

2010

Sous la direction de

MARCELIN JOANIS – LUC GODBOUT

Le Québec économique

Vers un plan de **croissance**
pour le Québec



Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations

<http://lequebececonomique.cirano.qc.ca>



Presses de
l'Université Laval

Chapitre 3

LE FINANCEMENT PUBLIC DE L'ENSEIGNEMENT UNIVERSITAIRE AU QUÉBEC

Clément Lemelin

Professeur retraité de l'Université du Québec à Montréal

Ce texte s'inspire de notre rapport de projet portant le même titre, publié au CIRANO en mai 2010. Le rapport peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www.cirano.qc.ca/pdf/publication/2010RP-06.pdf>

Les activités universitaires et, plus particulièrement, leur financement font depuis des temps immémoriaux l'objet de débats au Québec. On peut se demander si *débat* est le terme le plus approprié pour décrire ces demandes d'argent supplémentaire, public bien évidemment, pour ainsi dire unanimes, incessantes et venant des bénéficiaires les plus directs des dépenses : administrateurs, professeurs, étudiants et futurs employeurs.

Dans les universités se réalisent à n'en pas douter de bien belles choses, qui contribuent significativement au bien-être de la société. Le hic, c'est que les ressources utilisées sont à usage alternatif, pouvant se répercuter d'autres façons sur le bien-être de la société. Dans un univers de rareté, dépenser plus pour l'enseignement universitaire, c'est dépenser moins ailleurs.

Dans ce qui suit, nous considérons le financement de l'enseignement universitaire sous l'angle de l'intervention publique. La question est beaucoup plus vaste qu'il peut paraître à première vue. En effet, tout comme les

activités qui ont cours à l'université sont fort nombreuses (enseignement, recherche, divers services à la collectivité, etc.), leurs sources de financement sont diverses. Le financement public de l'enseignement universitaire renvoie à au moins trois préoccupations : quel effort devrait consentir la société québécoise ? Comment répartir le fardeau de cet effort entre les principaux acteurs du financement des universités ? Quelle forme donner à la contribution publique ? Telles sont les trois sections de ce chapitre.

Une première question : combien dépenser ?

La première question est celle du niveau global de 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 étant censé se porter garant du bien-être de la société.

Nonobstant leur propension à voir dans le marché une institution favorable à l'atteinte de l'efficacité, la plupart des économistes conviennent que la solution à laquelle parviennent les marchés n'est pas toujours idéale dans le cas de l'éducation. Parmi les arguments les plus probants dans le cas de l'enseignement universitaire, on peut mentionner l'existence d'effets externes et le mauvais fonctionnement des marchés financiers. Ainsi, laissé à lui-même, un système de marchés engendre du point de vue social une fréquentation universitaire insuffisante. L'accessibilité, mesurée par le nombre d'étudiants et de diplômés, est un objectif important de l'intervention publique. Des considérations d'équité peuvent aussi être invoquées. L'éducation étant un facteur de la position sociale et de sa reproduction intergénérationnelle, l'on peut aussi donner à l'intervention publique en éducation des objectifs de réduction des inégalités de revenu et de promotion de la mobilité sociale.

La référence à l'origine sociale est ce qui distingue les objectifs de l'accessibilité et de la mobilité sociale. Les imperfections de marché font craindre un nombre insuffisant d'étudiants. Les caractéristiques personnelles ou sociales de ces personnes ont à première vue peu à voir avec le problème : ce que la société souhaite, c'est plus de médecins, de mathématiciens, d'ingénieurs et de violoncellistes. La mobilité sociale se définit, quant à elle, par l'affaiblissement

du lien entre la fréquentation scolaire et l'origine sociale. Cet objectif implique pour les gouvernements la tâche d'améliorer la représentation relative des milieux moins nantis. Mais même si l'objectif de l'accessibilité fait peu de cas de l'origine des étudiants, il n'est pas dit que la référence à celle-ci ne soit pas utile dans l'élaboration de politiques visant à la promouvoir, comme on le verra plus bas.

Dans les débats de société, il est facile de dégager une ligne directrice dans les réponses à notre première question, « Combien dépenser ? » : toujours plus ! Nous préférons, quant à nous, y répondre en nous appuyant principalement sur deux critères : la rentabilité des études et les comparaisons dans l'espace ou le temps.

Un premier critère : la rentabilité des études

On ne le dira jamais assez : l'éducation est un investissement. S'il en est ainsi, c'est que ses avantages sont dans une large mesure durables et futurs. L'enseignement universitaire mène à court terme à des produits (connaissances, compétences, qualifications, etc.), qui se répercutent à plus long terme sur des résultats (emploi, gains, prestige, bien-être, etc.). La mise en relation de la valeur future des effets professionnels et du coût des études permet d'inférer un taux de rendement interne, qui peut 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 de l'évaluation. Il ne faut se livrer à l'investissement que 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.

Des travaux empiriques où l'on calcule le taux de rendement de l'éducation, l'on peut dégager quelques grandes tendances.

- **L'éducation est un investissement rentable.** La chose vaut d'être mentionnée : pour bien des gens, la fonction principale de l'éducation n'est pas professionnelle. Et pourtant les avantages pécuniaires à eux seuls compensent généreusement le coût.
- **Le taux de rendement privé est plus élevé que le taux de rendement social.**
- **La rentabilité des études est plus forte chez les femmes.**

- **La rentabilité des études paraît plus forte en milieu défavorisé.** 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.

La rentabilité n'a rien de stable ; elle varie dans le temps. Plus les écarts de revenu sont importants, plus la rentabilité de l'éducation tend à être élevée. Les inégalités de revenu ayant crû au cours des dernières décennies, la rentabilité estimée de l'éducation pourrait bien avoir fait de même.

Un autre thème sur lequel se sont penchés bien des analystes canadiens est la différence de rentabilité 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 du point de vue privé, tel n'est pas le cas des programmes rangés sous le titre des humanités, pour les hommes¹. Ces résultats fournissent l'occasion de rappeler que l'enseignement universitaire comprend une multitude de situations fort diverses. Ainsi, pour l'année 2008-2009, au Québec, le coût direct approximé selon les recettes de fonctionnement des universités s'élevait, pour un étudiant de premier cycle, à 9 700 \$ s'il étudiait en lettres, mais à 45 700 \$ s'il étudiait en médecine vétérinaire ; au troisième cycle, ce coût direct n'était jamais inférieur à 31 900 \$, s'élevant même à 49 600 \$ dans 10 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 discipline.

La variabilité caractérise aussi les avantages, comme le montrent les indicateurs de succès professionnel tirés de *La relance à l'université* (Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport [MELS], 2007), menée auprès des diplômés de 2005 au Québec. 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.

Tous ces résultats sont compatibles avec la thèse d'un apport important de l'éducation au succès économique des sociétés, très ancienne en science économique. Ils soulignent en même temps que le principal bénéficiaire de cet apport est l'étudiant lui-même. Cette assertion pourrait être qualifiée de banale par certains. Elle s'oppose pourtant à une autre

conception de l'enseignement universitaire, selon laquelle il s'agit d'un grand service public, dont les avantages retombent également sur tous les citoyens. Cette conception est 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 arrive à l'un de ses membres. Pour étayer le caractère social de l'enseignement universitaire, on fait souvent référence aux nombreux avantages que retire la société du travail des médecins, des ingénieurs, des comptables, des enseignants et des 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 des conditions de travail meilleures et des gains plus élevés. L'argument selon lequel 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.

Un autre 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 en éducation. Elles reposent sur l'hypothèse implicite d'un âge d'or passé ou d'une situation idéale ailleurs, à retrouver ou à 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, pouvant se faire dans le temps ou l'espace et portant sur différents objets. Voilà pourquoi elles sont si populaires ; il est facile de trouver un objet de comparaison, un pays ou une période pour étayer la thèse qu'il « faut » dépenser plus... ou moins ! Elles sont donc souvent incomplètes et témoignent d'un certain opportunisme. Cela dit, l'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. Les comparaisons peuvent être utiles, mais la plupart du temps comme une introduction à la matière ou un moyen de repérer des difficultés.

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). Cet indicateur représente la part de ses ressources qu'une société affecte à une activité particulière, l'éducation.

Des données tirées des Indicateurs de l'Éducation du MELS faisant référence à des *estimations* pour 2006 et 2007 suggèrent une légère diminution dans l'effort global en éducation au cours de la dernière décennie, dont l'indice était égal à 0,074 en 2007 au Québec (MELS, 2009). L'on ne saurait cependant parler d'une diminution de l'indicateur d'effort en enseignement universitaire au Québec entre la fin du dernier millénaire et 2007, bien au contraire : le Québec a consacré 1,83 % de son revenu à l'enseignement universitaire au cours de cette année.

Les comparaisons avec le Canada sont 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, l'ensemble du Canada y dédiait 1,54 %. Ce dernier résultat est d'autant plus remarquable qu'une partie de l'enseignement universitaire du reste du Canada relève au Québec 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 paraît considérable sous l'angle des comparaisons. Puisque l'indicateur d'effort en éducation du Canada est lui-même 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 consentent l'effort le plus élevé en éducation. Si l'on se réfère aux données des *Indicateurs de l'éducation au Canada* (Statistique Canada, 2009a), le Québec figurait en 2006 au 5^e rang d'un palmarès de 29 pays de l'OCDE, élaboré à partir du critère de l'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.

Pour comprendre la variation dans le temps ou la différence dans 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 :

$$\frac{ED}{PIB} = \frac{ED}{EL} \times \frac{EL}{CIB} \times \frac{CIB}{POP} \times \frac{POP}{PIB}$$

Le premier facteur, ED/EL, est **la dépense par élève**, trop souvent confondue avec la qualité de l'enseignement. Ce facteur représente la valeur moyenne des ressources consacrées à un élève ; il s'agit tout au plus d'un des facteurs de la qualité. 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 de répartition des étudiants dans les filières d'études, un Comité conjoint CREPUQ-MEQ (2002) 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. Ce chiffre a été repris en de multiples occasions. Les conclusions du Comité conjoint ont néanmoins été contestées implicitement dans divers documents du MELS, où il est fait référence, de plus, aux fonds d'immobilisation et de recherche ainsi qu'à des variations de pouvoir d'achat. S'il nous fallait choisir entre les divers arguments mis de l'avant par la CREPUQ et le MELS, nous serions enclin à fixer à environ 200 millions de dollars en 2006-2007 le déficit des universités québécoises sur la base des dépenses par étudiant. Mais à notre choix seraient annexées une demande d'analyse des causes de la composition différente des effectifs par discipline ainsi qu'une analyse de justification plus complète de la référence aux différences de prix ou de pouvoir d'achat.

Plus intéressante est la recommandation que plusieurs ont tirée de ces exercices. 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 les comparaisons et de démontrer que, s'il est avéré, le déficit a pour cause non pas la contribution publique, plus élevée au Québec que dans le reste du Canada, mais les droits de scolarité, plus faibles. Ainsi, selon eux, une fois établi, sur la base de comparaisons, l'écart défavorable

aux universités québécoises, plusieurs changent de registre. Ils se refusent à demander aux étudiants québécois de combler le déficit, car ces étudiants sont plus pauvres que ceux du reste du Canada. Il n'y aurait plus 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 témoignent d'un certain opportunisme et sont 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'élèves et de la population cible (EL/CIB), c'est-à-dire en âge de se trouver à l'école si elle a une démarche scolaire linéaire.

Même si la deuxième année des programmes généraux du collège québécois joue en un sens le rôle de la première année des études universitaires ailleurs, le taux de fréquentation universitaire n'est pas au Québec significativement inférieur à celui du reste du Canada². 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 Ontario³. Les données montrent la progression constante et importante des taux de fréquentation depuis le début des années 1970, à peine interrompue dans la deuxième partie des années 1990. Un peu partout, on s'est donné des objectifs ambitieux de scolarisation, et le Québec ne fait pas exception. L'augmentation significative du nombre d'étudiants depuis le début des années 2000 est remarquable.

Le troisième facteur, CIB/POP, 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 est d'abord une affaire d'enfants et de jeunes. Aussi l'un des facteurs importants de l'effort en éducation est-il le nombre de personnes les plus susceptibles, à cause de leur âge, de fréquenter les établissements scolaires. Ce facteur démographique est en déclin à l'université depuis le début des années 1980, malgré la légère reprise dans la deuxième partie des années 1990. Il joue un rôle opposé dans les secteurs de l'éducation et de la santé. Plus de personnes âgées et moins de jeunes devraient mener à un effort plus grand en santé et moindre en éducation. Confrontés à cet argument, plusieurs préfèrent passer à d'autres considérations : à cause du fardeau que seront pour les jeunes les personnes âgées, ils jugent approprié d'accroître les dépenses en éducation. Si ces jeunes étaient plus

nombreux, ils trouveraient vraisemblablement tout aussi normal de dépenser davantage. Toujours plus, avons-nous dit!

Le poids démographique de la population cible est un facteur qui 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 de son recul depuis lors : les dépenses au titre de l'éducation représentaient plus de 10 % du PIB en 1977 au Québec.

Le dernier facteur, POP/PIB, est **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 ont un indicateur d'effort en éducation plus faible.

Il a été dit plus haut que l'indicateur d'effort québécois compte parmi les plus élevés ; il est plus élevé que ceux de l'Ontario, du reste du Canada et de la vaste majorité des pays industrialisés. 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 elle parvient à assurer dans les diverses provinces des services « publics » de qualité similaire et également accessibles. Même si le gouvernement fédéral se garde habituellement de contribuer directement au financement du fonctionnement général des établissements, il favorise l'enseignement universitaire de multiples façons : subventions de recherche, transfert canadien en matière de programmes sociaux, paiements de remplacement pour l'aide financière aux étudiants, programmes fiscaux d'aide aux étudiants et à leurs parents, aide au régime d'épargne-études, péréquation fiscale, etc. Si les dépenses par étudiant et la fréquentation scolaire sont plus ou moins les mêmes d'une province à l'autre, les chances sont grandes d'observer un indicateur d'effort plus élevé dans les provinces plus pauvres. Or le PIB par habitant est plus faible au Québec que dans le reste du Canada.

Que retenir ?

L'éducation est une activité noble et profitable tant pour la société que pour les étudiants qui l'acquièrent. Ainsi, dépenser dans ce secteur n'a rien

de scandaleux. Mais l'éducation a aussi un coût. Les calculs de taux de rendement ont l'avantage de considérer tant les bienfaits que les coûts de l'enseignement et devraient être le principal critère sur lequel appuyer notre réponse à la question « Combien dépenser ? ». 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.

Dans les débats sur le niveau de financement de l'enseignement universitaire, on s'appuie souvent sur des comparaisons. Les comparaisons d'effort montrent que 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. Mais on ne saurait mettre tous les œufs dans le même panier. Les sources de la croissance économique sont en effet multiples. La contribution de l'éducation à cette croissance est d'autant plus grande que l'appareil productif est disposé à utiliser les compétences des diplômés.

Au Québec, ces dernières années, on a attaché beaucoup d'importance à un facteur de l'indicateur d'effort en éducation en particulier : les dépenses par étudiant. Le long débat sur les dépenses par étudiant n'a pas suffisamment porté sur la source du déficit, si déficit il y a : les droits de scolarité sont de beaucoup inférieurs au Québec. Nous ne connaissons pas d'étude qui conclut que ce déficit est attribuable, ne serait-ce que pour quelques sous, 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.

Une deuxième question : comment répartir le fardeau entre les principaux acteurs du financement de l'enseignement universitaire ?

Le coût des études universitaires est souvent sous-estimé, alors que l'on fait peu de cas du temps des étudiants, qui est à usage alternatif et entraîne ainsi un manque à gagner. L'importance de celui-ci 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.

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 ?

Avant d'aller plus loin, il est utile de rappeler que les produits des universités sont multiples. La recherche occupe 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 collectivité⁴. Dans ce qui suit, nous ne nous intéressons qu'au financement d'un des produits de l'université, l'enseignement.

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. On aura deviné qu'elles témoignent souvent... d'opportunisme.

Au Québec, les décisions les plus déterminantes des 50 dernières années auront été de geler pendant deux 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 le financement des universités, à cause de l'inflation. Ils ont fait en sorte que les droits de scolarité sont aujourd'hui beaucoup plus faibles au Québec que dans les autres provinces canadiennes : selon Statistique Canada (2009b), pour l'année 2009-2010, les frais de scolarité s'élevaient, au premier cycle, à 2272 \$ au Québec et à 4917 \$ au Canada, ce qui signifie qu'ils étaient d'environ 5700 \$ dans le reste du Canada.

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 si cela ne fonctionnait 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 ou des services produits ou contrôlés par les gouvernements : les avantages perçus et la capacité de payer. Voyons de quoi il retourne.

Un deuxième critère : les avantages perçus

Pour certains, l'enseignement universitaire est un grand service public. L'assertion est pour le moins ambiguë. Si l'on entend par cela que le gouvernement doit intervenir dans ce secteur d'activité, l'assertion ne pose pas de problème. Mais, souvent, l'expression « bien public » est employée au sens de « bien collectif », 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 d'interpréter le monde qui nous entoure, meilleures habitudes de vie domestique, etc. ; mais, encore une fois, ce sont l'étudiant et ses proches qui en sont les principaux bénéficiaires.

Affirmer cela, 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. De plus, il faut reconnaître l'existence d'effets externes, qu'il est difficile d'évaluer et qui ne sont qu'une part des avantages de l'enseignement universitaire.

Un troisième critère : la capacité de payer

Le point de vue de la capacité de payer est complexe, la position économique ou sociale des étudiants étant ambiguë. Certains utilisent comme argument en faveur de la contribution publique la pauvreté des étudiants, allant jusqu'à comparer les conditions de vie des étudiants à celles des assistés sociaux. Mais que vaut cette comparaison? En effet, la pauvreté des étudiants est temporaire et résulte en partie d'un choix, celui de poursuivre ses

études, qui engendre un manque à gagner. 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 immédiates : l'ascèse est 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, ce qui n'est pas toujours le cas.

Le revenu courant n'est qu'un critère parmi plusieurs permettant de situer quelqu'un dans l'échelle sociale. Plutôt qu'au 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 est susceptible de s'élever rapidement après la fin des études. Un effet important des études est l'augmentation des gains à venir. De plus, les gains augmentent significativement avec l'âge et l'expérience de travail. Si le revenu courant des étudiants est faible, c'est aussi parce qu'ils sont jeunes.

Voilà qui invite à comparer... des éléments comparables. Replacer les étudiants dans leur génération modifie l'image que l'on peut se faire de leur position sociale. Tant par leurs aptitudes et leur origine que par leur avenir, 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.

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 à faire est entre faire payer les étudiants et leurs proches, ou l'ensemble de la société. Ce choix revient à faire payer les études de ceux qui vont à l'université par eux ou par ceux qui n'y vont pas, qui sont moins favorisés.

Un quatrième critère : les effets distributifs de court terme

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

Ce financement peut être vu comme une opération de prélèvement de fonds dans les familles, en fonction du revenu, des taux d'imposition et de l'incidence des impôts, et de distribution des avantages dans ces familles, en fonction de leur propension à envoyer des membres à l'université. La question est de savoir ce qui croît plus rapidement avec la position sociale : les avantages tirés de la fréquentation des universités, ou les contributions fiscales nécessaires à leur financement public ?

Lemelin (1992a, 1992b) évalue ces effets distributifs pour l'enseignement collégial et universitaire au Québec dans les années 1980. Ces effets sont qualifiés de 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 distributifs sont plus susceptibles d'être dégressifs aux niveaux supérieurs d'enseignement.

Il y a plus. Les diverses interventions publiques ne sont pas également dégressives à l'université. L'aide financière aux étudiants y 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 d'un milieu favorisé sont plus souvent inscrits à temps plein et dans des filières coûteuses.

Et l'élasticité de la demande ?

Il paraît normal que les étudiants soient mis significativement à contribution dans le financement du coût de leurs études. Cela dit, des raisons militent aussi en faveur d'une contribution publique⁵. Et surtout, il faut s'interroger sur la sensibilité au prix, car l'intervention publique a pour objectif l'accessibilité et la mobilité sociale.

Les travaux sur l'élasticité de la demande sont nombreux et hétéroclites. S'il nous fallait risquer un chiffre pour quantifier cette élasticité, encore aujourd'hui, nous en suggérerions un de l'ordre de 0,10 ou 0,15 à la lumière des principaux résultats connus ; 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 Laliberté (1992) et Vierstraete (2007).

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, qui inclut le manque à gagner : doubler les droits de scolarité, c'est augmenter ce coût de 10 ou 15 % au Québec. L'évolution de la fréquentation scolaire depuis le début des années 1990 est compatible avec la faible élasticité de la demande.

Par ailleurs, 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 un problème d'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, résultant de ce que l'on utilise mieux ce que l'on paie.

La faible valeur de l'élasticité n'est pas le seul résultat intéressant. L'on a montré à répétition que l'élasticité-prix variait avec l'origine sociale et était plus élevée en milieu moins favorisé⁶. Ce résultat est lourd d'implications. Ainsi, il est possible de limiter les effets de la hausse des droits de scolarité sur la fréquentation, en ayant recours à l'aide financière, qui immunise en partie les étudiants les moins favorisés contre la hausse des droits de scolarité.

La modulation des droits de scolarité

Si divers arguments appuient l'existence ou l'augmentation des droits de scolarité, des éléments importants dans ce débat sont l'invitation à s'éloigner des solutions « mur à mur » et à moduler les droits de scolarité en fonction des objectifs.

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 des prix. L'évoquer peut soulever des réticences qui suggèrent que les objectifs de l'accessibilité et la mobilité sociale ne sont peut-être pas les seuls. Cela dit, on notera que la 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 de la capacité de payer.

Si la variation des droits de scolarité selon l'origine sociale semble à certains une mesure brutale et étrangère aux mœurs québécoises, il n'est pas dit que l'on ne puisse pas 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 des droits de scolarité dans ces programmes aurait peu d'effet sur le nombre d'étudiants ; tout au plus mènerait-elle à en remplacer certains par d'autres⁷.

La variation des droits de scolarité selon la filière peut s'appuyer sur d'autres considérations. Les 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. Des droits de scolarité semblables pour des programmes inégalement coûteux ont pour conséquence des subventions de valeur différente. Mais pourquoi une subvention plus grande aux étudiants en médecine vétérinaire qu'à ceux 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 ailleurs : c'est là tout simplement le résultat de la décision d'imposer les mêmes droits de scolarité nonobstant des coûts différents. Or cette décision 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 ?

Nous avons insisté sur les différences de coût. Cette insistance pourrait paraître oiseuse, à la lumière de la forte corrélation entre avantages et coûts dans les diverses filières. 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. 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 minimiser⁸.

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. Certains ont jugé intolérable l'imposition d'une taxe à l'échec. Quel serait le seuil de tolérance si l'on parlait plutôt de la subvention à l'échec ?

Que retenir ?

La contribution des étudiants au financement des activités universitaires doit être significative, mais pas exclusive. Pour s'en convaincre, il suffit de penser à la diversité des produits, aux effets externes et à l'objectif de la mobilité sociale. Les étudiants assument déjà une part non négligeable du fardeau, ne serait-ce qu'à cause du manque à gagner. Cette part paraît néanmoins faible quand on procède à des comparaisons.

Divers arguments, élaborés à partir de considérations d'efficacité et d'équité, militent en faveur d'une contribution importante des étudiants. Le principe de tarification selon les avantages perçus mène à tenir compte d'une des corrélations les plus stables en science économique, c'est-à-dire celle qui unit le nombre d'années d'études et divers indicateurs de succès professionnel. Le principe de la capacité de payer conduit à la même conclusion : tant par leur origine que par leur avenir, les étudiants forment un groupe favorisé.

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 significativement, d'un pourcentage allant de 50 à 100 %. Une fois cette augmentation des droits de scolarité réalisée, il faudrait assurer leur indexation, 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. Les analyses de l'élasticité de la demande montrent qu'elle est, somme toute, faible, mais pas nulle. Ces analyses montrent aussi, et surtout, que l'élasticité varie selon l'origine et est plus élevée en milieu défavorisé. Paradoxalement, de tels résultats peuvent 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 de moduler les droits est de procéder à la discrimination des prix. Il n'est pas sûr qu'une telle politique soit acceptée ; d'autres voies, plus indirectes, s'offrent à nous.

L'aide financière aux étudiants, plus sélective, est un autre instrument de modulation de la contribution des étudiants. Notre recommandation d'augmenter les droits de scolarité n'a de sens que si ce programme continue à jouer un rôle important.

Les gouvernements disposent de plusieurs instruments de financement. Il est temps de les considérer.

Une troisième question : quelle forme donner à la contribution publique ?

Le financement public revêt plusieurs formes autres que la subvention aux établissements, qui réduit les droits de scolarité : subventions aux producteurs favorisant des activités particulières, aide aux étudiants, financière ou en nature, aide à leurs proches, dépenses fiscales⁹, etc. Quels instruments utiliser alors ?

Un critère de choix pourrait être la visibilité. Combien de citoyens, d'étudiants et de professeurs sont au fait de toutes ces mesures? Tout cela est d'autant plus frustrant pour le pourvoyeur de fonds que c'est la levée de boucliers le jour où elles sont remises en question! Par ailleurs, si ces mesures ont pour objectif affiché l'accessibilité et parfois, la mobilité sociale, bien des effets sont dissipés dans des rentes, en améliorant le sort d'agents qui se seraient livrés aux mêmes activités en leur absence.

Notons que certaines mesures sont interdépendantes. Ainsi, l'aide financière aux étudiants étant calculée selon la différence entre les besoins et les ressources, quand les droits de scolarité augmentent, l'aide tend à augmenter. De la même façon, la hausse des droits de scolarité se répercute sur divers avantages fiscaux; les droits de scolarité donnant droit à des crédits d'impôt tant au niveau provincial que fédéral, le fardeau des droits de scolarité élevés d'une province est indirectement assumé par les contribuables des autres provinces.

Aider les producteurs ou les usagers ?

Le premier choix à faire est entre l'aide aux offreurs (établissements, professeurs, etc.) ou aux demandeurs (étudiants, parents, etc.). Dans les deux cas, le résultat final devrait être plus d'enseignement universitaire. Au-delà de cet effet général, rien ne dit que les résultats seront identiques. Pour reprendre l'adage « *money sticks where it hits* »; les bénéficiaires directs de l'intervention jouissent de la discrétion dans l'affectation initiale de l'aide obtenue. Voilà qui invite à analyser les comportements davantage micro-économiques des acteurs.

Si le financement va aux établissements, il faut tenir compte du fait que l'on y trouve une multitude d'activités et de produits et que s'y rencontrent de nombreux acteurs aux finalités parfois divergentes. 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 d'aussi enrichir les formations; elle peut engendrer des rentes en améliorant la qualité de vie des divers acteurs... Le choix entre ces finalités dépend de la répartition des pouvoirs à l'intérieur des établissements. Nombreux sont ceux pour qui, en dernier ressort, les professeurs sont en bonne position pour profiter de la marge de manœuvre

engendrée par le financement des établissements. Ce pouvoir des professeurs mènerait à favoriser la recherche et, dans une moindre mesure, l'enseignement aux cycles supérieurs. C'est bien là une source de malentendus dans les universités : alors que la base du financement général est l'étudiant, l'activité privilégiée est la recherche.

Aussi plusieurs ont-ils suggéré le recours à des contre-pouvoirs. Diverses mesures peuvent être considérées : reddition plus serrée des comptes au gouvernement, renforcement des pouvoirs de l'administration... Plutôt que d'appartenir au ministre ou au recteur, ces contre-pouvoirs pourraient revenir aux 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.

Subventionner les activités générales ou les activités particulières des établissements ?

En faveur de la subvention aux établissements, il est parfois avancé qu'il est plus facile de contrôler 7 (ou 17) établissements que 200 000 étudiants, mais c'est supposer que l'on ne demande pas plus à l'établissement qu'à l'étudiant. Dans le cas de cette subvention, il faut aussi décider dans quelle mesure l'autonomie des établissements est respectée dans l'usage qui en sera fait.

Cet usage et ses résultats paraissent incertains, compte tenu du nombre d'acteurs, de produits et d'objectifs¹⁰. En conséquence, les gouvernements sont tentés d'assortir leurs subventions 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. L'intervention accrue du gouvernement fédéral par le biais des grands conseils subventionnaires, des chaires de recherche et de sa Fondation canadienne pour l'innovation a eu pour effet de réorienter les activités des universités vers la recherche. Un autre exemple est le contrôle et la reddition des comptes, ce qui a mené au

début des années 2000 aux contrats de performance, permettant d'en savoir davantage sur les objectifs des établissements, les moyens d'y parvenir et les résultats.

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), 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. 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 est 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 guettent ici aussi.

Aider les étudiants ou leurs parents ?

Divers aménagements sont possibles quant on évoque la possibilité d'aider directement les usagers. Finnie, Usher et Vossensteyn (2004) évoquent trois modèles d'assistance pour les pays industrialisés : 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 redistributifs du financement public de l'enseignement universitaire. Le besoin de cohérence pourrait bien être la seule justification de ces mesures avantageant les 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 !

Assister les usagers avec des mesures fiscales ou en espèces ?

L'aide aux étudiants est aussi de nature fiscale. Les mesures fiscales, provinciales et fédérales avantageant les étudiants sont nombreuses ; certaines peuvent être reportées dans le temps et transférées aux parents de l'étudiant.

Des travaux de la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire (Berger, Motte et Parkin, 2007) montrent qu'au Canada, même si le financement public a été redirigé vers les usagers ces dernières années, 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, régime 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). Selon Berger et Parkin (2007), 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.

Les dépenses fiscales et d'autres, comme les subventions pour l'épargne-études, sont importantes mais souvent oubliées. Elles sont un champ d'analyse mal exploré. Il y a lieu de les passer en revue 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.

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. L'objectif de la mobilité sociale suggère des mesures sélectives, orientées vers les milieux moins favorisés. Mais même si l'on ne retient que l'objectif de l'accessibilité, mesurée d'après le nombre total d'étudiants, la sélectivité de l'intervention publique présente des avantages, comme il a été dit plus haut, quand on a fait référence à la variation de l'élasticité de la demande selon l'origine sociale.

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. L'aide financière comporte un autre avantage : elle peut tenir compte des autres composantes du coût 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.

Mais 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 immédiates des étudiants. Notons néanmoins que l'aide financière est un instrument flexible à plus d'un titre. Des éléments incitatifs aux études peuvent être incorporés.

La générosité ou l'accessibilité de l'aide financière ?

Mais la sélectivité des interventions publiques peut-elle survivre à long terme ? Elle paraît souvent fragile : la tendance est au relâchement des critères de sélection. L'aide financière aux étudiants ne fait pas exception. 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. 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. 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. Or ces prêts sont fortement subventionnés.

Dans le reste du Canada aussi, l'aide financière aux étudiants est loin d'être réservée aux étudiants issus de milieux moins favorisés. Kapsalis (2006) montre qu'un pourcentage important d'étudiants dont les parents ont des revenus élevés obtient un prêt du Programme canadien de prêts aux étudiants. 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 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 qui leur est consentie. Ces récriminations sont en partie fondées dans la mesure où les bénéficiaires sont les victimes, à revers, des mêmes politiques qui mènent au gel des droits de scolarité.

L'aide financière sous forme de bourses ou de prêts ? 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 l'endettement étudiant, ils réclament l'élargissement de l'accès à l'aide financière. Par ailleurs, nombreux sont ceux qui se tournent vers les prêts étudiants pour mieux faire accepter d'autres réformes, comme 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 total est fonction de plusieurs éléments, dont le taux d'intérêt et les frais administratifs. On trouve souvent au Canada la valeur de 30 ou 40 sous comme coût total, pour les gouvernements, de chaque dollar prêté à un étudiant.

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 a sa justification dans le fonctionnement biaisé des marchés financiers, à l'encontre de l'investissement en capital humain.

Ces deux objectifs sont légitimes. On peut néanmoins se demander s'il n'y a pas lieu de mieux les distinguer (Schaafsma, 1990). 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, ce qui pourrait mener à la subvention des prêts aux étudiants. 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 à 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'ils n'entraîneraient 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, ainsi que, possiblement, les étudiants dont les parents ne veulent pas contribuer au coût de leurs études, pourvu que ceux-ci renoncent aux divers privilèges prévus.

L'on pourrait ainsi penser à un système intégré d'aide financière à trois étages, constituée de prêts avec intérêts et entièrement remboursables, de prêts subventionnés et de bourses, ceux-ci étant réservés aux étudiants disposant de peu de ressources personnelles ou familiales. Que certains prêts ne soient pas subventionnés n'enlève rien à leur importance. Leur instauration permettrait une aide plus généreuse aux autres étudiants pour qui a été conçue à l'origine l'aide financière aux étudiants, en diminuant le nombre de participants au régime existant. Elle dissiperait aussi des malentendus où l'on a parfois l'impression que les bénéficiaires mordent la main de ceux qui les aident. Enfin, elle permettrait de voir plus clair dans les débats sur les programmes de prêts remboursables en proportion du revenu.

Le remboursement des prêts étudiants

On s'interroge depuis longtemps sur les problèmes liés à l'endettement et aux difficultés de remboursement des prêts. C'est ainsi qu'a été considérée à plusieurs reprises la proposition d'instaurer un programme de prêts remboursables en proportion du revenu ou un impôt postuniversitaire¹¹. Le caractère subventionné ou non des prêts devrait être au cœur de ces discussions.

L'idée des prêts remboursables en proportion du revenu remonte au moins à Milton Friedman (1962), pour qui de tels prêts favoriseraient l'investissement en capital humain en donnant accès aux fonds nécessaires à son financement, et aussi en réduisant 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. Bref, il doit y avoir autofinancement : au total, l'ensemble des étudiants-emprunteurs devrait rembourser la totalité des emprunts, capital et intérêts, mais tous ne devraient pas le faire individuellement.

Tel n'est pas toujours le système qu'ont à l'esprit plusieurs tenants d'un système de prêts remboursables en proportion du revenu. Souvent, sous l'idée de prêts remboursables en proportion du revenu, se cache tout simplement le souhait d'élargir l'accès au système actuel d'aide financière et d'alléger les modalités de remboursement des prêts. Ainsi, les étudiants ne

seraient pas appelés à rembourser collectivement le coût total de leurs études, quand ils en auront les moyens, mais à rembourser individuellement une part du coût individuel de leurs études, *s'ils* en ont les moyens. On devine l'explosion possible des coûts quand on comprend que l'accès de ce programme pourrait aussi être généralisé. Voilà qui explique les hésitations de plusieurs à mettre en place un tel système.

Que retenir ?

Que dégager de cet examen des diverses formes du financement public de l'enseignement universitaire ? On notera que leur grand nombre signifie que les gouvernements jouissent de quelques degrés de liberté dans l'élaboration de leur politique de financement : ils ont le choix de doser les mesures plus spécifiques et de remplacer les unes par les autres.

À la marge, nous préférons les mesures avantageant directement les usagers plutôt que les établissements. Bref, le transfert partiel de l'effort public de celles-ci vers celles-là paraît souhaitable. Par ailleurs, toutes les mesures avantageant les usagers ne sont pas également efficaces. L'aide financière aux étudiants, à cause de sa sélectivité, paraît plus susceptible d'accroître l'accès que les diverses mesures fiscales avantageant les étudiants et leurs proches. À la recherche de fonds permettant une aide financière plus généreuse, les gouvernements auraient profit à regarder du côté des dépenses fiscales. Répétons que notre recommandation de la hausse des droits de scolarité n'a de sens que si l'aide financière suit.

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. Et que dire de l'objectif de la mobilité sociale ! La sélectivité des interventions publiques est malheureusement fragile. Quitte à passer pour le roi Canut, qui se battait contre la marée, nous n'hésitons pas à mettre en garde le gouvernement du Québec contre la tendance à l'universalité de l'aide financière, 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.

Une de nos propositions tranche cependant par son universalité. Le mauvais fonctionnement des marchés financiers, qui rend difficile l'investissement en capital humain, 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 de ressources financières suffisantes. Cette justification diffère des autres dans la mesure où elle suggère une intervention d'un type particulier : il ne s'agit pas tant de réduire le fardeau privé du coût des études, en subventionnant les prêts aux étudiants, que de rendre ces prêts possibles, à des conditions raisonnables. 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 de multiples avantages, dont celui de relancer sur une autre base la discussion sur les prêts aux étudiants remboursables en proportion du revenu.

Conclusion

Que conclure de cette perspective des problèmes liés au financement public de l'enseignement universitaire ? Il est d'usage, à la suite d'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. C'est que, dans ce texte, nous avons ratissé large. 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 ; elles servent de base aux onze recommandations suivantes, qui devraient faire l'objet d'autres débats sur le financement de l'enseignement universitaire :

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 coût additionnel.
3. Les droits de scolarité devraient être augmentés significativement, d'un pourcentage allant de 50 à 100 %.
4. Par la suite, les droits de scolarité devraient être indexés.
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.

Ainsi, plus que le niveau des dépenses, ce sont la répartition du fardeau et la forme de l'intervention publique qui devraient, selon nous, être modifiées en priorité. Nous sommes favorable à l'augmentation et à la modulation des droits de scolarité, mais, notons-le, pas nécessairement à leur déréglementation. 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 des prêts. À la recherche d'une plus grande accessibilité, d'une plus grande mobilité et des fonds pour y parvenir, les gouvernements devraient passer en revue et mesurer les effets des diverses mesures fiscales et parafiscales mises sur pied au cours des ans.



Notes

1. Voir également Vaillancourt et Boudreau-Primeau (2002) à ce sujet.
2. On a attiré récemment 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.
3. 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 à la suite de l'abolition de la treizième année d'études secondaires.
4. Il en va de même pour certains services à la collectivité.
5. On trouvera dans Lemelin (2007) un exposé plus complet des arguments pour le dégel des droits de scolarité et une défense de la thèse opposée dans le texte de Bélanger, Vincent et Bouchard St-Amant (2004).

6. Vierstraete (2007) obtient de tels résultats, l'élasticité variant de 0,09 à 0,18 selon la catégorie d'étudiants.
7. Le système d'aide financière aux étudiants peut contrer, encore une fois, les effets de la plus grande sensibilité des étudiants issus de milieux moins favorisés.
8. 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.
9. On trouvera la liste d'un bon nombre des mesures d'aide fiscale au chapitre 5 de la monographie de Junor et Usher (2002).
10. 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 professeurs et professeurs d'université (2008).)
11. Voir, parmi d'autres, Montmarquette (2006), Conseil supérieur de l'éducation (2001) et Fédération étudiante universitaire du Québec (2004).

Références

- Bélanger, G. (1977). L'université, organisme à but non lucratif. *Revue d'économie politique*, 87(4), 574-590.
- Bélanger, G., Vincent, F. et Bouchard St-Amant, P.A. (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. Récupéré de : <http://www.greg.ouifeuq.org/sites/default/files/CASP%20-%20Bouchard%20-%20arg%20-%200405%20-%20geldesfrais.pdf>
- Berger, J. et Parkin, A. (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. Récupéré de : http://www.millenniumscholarships.ca/images/Publications/081022_Dix_choses_FR.pdf
- Berger, J., Motte, A. et Parkin, A. (2007). *Le prix du savoir. L'accès à l'éducation et la situation financière des étudiants au Canada, troisième édition*. Montréal: Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire. Récupéré de : http://www.millenniumscholarships.ca/images/Publications/POK07_f.pdf
- Conseil supérieur de l'éducation. (2001). *Le partage de risque et le remboursement proportionnel au revenu*. Récupéré de : <http://www.cse.gouv.qc.ca/fichiers/documents/publications/ccafe/cafe2009.pdf>
- CRÉPUQ - 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 CRÉPUQ-MEQ sur le niveau des ressources*. Montréal: Conférence des recteurs et principaux des universités du Québec. Récupéré de : <http://www.crepuq.qc.ca/documents/aaf/RapNivRessfinal.pdf>
- 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*, 35. Récupéré de : http://www.mels.gouv.qc.ca/sections/publications/publications/SICA/DRSI/bulletin_35.pdf

Le financement public de l'enseignement universitaire au Québec

- Fédération étudiante universitaire du Québec. (2004). *L'impôt postuniversitaire comme modèle alternatif de contribution étudiante*. Montréal: FEUQ. Récupéré de : <http://www.greg.ouifeuq.org/sites/default/files/CAU%20-%20Vikander%20-%20rech%20-%200405%20-%20impotpostuniv.pdf>
- Fédération québécoise des professeurs et professeurs d'université. (2008). *Financement des universités : Investir dans le corps professoral*. Récupéré de : http://fqppu.org/assets/files/themes/financement/financement_universites_investir_corps_professoral_avril_2008.pdf
- Finnie, R., Usher, A. et Vossensteyn, H. (2004). Meeting the need : A New Architecture for Canada's Student Financial Aid System. Institut de recherche en politiques publiques. *Enjeux Publics*, 5(4). Récupéré de : <http://www.irpp.org/pm/archive/pmvol5no7.pdf>
- Friedman, M. (1962). The role of government in education. Dans *Capitalism and Freedom*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Junor, S. et Usher, A. (2002). *Le prix du savoir*. (chap. 5). Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire. Récupéré de : 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*, 7(6). Statistique Canada. Récupéré de : http://cansim2.statcan.gc.ca/cgi-win/cnsmcgi.pgm?Lang=F&AS_Abst=75-001-X20061039134&ResultTemplate=/Stu-Etu/Stu-EtuAbst
- Laliberté, H. (1992). *L'impact des droits de scolarité sur la fréquentation universitaire*. (mémoire de maîtrise, Université du Québec à Montréal, département de sciences économiques).
- Lemelin, C. (1992a). Short-term redistributive effects of public financing of university education in Quebec. *Analyse de Politiques*, 18(2), 176-188.
- Lemelin, C. (1992b). L'hétérogénéité de l'enseignement postsecondaire, la diversité de l'intervention publique et les effets redistributifs au Québec. *Revue canadienne d'enseignement supérieur*, 22(12), 84-108.
- Lemelin, C. (2007, mai). *Prolégomènes à un débat sur le dégel des droits de scolarité*. Communication présentée à l'Association des économistes québécois, Québec, Québec. Récupéré de : <http://www.asdeq.org/activites/pdf/2007/Lemelin-26Avril2007.pdf>
- Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS). (2007). *La relance à l'université, 2007, La situation d'emploi de personnes diplômées. Promotion 2005, situation en janvier 2007*. Direction de la recherche, des statistiques et de l'information. Récupéré de : <http://www.mels.gouv.qc.ca/Relance/Universite/RelUni.htm>
- Ministère de l'Éducation du Loisir et du Sport (2009). *Indicateurs de l'éducation – Édition 2009*. Récupéré de : http://www.mels.gouv.qc.ca/sections/indicateurs/pdf/IndicEdu2009_F1_02.pdf
- Montmarquette, C. (2006). *Le remboursement proportionnel au revenu (RPR), un système pour les prêts d'études alliant efficacité et accessibilité*. Montréal: CIRANO. Récupéré de : <http://www.cirano.qc.ca/pdf/publication/2006RP-08.pdf>
- Moussaly-Sergiehe, K. et Vaillancourt, F. (2009). *Extra earning power: the financial returns to university education in Canada*. Institut C.D. Howe. Récupéré de : 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), 7-20.

- Statistique Canada. (2009a). *Indicateurs de l'éducation au Canada, une perspective internationale*, (tableau B.1.1.). Récupéré de : <http://www.statcan.gc.ca/pub/81-604-x/81-604-x2009001-fra.pdf>
- Statistique Canada. (2009b). *Les frais de scolarité universitaires*. Communiqué de presse. Récupéré de : <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/091020/dq091020b-fra.htm>
- Vaillancourt, F. et Bourdeau-Primeau, S. (2002). The returns to university education in Canada, 1995 and 2000. Dans D. Laidler (dir.), *Renovating the ivory tower*, p. 215-240. Toronto: C.D. Howe Institute.
- Vierstraete, 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. Récupéré de : http://www.mels.gouv.qc.ca/sections/modesFinancement/pdf/droits_scolarite.pdf