés financiers et de la difficulté de financer l'investissement en capital humain. Dans ce cas, l'intervention publique pourrait se limiter à la substitution, ou l'appui, des gouvernements aux institutions financières.

C'est ainsi que l'on pourrait justifier l'élargissement de l'accès aux prêts, mais à des prêts consentis à des conditions telles qu'elles n'entraînent pas un fardeau supplémentaire pour les gouvernements et ainsi, l'ensemble des contribuables. Auraient accès à ces prêts les étudiants qui sont considérés comme indépendants de leur famille d'origine à cause de leur âge, leur statut marital, leur niveau d'études ou d'autres raisons légitimes, ainsi que, possiblement, les étudiants dont les parents ne veulent pas contribuer au coût de leurs études et qui renoncent ainsi aux divers privilèges, fiscaux ou autres, qui sont prévus.

L'on pourrait ainsi penser à un système intégré d'aide financière à trois étages. Les besoins financiers pourraient mener d'abord à un prêt avec intérêt, entièrement remboursable⁵⁹, remplaçable en partie ou en totalité par un prêt subventionné, lui-même remplaçable en partie ou en totalité par une bourse, les deux remplacements étant sélectifs et tenant compte des ressources financières de l'étudiant et de ses proches.

Cette façon de procéder a l'avantage de distinguer deux intentions : la réduction du fardeau privé des études et la correction du mauvais fonctionnement des marchés financiers. Seule la première conduit à la bourse et à la subvention du prêt. Que les prêts sur lesquels débouche la deuxième intention ne soient pas subventionnés n'enlève rien à leur importance. Ce retour aux caractéristiques de base des prêts présente l'avantage de modifier l'arbitrage entre l'accès et la valeur de l'aide dans le sens d'une plus grande efficacité, de dissiper des malentendus où l'on a parfois l'impression que les bénéficiaires mordent la main de ceux qui les aident et de voir plus clair dans les débats sur les programmes de prêts remboursables en proportion du revenu.

4.8 Le remboursement des prêts étudiants

On s'interroge depuis longtemps sur les systèmes d'aide financière aux étudiants et plus particulièrement sur les problèmes liés à l'endettement et aux difficultés de remboursement.

⁵⁸ Voir Schaafsma, J. (1990), « The Canadian student loans program : time for revision », *Revue canadienne de l'enseignement supérieur*, 20, 1, p. 7-20.

⁵⁹ Le remboursement pourrait être collectif, plutôt qu'individuel, ainsi qu'il sera mentionné plus bas, quand on abordera la question des programmes de prêts remboursables en proportion du revenu.

C'est ainsi qu'a été discutée à plusieurs reprises la proposition d'instaurer un programme de prêts remboursables en proportion du revenu ou un impôt postuniversitaire.⁶⁰

Le caractère subventionné ou non des prêts devrait se trouver au cœur des discussions afin de dissiper tout malentendu. L'idée des prêts remboursables en proportion du revenu remonte, au moins, à Milton Friedman (1962)⁶¹, pour qui la meilleure justification de l'intervention publique dans l'enseignement *postsecondaire* est le mauvais fonctionnement des marchés financiers. Pour pallier cette difficulté il propose d'instaurer un système de prêts aux étudiants, remboursables en proportion des gains futurs obtenus grâce à leurs études et gérés en collaboration avec le fisc. Un tel système favoriserait l'investissement en capital humain en donnant accès aux fonds nécessaires à son financement et aussi, en atténuant chez les étudiants les effets de l'incertitude liée à la réussite des études et au succès professionnel futur. Le remboursement en proportion du revenu peut en effet être vu comme une assurance contre le risque de faible revenu.

C'est à un véritable système de mise en commun du risque que pense Friedman. Mais cette mise en commun a des limites, constituées par le bassin des emprunteurs. Dans la mesure où les étudiants qui réussiront moins bien ne rembourseront pas tout leur prêt, ceux qui réussiront mieux rembourseront plus que leur prêt. En d'autres mots il doit y avoir autofinancement : au total l'ensemble des étudiants-emprunteurs remboursera la totalité des emprunts, capital et intérêts, mais pas tous individuellement. Comme pour une assurance, à la fin du contrat les gagnants auront été ceux qui auront été victimes d'un sinistre, c'est-à-dire ceux dont les gains ne sont pas à la mesure des emprunts, et les perdants, ceux qui ont été épargnés, c'est-à-dire ceux dont les gains dépassent en proportion les emprunts. Tous y trouvent néanmoins leur compte, puisque l'emprunt et l'assurance qui l'accompagne ont favorisé l'accès aux études. Il ne s'agit pas tant, on l'aura compris, pour les gouvernements, ou les contribuables qui sont derrière eux, d'assumer le coût des mauvais risques que de faciliter l'accès aux ressources financières et d'atténuer certains effets du risque en mettant ces risques en commun.

Le mot-clé est « autofinancement » : les prêts ne sont pas subventionnés. Le coût est pris en charge par les étudiants, tant et si bien que l'on peut même imaginer l'élargissement de l'accès.

⁶⁰ Voir, parmi d'autres, Montmarquette, C. (2006), *Le Remboursement Proportionnel au Revenu (RPR), Un système pour les prêts d'études alliant efficacité et accessibilité*, Montréal, CIRANO,

<http://www.cirano.qc.ca/pdf/publication/2006RP-08.pdf>

Conseil supérieur de l'éducation (2001), *Le partage de risque et le remboursement proportionnel au revenu*, <http://www.cse.gouv.qc.ca/fichiers/documents/publications/ccafe/cafe2009.pdf>

et Fédération étudiante universitaire du Québec (2004), *L'impôt postuniversitaire comme modèle alternatif de contribution étudiante*, Montréal, FEUQ. <http://www.greg.ouifeuq.org/sites/default/files/CAU%20-%20Vikander%20-%20rech%20-%200405%20-%20impotpostuniv.pdf>

⁶¹ Voir Friedman, M. (1962), « The role of government in education », in *Capitalism and Freedom*, Chicago, The University of Chicago Press.

Tel n'est pas toujours le système qu'ont à l'esprit plusieurs tenants d'un système de prêts remboursables en proportion du revenu. Voilà qui pourrait expliquer les hésitations de plusieurs autres à le mettre en place. C'est que des modalités de fonctionnement particulières pourraient rendre très coûteux pour le gouvernement un système de prêts remboursables en proportion du revenu. On sous-estime généralement le coût des propositions d'instaurer un tel régime.⁶²

Plus encore, dans l'hypothèse de l'autofinancement, on peut se demander si ce système serait viable. L'idée est, on l'a dit, indissociable de celle de l'assurance. Mais l'assurance engendre des problèmes de risque moral et d'anti-sélection. Le remboursement pourrait ajouter beaucoup au taux d'imposition des gains et modifier les comportements (travail, migration, ...). Parce que les risques ne sont pas les mêmes chez tous les étudiants, ne pourraient bien, finalement, adhérer au système, s'il n'était pas obligatoire, que ceux qui constituent de mauvais risques. Les étudiants n'ont pas tous les mêmes attentes de gains : les étudiants inscrits en médecine se doutent bien que leurs gains seront, en moyenne, plus élevés que ceux qui poursuivent des études en anthropologie. Entend-on placer tous ces étudiants dans le même système? La solidarité a parfois des limites.

Ce qu'ont à l'esprit plusieurs tenants d'un programme de prêts remboursables en proportion du revenu est différent. Il y a tout lieu de croire que dans leurs propositions, par exemple, les prêts ne portent pas intérêt pendant les études et que les étudiants ne sont responsables que de leur propre emprunt. Ainsi les étudiants ne seraient pas disposés à rembourser collectivement le coût total de leurs études, quand ils en auront les moyens, mais individuellement le coût individuel de leurs études, *s'ils* en ont les moyens. La solidarité n'a qu'un temps. On imagine l'explosion des coûts quand on comprend que l'accès de ce programme pourrait aussi être généralisé.

Voilà pourquoi se pose la question de la coexistence de deux systèmes de prêts, l'actuel et un autre, où les prêts remboursables en proportion du revenu ne seraient pas subventionnés. L'on retombe encore une fois sur l'arbitrage entre générosité et accessibilité. Le remplacement du système d'aide financière actuel par un système de prêts remboursables en proportion du revenu risque de faire bien des perdants, avant tout chez ceux qui, à cause de leurs plus grands besoins financiers, ont déjà accès au système actuel. On connaît leur position sociale.

L'instauration d'un système de prêts remboursables en proportion du revenu exige que l'on réponde à une multitude d'autres questions qui visent à donner corps à des propositions parfois fort imprécises.⁶³ Plusieurs modalités restent à définir et de nombreux paramètres, à fixer. En plus du revenu, le remboursement est-il proportionnel au montant emprunté? Y a-t-il une limite au remboursement? Y a-t-il une période au-delà de laquelle on est libéré de sa dette? Quelle est la base du remboursement (le supplément de gains, les gains, le revenu total ...)? ...

⁶² Voir Krueger, A.B. et W.G. Bowen (1993), « Policy watch : Income contingent college loans », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 7, no 3, p. 193-201.

⁶³ Voir Caron, G., *Des programmes de prêts aux étudiants remboursables selon le revenu : une perspective québécoise*, mémoire de maîtrise, Département des sciences économiques, Université du Québec à Montréal, 2001.
<http://www.irec.net/rechercheaffiche.php3?261>

Ne pas répondre à ces questions et à bien d'autres, c'est s'exposer à de cruelles surprises. Il n'est même pas assuré que dans un système simple, réunissant tous les emprunteurs, ceux qui tireront profit des effets distributifs seront ceux qui gagneront peu : ceux qui poursuivent de très longues études pourraient en effet être d'importants gagnants. Ici comme ailleurs, l'enfer est pavé de bonnes intentions et le diable se cache dans les détails.

4.9 Que retenir?

Que dégager de cet examen des diverses formes du financement public de l'enseignement universitaire?

On notera d'abord leur grand nombre, ce qui signifie que les gouvernements jouissent de quelques degrés de liberté dans l'élaboration de leur politique de financement, qui ne saurait se résumer à déterminer le niveau de l'effort de la société et fixer leur propre effort : les gouvernements ont aussi le choix de doser les mesures plus spécifiques et ils peuvent remplacer les unes par les autres. Le hic, c'est qu'en même temps on tend à sous-estimer l'effort public, ... jusqu'à ce que soit évoquée la possibilité de réduire ou abolir une mesure particulière. C'est aussi, quand on est en présence de deux paliers de gouvernement, que peuvent apparaître des incohérences ou des tensions. Ainsi au tournant des années 2000 le gouvernement fédéral a modifié significativement son intervention en réduisant ses transferts aux provinces, qui sont à la source des subventions aux établissements, et en augmentant son aide aux usagers et à leurs proches (bourses d'études du millénaire, dépenses fiscales, épargne-études, ...). Tout cela s'est traduit par la diminution de l'offre et l'augmentation de la demande. Dans une telle situation, l'économiste s'attend à l'augmentation du prix. Contentons nous de noter que le tournant des années 2000 est au Québec une période de gel des droits de scolarité.

Si en général toutes les mesures d'aide aux producteurs ou aux usagers ont pour conséquence générale d'augmenter les activités universitaires, elles diffèrent par d'autres effets. La substitution d'une mesure à une autre modifie la répartition des pouvoirs entre les différents acteurs et les bénéficiaires les plus directs parviennent souvent à affecter les ressources de façon à mieux refléter leurs préférences personnelles.

L'aide aux usagers possède des avantages par rapport à l'aide aux producteurs; elle est un instrument flexible et se prête plus facilement à la modulation. L'aide financière aux étudiants possède aussi des avantages par rapport à l'aide aux parents, tout comme l'aide en espèces par rapport à l'aide fiscale. Ces avantages s'expriment tant en termes de fréquentation que de mobilité sociale. Dans bien des cas, ils viennent du ciblage plus précis des bénéficiaires, plus particulièrement de ceux qui sont davantage sensibles au prix. Bref, la sélectivité est une vertu.

Cela dit, l'aide totale des gouvernements ne tend pas à devenir plus sélective avec le temps, bien au contraire. Ainsi, d'une modification à l'autre, l'aide financière est devenue moins réservée aux étudiants les plus démunis. Sous l'influence du gouvernement fédéral, l'aide aux

parents a pris plus d'importance. Le maintien de ces tendances risque de se répercuter, à terme, sur le niveau moyen de l'aide, transformée en pitance de cigale.

Si l'aide financière aux étudiants possède à nos yeux divers avantages en termes d'accessibilité, il ne faudrait pas oublier qu'une justification importante de l'intervention publique dans l'enseignement supérieur tient au mauvais fonctionnement des marchés financiers. Cette justification diffère des autres dans la mesure où elle suggère une intervention d'un type différent : il ne s'agit pas tant de réduire le fardeau privé du coût des études, en subventionnant les prêts consentis aux étudiants, que de rendre ces prêts possibles, à des conditions raisonnables. Ainsi, il y aurait lieu de distinguer diverses mesures sous la grande rubrique de l'aide financière aux étudiants : bourses d'études, prêts subventionnés et prêts non subventionnés. Outre que de rappeler qu'une des principales raisons d'intervention publique dans l'enseignement supérieur est la correction du mauvais fonctionnement des marchés financiers, cette distinction et l'abandon dans certains cas de la subvention des prêts pourraient jeter un nouvel éclairage dans tout le débat sur l'instauration d'un système de prêts remboursables en proportion du revenu ou d'impôt postuniversitaire. Ils pourraient aussi assurer le réalisme des modes de vie impliqués par le niveau de l'aide.

5. Conclusion

Que conclure de cette perspective des problèmes liés au financement public de l'enseignement universitaire? Il est d'usage suite à une telle opération de jouer les gérants d'estrade et de procéder à des recommandations. Nous avouons avoir hésité à nous prêter à ce jeu. Par tempérament nous ne sommes pas l'économiste manchot dont rêvait le président américain Harry Truman.⁶⁴ C'est aussi que dans ce texte nous avons ratissé large. Le débat autour du rapport du Comité conjoint de la CRÉPUQ sur le niveau du financement des universités dure depuis sa parution en 2002 et n'est pas en voie de s'éteindre. Ce rapport ne faisait que reprendre, à l'aide d'une nouvelle méthodologie, une discussion sur le financement comparé des universités qui remonte à on ne sait plus quand. De la même façon les premières propositions d'instauration d'un système de prêts aux étudiants remboursables en proportion du revenu datent au moins de la fin des années 1970 au Québec et on ne compte plus le nombre de rapports sur le sujet. On n'en sait guère plus aujourd'hui sur les caractéristiques fondamentales de ce système.

Aucun expert ne saurait prétendre avoir le mot final sur l'ensemble des questions traitées dans ce rapport. Cela dit, certaines conclusions paraissent plus solides et ce sont celles-ci que nous souhaitons mettre en relief. Pour les fins de la présentation nous les rassemblons autour des trois questions que l'on sait.

4.2 Combien dépenser?

Les lecteurs intéressés à la question du financement de l'enseignement universitaire, qui sont souvent les bénéficiaires les plus directs des dépenses, attendent avec impatience, tout comme à la lecture du discours sur le budget, le moment de savoir s'il y en aura davantage. L'éducation est une activité noble et profitable tant pour la société que pour les étudiants qui l'acquièrent. En ce sens, dépenser dans ce secteur n'a rien de scandaleux, d'autant plus que les taux de rendement paraissent dans l'ensemble satisfaisants. Mais la société québécoise fait déjà beaucoup. L'indicateur d'effort en éducation est au Québec l'un des plus élevés au monde. À notre connaissance jamais ce constat n'a été contesté; tout au plus est-il passé sous silence.

Les débats ont plutôt porté ces dernières années sur l'un des facteurs de l'indicateur d'effort : les dépenses par étudiant. Dépendant de choix méthodologiques fragiles, l'issue de ces débats est encore aujourd'hui incertaine. On a raison d'attirer l'attention sur la composition différente des effectifs étudiants québécois, mais des différences restent à valider : le financement public selon le secteur engendre des comportements opportunistes menant à ranger

⁶⁴ Agacé par l'habitude des économistes de recourir à la formule « on the one hand / on the other hand », le président américain, dit-on, a réclamé un jour qu'on lui présentât « a one handed economist ».

des étudiants dans des filières coûteuses; la plus grande proportion des étudiants aux cycles supérieurs est plus compréhensible. Par ailleurs, compte tenu de la forte complémentarité des activités d'enseignement et de recherche à ces niveaux, les dépenses de recherche devraient être prises en compte dans les comparaisons de dépenses par étudiant. Il faut aussi se demander dans quelle mesure les niveaux de vie, les pouvoirs d'achat et les indices de prix inférieurs du Québec sont cohérents avec l'idéal de dépenses par étudiant semblables, même si l'abonnement aux périodiques et l'achat des livres entraînent la même dépense d'une province à l'autre. Enfin, notons que le débat sur les dépenses par étudiant a occulté toute discussion sur la fréquentation universitaire qui, quant à elle, n'a rien à envier à celle du reste du Canada. Aussi sommes-nous enclin à recommander que si les étudiants souhaitent une formation appuyée sur davantage de ressources, ils en paient le coût.

C'est en effet une chose de constater que les dépenses par étudiant sont inférieures, c'en est une tout autre que de recommander que le gouvernement augmente sa contribution. Le long débat sur les dépenses par étudiant n'a guère porté sur la source du déficit, si déficit il y a : les droits de scolarité de beaucoup inférieurs au Québec. Nous ne connaissons pas d'étude qui conclut que ce déficit est attribuable, ne serait-ce que pour quelques cents, à la parcimonie du gouvernement québécois.

Bref, si la première question est entendue au sens de « Le gouvernement du Québec doit-il augmenter significativement ses dépenses d'enseignement universitaire? », notre réponse est : non.

4.2 Comment répartir le fardeau entre les principaux acteurs?

Tant à la lumière des avantages perçus que de la capacité de payer, il paraît normal de demander aux étudiants d'assumer une part importante du coût de leurs études. La référence à nos voisins de l'Amérique du nord suggère l'augmentation des droits de scolarité. Sans aller jusqu'à recommander que ces droits rejoignent la moyenne canadienne, choix de société distincte oblige, nous croyons que ces droits pourraient être augmentés de façon significative, d'un pourcentage allant de 50 à 100 %. Une fois cette augmentation des droits de scolarité réalisée, il faudrait assurer l'indexation de ceux-ci, ce qui éviterait à la société québécoise des drames de société engendrés par la nécessité de corriger de façon draconienne les effets cumulés de l'inflation.

L'argument le plus signifiant à l'encontre de cette idée est l'effet fâcheux sur la fréquentation scolaire. Rien dans notre texte ne devrait servir à appuyer l'idée de la diminution de l'accès aux études universitaires. Les analyses de l'élasticité de la demande d'enseignement universitaire montrent qu'elle est, somme toute, faible. Elles montrent aussi, et surtout, que l'élasticité varie selon l'origine et est plus élevée en milieu défavorisé. Paradoxalement, ce résultat peut appuyer l'augmentation des droits de scolarité. Si l'accessibilité est vraiment la priorité de la politique de financement de l'enseignement universitaire, l'objectif de la mobilité sociale ne faisant qu'ajouter à l'argument, la leçon principale à tirer des travaux sur l'élasticité de la demande est que la contribution des étudiants au coût de leurs études devrait être modulée,

moins élevée chez ceux qui sont plus sensibles au prix et plus élevée chez les autres. Une façon simple de moduler les droits est de procéder à leur augmentation générale et à leur diminution sélective dans un sous-groupe : les étudiants issus de milieu moins favorisé.

Il n'est pas sûr qu'une telle politique soit acceptable dans une société où discrimination est un « four (teen) letter word »! D'autres voies, plus indirectes, s'offrent, entre autres pour les gens préoccupés de rectitude politique. Ainsi, les droits de scolarité pourraient être modulés selon la filière. Tout autant que celle de l'augmentation des droits de scolarité, notre recommandation est celle de l'augmentation différenciée des droits de scolarité. Si nous recommandons l'augmentation des droits de scolarité, nous recommandons son augmentation plus importante dans certaines filières.

Cette modulation devrait tenir compte des divers rôles du prix : instrument d'affectation, indicateur de rareté et facteur de distribution. S'agissant de réduire l'effet sur la fréquentation, les droits pourraient être plus élevés, de façon générale, là où on l'on a recours à un *numerus clausus*. Par ailleurs, les droits de scolarité devraient refléter la rareté : tout comme les étudiants sont sensibles aux avantages privés de l'éducation, ils devraient être sensibles à son coût. Certains ont aussi suggéré que les droits reflètent les avantages de l'éducation, qui se répercutent sur le pouvoir d'achat. L'argument ne vaut que si l'on juge que le régime fiscal global ne suffit pas à la tâche. Nous croyons, quant à nous, que les droits de scolarité devraient refléter les coûts, plutôt que les avantages. Mais ce ne sont là que vétilles : la corrélation entre les coûts et les avantages pécuniaires est très élevée parmi les disciplines.

Cela dit, il reste qu'à cause de leur plus forte sensibilité au prix, il faut protéger les jeunes issus de milieu moins favorisé contre la hausse des droits de scolarité. C'est là un des rôles de l'aide financière aux étudiants. Notre recommandation de l'augmentation modulée des droits de scolarité n'a de sens que si ce programme continue à jouer ce rôle et que les paramètres servant à calculer cette aide restent les mêmes. En un sens, notre recommandation est aussi de transférer une part de l'effort public de la subvention générale aux établissements vers un groupe restreint d'utilisateurs.

5.3 Quelle forme donner à la contribution publique?

Il y a quelques années le gouvernement du Québec s'est lancé dans une opération de réforme du financement de l'enseignement universitaire, qui s'est soldée par un échec : afin de respecter son engagement de maintenir le gel des droits de scolarité, il a tenté de rogner sur l'aide financière aux étudiants, en substituant des prêts aux bourses. Cette tentative illustre bien, selon nous, ce qu'il ... ne faut pas faire. Si l'on souhaite augmenter la contribution des étudiants mieux vaut augmenter les droits de scolarité que de diminuer l'aide financière.

Le gouvernement a à sa disposition divers instruments, inégalement efficaces eu égard aux objectifs poursuivis. Il doit les utiliser tous, mais à des degrés divers. A la marge, nous préférons les mesures avantageant directement les usagers plutôt que les établissements. Bref, nous souhaitons le transfert partiel de l'effort public de celles-ci vers celles-là. Répétons que

notre recommandation de la hausse des droits de scolarité n'a de sens que si l'aide financière suit, que si les paramètres de calcul de cette aide restent les mêmes. La supériorité présumée de l'aide financière tient avant tout à sa flexibilité, à la possibilité de cibler l'effort sur ceux qui sont le plus sensibles au prix; la sélectivité est une vertu si l'on prend au sérieux l'objectif de l'accessibilité.

Toutes les mesures avantageant les usagers ne sont pas également efficaces. Ainsi, l'aide financière aux étudiants, à cause de sa sélectivité encore une fois, paraît plus susceptible d'accroître l'accès que les diverses mesures fiscales avantageant les étudiants et leurs proches. À la recherche de fonds permettant d'octroyer une aide financière plus généreuse, les gouvernements auraient profit à regarder du côté de ces dépenses fiscales. Si elle a réorienté les dépenses publiques vers l'aide aux usagers, la quête de visibilité du gouvernement fédéral a en même temps accru l'aide peu efficace aux parents des étudiants. Nous ne pouvons que déplorer cet effet.

La sélectivité des interventions publiques est souvent fragile. À terme, la tendance est à l'universalité de l'aide. Quitte à passer pour le roi Canut, qui se battait contre la marée, nous n'hésitons pas à inviter le gouvernement du Québec à se garder contre cette tendance, même s'il paraît difficile de revenir en arrière. Pour prendre un exemple concret, l'accès fort convoité au statut d'indépendance par rapport à la famille d'origine dans le système de prêts et bourses devrait être resserré et consenti avec parcimonie. Car l'élargissement de l'accès à l'aide financière a un prix à terme : la diminution de la valeur moyenne de l'aide. Cet arbitrage doit être gardé à l'esprit.

Une de nos propositions tranche cependant par son universalité. Le mauvais fonctionnement des marchés financiers, qui rend plus difficile l'investissement en capital humain qu'en capital physique, constitue l'une des justifications les mieux acceptées de l'intervention publique dans l'enseignement supérieur. Un rôle important des gouvernements est de faciliter l'emprunt à des fins d'études chez ceux qui ne disposent pas des ressources financières suffisantes. Mais l'accès au prêt n'implique pas la *subvention* du prêt. Ainsi il y a lieu de mieux distinguer dans l'aide financière trois formes d'aide : les bourses, les prêts subventionnés et les prêts ordinaires. Accorder aux étudiants des prêts ordinaires aurait un triple avantage. D'abord cela rendrait possible l'accès à l'aide financière à divers étudiants pour lesquels le système d'aide financière n'était pas prévu à l'origine, notamment ceux qui ne peuvent ou ne veulent profiter des ressources familiales, même si elles sont importantes. Ensuite, dans la mesure où diminuerait le nombre d'étudiants dont les prêts sont subventionnés, cela rendrait plus facile l'attribution d'une aide plus généreuse aux étudiants qui sont plus sensibles au prix. Enfin, les prêts non subventionnés pourraient relancer sur une autre base la sempiternelle discussion des prêts aux étudiants remboursables en proportion du revenu. Nous croyons en effet qu'un tel système de prêts, avec l'idée d'accès généralisé qui souvent l'accompagne, n'a de sens que s'il s'autofinance, ce qui revient à dire que les prêts ne sont pas subventionnés.

Résumons nos recommandations, qu'un lecteur distrait aurait pu échapper.

- 1- **Le gouvernement du Québec ne devrait pas augmenter de façon importante ses dépenses d'enseignement universitaire.**
- 2- **Si les étudiants souhaitent une formation appuyée sur davantage de ressources, qu'ils en paient le prix.**
- 3- **Les droits devraient être augmentés significativement, d'un pourcentage allant de 50 à 100 %.**
- 4- **Par la suite, les droits de scolarité devraient être indexés au coût de la vie.**
- 5- **L'augmentation des droits de scolarité devrait être différenciée selon la filière d'études.**
- 6- **Les critères de modulation devraient être l'existence d'un numerus clausus et le coût.**
- 7- **Nonobstant la hausse des droits de scolarité, les paramètres du calcul de l'aide aux étudiants devraient rester les mêmes et celle-ci, augmenter en conséquence.**
- 8- **L'aide financière aux étudiants devrait être favorisée plutôt que les dépenses fiscales avantageant les étudiants et leurs proches.**
- 9- **Le gouvernement devrait préserver le caractère sélectif de l'aide financière aux étudiants, de même que sa générosité et le réalisme des modes de vie qu'elle suppose.**
- 10- **Des prêts, non subventionnés, devraient être offerts aux étudiants.**
- 11- **Ces prêts devraient permettre de relancer le débat autour d'un système de prêts remboursables en proportion du revenu.**

Bibliographie

- Appleby, J., M. Fougère et M. Rouleau (2002), *Est-il financièrement rentable d'entreprendre des études postsecondaires au Canada?*, Ottawa, Développement des ressources humaines Canada <http://www.hrsdc.gc.ca/fra/sm/ps/rhdc/rpc/publications/recherche/2002-000150/SP-504-06-02F.pdf>
- Bélanger, G. (1977), « L'université, organisme à but non lucratif », *Revue d'économie politique*, 87, 4, p.574-90
- Bélanger, G., F. Vincent et P.A. Bouchard St Amant (2004), *L'enjeu des frais de scolarité au Québec : Argumentaire pour le maintien du gel des frais de scolarité*, Montréal, Fédération étudiante universitaire du Québec
<http://www.greg.ouifeuq.org/sites/default/files/CASP%20-%20Bouchard%20-%20arg%20-%20200405%20-%20geldesfrais.pdf>
- Berger, J. & A. Parkin (2007), *Dix choses que vous devez savoir sur l'aide financière aux étudiants canadiens de niveau postsecondaire*, Note de recherche du millénaire no 7, Montréal, Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire
http://www.millenniumscholarships.ca/images/Publications/081022_Dix_choses_FR.pdf
- Caron, G. (2001), *Des programmes de prêts aux étudiants remboursables selon le revenu : une perspective québécoise*, mémoire de maîtrise, Département des sciences économiques, Université du Québec à Montréal <http://www.irec.net/rechercheaffiche.php3?261>
- Conférence des recteurs et principaux des universités du Québec (2006), *Le système universitaire québécois : données et indicateurs*, Montréal, Conférence des recteurs et principaux des universités du Québec
<http://www.crepuq.qc.ca/IMG/pdf/indicateurs-2.pdf>
- Conférence des recteurs et principaux des universités du Québec (2002), *Le niveau des ressources de fonctionnement des universités québécoises : comparaisons aux autres universités canadiennes 1995-1996 à 2002-2003. Rapport du Comité conjoint CREPUQ-MEQ sur le niveau des ressources*, Montréal, Conférence des recteurs et principaux des universités du Québec <http://www.crepuq.qc.ca/documents/aaf/RapNivRessfinal.pdf>
- Conseil supérieur de l'éducation (2001), *Le partage de risque et le remboursement proportionnel au revenu*, Québec, Gouvernement du Québec
<http://www.cse.gouv.qc.ca/fichiers/documents/publications/ccafe/cafe2009.pdf>

- Conseil supérieur de l'éducation (2008), *Des acquis à préserver et des défis à relever pour les universités québécoises, Avis à la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport*, Québec, Gouvernement du Québec
<http://www.cse.gouv.qc.ca/fichiers/documents/publications/Avis/50-0462.pdf>
- Coulombe, S. & J.-F. Tremblay (2009), "Education, productivity and economic growth", *International Productivity Monitor*, no 18, printemps 2009
- Demers, M. (2007), « La dépense en éducation par rapport au produit intérieur brut (P.I.B.) en 2004 (comparaison entre le Québec et les pays de l'O.C.D.E.) », *Bulletin statistique de l'éducation*, no 35
http://www.mels.gouv.qc.ca/sections/publications/publications/SICA/DRSI/bulletin_35.pdf
- Fédération étudiante universitaire du Québec (2004), *L'impôt postuniversitaire comme modèle alternatif de contribution étudiante*, Montréal, Fédération étudiante universitaire du Québec
<http://www.greg.ouifeuq.org/sites/default/files/CAU%20-%20Vikander%20-%20rech%20-%20200405%20-%20impotpostuniv.pdf>
- Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (2008), *Financement des universités : Investir dans le corps professoral*, Montréal, Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université
http://fqppu.org/assets/files/themes/financement/financement_universites_investir_corps_professoral_avril_2008.pdf
- Finnie, R. (1999), *Earnings of university graduates in Canada by discipline. Fields of plenty, fields of lean. A cross-cohort longitudinal analysis of early labour market outcomes*, Ottawa, Ressources humaines et Développement des compétences Canada
<http://www.hrsdc.gc.ca/eng/cs/sp/hrsd/prc/publications/research/1999-000120/page02.shtml>
- Finnie, R. & A. Usher (2005), *Measuring the Quality of Post-secondary Education : Concepts, Current Practices and a Strategic Plan*, Research Report W/28, Ottawa, Canadian Policy Research Networks Inc. http://www.cprn.org/documents/35988_fr.pdf
- Finnie, R., A. Usher & H. Vossensteyn (2004), "Meeting the need : A New Architecture for Canada's Student Financial Aid System", IRPP, *Enjeux Publics*, vol. 5, no 4
<http://www.irpp.org/pm/archive/pmvol5no7.pdf>
- Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire (2007), *Le prix du savoir. L'accès à l'éducation et la situation financière des étudiants au Canada*, troisième édition, préparé par J. Berger, A. Motte & A. Parkin, Montréal, Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire http://www.millenniumscholarships.ca/images/Publications/POK07_f.pdf

- Friedman, M. (1962), « The role of government in education », in *Capitalism and Freedom*, Chicago, The University of Chicago Press
- Gouvernement du Canada, Statistique Canada (2009) *Indicateurs de l'éducation au Canada, une perspective internationale*, Ottawa, Statistique Canada, 2009
<http://www.statcan.gc.ca/pub/81-604-x/81-604-x2009001-fra.pdf>
- Gouvernement du Québec, ministère de l'Éducation du Loisir et du Sport (2007) *La relance à l'université, 2007. La situation d'emploi de personnes diplômées. Promotion 2005, situation en janvier 2007*, Québec, ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, Direction de la recherche, des statistiques et de l'information
<http://www.mels.gouv.qc.ca/Relance/Universite/RelUni.htm>
- Gouvernement du Québec, ministère de l'Éducation du Loisir et du Sport (2008) *Règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec pour l'année universitaire 2008-2009*, Québec, ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, Enseignement supérieur, Direction générale du financement et de l'équipement
http://www.mels.gouv.qc.ca/sections/publications/publications/Ens_Sup/Affaires_universitaires_collegiales/Ens_et_recherche_universitaires/Regl0809.pdf
- Gouvernement du Québec, ministère de l'Éducation du Loisir et du Sport (2009) *Indicateurs de l'éducation – Édition 2009*, Québec, ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport
http://www.mels.gouv.qc.ca/sections/indicateurs/pdf/IndicEdu2009_F1_02.pdf
- Hansen, J. (2006), *Rendement des études universitaires : Variations selon la discipline, la profession et le secteur d'emploi*, Ottawa, Ressources humaines et Développement social Canada <http://www.rhdcc.gc.ca/fra/sm/ps/rhdcc/pa/publications/sp-662-09-06/sp-662-09-06f.pdf>
- James, E. (1978), “Product mix and cost disaggregation : a reinterpretation of the economics of higher education”, *Journal of Human Resources*, vol. 13, no 2, p. 157-186
- Junor, S. & A. Usher (2002), *Le prix du savoir*, Montréal, Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire
http://www.millenniumscholarships.ca/images/Publications/prix_du_savoir_2002.pdf
- Kapsalis, C. (2006), « Qui reçoit le prêt étudiant? », *L'emploi et le revenu en perspective*, vol. 7, no 6, Statistique Canada http://cansim2.statcan.gc.ca/cgi-win/cnsmcgi.pgm?Lang=F&AS_Abst=75-001-X20061039134&ResultTemplate=/Stu-Etu/Stu-EtuAbst
- Krueger, A.B. et W.G. Bowen (1993), « Policy watch : Income contingent college loans », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 7, no 3, p. 193-201

- Laliberté, H. (1992), *L'impact des droits de scolarité sur la fréquentation universitaire*, mémoire de maîtrise, Montréal, Département de sciences économiques, Université du Québec à Montréal
- Lacroix, R. & M. Trahan (2007), *Le sous-financement des universités québécoises et une proposition de réinvestissement*, Montréal, CIRANO
<http://www.cirano.qc.ca/pdf/publication/2007DT-01.pdf>
- Lemelin, C. (1992a), « L'hétérogénéité de l'enseignement postsecondaire, la diversité de l'intervention publique et les effets redistributifs au Québec », *Revue canadienne d'enseignement supérieur*, vol. 22, no 12, p. 84-108
- Lemelin, C. (1992b), « Short-term redistributive effects of public financing of university education in Quebec », *Analyse de Politiques*, vol. 18, no 2, p. 176-188
- Lemelin, C. (1998), *L'économiste et l'éducation*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec
- Lemelin, C. (2007), *Prolégomènes à un débat sur le dégel des droits de scolarité*, présentation faite à l'ASDEQ de Québec, 26 avril 2007
<http://www.asdeq.org/activites/pdf/2007/Lemelin-26Avril2007.pdf>
- Mincer, J. (1974), *Schooling, experience and earnings*, New York, National Bureau of Economic Research
- Montmarquette, C. (2006), *Le Remboursement Proportionnel au Revenu (RPR), Un système pour les prêts d'études alliant efficacité et accessibilité*, Montréal, CIRANO
<http://www.cirano.qc.ca/pdf/publication/2006RP-08.pdf>
- Montmarquette, C., M. Meunier, J. Schaeffer & L. Thomas (2002), *Étude comparée sur la réussite universitaire Québec-Ontario pour la période 1994-1996, Rapport de projet*, Montréal, CIRANO <http://www.cirano.qc.ca/pdf/publication/2002RP-04.pdf>
- Moussaly-Sergieh, K. & F. Vaillancourt (2009), *Extra earning power : the financial returns to university education in Canada*, Institut C.D. Howe
http://www.cdhowe.org/pdf/ebrief_79.pdf
- Schaafsma, J. (1990), « The Canadian student loans program : time for revision », *Revue canadienne de l'enseignement supérieur*, 20, 1, p. 7-20

Vaillancourt, F. & S. Bourdeau-Primeau (2002), “The returns to university education in Canada, 1995 and 2000”, in Laidler, D. (ed.), *Renovating the ivory tower*, Toronto, C.D. Howe Institute, p. 215-240

Verry, D. & B. Davies (1976), *University costs and outputs*, New York, Elsevier

Vierstrate, V. (2007), *Les frais de scolarité, l'aide financière aux études et la fréquentation des établissements d'enseignement postsecondaire*, Québec, Gouvernement du Québec, ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport
http://www.mels.gouv.qc.ca/sections/modesFinancement/pdf/droits_scolarite.pdf

Annexes

Tableau 1 : Revenus des universités par fonds et par source, Québec et Canada, 1999-2000, ..., 2007-2008

REVENUS PAR FONDS (000 \$) --- 2007-2008				REVENUS PAR SOURCES (000 \$) --- 2007-2008			
	Québec	Ontario	Canada		Québec	Ontario	Canada
Fonctionnement général	3 120 661 \$	6 558 950 \$	15 449 744 \$	Fédéral	808 098 \$	1 156 809 \$	3 057 380 \$
Objectif spécifique et fiducie	211 612 \$	441 239 \$	1 433 761 \$	Provincial	2 780 605 \$	4 071 728 \$	12 002 153 \$
Recherche subventionnée	1 502 339 \$	2 436 217 \$	6 091 859 \$	Total Autres paliers	2 806 844 \$	4 162 233 \$	12 203 213 \$
Entités consolidées	1 159 411 \$	1 623 684 \$	4 774 915 \$	Droits de scolarité et autres frais	646 275 \$	2 774 097 \$	5 362 561 \$
Entités non consolidées	342 928 \$	812 533 \$	1 316 944 \$	Dons et legs	227 694 \$	543 743 \$	1 265 347 \$
Entreprises auxiliaires	174 559 \$	829 211 \$	1 677 102 \$	Subventions et contrat non gouvernementaux	326 335 \$	830 873 \$	1 633 846 \$
Immobilisations	420 897 \$	541 640 \$	1 906 482 \$	Revenus de placement	120 314 \$	157 771 \$	266 410 \$
Dotation	68 498 \$	100 532 \$	290 162 \$	Autres revenus	563 006 \$	1 282 263 \$	3 060 353 \$
TOTAL	5 498 566 \$	10 907 789 \$	26 849 110 \$	TOTAL	5 498 566 \$	10 907 789 \$	26 849 110 \$

REVENUS PAR FONDS (000 \$) --- 2006-2007				REVENUS PAR SOURCES (000 \$) --- 2006-2007			
	Québec	Ontario	Canada		Québec	Ontario	Canada
Fonctionnement général	3 047 925 \$	6 409 393 \$	15 002 810 \$	Fédéral	745 377 \$	1 089 432 \$	2 871 628 \$
Objectif spécifique et fiducie	196 945 \$	454 551 \$	1 545 375 \$	Provincial	2 704 914 \$	3 824 666 \$	10 796 667 \$
Recherche subventionnée	1 376 839 \$	2 405 047 \$	5 743 910 \$	Autres paliers	2 737 800 \$	3 923 605 \$	11 025 794 \$
Entités consolidées	1 041 715 \$	1 640 108 \$	4 543 974 \$	Droits de scolarité et autres frais	593 608 \$	2 615 325 \$	5 124 817 \$
Entités non consolidées	335 124 \$	764 939 \$	1 199 936 \$	Dons et legs	191 537 \$	459 062 \$	1 120 801 \$
Entreprises auxiliaires	181 413 \$	811 392 \$	1 629 143 \$	Subventions et contrat non gouvernementaux	356 080 \$	757 198 \$	1 532 954 \$
Immobilisations	443 480 \$	203 260 \$	1 179 036 \$	Revenus de placement	206 746 \$	684 139 \$	1 409 782 \$
Dotation	126 349 \$	480 613 \$	1 014 426 \$	Autres revenus	541 803 \$	1 235 495 \$	3 028 924 \$
TOTAL	5 372 951 \$	10 764 256 \$	26 114 700 \$	TOTAL	5 372 951 \$	10 764 256 \$	26 114 700 \$

REVENUS PAR FONDS (000 \$) --- 2000-2001				REVENUS PAR SOURCES (000 \$) --- 2000-2001			
	Québec	Ontario	Canada		Québec	Ontario	Canada
Fonctionnement général	2 042 554 \$	3 554 654 \$	9 245 381 \$	Fédéral	430 821 \$	585 202 \$	1 551 772 \$
Objectif spécifique et fiducie	143 045 \$	221 031 \$	919 567 \$	Provincial	1 879 111 \$	2 249 471 \$	6 850 557 \$
Recherche subventionnée	906 844 \$	1 348 691 \$	3 317 885 \$	Autres paliers	1 896 412 \$	2 285 666 \$	6 947 599 \$
Entités consolidées	697 247 \$	1 006 369 \$	2 722 969 \$	Droits de scolarité et autres frais	399 221 \$	1 500 606 \$	3 010 379 \$
Entités non consolidées	209 597 \$	342 322 \$	594 916 \$	Dons et legs	196 083 \$	360 182 \$	815 859 \$
Entreprises auxiliaires	114 037 \$	574 647 \$	1 185 022 \$	Subventions et contrat non gouvernementaux	185 869 \$	480 827 \$	953 129 \$
Immobilisations	312 227 \$	288 369 \$	850 145 \$	Revenus de placement	113 385 \$	212 830 \$	721 939 \$
Dotation	31 373 \$	158 337 \$	405 622 \$	Autres revenus	328 289 \$	720 416 \$	1 922 945 \$
TOTAL	3 550 080 \$	6 145 729 \$	15 923 622 \$	TOTAL	3 550 080 \$	6 145 729 \$	15 923 622 \$

REVENUS PAR FONDS (000 \$) --- 1999-2000				REVENUS PAR SOURCES (000 \$) --- 1999-2000			
	Québec	Ontario	Canada		Québec	Ontario	Canada
Fonctionnement général	1 921 447 \$	3 374 133 \$	8 665 336 \$	Fédéral	359 248 \$	458 886 \$	1 301 364 \$
Objectif spécifique et fiducie	122 558 \$	279 448 \$	933 996 \$	Provincial	1 754 554 \$	2 413 471 \$	6 658 782 \$
Recherche subventionnée	817 134 \$	1 055 182 \$	2 769 552 \$	Autres paliers	1 774 154 \$	2 448 261 \$	6 767 394 \$
Entités consolidées	620 092 \$	810 635 \$	2 309 156 \$	Droits de scolarité et autres frais	388 548 \$	1 393 578 \$	2 803 992 \$
Entités non consolidées	197 042 \$	244 547 \$	460 396 \$	Dons et legs	269 618 \$	349 188 \$	864 599 \$
Entreprises auxiliaires	107 505 \$	547 702 \$	1 125 836 \$	Subventions et contrat non gouvernementaux	146 203 \$	394 192 \$	770 972 \$
Immobilisations	303 354 \$	518 209 \$	1 051 748 \$	Revenus de placement	120 974 \$	352 226 \$	797 589 \$
Dotation	87 884 \$	323 460 \$	584 434 \$	Autres revenus	301 137 \$	701 703 \$	1 824 992 \$
TOTAL	3 359 882 \$	6 098 134 \$	15 130 902 \$	TOTAL	3 359 882 \$	6 098 134 \$	15 130 902 \$

Source : Association canadienne du personnel administratif universitaire (ACPAU), *Information financière des universités et collèges*, diverses années http://www.caubo.ca/pubs/documents/acpau_information_financiere_des_universites_et_colleges_2007-2008.pdf.

Tableau 2 : Coût moyen, social, privé et public, d'une année d'études universitaires au Québec en 1994 (en dollars)

Agent	Coût privé	Coût public	Coût social
	étudiant	gouvernements	collectivité
Coût direct	1 700	11 500	13 200
Coût supplémentaire	1 200		1 200
Manque à gagner	11 500	2 500	14 000
Coût total avant ajustement	14 400	14 000	28 400
Aide financière	-1 600	1 600	
Dépenses fiscales	-500	500	
Coût total	12 300	16 100	28 400

Source : Lemelin, C. (1998), *L'économiste et l'éducation*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, tableau 17.1, p. 570.

**Tableau 3 : Pseudo-coûts directs moyens par filière d'études, Québec, 2008-2009
(en dollars)**

Domaine d'études	Cycle		
	1er	2ème	3ème
Médecine dentaire	38 400	32 700	49 600
Médecine vétérinaire	45 700	44 300	49 600
Optométrie	27 700	32 700	49 600
Spécialités non médicales en santé	15 100	32 700	49 600
Sciences infirmières	12 800	15 000	49 600
Pharmacie	11 400	15 000	49 600
Sciences pures	14 200	32 700	49 600
Mathématiques	11 400	23 800	44 400
Architecture et design de l'environnement	13 300	23 800	31 900
Génie	14 200	23 800	44 400
Informatique	11 400	15 000	31 900
Agriculture, foresterie et géodésie	26 400	44 300	44 400
Sciences humaines et sociales	10 000	23 800	31 900
Géographie	14 200	32 700	49 600
Éducation	12 200	15 000	31 900
Éducation physique	14 200	23 800	49 600
Administration	10 000	15 000	31 900
Beaux-arts	17 600	23 800	31 900
Cinéma et photographie	13 300	23 800	31 900
Musique	19 200	23 800	31 900
Lettres	9 700	23 800	31 900
Droit	11 400	23 800	31 900
Médecine	22 300	32 700	49 600

Source : Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, *Règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités québécoises pour l'année universitaire 2008-2009*, et calculs de l'auteur.

Tableau 4 : Indicateurs du succès professionnel des nouveaux diplômés de premier ou deuxième cycle, Québec, promotion de 2005, en 2007, deux sexes confondus

Domaine d'études au premier cycle	Taux de chômage	En rapport avec la formation	Salaire hebdomadaire brut moyen
Médecine dentaire	2,6 %	100,0 %	1 956 \$
Médecine vétérinaire	n.d.	n.d.	n.d.
Optométrie	0,0 %	100,0 %	1 154 \$
Spécialités non médicales en santé	2,3 %	87,3 %	795 \$
Sciences infirmières	4,0 %	97,5 %	934 \$
Pharmacie	0,6 %	98,8 %	1 518 \$
Sciences pures	6,5 %	68,9 %	753 \$
Mathématiques	2,2 %	77,5 %	922 \$
Architecture et design de l'environnement	15,8 %	80,0 %	637 \$
Génie	4,2 %	84,5 %	913 \$
Informatique	4,6 %	84,5 %	857 \$
Agriculture, foresterie et géodésie	11,5 %	93,2 %	748 \$
Sciences humaines et sociales	5,9 %	63,7 %	690 \$
Géographie	6,3 %	49,1 %	704 \$
Éducation	0,9 %	93,6 %	739 \$
Éducation physique	4,3 %	78,9 %	675 \$
Administration	3,6 %	83,1 %	826 \$
Beaux-arts	6,3 %	46,2 %	553 \$
Cinéma et photographie	12,9 %	60,2 %	*** \$
Musique	5,6 %	56,3 %	641 \$
Lettres	6,0 %	59,7 %	676 \$
Droit	8,8 %	91,0 %	901 \$
Médecine	4,8 %	100,0 %	705 \$

Domaine d'études au deuxième cycle	Taux de chômage	En rapport avec la formation	Salaire hebdomadaire brut moyen
Médecine dentaire	0,0 %	66,7 %	1 538 \$
Médecine vétérinaire	0,0 %	66,7 %	993 \$
Optométrie	0,0 %	75,0 %	898 \$
Spécialités non médicales en santé*	5,3 %	91,3 %	845 \$
Sciences infirmières	0,0 %	94,6 %	1 269 \$
Pharmacie	1,1 %	95,2 %	1 212 \$
Sciences pures	8,0 %	79,9 %	851 \$
Mathématiques	5,6 %	78,6 %	995 \$
Architecture et design de l'environnement	1,4 %	97,1 %	661 \$
Génie	6,9 %	71,8 %	1 037 \$
Informatique	6,9 %	82,6 %	1 098 \$
Agriculture, foresterie et géodésie	0,0 %	90,9 %	809 \$
Sciences humaines et sociales	4,5 %	80,8 %	898 \$
Géographie	9,5 %	94,1 %	871 \$
Éducation	2,4 %	86,4 %	1 048 \$
Éducation physique	0,0 %	72,7 %	859 \$
Administration	3,2 %	85,9 %	1 273 \$
Beaux-arts	7,4 %	92,3 %	756 \$
Cinéma et photographie	9,1 %	50,0 %	680 \$
Musique	13,6 %	90,0 %	708 \$
Lettres	3,9 %	78,7 %	725 \$
Droit	6,5 %	71,8 %	1 482 \$
Médecine	5,3 %	73,3 %	951 \$

Source : Ministère de l'Éducation du Loisir et du Sport, *La relance à l'université, 2007* et calculs de l'auteur.

Tableau 5 : Indicateurs d'effort en éducation et en enseignement universitaire, Québec, Ontario et Canada, de 1998 à 2007

	Québec	Ontario	Canada
Éducation			
1999	0,078	0,062	0,069
2000	0,077	0,058	0,066
2001	0,076	0,058	0,066
2002	0,077	0,058	0,067
2003	0,078	0,059	0,066
2004	0,076	0,062	0,065
2005	0,076	0,064	0,066
2006	0,076	0,063	0,066
2007	0,074	0,063	0,065
Enseignement universitaire			
1999	0,0151	0,0114	0,0126
2000	0,0150	0,0119	0,0127
2001	0,0163	0,0130	0,0138
2002	0,0182	0,0136	0,0148
2003	0,0190	0,0147	0,0156
2004	0,0192	0,0151	0,0157
2005	0,0185	0,0157	0,0156
2006	0,0185	0,0158	0,0155
2007	0,0183	0,0159	0,0154

Source : *Indicateurs de l'éducation – Édition 2009* (et éditions précédentes), Québec, Gouvernement du Québec, ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, Section de l'information, des communications et de l'administration, 2009 <http://www.mels.gouv.qc.ca/sections/publications/index.asp?page=fiche&id=126>.

Tableau 6 : Composantes de l'indicateur d'effort en enseignement universitaire, Québec, Ontario et Canada, de 1965 à 2008

	DEP/EETC (1)	EETC/ CIB	CIB / POP	PIB/POP (4)	(1)/(4)
Québec					
1965	2462	0,173	0,079	2633	0,935
1971	4366	0,142	0,094	3943	1,107
1972	4651	0,143	0,094	4394	1,058
1973	5250	0,142	0,095	4960	1,058
1974	6299	0,143	0,097	5777	1,090
1975	6792	0,152	0,099	6446	1,054
1976	7337	0,152	0,101	7428	0,988
1977	8552	0,161	0,101	8088	1,057
1978	8982	0,165	0,101	8993	0,999
1979	9496	0,173	0,102	10008	0,949
1980	9934	0,180	0,103	11063	0,989
1981	10508	0,182	0,104	12177	0,863
1982	11359	0,190	0,102	12791	0,888
1983	10768	0,207	0,101	13737	0,784
1984	11438	0,218	0,099	15056	0,760
1985	12007	0,229	0,097	16048	0,748
1986	12150	0,242	0,094	17305	0,702
1987	12942	0,253	0,089	18869	0,686
1988	13766	0,275	0,084	20512	0,671
1989	14719	0,292	0,079	21379	0,688
1990	16221	0,312	0,074	21808	0,744
1991	17581	0,330	0,071	21887	0,803
1992	18106	0,356	0,068	22273	0,813
1993	18245	0,367	0,066	22669	0,805
1994	18850	0,368	0,065	23703	0,795
1995	19295	0,356	0,065	24564	0,786
1996	18390	0,349	0,065	24911	0,738
1997	19225	0,340	0,066	25902	0,742
1998	19330	0,339	0,066	26900	0,719
1999	20794	0,341	0,068	28786	0,722
2000	22415	0,334	0,069	30574	0,733
2001	24332	0,337	0,070	31316	0,777
2002	26196	0,355	0,069	32448	0,807
2003	26866	0,375	0,069	33497	0,802
2004	27438	0,383	0,068	34868	0,787
2005		0,394	0,067	35751	
2006		0,402	0,065	36889	

	DEP/EETC (1)	EETC/ CIB	CIB / POP	PIB/POP (4)	(1)/(4)
2007		0,411	0,064	38601	
2008			0,063	38898	
Canada					
1989	15390	0,276	0,081	23768	0,648
1990	16576	0,293	0,077	24089	0,688
1991	17289	0,309	0,075	23996	0,720
1992	17382	0,318	0,074	24119	0,721
1993	17682	0,319	0,072	24590	0,719
1994	17978	0,325	0,070	25595	0,702
...					
2000	23695	0,330	0,067	35084	0,675
2001	24481	0,338	0,068	35722	0,685
2002	25383	0,354	0,068	36771	0,690
2003	25965	0,376	0,069	38343	0,677
2004	26882	0,381	0,069	40416	0,665
2005		0,387	0,069	42568	
2006		0,388	0,069	44526	
2007		0,388	0,069	46637	
2008			0,069	48106	
Ontario					
1989	14166	0,286	0,083	27074	0,523
1990	15325	0,301	0,080	26830	0,571
1991	15750	0,321	0,077	26494	0,594
1992	15449	0,330	0,075	26349	0,586
1993	15679	0,330	0,074	26521	0,591
1994	16220	0,333	0,071	27642	0,587
...					
2000	22182	0,350	0,065	37726	0,588
2001	22943	0,356	0,066	38137	0,602
2002	22952	0,379	0,066	39514	0,581
2003	23070	0,415	0,067	40277	0,573
2004	23802	0,425	0,068	41653	0,571
2005		0,435	0,069	42850	
2006		0,438	0,069	44198	
2007		0,436	0,069	45723	
2008			0,069	45472	

Source : Lemelin, C. (1998), *L'économiste et l'éducation*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, tableau 2.5, p. 32-33 et mise à jour de l'auteur.

**Tableau 7 : Droits de scolarité au premier cycle en termes nominaux et réels,
Québec, Ontario et Canada, de 1972 à 2008**

	En dollars nominaux			En dollars de 2002		
	Québec	Ontario	Canada	Québec	Ontario	Canada
1972	508 \$	592 \$	534 \$	2 320 \$	2 703 \$	2 438 \$
1973	519 \$	595 \$	534 \$	2 199 \$	2 521 \$	2 263 \$
1974	544 \$	605 \$	547 \$	2 076 \$	2 309 \$	2 088 \$
1975	532 \$	610 \$	551 \$	1 834 \$	2 103 \$	1 900 \$
1976	511 \$	602 \$	564 \$	1 643 \$	1 936 \$	1 814 \$
1977	514 \$	700 \$	617 \$	1 530 \$	2 083 \$	1 836 \$
1978	508 \$	702 \$	627 \$	1 388 \$	1 918 \$	1 713 \$
1979	491 \$	740 \$	642 \$	1 212 \$	1 897 \$	1 605 \$
1980	503 \$	832 \$	702 \$	1 125 \$	1 936 \$	1 595 \$
1981	512 \$	926 \$	763 \$	1 020 \$	1 921 \$	1 541 \$
1982	504 \$	1 068 \$	863 \$	900 \$	2 004 \$	1 572 \$
1983	503 \$	1 111 \$	908 \$	852 \$	1 962 \$	1 564 \$
1984	503 \$	1 176 \$	977 \$	819 \$	1 980 \$	1 611 \$
1985	503 \$	1 235 \$	1 019 \$	783 \$	1 999 \$	1 618 \$
1986	506 \$	1 296 \$	1 063 \$	752 \$	2 007 \$	1 620 \$
1987	505 \$	1 372 \$	1 137 \$	719 \$	2 024 \$	1 659 \$
1988	519 \$	1 443 \$	1 185 \$	713 \$	2 033 \$	1 665 \$
1989	519 \$	1 561 \$	1 271 \$	684 \$	2 079 \$	1 699 \$
1990	904 \$	1 680 \$	1 464 \$	1 142 \$	2 135 \$	1 868 \$
1991	1 311 \$	1 818 \$	1 706 \$	1 542 \$	2 207 \$	2 061 \$
1992	1 458 \$	1 942 \$	1 872 \$	1 684 \$	2 334 \$	2 228 \$
1993	1 550 \$	2 076 \$	2 023 \$	1 767 \$	2 450 \$	2 363 \$
1994	1 704 \$	2 286 \$	2 221 \$	1 967 \$	2 699 \$	2 591 \$
1995	1 703 \$	2 518 \$	2 384 \$	1 933 \$	2 901 \$	2 721 \$
1996	1 705 \$	2 992 \$	2 648 \$	1 905 \$	3 392 \$	2 978 \$
1997	1 804 \$	3 293 \$	2 869 \$	1 987 \$	3 667 \$	3 173 \$
1998	1 804 \$	3 640 \$	3 064 \$	1 959 \$	4 018 \$	3 356 \$
1999	1 813 \$	4 084 \$	3 328 \$	1 939 \$	4 420 \$	3 582 \$
2000	1 819 \$	4 256 \$	3 447 \$	1 899 \$	4 475 \$	3 613 \$
2001	1 843 \$	4 492 \$	3 577 \$	1 880 \$	4 583 \$	3 658 \$
2002	1 852 \$	4 572 \$	3 711 \$	1 852 \$	4 572 \$	3 711 \$
2003	1 865 \$	4 808 \$	3 975 \$	1 820 \$	4 681 \$	3 867 \$
2004	1 888 \$	4 831 \$	4 141 \$	1 807 \$	4 618 \$	3 956 \$
2005	1 900 \$	4 933 \$	4 211 \$	1 777 \$	4 614 \$	3 935 \$
2006	1 932 \$	5 155 \$	4 400 \$	1 777 \$	4 738 \$	4 033 \$
2007	2 056 \$	5 388 \$	4 558 \$	1 862 \$	4 863 \$	4 088 \$
2008	2 167 \$	5 643 \$	4 724 \$	1 923 \$	4 981 \$	4 140 \$

Source : Ministère des finances du Québec et calculs de l'auteur.

Encadré 1

Les comparaisons des dépenses par étudiant des établissements au Québec et au Canada

Au terme de ses travaux comparatistes le Comité conjoint CREPUQ/MEQ conclut sur la base des dépenses par étudiant que les universités québécoises sont sous-financées, alors que dans diverses publications du ministère de l'Éducation, du Loisir et des Sports on lit que les dépenses par étudiant y sont plus élevées que dans le reste du Canada.⁶⁵ La divergence entre le MELS et le Comité conjoint est bien connue et laisse encore perplexes bien des gens. Il paraît utile de revenir sur ce sujet.

On n'aura peut-être pas noté que les données du tableau 5, tirées des *Indicateurs de l'éducation* du MELS, portent sur la dépense *globale* par étudiant des universités et englobent, en plus des dépenses des établissements inscrites dans les fonds de fonctionnement général, et d'objectif général et fiduciaire, les dépenses de recherche subventionnée et d'immobilisations. Dans ses travaux, le Comité conjoint CREPUQ-MEQ ne retient, quant à lui, que les dépenses inscrites dans les deux premiers fonds; il retranche de plus les dépenses apparaissant aux postes suivants : achat, location et entretien de mobilier et d'équipement; amélioration et transformation des bâtiments; location de locaux; taxes foncières; remboursement de dettes.

Le Comité conjoint procède à d'autres choix méthodologiques. Il remet en question, en un sens, la pertinence du concept même de dépenses moyennes : les étudiants constituent un groupe hétérogène, le coût variant d'une filière d'études à l'autre. Or, selon le Comité, les effectifs étudiants du Québec sont différents et plus coûteux. À l'aide d'estimations du coût moyen par filière, réalisées par le ministère de l'Éducation du Québec, le Comité calcule le nombre d'étudiants pondérés selon ces estimations et conclut que le poids moyen des étudiants est plus élevé au Québec. Il obtient pour le Québec et le reste du Canada des dépenses moyennes par étudiant pondéré. L'écart de financement désavantageant les universités québécoises est obtenu par la différence entre ce que les établissements québécois ont reçu (le nombre d'étudiants pondérés québécois multiplié par les dépenses moyennes par étudiant pondéré, calculées pour le Québec) et ce qu'elles auraient reçu si leurs effectifs avaient été financés comme ceux du reste du Canada (le nombre d'étudiants pondérés québécois multiplié par les dépenses moyennes par étudiant pondéré, calculées pour le reste du Canada).

⁶⁵ Voir *Le niveau des ressources de fonctionnement des universités québécoises : comparaisons aux autres universités canadiennes 1995-1996 à 2002-2003. Rapport du Comité conjoint CREPUQ-MEQ sur le niveau des ressources*, novembre 2002 <http://www.crepucq.ca/documents/aaf/RapNivRessfinal.pdf>, et *Indicateurs de l'éducation – Édition 2009*, Québec, Gouvernement du Québec, ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, Section de l'information, des communications et de l'administration, 2009, fiche et tableau 1.14 <http://www.mels.gouv.qc.ca/sections/publications/index.asp?page=fiche&id=126>.

Selon le Comité conjoint, il importe de tenir compte des différences de coût moyen par filière car c'est avant tout la structure particulière du système québécois d'éducation qui explique la répartition différente des étudiants entre les filières. L'enseignement collégial permet de fixer à trois ans, plutôt que quatre, la durée prévue des études dans plusieurs programmes de baccalauréat, tant et si bien que la proportion des étudiants inscrits aux cycles supérieurs est plus élevée au Québec. L'enseignement collégial a aussi pour conséquence d'acheminer les étudiants plus rapidement vers des programmes ou des cours spécialisés, habituellement plus coûteux que les programmes et cours généraux. Le Comité reprend ici une idée qui a cours depuis fort longtemps, selon laquelle l'existence au Québec de l'enseignement collégial, passage obligé vers l'université, fait en sorte que les activités d'enseignement universitaire y sont différentes et en moyenne plus coûteuses, et qu'il est normal que les dépenses moyennes y soient plus élevées.

Les conclusions du Comité reposent sur d'autres choix méthodologiques. Ainsi les comparaisons ne se font pas pour l'ensemble des étudiants, mais pour des sous-groupes définis par le type d'établissement fréquenté : université avec faculté de médecine, université avec plus de 10 000 étudiants et université autre. L'écart total est la somme des écarts obtenus pour chaque sous-groupe. Notons aussi que la conclusion la plus connue, celle d'un écart de 375 millions de dollars pour l'année 2002-03 repose sur des estimations de dépenses, les données réelles et détaillées disponibles au moment de la rédaction du rapport n'allant pas plus loin que 1998-99, et ainsi, dans une bonne mesure, sur des données préliminaires, des hypothèses de croissance relatives aux diverses sources de revenu et un ensemble de conjectures d'experts. Rien de plus normal : le commanditaire souhaitait une description de la situation la plus récente.

Certains pourraient demander qui a raison : les universités sont-elles sur- ou sous-financées?

On notera d'abord que la référence à l'un ou l'autre des divers fonds n'est pas anodine. En effet, l'importance relative des divers fonds varie d'une province à l'autre. Les fonds de fonctionnement général et de fiducie, retenus par le Comité conjoint, représentaient, par exemple, 51,7 et 3,9 % des revenus totaux des universités au Québec, mais 57,7 et 5,7 % dans le reste du Canada pour l'année 2007-08, comme le montre le Tableau 1, alors que les fonds de recherche subventionnée et d'immobilisations, qu'ajoutent habituellement les analystes du MELS, comptaient pour la même année pour 27,3 et 7,7 % des revenus totaux au Québec mais 21,5 et 7,0 % dans le reste du Canada. Le verdict sur le niveau comparatif de financement des universités québécoises est sensible aux fonds considérés.

Nous sommes, quant à nous, favorable à une définition relativement large des dépenses. Il n'y a pas si longtemps les porte-paroles des universités déploraient le peu d'attention accordé à la détérioration des installations. Par ailleurs, selon les rédacteurs des *Indicateurs de l'éducation* il faut tenir compte de certaines incohérences dans les pratiques comptables : telle dépense est considérée dans une province comme dépense de fonctionnement général et dans telle autre, comme dépense d'immobilisations; de la même façon, la ligne de démarcation entre dépenses de fonctionnement général et de

recherche subventionnée serait souvent bien imprécise. Enfin, rappelons ce qui a été dit au premier chapitre : à l'université, recherche et enseignement sont des activités complémentaires et il est souvent difficile de déterminer dans quelle mesure tel facteur sert à l'une ou l'autre des activités. Il y a même lieu de penser qu'avec les ans bien des aides publiques aux activités universitaires ont changé de véhicule, devenant plus ciblées; la quête de visibilité du gouvernement fédéral a emprunté le chemin du financement accru de la recherche universitaire. Ce financement se répercute, on l'espère bien, sur la qualité de la formation, notamment aux cycles supérieurs. Il n'est que naturel de tenir compte des fonds de recherche si l'on est préoccupé par la formation des étudiants.

L'autre facteur déterminant retenu par le Comité conjoint est la référence aux filières d'études. Il est incontestable que le coût des études varie selon la filière, comme le montre le tableau 3. En un sens, le Comité conjoint a raison d'en tenir compte. Cela dit, il y aurait lieu de se pencher sur les raisons de la répartition différente des étudiants du Québec et du reste du Canada *dans les diverses disciplines* et la concentration plus grande des étudiants québécois dans certaines.⁶⁶ Le passage obligatoire par l'enseignement collégial explique-t-il toutes les différences? Le mode de financement des universités, qui prévoit des différences importantes dans la subvention publique selon la discipline au Québec, engendre-t-il les mêmes incitations, souvent perverses, d'une province à l'autre, les établissements ayant tout intérêt à ranger parmi les plus coûteuses leurs activités d'enseignement?

Les analystes du MELS soulèvent un autre problème. Ce qui importe dans les comparaisons entre provinces, ce sont les ressources, beaucoup plus que les dépenses. La nuance importe, car le prix des divers facteurs n'est pas toujours le même d'une province à l'autre. Que faire du coût de la vie inférieur au Québec? Selon ces analystes, tenir compte du coût de la vie aurait des effets encore plus importants que de tenir compte des différences dans la répartition des étudiants selon le cycle et le secteur d'études.⁶⁷

De la même façon que dire du niveau de vie plus faible du Québec?

Pour illustrer l'importance de ces diverses considérations méthodologiques, on peut se rapporter aux travaux de Marius Demers et appliquer à ses résultats quelques règles de trois.⁶⁸ Utilisant comme critère la dépense globale des universités, Demers établit, pour 2006, le rapport de la dépense par étudiant du Québec, et du reste du Canada à 1,019, 0,962 et 1,059 selon que l'étudiant est (1) mesuré en équivalence temps complet,

⁶⁶ Montmarquette et alii (2002) montrent les différences de répartition des diplômés universitaires québécois et ontariens. (Voir Montmarquette, C., M. Meunier, J. Schaeffer & L. Thomas, *Étude comparée sur la réussite universitaire Québec-Ontario pour la période 1994-1996*, Rapport de projet, Montréal, CIRANO, 2002.) <http://www.cirano.qc.ca/pdf/publication/2002RP-04.pdf>

⁶⁷ Nous avouons ici notre scepticisme. On parle d'une différence de 11 % dans le pouvoir d'achat avantageant le Québec. Est-il supposé que les éditeurs de volumes ou de périodiques ou les vendeurs d'équipement informatique sont tout aussi sensibles à ces différences de pouvoir d'achat que les employés des universités? Plus d'information est nécessaire.

⁶⁸ Voir Demers, M., « L'effort financier pour les universités en 2006-2007 : comparaison entre le Québec et les autres provinces canadiennes », *Bulletin statistique de l'éducation*, no 37, août 2008. <http://www.mels.gouv.qc.ca/sections/publications/publications/SICA/DRSI/08-00315.pdf>

(2) mesuré en équivalence temps complet et pondéré selon la filière d'études, et (3) mesuré en équivalence temps complet, pondéré selon la filière d'études et que les dollars sont exprimés en parité de pouvoir d'achat. Si, par contre, l'on ne considérait que les fonds de fonctionnement général et de fiducie, des rapports respectifs de 0,903, 0,852 et 0,936 seraient obtenus. On aura compris l'importance des choix méthodologiques!

S'il nous fallait choisir, faute d'information suffisante sur la façon de calculer le pouvoir d'achat, nous retiendrions le deuxième rapport, celui où les dépenses font référence aux quatre fonds et où les étudiants sont pondérés selon la filière d'études. Ainsi le déficit des universités québécoises aurait été de l'ordre de 200 millions de dollars en 2006-2007. Mais à notre choix seraient annexées une demande d'analyse des causes de la composition différente des effectifs par discipline et une demande de justification plus complète de la pertinence d'appliquer un indice de pouvoir d'achat vraisemblablement à toutes les ressources.

Répetons, par ailleurs, ce qui est dit dans le corps principal de notre rapport. La dépense par étudiant n'est pas le seul critère pour déterminer si l'effort en éducation doit être augmenté, surtout pas l'effort *public*. Que faire, entre autres, des différences dans le taux de fréquentation, le niveau de vie et les droits de scolarité?