

Notes pour une Conférence CIRANO 3 NOVEMBRE 2014

Capital humain et politiques publiques¹

Je me limiterai à l'éducation universitaire comme moyen d'acquisition de capital humain et me demanderai en quoi et comment les politiques publiques sont requises.

Soulignons d'abord que le supplément de capital humain acquis par l'éducation universitaire est devenu un pré requis à l'entrée sur le marché du travail pour près de 70% de la main d'œuvre nouvelle dans les économies reposant fortement sur le savoir.

L'objectif de toute politique publique, eu égard à l'éducation universitaire, devrait donc être de faire émerger au moindre coût le niveau de capital humain permettant à la société qui la met en place de pleinement s'épanouir, à tous égards, dans l'environnement concurrentiel dans lequel elle évolue ou aspire évoluer. Et comme l'a déjà démontré Philippe Aghion, cela ne veut pas dire la même chose selon qu'une société ou un pays se situe à la frontière de l'innovation ou qu'il est plus ou moins avancé dans un processus de rattrapage technologique graduel.

Dans ce contexte général, les politiques publiques portent généralement sur différents aspects de l'éducation universitaire.

Le soutien public à l'offre de formation

Il y a d'abord le soutien à l'offre de formation et les modalités d'intervention à cet égard. Évidemment, on peut immédiatement soulever la question : est-ce que l'état doit soutenir l'offre d'éducation universitaire? La réponse est oui et pour deux raisons : d'abord l'université qui forme des étudiants à tous les cycles d'étude ne peut exister sans une activité de recherche fondamentale intense e, de haut niveau et de plus en plus couteuse. La raison en est bien simple, la formation du chercheur ne peut se faire que par la recherche. Et comme dans cette formation l'avancement des connaissances doit être entériné par la communauté scientifique pour être reconnu, il doit être rendu public par des publications dans des revues scientifiques pertinentes. Donc, la très vaste proportion de la recherche universitaire engendre un bien public et ne peut exister que par un financement public ou philanthropique. C'est pourquoi d'ailleurs dans tous les grands systèmes universitaires du monde, la recherche universitaire est financée à plus de 70% par l'État. Même dans les grandes universités privées américaines, cette règle s'applique pleinement. D'ailleurs, 80% des fonds externes de recherche de l'université Harvard viennent de l'État.

¹ Les idées exprimées dans ce texte s'inspirent largement de celles que Robert Lacroix et Louis Maheu ont développées dans un livre qui sortira en janvier 2015 sous les titres : Les grandes universités de recherche, Institutions autonomes dans un environnement académique concurrentiel, PUM; Leading Research Universities in a Competitive World, MQUP.

Ensuite, il y a le financement du fonctionnement de l'université incluant le coût de ses immobilisations. L'état se doit d'intervenir à ce niveau s'il y a des externalités découlant de la formation universitaire, à savoir des bénéfices qui existent, mais ne sont pas appropriés par celui qui a reçu la formation universitaire. Ceux qui préconisent la gratuité des études universitaires - tout au moins pour ceux qui fréquentent l'université car il y a toujours quelqu'un qui paie la note - affirment implicitement que la valeur des externalités est telle qu'elle dépasse les coûts de la formation. Castro et Poitevin se sont intéressés récemment à faire le bilan de la recherche sur cette question et leur conclusion milite pour un financement partagé de l'éducation universitaire entre l'état et les premiers bénéficiaires de l'investissement que sont les étudiants. Dans les grands systèmes universitaires performants que Louis Maheu et moi avons étudiés, nous avons trouvé la répartition suivante des revenus finançant les coûts de fonctionnement : quelque 50% proviennent de l'État, quelque 30% des droits de scolarité et les 20% restant d'autres revenus dont la philanthropie.

Après que l'on a convenu que l'état devait s'impliquer dans le financement des activités universitaires, d'autres questions tout aussi difficiles se posent.

Quel quantum de ressources devrait être mis dans les diverses activités universitaires et quelles modalités d'appropriation de ces dernières par les universités garantiront leur utilisation la plus efficace.

Sur le quantum, il faut réaliser que la qualité de la recherche et de la formation universitaire est toujours relative à ce qui se fait de mieux dans notre monde globalisé. En ce sens, un système universitaire sera dit de bonne qualité s'il supporte la comparaison dans ses outputs de recherche et de formation avec les systèmes universitaires de ses concurrents et de ses partenaires. Et on s'attend à ce que des outputs de qualité comparable vont exiger des inputs de quantum semblable. D'où la nécessité d'un bench marking continu pour orienter les politiques publiques à cet égard.

Mais il y a plus que le quantum, il y a aussi les modalités sous lesquelles les ressources sont obtenues par les universités et les universitaires. Pour que les ressources mises à la disposition des universités et des universitaires soient distribuées efficacement et utilisées de façon optimale, les modalités de leur appropriation par les institutions et les universitaires doivent être incitatives à la performance et à l'excellence. Les modalités d'obtention des fonds de recherche par les professeurs illustrent très bien ce qui précède. Dans les systèmes universitaires américain, britannique ou canadien, qui sont reconnus comme de grands systèmes universitaires, les fonds de recherche ne sont pas donnés aux professeurs, mais bien obtenus par ces derniers à la suite de participations à des concours impliquant une évaluation par les pairs. Ce système compétitif, qui n'est pas parfait, a quand même l'avantage de concentrer le plus possible les ressources rares consacrées à la recherche universitaire entre les mains des chercheurs les meilleurs et donc les plus susceptibles de bien encadrer la formation de la relève scientifique par une activité de recherche de haut niveau. Cette modalité particulière entraînera aussi une forte concentration des activités de recherche et de formation aux études supérieures dans un nombre restreint d'universités d'un système universitaire donné. C'est ainsi que plus de 70% de la recherche universitaire et de la formation doctorale se retrouve dans seulement 100 des quelques 4000 universités américaines et

dans 15 des 100 universités canadiennes. Cette concentration permet alors l'émergence de centres d'excellence de calibre mondiale même dans les systèmes universitaires de plus petite dimension.

On ne retrouve pas nécessairement dans tous les systèmes universitaires des modalités aussi incitatives à la performance et à l'excellence dans le financement public de frais de fonctionnement des universités.

La gouvernance des institutions

Comme l'état soutient de diverses façons les institutions universitaires, les gouvernements successifs et peut-être surtout les fonctionnaires en place aiment bien s'immiscer dans leurs règles de gouvernance en réduisant si possible leur autonomie. Or, un des facteurs explicatifs de la performance des grands systèmes universitaires modernes est précisément l'autonomie des universités qui les composent donnant aux dirigeants de ces dernières, des pouvoirs à la hauteur de leurs responsabilités. Ce qui n'implique pas que l'état ne puisse fixer de grands objectifs au système universitaire qu'il finance largement et sanctionner les non performants, mais il doit laisser aux institutions les modalités de réalisations de ces grands objectifs. C'est alors que les universités peuvent devenir entrepreneuriales, innovatrices, attirer des gestionnaires visionnaires et utiliser le plus efficacement les ressources qu'elles obtiennent du gouvernement et d'autres sources pour remplir leur mission propre.

Le soutien de la demande de formation

Ensuite, il y a toutes les politiques publiques de soutien à la demande de formation universitaire. Cette demande sera conditionnée par la valeur intrinsèque de l'éducation universitaire et, surtout pensons-nous, par le rendement attendu par l'individu qui investit en éducation universitaire. On sait que ce rendement privé existe et qu'il est substantiel. On sait aussi que le financement par une tierce partie de l'acquisition de capital humain ne va pas de soi, si bien que des individus talentueux et désireux de s'instruire pourraient être dans l'impossibilité de le faire sans modalités particulières de soutien de l'état. Il y a là tout un éventail de politiques publiques qui porteront sur l'existence de frais de scolarité, leur quantum, les modalités d'aide et de financement des étudiants dans le besoin...etc. Là encore, les politiques publiques doivent inciter tous ceux qui ont le talent, la volonté et le goût d'avoir une formation universitaire non seulement à s'inscrire à l'université, mais à en sortir dans un délai raisonnable avec en main un diplôme de qualité. Et ces politiques de soutien de la demande ne doivent surtout pas nuire à la qualité de l'offre de formation. Au Québec, nous avons eu à cet égard beaucoup de bruit de casseroles, mais peu de réflexions en profondeur.

Conclusion

On le voit, d'innombrables politiques et réglementations publiques peuvent grandement affecter, dans leur mode d'organisation et de fonctionnement, les universités et, dans leurs décisions et leur comportement, les étudiants qui les fréquentent ou auraient pu les fréquenter. Chacune de ses politiques peut affecter positivement ou négativement la performance des universités, la participation à la formation universitaire et la réussite des étudiants. Qui plus est, les interactions entre ces diverses politiques peuvent elles-mêmes avoir des effets pervers.

Les systèmes universitaires les plus performants ne semblent pas souffrir de sur réglementation et lorsque que les interventions sont plus nombreuses, elles visent généralement à renforcer la concurrence au sein d'un système plutôt que de la faire disparaître.

Références

Aghion, P. et É. Cohen, 2004, *Éducation et croissance*. Paris : La documentation française.

Castro, R., et M. Poitevin. 2013. *Éducation et frais de scolarité*. CIRANO; Rapport bourgogne, 2013 RB-1 Février

Robert Lacroix

3 novembre 2014

Robert Lacroix

3 novembre 2014