



## RÉSUMÉ

# Le financement public de l'enseignement universitaire au Québec

Rapport de projet de Clément Lemelin

<http://www.cirano.qc.ca/pdf/publication/2010RP-06.pdf>

Rédaction du résumé : Brigitte Bouchard-Milord (CIRANO)

Mars 2010

## *Des recommandations pour le financement public de l'enseignement universitaire au Québec*

Dans son dernier rapport intitulé *Le financement public de l'enseignement universitaire au Québec*, l'économiste Clément Lemelin recommande une augmentation asymétrique des droits de scolarité selon la filière d'études. Sans atteindre la moyenne canadienne, il estime que les droits de scolarité devraient être augmentés significativement, d'un pourcentage allant de 50 à 100 %, avant d'être indexés au coût de la vie. Il estime aussi que les paramètres du calcul de l'aide financière aux étudiants devraient rester les mêmes et celle-ci, augmenter en conséquence de la hausse. Il exhorte toutefois le gouvernement de préserver le caractère sélectif de l'aide afin que celle-ci continue d'être réservée aux plus démunis. Il recommande finalement que des prêts non subventionnés puissent être offerts aux étudiants sous des conditions raisonnables et espère que ceux-ci permettront de relancer le débat sur l'instauration d'un système de prêts remboursables en proportion du revenu ou d'impôt postuniversitaire.

### LES RECOMMANDATIONS EN BREF

- 1- Les droits devraient être augmentés d'un pourcentage allant de 50 à 100 %
- 2- Par la suite, les droits de scolarité devraient être indexés au coût de la vie
- 3- Le gouvernement du Québec ne devrait pas augmenter de façon importante ses dépenses d'enseignement universitaire
- 4- Si les étudiants souhaitent une formation appuyée sur davantage de ressources, qu'ils en paient le prix
- 5- L'augmentation des droits de scolarité devrait être différenciée selon la filière d'études
- 6- Les critères de modulation devraient être le coût et l'existence d'un numerus clausus
- 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.

**Les droits de scolarité devraient être augmentés d'un pourcentage allant de 50 à 100 %, puis être indexés au coût de la vie.**

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 le prouvent, l'enseignement universitaire est un investissement privé rentable<sup>1</sup>. 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) (p.9).

Aussi, 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, seule une minorité fréquente l'université. Ceux qui le font viennent de façon disproportionnée de milieu favorisé (p.51).

Ainsi, sans aller jusqu'à recommander que les droits rejoignent la moyenne canadienne, choix de société distincte oblige, ceux-ci pourraient être augmentés de façon significative, d'un pourcentage allant de 50 à 100 %. Aussi, une fois cette augmentation des droits de scolarité réalisée, ils devraient par la suite être indexés au coût de la vie. Une telle initiative éviterait à la société québécoise des nouveaux drames de société engendrés par la nécessité de corriger de façon draconienne les effets cumulés de l'inflation (p. 59).

**L'augmentation devrait être différenciée selon la filière d'études**

Les études universitaires recouvrent une multitude de situations particulières au regard des avantages et des coûts qui les accompagnent. Le tableau 1 à la page suivante présente les coûts directs moyens par filière d'études basés sur les recettes de fonctionnement<sup>2</sup> des universités.

En 2008-2009, les recettes se sont élevées à 9 700 \$ pour un étudiant de premier cycle en lettres, mais à 45 700 \$ pour un étudiant en médecine vétérinaire (p.15). Cette différence observable dans la subvention publique provient des coûts de formation plus élevés en médecine vétérinaire et de la volonté d'imposer les mêmes droits de scolarité à toutes les filières.

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 (p. 44)?

---

<sup>1</sup> De nombreux travaux empiriques, dont plusieurs portent sur le Canada ou le Québec, ont tenté de calculer le taux de rendement de l'éducation. Quelques aspects consensuels peuvent être dégagés de ces travaux : **l'éducation est un investissement rentable**, ne serait-ce que les seuls avantages pécuniers qui compensent généreusement le coût; **le taux de rendement privé est plus élevé que le taux de rendement social**, l'étudiant est bel et bien le principal bénéficiaire de sa formation ; le succès professionnel est plus élevé **lorsque l'année d'étude mène à un diplôme** ; même si à scolarité et expérience égales les femmes gagnent moins que les hommes, **le rendement des études est plus fort chez les femmes** ; et, **le rendement des études paraît plus fort en milieu défavorisé**. Cette dernière tendance 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. (p.26)

<sup>2</sup> Les recettes de fonctionnement comprennent la subvention publique de fonctionnement et les droits de scolarité. La subvention comprend quatre composantes : enseignement, soutien à l'enseignement et la recherche, terrains et bâtiments, régions et missions (p.14)

Les études empiriques le démontrent, les étudiants de milieu aisé fréquentent les filières études les plus coûteuses et davantage subventionnées (p.51). 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 doit se faire entre faire payer les étudiants et leurs proches ou l'ensemble de la société, les premiers étant plus favorisés que les seconds (p.39).

### 1. 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 : Lemelin (2009), tableau 3, p. 70

**Les paramètres du calcul de l'aide aux étudiants devraient rester les mêmes et celle-ci, augmenter en conséquence ....**

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 le rapport, ce qu'il ... ne faut pas faire. Si on souhaite augmenter la contribution des étudiants mieux vaut augmenter les droits de scolarité que de diminuer l'aide financière (p. 61).

Néanmoins, un des rôles de l'aide financière aux étudiants est de protéger les jeunes issus de milieu moins favorisé contre la hausse des droits de scolarité. Conséquemment, l'augmentation modulée des droits de scolarité suggérée n'a de sens que si ce programme continu à jouer ce rôle (p. 60).

**... Mais devrait continuer d'être réservée aux plus démunis**

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. Celles-ci n'étant pas toutes également efficaces quant aux objectifs poursuivis. Le rapport préconise les mesures qui avantagent directement les usagers plutôt que les établissements.

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 les plus sensibles aux prix (p.58).

Toutefois la sélectivité est de mise si l'on prend l'objectif de l'accessibilité au sérieux. La tendance actuelle est au relâchement des critères de sélection et à l'universalité de l'accès. L'aide financière aux étudiants ne fait pas exception : apparemment pour des considérations administratives, l'accès aux prêts est devenu avec le temps beaucoup plus facile. Le statut d'indépendance par rapport à la famille d'origine est consenti pour un nombre toujours plus grand de raisons (p.21).

Le rapport invite donc le gouvernement du Québec à se garder contre cette tendance, car l'élargissement de l'accès à l'aide financière a un prix à terme : la diminution de la valeur moyenne de l'aide (p.62).

**L'accès accru à cette aide financière ne devrait se faire qu'au prix de la disparition de la subvention des prêts**

Le mauvais fonctionnement des marchés financiers constitue l'une des justifications les mieux acceptées de l'intervention publique dans l'enseignement supérieur. Son rôle étant de faciliter l'emprunt chez ceux qui ne disposent pas des ressources financières suffisantes pour assurer le coût de leurs études. Néanmoins, l'accès au prêt n'implique pas la *subvention* du prêt.

Il existe 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 pas profiter des ressources familiales, même si elles sont importantes. Ensuite, dans la mesure où le nombre d'étudiants dont les prêts sont subventionnés diminuerait, 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 la discussion des prêts remboursables en proportion du revenu (p.62).

**Le gouvernement du Québec, quant à lui, ne devrait pas augmenter de façon importante ses dépenses d'enseignement universitaire**

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.

Mais la société québécoise fait déjà beaucoup.

Le tableau 2 présente les indicateurs d'effort total en éducation<sup>3</sup> et d'effort en enseignement universitaire. C'est avec la plus grande prudence que l'on pourrait parler d'une légère diminution dans l'effort global en éducation entre 1999 et 2007. À l'inverse, on ne saurait parler d'une diminution de l'indicateur d'effort en enseignement universitaire au Québec. En 2007, le Québec consacrait 1,83 % de son PIB à l'enseignement universitaire, comparativement à 1,54 % au Canada et 1,59 % en Ontario.

Aussi, selon le document *Indicateurs de l'éducation au Canada – une perspective internationale (2009)* publié par Statistique Canada, avec 1,8 % de son PIB dédié à l'enseignement universitaire en 2006, le Québec se serait positionné au 5<sup>ème</sup> rang d'un palmarès comptant 29 pays de l'OCDE ainsi que les 13 provinces et territoires canadiens.

---

<sup>3</sup> L'indicateur d'effort total est obtenu en divisant les dépenses publiques d'éducation par le produit intérieur brut (PIB).

## 2. Indicateurs d'effort en éducation et en enseignement universitaire, Québec, Ontario et Canada, de 1998 à 2007

	QUÉBEC	ONTARIO	CANADA
<b>ÉDUCATION</b>			
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
<b>ENSEIGNEMENT UNIVERSITAIRE</b>			
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 : Tableau 5, Lemelin (2009), p. 72.

### **Le financement universitaire : un statut quo récurrent plutôt qu'un débat de société**

Le financement de l'enseignement universitaire est un thème récurrent dans les débats de société au Québec. La problématique principale est de savoir qui, des étudiants et leurs proches ou l'ensemble de la société, devrait assumer le coût des études.

Toutefois, les participants au débat mettent habituellement très peu de temps à déplorer le sous-financement du système d'éducation et à revendiquer une contribution publique plus importante. 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 et employeurs (p.5).

### **La pauvreté des étudiants est temporaire**

Un argument largement utilisé par les protagonistes du financement public de l'enseignement universitaire est la pauvreté des étudiants ... ceux-ci allant parfois même jusqu'à comparer leurs conditions à celles des assistés sociaux.

Il y a toutefois un monde de différences entre un séjour de courte et de longue durée au bas de l'échelle. La pauvreté des étudiants est temporaire et est, dans la plupart des cas, compensée par un meilleur succès professionnel et des gains plus élevés après les études (p.13).

### **L'étudiant est le principal bénéficiaire 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 pour ceux qui seraient tentés de voir l'éducation comme un grand « service public », au sens de bien collectif, l'argument est incomplet. (p.39).

Les partisans de la contribution publique oublient trop souvent que la société paie ces services. Les étudiants universitaires trouveront une contrepartie dans de meilleures conditions et des gains plus élevés sur le marché du travail après leurs études (p.10).

L'étudiant demeure le principal bénéficiaire de sa formation et si sa contribution ne doit pas être exclusive, étant entendu les bénéfices dont en retire la société, elle devrait être significative.

### **L'éducation universitaire n'est pas un droit**

Un dernier 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 (p.17).

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.

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 (p.18).



### **Les étudiants sont davantage 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 importante<sup>4</sup>. 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 \$ de revenu a plus d'effet dans un ménage où l'on en gagne 50 000 \$ que dans un autre où l'on en gagne 150 000 \$. 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 d'un 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 (p.13).

Comme le démontre le tableau 3, le coût privé moyen d'une année d'études universitaires au Québec, incluant le manque à gagner, était de 12 300 \$ en 1994. L'étudiant supportait alors<sup>5</sup> environ 43 % du coût total de ses études. 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.

### **3. Coût moyen, social, privé et public, d'une année d'études universitaires au Québec en 1994 (en dollars)**

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

Source : Lemelin, C. (2009), Tableau 2, p. 69.

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

<sup>5</sup> 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. Néanmoins, la principale composante du coût total demeure le manque à gagner.

### En conclusion

Dans son rapport l'économiste Clément Lemelin offre une série de recommandations pour le financement public de l'enseignement universitaire. Notamment une hausse asymétrique des droits de scolarité selon la filière d'études, leur indexation au coût de la vie ainsi que la mise en place de prêts non subventionnés.

Il est une chose de constater que les dépenses par étudiant sont inférieures au Québec, il en est une 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. Il n'est connu aucune étude qui conclut que ce déficit est attribuable, ne serait-ce que pour quelques cents, à la parcimonie du gouvernement québécois. Au contraire, la société québécoise fait beaucoup.

De plus, 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. En effet, si les étudiants semblent voués à un bel avenir professionnel après leurs études, ils sont aussi souvent favorisés par leurs origines sociales. On ne le dira jamais assez : la fréquentation universitaire augmente avec la position économique ou sociale de la famille d'origine.

Néanmoins, rien dans le rapport 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 contre la hausse des droits de scolarité. C'est là un des rôles de l'aide financière aux étudiants. Le rapport estime que 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.

Mais 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 important doit être gardé à l'esprit.