

La hausse des droits de scolarité et ses impacts sur le coût de programme de l'Aide financière aux études

Jules Bélanger

Oscar Calderon

JANVIER 2012

Notices biographiques. Chargé de projet pour l'IRÉC, **Jules Bélanger** détient une maîtrise et un baccalauréat en sciences économiques de l'Université de Montréal ainsi qu'une maîtrise de l'École d'économie de Toulouse (TSE) en environnement, ressources naturelles et agriculture. Chargé de projet pour l'IRÉC, **Oscar Calderon** a obtenu un baccalauréat en économie à l'Université Laval et une maîtrise dans la même discipline à l'Université de Montréal avec une spécialisation en économie financière et en économétrie.

Ce rapport de recherche de l'Institut de recherche en économie contemporaine (IRÉC) a été réalisé pour le compte de la Confédération des associations d'étudiants et d'étudiantes de l'Université Laval (CADEUL).

© Institut de recherche en économie contemporaine
978-2-923203-15-7

Dépôt légal — Bibliothèque nationale du Québec, 2012

Dépôt légal — Bibliothèque nationale du Canada, 2012

IRÉC, 1030, rue Beaubien Est, bureau 103, Montréal, Québec H2S 1T4

Faits saillants

- En 2008-2009, les étudiantes et les étudiants universitaires, peu importe leurs statuts et leurs origines, ont déboursé près de 564 millions de \$ en droits de scolarité. Selon nos estimations, les universitaires québécois ont assumé 54 % de ces dépenses, soit près de 304,6 millions de \$.
- Au terme de la hausse des droits de scolarité en 2016-2017, les étudiantes et les étudiants universitaires québécois paieront un montant annuel d'environ 665 millions de \$. Ce montant comporte l'effet combiné de l'évolution démographique et de l'impact de la hausse des droits de scolarité sur la clientèle universitaire.
- Les programmes de l'Aide financière aux études (AFE) pourront venir en aide à une partie de la clientèle universitaire. Celle-ci représentait en 2008-2009 51,1 % des bénéficiaires de l'AFE et recevait une aide totale de 475 M\$, soit près de 56 % de l'aide totale accordée.
- Selon nos calculs, les hausses des droits de scolarité et les modifications du programme de l'AFE apportées par le gouvernement pourraient engendrer un coût supplémentaire du programme de l'AFE qui pourrait atteindre jusqu'à 135,5 millions de \$.
- En ajoutant à ce montant le coût des crédits d'impôt supplémentaires qui pourront être utilisés, la hausse des droits de scolarité pourrait coûter jusqu'à 192,5 millions de \$ en 2016-2017.
- Le gouvernement du Québec réduira ses subventions de fonctionnement aux universités d'un montant équivalant à 35 % des hausses de droits de scolarité. Si l'on déduit ce montant du coût de 192,5 millions de \$, le coût total net pour le gouvernement découlant des hausses annoncées sera donc de 76,5 millions de \$.
- Nous estimons que l'élimination des droits de scolarité ferait épargner à l'État 77 millions de \$ en coût de programme de l'AFE. En additionnant une baisse en crédits d'impôt de 63,1 millions de \$, nous estimons que l'impact total de l'élimination des droits serait de 140 millions de \$.
- En prenant en compte la baisse de coûts de programme de l'AFE ainsi que la baisse des coûts de crédits d'impôt, on peut donc estimer que les coûts de la gratuité universitaire se situeraient entre 176 millions de \$ et 405 millions de \$.

Table des matières

Introduction	1
CHAPITRE 1	
Les droits de scolarité	3
1.1 La hausse des droits de scolarité	3
1.2 La part des droits de scolarité dans le financement des universités	5
1.3. La contribution en droits de scolarité des étudiantes et des étudiants québécois	9
1.3.1 La contribution en 2008-2009	9
1.3.2 L'impact démographique	10
1.3.3 L'impact de la hausse des droits de scolarité	11
1.3.4 Total des droits de scolarité payés par les étudiantes et les étudiants québécois ...	12
1.4 Faits saillants	13
CHAPITRE 2	
Le programme de prêts et bourses de l'Aide financière aux études (AFE)	15
2.1 Portrait global	15
2.2 L'Aide financière aux études et le réseau universitaire	18
2.3 Le coût de programme de l'Aide financière aux études	21
2.4 Le coût des bureaux d'aide financière dans les établissements	23
2.5 Faits saillants	24
CHAPITRE 3	
L'impact de la hausse des droits de scolarité sur le programme de l'AFE	25
3.1 Méthodologie	25
3.2 Résultats	27
3.2.1 Sommaire des résultats	27
3.2.2 Le coût en bourses supplémentaires accordées aux étudiantes et aux étudiants ..	27
3.2.3 Baisse des contributions des parents et des conjoints	30
3.2.4 Impact sur les intérêts payés aux institutions financières	33
3.2.4.1 Augmentation de l'allocation spéciale	33
3.2.4.2 L'augmentation du montant de prêts consentis	34
3.2.5 Impact sur les coûts d'administration	34
3.2.6 Crédit d'impôt sur les droits de scolarité	36
3.3 Faits saillants	37

CHAPITRE 4

Le programme de l'Aide financière aux études selon un scénario

de gratuité scolaire	39
4.1 Le coût de financement de la gratuité scolaire.	39
4.2 La gratuité scolaire et ses impacts sur le coût de programme de l'AFE	40
4.3 Faits saillants	42
Conclusion	43
Bibliographie	45

Introduction

Au printemps 2011, le gouvernement du Québec dévoilait son « Plan de financement des universités équitable et équilibré », posant le cadre financier universitaire pour les prochaines années. La hausse annuelle des droits de scolarité étalée sur une période allant de l'automne 2012 et jusqu'en 2016-2017 se trouvait parmi les mesures annoncées. Ladite mesure apporterait à terme 265 millions de \$ de revenus additionnels aux universités du Québec.

Depuis son annonce et sa mise en oeuvre, de nombreux acteurs se questionnent sur les possibles conséquences de la hausse des droits de scolarité sur l'accessibilité et l'endettement. Un aspect du débat n'a pas été beaucoup soulevé, c'est celui de l'examen de la relation étroite entre les droits de scolarité et le programme de l'Aide financière aux études (AFE) du gouvernement du Québec. En effet, l'introduction de droits de scolarité plus élevés pour les étudiantes et les étudiants universitaires entraînera des coûts supplémentaires au programme de l'AFE. C'est cette relation que cherche à éclairer cette étude.

Rappel du mandat

Le mandat confié par la Confédération des associations d'étudiants et d'étudiantes de l'Université Laval (CADEUL) à l'Institut de recherche en économie contemporaine (IRÉC) se définit ainsi :

- Faire le portrait global des coûts de l'Aide financière aux étudiantes et aux étudiants pour l'ensemble du système universitaire;
- Définir la part tenue par les droits de scolarité dans le financement global du système universitaire;
- Établir de manière détaillée ce qu'il en coûte à chaque université pour administrer l'Aide financière aux étudiantes et aux étudiants;
- Dresser, si possible, le tableau de l'évolution de ces coûts au cours des dix dernières années;
- Évaluer l'augmentation du coût du programme d'AFE qu'engendrera la hausse des frais de scolarité puisque celle-ci fera augmenter le nombre d'étudiantes et d'étudiants ayant recours à l'AFE. Cette évaluation sera faite selon trois hypothèses d'accroissement : faible, moyen et élevé;
- Produire un scénario de comparaison de ces coûts dans l'hypothèse où serait instaurée la gratuité. Discuter de ses principaux effets sur le cadre de financement, sur l'accessibilité aux études et sur l'endettement étudiant.

CHAPITRE 1

Les droits de scolarité

1.1 La hausse des droits de scolarité

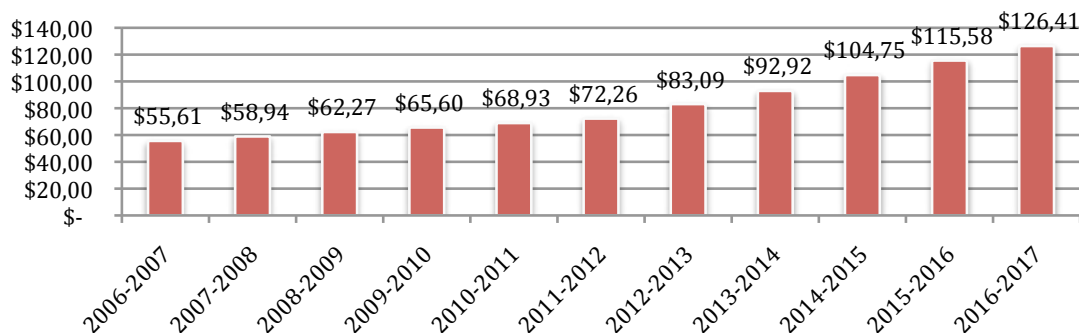
Au niveau universitaire, les droits de scolarité sont fixés par le gouvernement selon le nombre de crédits complétés par l'étudiant ou l'étudiante. Une année universitaire régulière correspond à 30 crédits ou 10 cours de 3 crédits chacun. En plus des droits de scolarité, l'étudiante et l'étudiant universitaire doivent également payer ce qu'on appelle les frais afférents ou frais institutionnels obligatoires qui comprennent, entre autres, les frais généraux (frais d'admission, d'inscription, etc.), les frais technologiques et les contributions à la vie étudiante. La facture totale pour une étudiante ou un étudiant qui fréquente une université est donc définie comme la somme des droits de scolarité et des frais institutionnels obligatoires, ce qu'on nomme généralement les frais de scolarité. La hausse des frais de scolarité prévue dans les mesures budgétaires est composée uniquement d'une hausse des droits de scolarité et c'est sur ce facteur que se concentre cette étude.

Le coût d'un crédit universitaire en 2011-2012 était de 72,26 \$, ce qui veut dire qu'une étudiante ou un étudiant complétant 30 crédits assume dans une année un coût total en droits de scolarité de 2168 \$¹.

La hausse établie par le gouvernement équivaut à une augmentation annuelle du coût des crédits de 9,83 \$ l'unité, pour atteindre un prix de 126,41 \$ par crédit en 2016-2017. Pour une année de 30 crédits, on passerait donc de 2168 \$ à 3792 \$, soit une augmentation totale de 74,9 %. Cette hausse fera suite, comme on peut le voir sur les graphiques présentés ci-dessous, à des hausses annuelles de 99,90 \$ pour une année de 30 crédits entre les années 2006-2007 et 2011-2012.

GRAPHIQUE 1

Évolution des droits de scolarité par crédit 2006-2007 à 2016-2017*

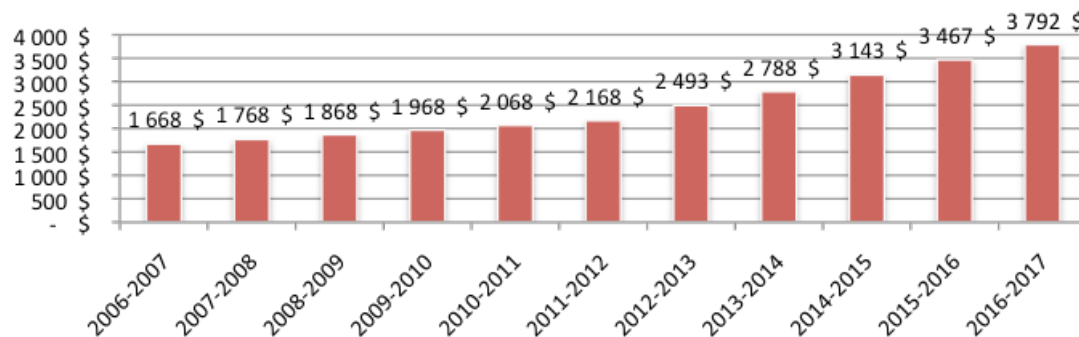


*Les montants sont arrondis à l'unité près.

1. Les données sur les droits de scolarité présentées dans ce document sont tirées des *Avis sur les hausses des droits de scolarité 2007* (p. 7) et *Avis sur les hausses des droits de scolarité 2011* (p. 5) du Comité consultatif sur l'accèsibilité financière aux études.

GRAPHIQUE 2

Évolution des droits de scolarité pour 30 crédits 2006-2007 à 2016-2017*



*Les montants sont arrondis à l'unité près.

Selon les calculs du Ministère des Finances du Québec², la hausse des droits de scolarité, combinée à la croissance des effectifs étudiants, devrait faire passer la contribution étudiante totale au système universitaire de 709 millions de \$ (M\$) en 2010-2011 à 1 090 M\$³ en 2016-2017.

Toutefois, l'équivalent de 35 % du montant de la hausse des droits de scolarité sera retranché des subventions de fonctionnement du gouvernement et sera versé au programme de l'AFE⁴.

Ce sont donc 265 M\$ additionnels en revenus annuels récurrents que les universités québécoises percevront à la suite de la hausse des droits de scolarité en 2016-2017. Ce montant est établi en soustrayant de la hausse des droits de scolarité (332 M\$) le 35 % (116 M\$) qui servira au financement du programme de l'AFE. Un montant additionnel de 49 M\$ proviendra de la hausse des effectifs étudiants projetée par le MELS. L'évolution de ces changements est présentée dans le graphique 3 à la page suivante.

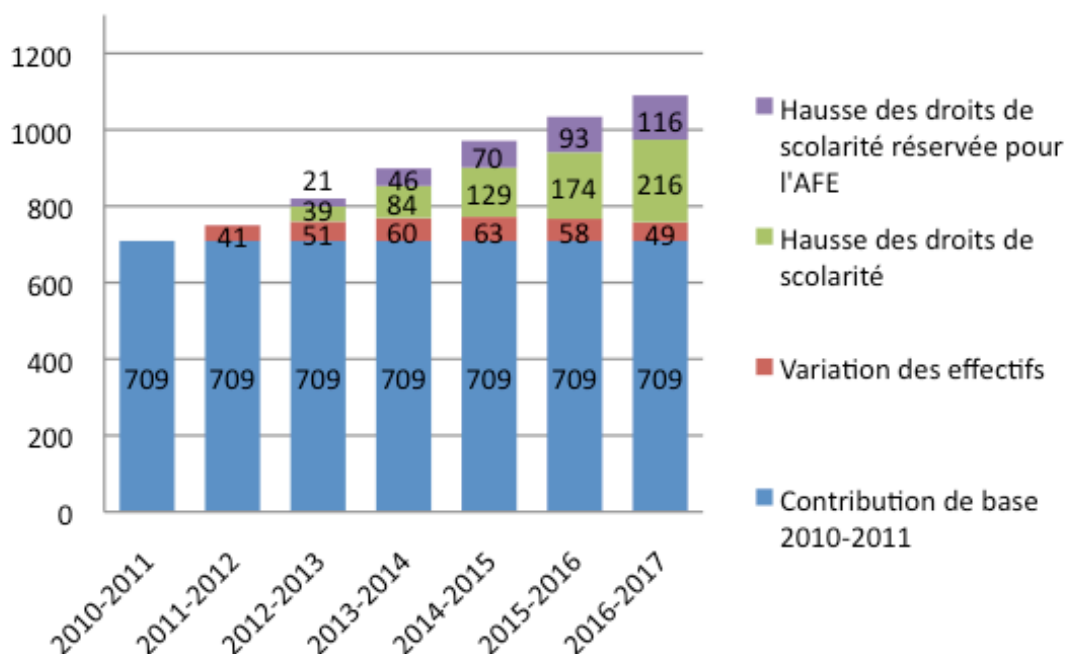
2. *Plan de financement des universités équitable et équilibré*, p.23.

3. Contribution excluant le transfert vers le programme de l'Aide financière aux études.

4. À chaque année et ce depuis 1990, le gouvernement soustrait de ses subventions normées un montant servant à couvrir le coût du programme de l'AFE. Suite aux hausses des droits de scolarité annoncées en mars 2011, un montant additionnel correspondant à 35% de ces hausses sera réservé pour le programme de l'AFE.

GRAPHIQUE 3

Contribution étudiante totale (M\$) 2010-2011 à 2016-2017



Regardons maintenant ce que la contribution étudiante représente dans le financement global des universités québécoises.

1.2 La part des droits de scolarité dans le financement des universités

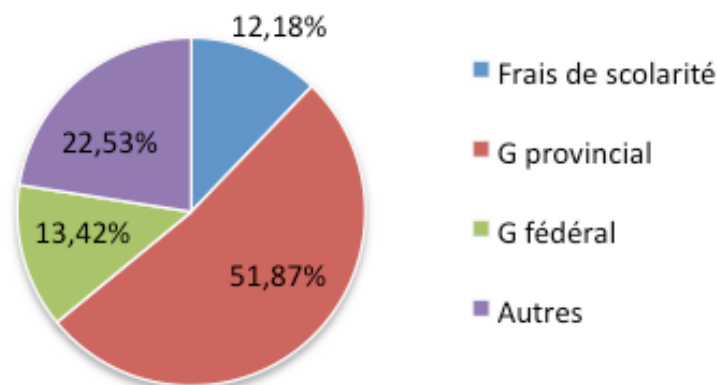
Les revenus des universités peuvent être classés selon quatre sources différentes. Les subventions provinciales et fédérales, les frais de scolarité et les autres sources de revenus qui comprennent notamment les dons privés et les revenus de placement.

Le réseau universitaire tire la majeure partie de ses revenus des subventions du gouvernement québécois qui représentaient en 2008-2009 52 % de l'ensemble des revenus et 70 % du revenu de fonctionnement général⁵. Les frais de scolarité, qui comprennent les droits de scolarité et les frais afférents, représentaient environ 12 % des revenus pour l'ensemble des fonds du réseau universitaire. Lorsqu'on regarde le fonctionnement général, les frais de scolarité comptent pour 21 % des revenus des universités.

5. Les données sur les revenus des universités sont tirées du répertoire EducQ disponible sur site internet de la CREPUQ (<http://www.crepucq.ca/educq/>) qui sont elles-mêmes tirées des bilans de l'ACPAU. Nous incluons pour simplifier la catégorie *autres revenus gouvernementaux* dans la catégorie *autres revenus*.

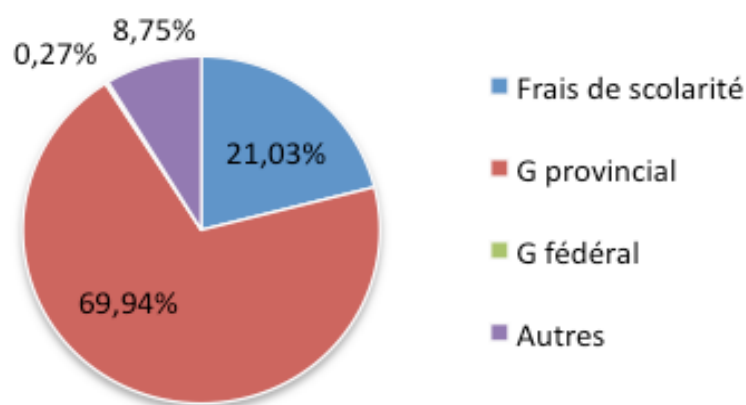
GRAPHIQUE 4

Revenus des établissements 2008-2009. Ensemble des fonds



GRAPHIQUE 5

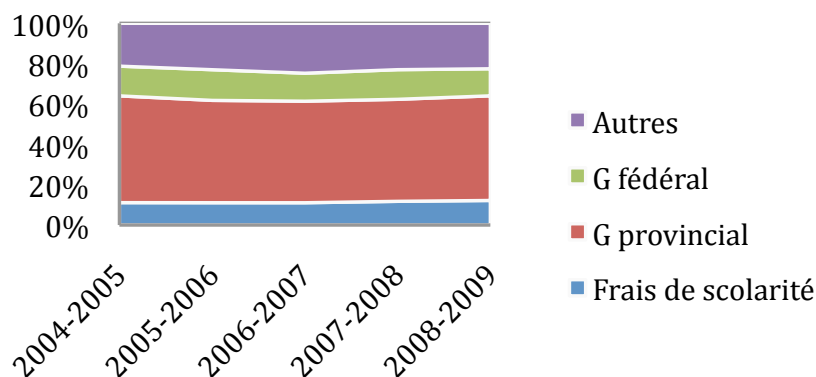
Revenus des établissements 2008-2009. Fonctionnement général



L'évolution des sources de financement demeure relativement stable dans le temps comme le démontrent les données existantes pour 2004-2005 à 2008-2009. Pour l'ensemble des fonds et pour celui du fonctionnement général, les subventions de l'État québécois passent respectivement de 52,93 % à 51,87 % et de 71,07 % à 69,94 %. La part occupée par les frais de scolarité augmente légèrement de 11,10 % à 12,18 % pour l'ensemble des fonds et de 19,50 % à 21,03 % pour les revenus de fonctionnement. Il faut noter par ailleurs que la contribution du gouvernement fédéral est absente des revenus de fonctionnement général puisque les subventions fédérales sont dirigées essentiellement vers les centres et autres programmes de recherche.

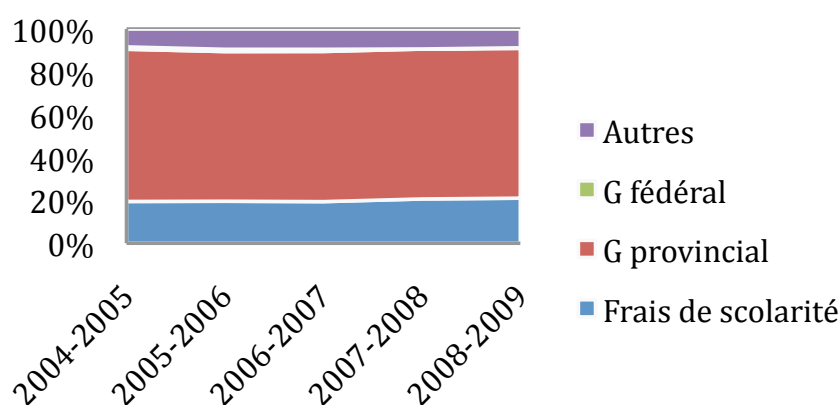
GRAPHIQUE 6

Revenus des établissements pour l'ensemble des fonds 2004-2005 à 2008-2009



GRAPHIQUE 7

Revenus des établissements pour fonctionnement 2004-2005 à 2008-2009



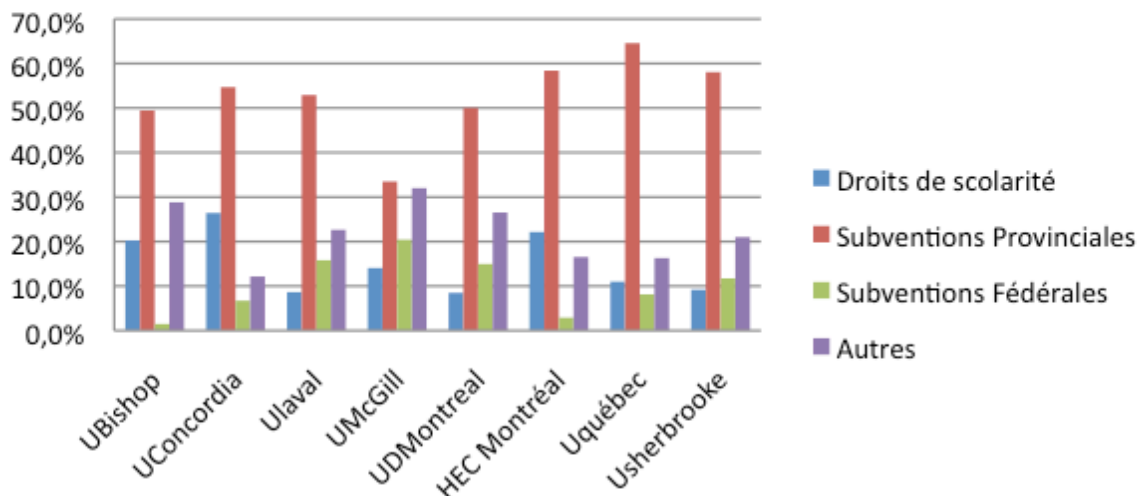
Lorsqu'on regarde de plus près les sources de financement de chaque université, on observe deux phénomènes majeurs. On remarque d'abord que certaines universités comme Concordia, Bishop ou HEC Montréal tirent un peu plus de 20 % de l'ensemble de leurs revenus de la perception des frais de scolarité. Ceci est dû, entre autres, au fait que ces universités attirent relativement plus d'étudiantes et d'étudiants étrangers et canadiens non résidents du Québec. Comme ceux-ci doivent déboursier des montants supplémentaires en frais de scolarité⁶, leur université d'accueil va donc chercher des revenus relativement supérieurs chez la clientèle étudiante⁷. Aux fins de comparaison, les universités Laval et de Montréal tirent moins de 10 % de l'ensemble de leurs revenus en frais de scolarité.

6. Les étudiantes et les étudiants canadiens non résidents du Québec doivent payer des droits de scolarité supplémentaires (montants forfaitaires) selon le nombre de crédits. Ce montant est par la suite déduit des subventions du MELS. Le coût du crédit est établi selon la moyenne canadienne des frais scolaires et était égal à 199,99 \$ par crédit en 2010-2011. Les étudiantes et étudiants étrangers doivent eux-aussi déboursier un montant supplémentaire fixé selon le cycle d'étude, l'origine de l'étudiante et de l'étudiant et de la discipline étudiée. Il existe par ailleurs six familles de disciplines pour lesquelles les frais de scolarité sont dérogés. Les universités peuvent également exiger des étudiantes et étudiants étrangers un montant équivalent à 10% du montant forfaitaire.

7. Sous la règle actuelle, une partie des montants forfaitaires tirée de ces étudiantes et de ces étudiants est redistribuée à l'ensemble des universités du Québec au prorata des EEETP. Cette mesure est toutefois modifiée progressivement entre les années 2008-2009 et 2013-2014. Pour plus de détail, voir l'avis de 2008 du CCAFE à ce sujet.

La deuxième observation a trait à la plus grande part que tiennent dans le revenu de certaines universités les dons, subventions non gouvernementales, revenus de placement et ventes externes. L'Université McGill va chercher par exemple environ 32 % de l'ensemble de ses revenus sous cette forme. Le graphique 8 ci-dessous illustre ces phénomènes.

GRAPHIQUE 8
Provenance de l'ensemble des revenus pour les universités du Québec 2008-2009



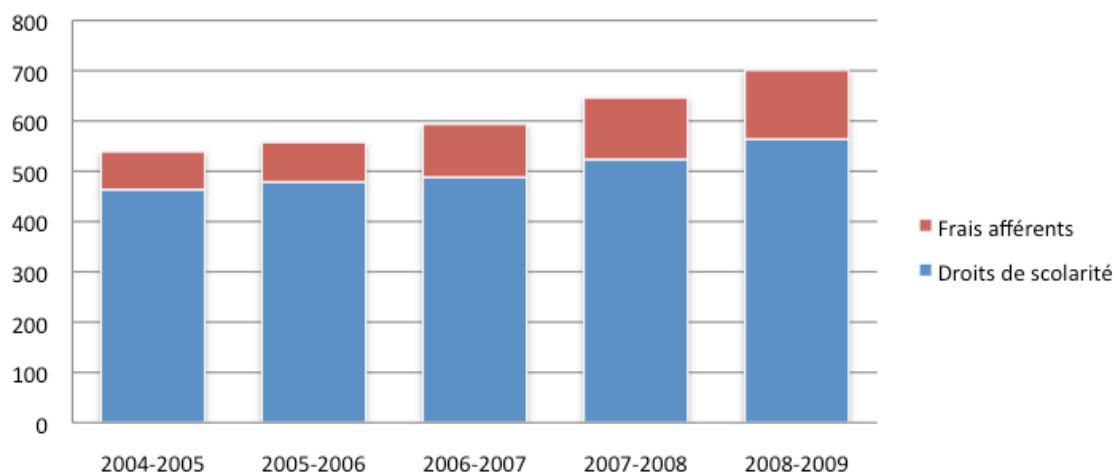
Nous avons vu que les contributions des étudiantes et des étudiants correspondaient à 12,18 % de l'ensemble des revenus des universités. Ces contributions se divisent en deux catégories, soit les droits de scolarité exigés selon le nombre de crédits complétés par l'étudiante et l'étudiant et les frais institutionnels obligatoires qui comprennent entre autres les frais d'inscription afférents qui comprennent entre autres les frais d'inscription, les frais généraux et les frais technologiques.

Les droits de scolarité représentent la majeure partie de la contribution étudiante aux universités. Toutefois, on peut constater une augmentation relative des frais afférents depuis 2004-2005⁸. Ceux-ci passent d'environ 75 M\$ en 2004-2005 à 137 M\$ en 2008-2009. La contribution étudiante totale passe, elle, de 539 M\$ en 2004-2005 à environ 701 M\$ en 2008-2009.

8. L'augmentation des frais afférents est maintenant encadrée par le MELS depuis 2008-2009.

GRAPHIQUE 9

La contribution totale des étudiantes et des étudiants au réseau universitaire 2004-2005 à 2008-2009 (M\$)



La hausse des droits de scolarité affectera les étudiantes et les étudiants québécois comme les étudiantes et les étudiants canadiens non résidents et les étudiantes et les étudiants étrangers. La contribution totale des étudiantes et des étudiants universitaires de toutes origines sera donc appelée à augmenter au cours des prochaines années.

Comme cette étude se définit dans une perspective nationale, nous isolons dans la prochaine section le montant de la contribution des étudiantes et des étudiants québécois ainsi que l'impact de la hausse des droits de scolarité sur celle-ci.

1.3 La contribution en droits de scolarité des étudiantes et des étudiants québécois

1.3.1 La contribution en 2008-2009

Lors de l'année 2008-2009, les universitaires de toutes origines ont payé près de 564 M\$ en droits de scolarité. Il y avait, cette même année, 162 842 étudiantes et étudiants EEETP⁹ québécois, 13639 EEETP canadiens non résidents du Québec, 15 379 EEETP étudiantes et étudiants étrangers, 1977 EEETP médecins résidents et 4984 EEETP postdoctorants. À partir de ces effectifs ainsi qu'à l'aide des droits de scolarité¹⁰ payés par chacun en 2008-2009, nous pouvons estimer les contributions relatives pour chaque catégorie d'étudiantes et étudiants. Celles-ci sont présentées

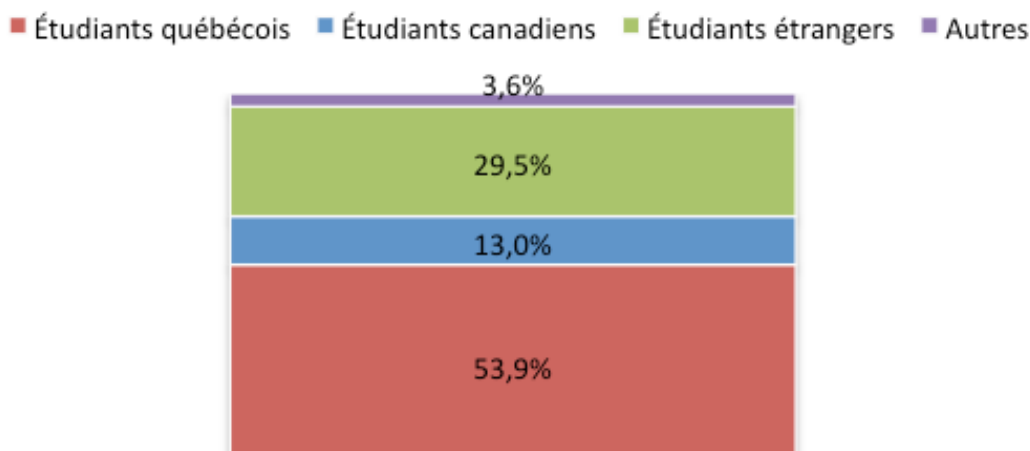
9. Une étudiante ou un étudiant en équivalence temps plein (EEETP) est défini selon le MELS comme correspondant « à la charge normale d'études, mesurée en unités de cours, d'une personne fréquentant une université à temps plein au cours d'une année universitaire. Cette charge est évaluée à 30 unités par année universitaire ». Pour plus d'information, voir MELS (2009). Les effectifs sont tirés de MELS (2011).

10. Les droits de scolarité en 2008-2009 étaient de 1868,1\$ pour les étudiantes et les étudiants québécois, 5378,4 \$ pour les étudiantes et les étudiants canadiens non résidents et 3278,75 \$ (moyenne) pour les médecins résidents. Ces montants sont tirés des avis du CCAFE pour les étudiantes et les étudiants québécois et canadiens et du site web de la Fédération des médecins résidents du Québec pour cette même catégorie.

dans le graphique 10¹¹.

GRAPHIQUE 10

Contribution en droits de scolarité par type d'étudiantes et d'étudiants 2008-2009



Ainsi, les étudiantes et les étudiants québécois versaient en 2008-2009 environ 54 % des 564 M\$ de droits de scolarité, soit près de 304 M\$.

Pour déterminer quel sera l'impact des hausses successives des droits de scolarité sur la contribution des étudiantes et des étudiants québécois, nous devons d'abord déterminer quelle sera la population étudiante universitaire pour les années à venir. Pour ce faire, nous devons distinguer deux caractéristiques : l'accroissement démographique de la population en âge d'étudier ainsi que l'impact de la croissance des droits de scolarité sur la décision de faire des études universitaires.

1.3.2 L'impact démographique

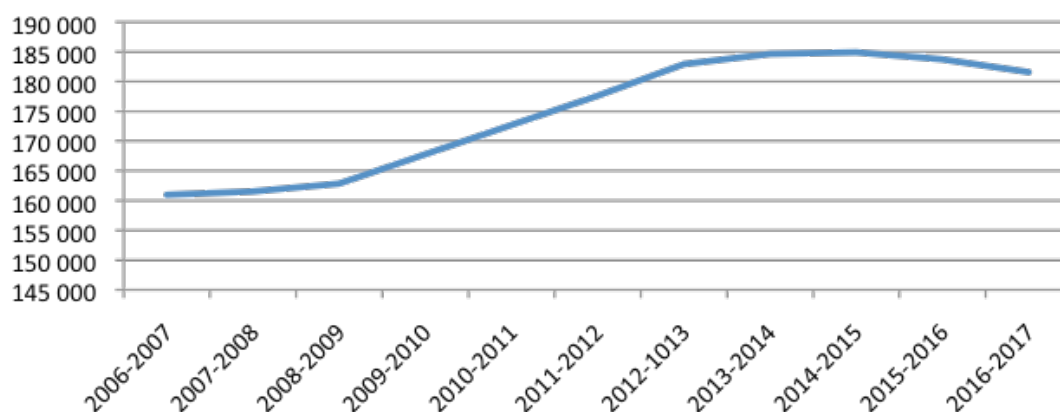
Le MELS fait régulièrement les prévisions des effectifs d'étudiantes et d'étudiants universitaires pour chaque cycle et catégorie d'étudiante et d'étudiant. La plus récente version de ces prévisions est présentée dans le graphique 11 à la page suivante¹². On constate que les effectifs universitaires québécois temps plein sont appelés à croître pour les prochaines années pour ensuite diminuer à partir de 2015-2016.

11. Les droits de scolarité des étudiantes et des étudiants étrangers étant variables, ceux-ci sont déduits à partir du montant total versé en droit de scolarité et des droits de scolarité fixés pour les autres catégories d'étudiantes et d'étudiants. En effet, comme identifié plus haut, certaines familles de disciplines sont dérèglementées depuis 2008-2009. Il existe également plusieurs exemptions et des ententes spécifiques avec des pays comme la France.

12. MELS, *Prévisions de l'effectif étudiant universitaire (EETP), Ensemble des universités*, juin 2011. Les médecins résidents ainsi que les post doctorants sont exclus des calculs.

GRAPHIQUE 11

Évolution de la population étudiante universitaire québécoise pour tous les cycles (EEETP) 2006-2007 à 2016-2017



La méthodologie employée par le MELS¹³ se base sur les prévisions de l'Institut de la Statistique du Québec (ISQ) concernant l'évolution de la population du Québec ainsi que sur des hypothèses au niveau des taux de scolarité. La méthode suppose donc que « les contextes juridique, administratif et même socio-économique ne connaîtront aucun changement significatif dans le futur »¹⁴. Or, de nombreuses études documentent l'existence d'une corrélation entre le montant des droits de scolarité et la décision de faire des études universitaires. Nous devons donc ajuster les projections du MELS pour prendre en compte cet effet.

1.3.3 L'impact de la hausse des droits de scolarité

Même si la décision de conduire des études universitaires se base sur de multiples facteurs¹⁵, dont les revenus et la scolarité des parents des étudiantes et des étudiants, la grande partie des études économiques confirme l'existence d'une corrélation négative entre cette décision et les frais de scolarité. Toutes choses étant égales par ailleurs, la hausse des droits de scolarité diminuera la probabilité qu'un étudiant ou une étudiante effectue des études universitaires. Le degré de cet effet est caractérisé par ce que les économistes appellent l'élasticité-prix ou, pour ce qui nous concerne, l'élasticité-droits.

Il existe peu d'études sur ce sujet utilisant des données québécoises. La plus récente a été commandée par le MELS et effectuée par Vierstraete (2007). L'auteure évalue pour différents régimes de droits de scolarité l'impact de ceux-ci sur la probabilité de s'inscrire à l'université. Si nous regardons le scénario se rapprochant des hausses prévues dans le plan de financement¹⁶, les élasticités-droits varient entre -0,10 et -0,12 selon les catégories de revenus. Il faut toutefois prendre ces chiffres comme une borne supérieure puisque comme l'indique l'auteure, le scénario étudié est une hausse des droits de scolarité « soudaine et immédiate »¹⁷.

13. MELS, *Méthodologie. Prévisions universitaires : effectif étudiant en équivalence au temps plein*, 2011.

14. *Ibid.*, p. 2

15. Il existe plusieurs références à ce sujet dans l'avis 2011 du CCAFE.

16. Il s'agit du scénario 6 où les droits de scolarité augmentent en une année à 2456,56 \$.

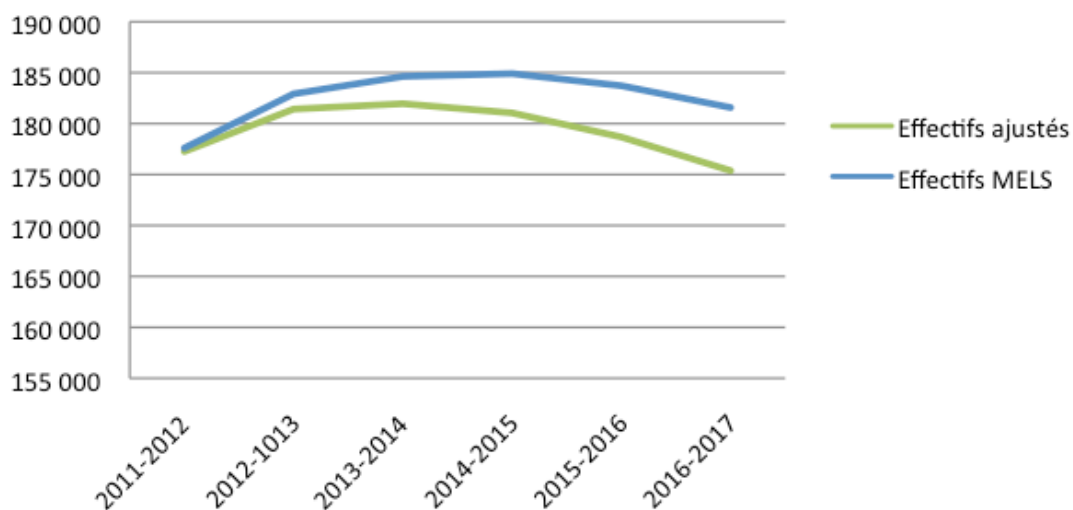
17. CCAFE (2011), p. 28.

La revue de la littérature effectuée par Bouchard St-Amant (2008) confirme que l'élasticité-prix de Vierstraete se retrouve dans la fourchette supérieure des élasticités trouvées dans la littérature économique. Étant donné que nous considérons des hausses graduelles de droits de scolarité, nous nous basons plutôt sur les travaux de Neil (2007) qui utilise des données canadiennes et des variables instrumentales pour corriger un problème d'identification. D'ailleurs ce problème est présent dans l'étude de Vierstraete¹⁸. Neil trouve que pour une hausse de 1000 \$, il y aurait une baisse de 2 % des inscriptions universitaires.

En appliquant cet effet sur les étudiantes et les étudiants québécois EEETP calculés par le MELS, nous observons logiquement une plus faible participation universitaire. L'existence de l'aide fiscale et du programme de l'AFE fait en sorte que l'impact réel des hausses des droits de scolarité sur les inscriptions sera probablement moindre que celui que nous calculons. Par exemple, les étudiantes et les étudiants bénéficiant de bourses de l'AFE réagiront possiblement de manière différente aux hausses. Nous faisons donc l'hypothèse simplificatrice que l'élasticité-prix est constante indépendamment des ressources financières de l'étudiante et de l'étudiant. Il y a donc surestimation de la baisse des effectifs. Les résultats sont présentés dans le graphique-12 ci-dessous.

GRAPHIQUE 12

Effectifs universitaires ajustés (EEETP) 2011-2012 à 2016-2017



Maintenant établie la population universitaire pour les prochaines années, nous pouvons estimer la contribution étudiante en droits de scolarité des étudiantes et des étudiants québécois.

1.3.4 Total des droits de scolarité payés par les étudiantes et les étudiants québécois

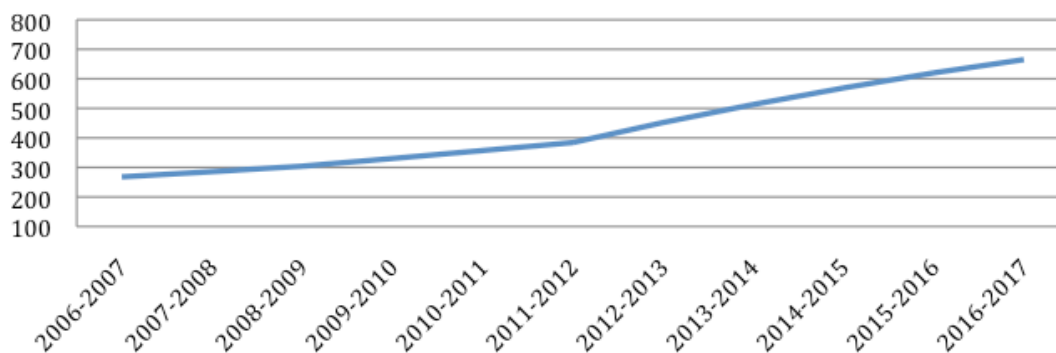
En multipliant les droits de scolarité fixés dans le plan de financement des universités par le nombre d'étudiantes et d'étudiants québécois projeté, nous obtenons une estimation des droits de scolarité que paieront les étudiantes et les étudiants québécois pour les prochaines années. Ainsi, la hausse des droits de scolarité et la croissance des effectifs étudiants feront passer le total payé par les étudiantes et les étudiants de 268 M\$ en 2006-2007 à environ 665 M\$ en 2016-2017. En

18. P.,BOUCHARD-ST-AMANT, *Des subventions aux études et de leur impact*, 2008, p.21.

comparaison, le plan de financement des universités prévoit une augmentation de la contribution étudiante totale de 332 M\$ entre 2010-2011 et 2016-2017, la différence venant des contributions des étudiantes et des étudiants étrangers et canadiens non résidents ainsi que des hypothèses touchant la croissance des effectifs universitaires

GRAPHIQUE 13

Total des droits de scolarité payés par les étudiantes et les étudiants universitaires québécois (M\$) 2006-2007 à 2016-2017



1.4 Faits saillants

En 2008-2009, les étudiantes et les étudiants universitaires de toutes origines ont déboursé près de 564 millions de \$ en droits de scolarité. Selon nos estimations, les étudiantes et les étudiants universitaires québécois ont assumé 54 % de ces dépenses, soit près de 304,6 millions de \$. Au terme de la dernière hausse, en 2016-2017, les étudiantes et les étudiants universitaires québécois paieront un montant annuel d'environ 665 millions de \$.

CHAPITRE 2

Le programme de prêts et bourses de l'Aide financière aux études (AFE)

Le gouvernement du Québec administre un programme de prêts et bourses depuis 1966¹⁹. La Loi sur l'Aide financière aux études²⁰ a grandement été modifiée au fil du temps et offre maintenant plusieurs services comme le programme études-travail ou le programme d'allocation pour les besoins particuliers.

L'objectif principal du programme qui nous intéresse, le programme de prêts et bourses, est de « permettre aux personnes dont les ressources financières sont insuffisantes de poursuivre des études, en leur accordant une Aide financière adéquate »²¹. En d'autres termes, l'AFE est en place pour limiter les contraintes de crédits en offrant aux étudiantes et étudiants des prêts et des bourses.

Les montants de ceux-ci sont calculés à partir des besoins financiers de l'étudiante ou de l'étudiant qui sont eux-mêmes définis par la différence entre les dépenses admises et les contributions de l'étudiante et de l'étudiant ainsi que celle de ses parents ou de son conjoint. Suite à ce calcul, l'étudiante et l'étudiant recevront des prêts jusqu'à un montant maximum (le plafond de prêts), après quoi il recevra de l'aide financière sous forme de bourses.

Dans cette section, nous nous concentrons sur le programme de prêts et bourses de l'AFE²². Dans un premier temps, nous dressons son portrait global pour l'ensemble des types d'établissement d'enseignement. Nous regardons par la suite le détail de l'aide qui est accordée aux étudiantes et étudiants universitaires. En troisième lieu, nous nous penchons sur l'évolution des coûts du programme de l'AFE. Finalement, nous estimons les coûts des bureaux d'Aide financière dans les différentes universités du Québec. Les données présentées dans cette section sont tirées des rapports statistiques de l'AFE ainsi que des rapports de gestion du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport de 2000-2001 à 2010-2011. Le rapport statistique de l'AFE 2009-2010 étant encore en préparation, les statistiques sont fournies jusqu'à l'année d'attribution 2008-2009²³.

2.1 Portrait global

Lors de l'année d'attribution 2008-2009, l'AFE offrait des prêts ou des bourses à 136 906 étudiantes et étudiants de niveau postsecondaire ou en formation professionnelle au secondaire. La majorité des étudiantes et des étudiants étaient toutefois inscrits dans le réseau universitaire. Le tableau 1 à la page suivante nous donne un aperçu de la distribution des bénéficiaires selon le type d'établissement d'enseignement pour les années 2000-2001 à 2008-2009.

19. *Plan de financement des universités*, p. 41.

20. http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/A_13_3/A13_3.html (consulté le 8 décembre 2011). Avant 1990, la loi avait pour nom *Loi sur les prêts et bourses*.

21. <http://www.afe.gouv.qc.ca/fr/pretsBourses/index.asp> (consulté le 8 décembre 2011).

22. Pour simplifier, nous utilisons sans distinction « Programme de prêts et bourses de l'AFE » et « Programme de l'AFE ».

23. Les statistiques de l'année 2004-2005 sont insuffisantes pour l'analyse.

TABLEAU 1

Part des bénéficiaires de l'AFE selon les types d'établissement d'enseignement

	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009
Secondaire*	12,8 %	12,7 %	13,0 %	13,7 %	n/d	15,2 %	15,3 %	15,7 %	15,5 %
Collégial	42,3 %	40,3 %	37,5 %	35,1 %	n/d	33,8 %	33,6 %	33,8 %	33,3 %
Universitaire	44,8 %	46,8 %	49,4 %	51,1 %	n/d	50,9 %	51,0 %	50,4 %	51,1 %
Prêt seulement**	0,2 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	n/d	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %

Source : Rapports statistiques de l'Aide financière aux études 2000-2001 à 2008-2009

*Formation professionnelle

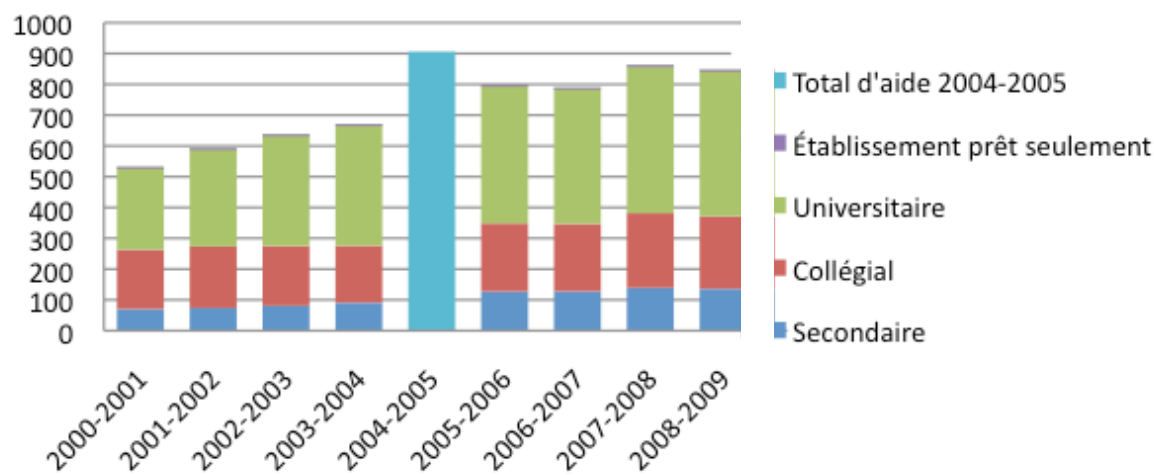
**Établissements reconnus pour prêts seulement

Les universitaires représentent donc une part croissante des bénéficiaires du programme de l'AFE puisqu'ils comptaient pour 51,1 % en 2008-2009 comparativement à 44,8 % en 2000-2001. C'est tout le contraire pour les étudiantes et les étudiants du réseau collégial qui passent de 42,3 % à 33,3 % en 9 ans. Notons aussi qu'au cours de cette même période le nombre de bénéficiaires en formation professionnelle a augmenté de 12,8 % à 15,5 %.

Les montants de l'Aide financière accordée aux étudiantes et aux étudiants se répartissent sensiblement sous les mêmes proportions. Les étudiantes et étudiants universitaires recevaient ainsi 475 M\$ sous forme de prêts et bourses en 2008-2009, ce qui représentait 56 % de l'aide totale accordée aux bénéficiaires du programme de l'AFE. Ce montant s'est accru de 77,1 % depuis les 268,2 M\$ accordés en 2000-2001.

Les étudiantes et les étudiants du réseau collégial et en formation professionnelle recevaient pour leur part respectivement 235,4 M\$ et 136,1 M\$ en 2008-2009. L'évolution des montants d'aide financière accordée est présentée dans le graphique 14.

GRAPHIQUE 14

Aide par établissement d'enseignement (M\$)

Source : Rapports statistiques de l'Aide financière aux études 2000-2001 à 2008-2009

On peut noter une particularité dans l'aide accordée lors de l'année 2004-2005. En effet, les montants présentés dans les documents de l'AFE correspondent à l'aide octroyée au cours de quatre sessions universitaires alors que trois sessions forment une année régulière. C'est pour cette raison que l'aide totale en 2004-2005 est égale à la somme de 906 M\$.

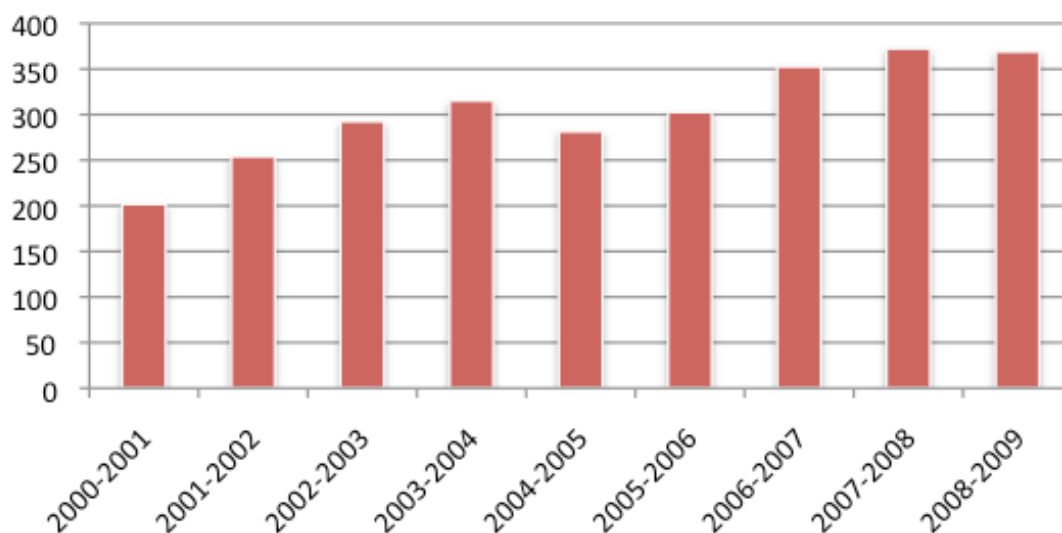
Si on exclut les données de 2004-2005, on peut déceler la tendance haussière de l'aide dont bénéficient les étudiantes et les étudiants. En 2000-2001, le total de l'aide était égal à 532,6 M\$ alors qu'il représentait 848 M\$ en 2008-2009, une hausse de 59 % en 9 ans.

L'Aide financière peut être accordée sous forme de prêts ou de bourses. Dans le premier cas, l'aide est accordée par les établissements financiers et le gouvernement en garantit la créance. Le gouvernement assume également le coût en intérêts tout au long des études. Une fois celles-ci terminées, l'étudiante ou l'étudiant doit s'entendre avec son établissement financier puisque les prêts et les intérêts tombent à sa charge.

Les bourses d'études, elles, sont également administrées par les établissements financiers, mais représentent un transfert direct du gouvernement vers l'étudiante et l'étudiant. Elles représentent la plus grande part de dépense de l'Aide financière aux études. Le graphique ci-dessous présente le total des bourses accordées aux étudiantes et étudiants pour la période s'échelonnant de 2000-2001 à 2008-2009.

GRAPHIQUE 15

Total des bourses accordées aux étudiantes et aux étudiants (M\$)



Source : Rapports statistiques de l'Aide financière aux études 2000-2001 à 2008-2009

Si on exclut l'année 2004-2005, le montant total de bourses qui sont accordées²⁴ est en croissance depuis 2000-2001. La croissance démographique étudiante ainsi que les différents changements réglementaires²⁵ ont causé ces mouvements. Parmi ceux-ci, notons l'indexation de certains

24. Une différence existe entre ces chiffres et ceux qu'on retrouve dans les rapports de gestion du MELS. Dans ces derniers, les bourses transférées par la Fondation des bourses du millénaire ne sont pas incluses.

25. Ces changements ont été subséquemment analysés par le CCAFE dans des avis qui se retrouvent à cette page : http://www.cse.gouv.qc.ca/FR/Cafe_Publications/index.html.

paramètres en 2001 (2,5 %) et 2007 (2,1 %), la réinstauration du critère d'autonomie de 90 crédits en 2001 et l'élimination de la contribution minimale de l'étudiant en 2003.

La baisse observée dans le graphique pour 2004-2005 est due à la décision du gouvernement d'augmenter le plafond maximal des prêts aussi connu comme « l'affaire des 103 millions ». Le montant des bourses accordées avait de ce fait diminué à 281,4 M\$. Suite au rétablissement du plafond de prêts pour l'année 2006-2007, le montant total augmentait à 352,6 M\$.

Finalement, notons pour 2007-2008 que l'augmentation des bourses est en partie due à la hausse des frais de scolarité, cette dernière ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses admises du même montant pour les bénéficiaires.

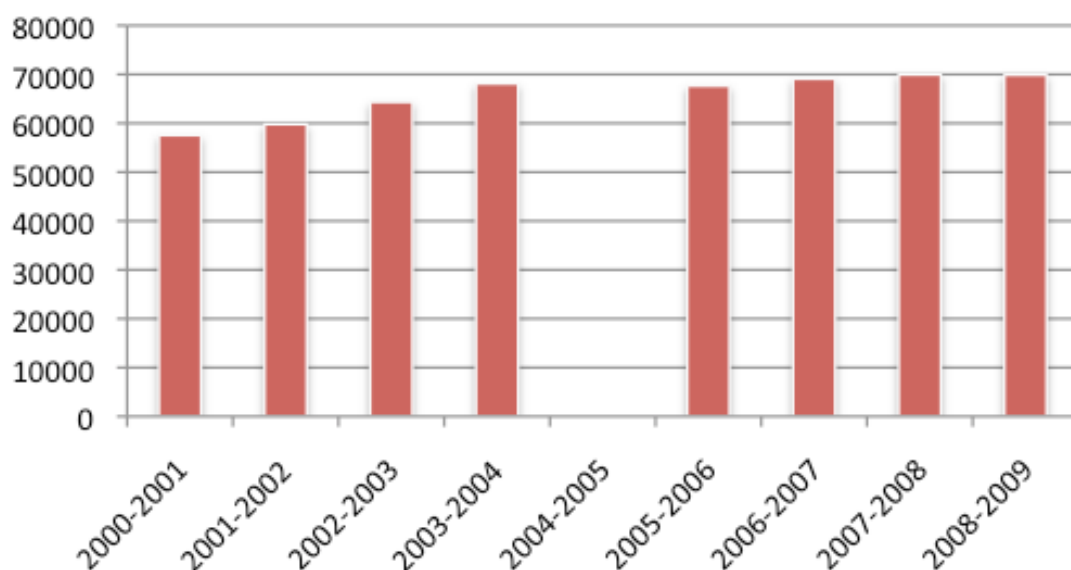
2.2 L'Aide financière aux études et le réseau universitaire

Nous centrons maintenant l'analyse sur la description du programme de l'AFE au niveau du réseau universitaire en considérant le nombre de bénéficiaires, les taux de participation ainsi que le total de l'Aide financière et des bourses. Comme pour la dernière sous-section, les variables présentées s'échelonnent de 2000-2001 à 2008-2009.

Le nombre d'étudiantes et d'étudiants universitaires bénéficiant de l'Aide financière a d'abord cru entre les années 2000-2001 et 2003-2004 avant de stagner à près de 70 000 bénéficiaires. On observe pour la dernière année disponible 69 899 bénéficiaires universitaires du programme de l'AFE.

GRAPHIQUE 16

Étudiantes et étudiants universitaires bénéficiant d'une aide



Source : Rapports statistiques de l'Aide financière aux études, de 2000-2001 à 2008-2009

Il est intéressant de mettre en rapport les bénéficiaires avec la population étudiante totale du réseau universitaire. Pour ce faire, des taux de participation sont établis en faisant le rapport

du nombre de bénéficiaires de chaque programme sur le nombre d'inscriptions à temps plein à la session d'automne de l'année en question.

Ainsi, les 69 899 bénéficiaires de 2008-2009 représentaient environ 38,5 % de la population universitaire totale. Ce taux est relativement stable depuis les quatre dernières années.

Le nombre de bénéficiaires varie également selon les cycles d'études comme le démontre le tableau ci-dessous.

TABLEAU 2
Les taux de participation selon les cycles

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Taux de participation aux programmes de l'AFE pour l'ensemble des étudiantes et des étudiants universitaires									
Prêts	36,5 %	36,1 %	36,7 %	36,9 %	n/d	39,0 %	38,8 %	39,2 %	38,5 %
Bourses	17,7 %	21,3 %	23,1 %	24,0 %	n/d	24,6 %	26,6 %	26,8 %	25,7 %
Taux de participation aux programmes de l'AFE pour les étudiantes et les étudiants universitaires de 1^{er} cycle									
Prêts	36,0 %	35,3 %	35,4 %	36,0 %	n/d	37,7 %	37,3 %	38,3 %	37,6 %
Bourses	16,6 %	19,8 %	21,2 %	22,1 %	n/d	23,4 %	25,6 %	25,9 %	24,8 %
Taux de participation aux programmes de l'AFE pour les étudiantes et les étudiants universitaires de 2^e cycle									
Prêts	49,0 %	50,7 %	53,2 %	51,0 %	n/d	55,9 %	53,8 %	54,5 %	54,8 %
Bourses	29,5 %	36,9 %	40,3 %	38,3 %	n/d	38,4 %	39,6 %	39,7 %	39,0 %
Taux de participation aux programmes de l'AFE pour les étudiantes et les étudiants universitaires de 3^e cycle									
Prêts	17,9 %	16,8 %	17,7 %	18,2 %	n/d	21,4 %	20,1 %	20,2 %	18,5 %
Bourses	8,4 %	9,8 %	11,2 %	11,9 %	n/d	12,0 %	11,9 %	12,2 %	10,9 %

Source : Rapports statistiques de l'Aide financière aux études, de 2000-2001 à 2008-2009

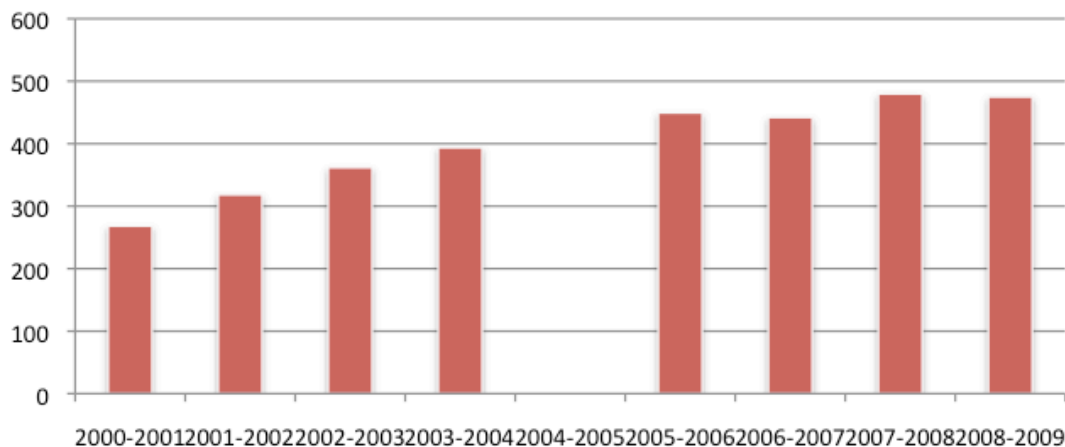
Les taux de participation les plus élevés sont observés chez les étudiantes et les étudiants de deuxième cycle où 54,8 % des étudiantes et des étudiants reçoivent des prêts et 39 % des bourses. Cela n'est pas étranger au fait qu'à partir de 90 crédits, les étudiantes et les étudiants sont désignés « autonomes » et le calcul ne comporte plus la contribution parentale, ce qui augmente leur admissibilité au programme de l'AFE.

Les taux de participation les plus bas sont ceux des étudiantes et des étudiants de troisième cycle où seulement 18,5 % étaient au programme de prêt et 10,9 % au programme de bourse. Les sources de revenus plus variées, l'existence de plusieurs bourses et les postes d'auxiliaires d'enseignement ou de recherche peuvent expliquer ce phénomène.

Les montants d'aide financière que reçoivent les étudiantes et les étudiants universitaires suivent la même tendance que pour l'ensemble du programme, c'est-à-dire qu'ils sont en croissance sur la période de 2000-2001 à 2008-2009. On parle en effet d'une augmentation de 77,1 % en neuf ans, pour des montants d'aide passant de 268,2 M\$ à 475 M\$.

GRAPHIQUE 17

Total de l'Aide financière universitaire (M\$)



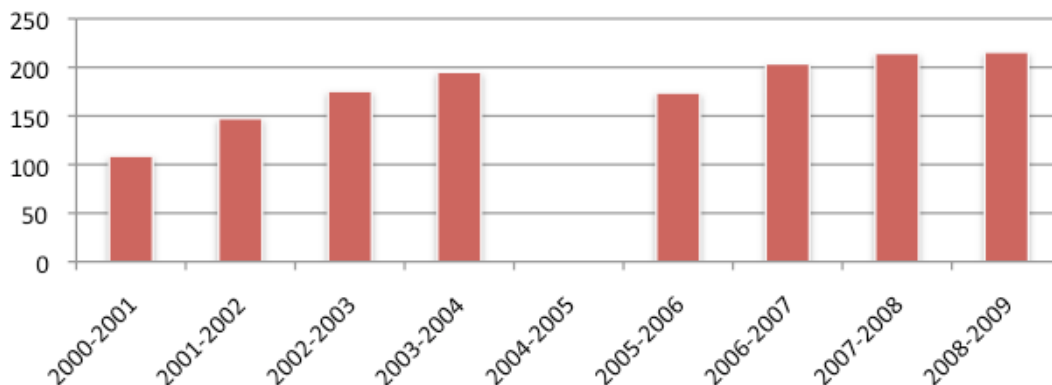
Source : Rapports statistiques de l'Aide financière aux études, de 2000-2001 à 2008-2009

Pour ce qui est des bourses, bien qu'on puisse déceler une légère tendance à la hausse sur cette période, celles-ci ont également varié en raison des différentes politiques gouvernementales concernant l'Aide financière aux étudiantes et aux étudiants. On peut observer par exemple l'effet à la baisse de l'augmentation du plafond des prêts en 2004-2005 sur le montant total de bourses accordées l'année suivante.

On constate également une légère hausse des bourses accordées aux étudiantes et aux étudiants universitaires depuis les deux dernières années à la suite de la hausse des droits de scolarité de 100 \$ par année. En 2008-2009, les bourses accordées aux étudiantes et aux étudiants universitaires totalisaient 215,7 M\$, une hausse de 98 % par rapport au niveau de 2000-2001.

GRAPHIQUE 18

Total des bourses universitaires (M\$)



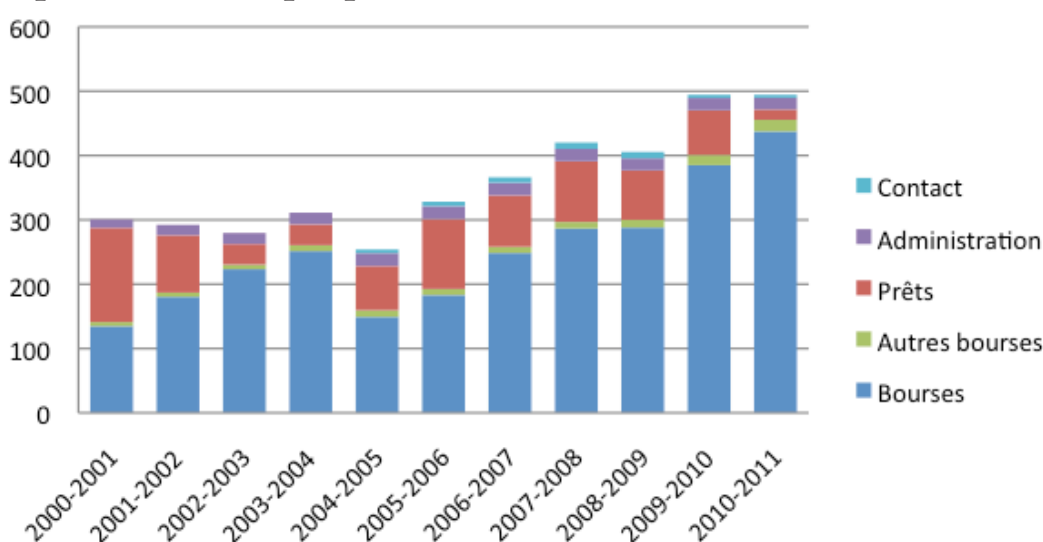
Source : Rapports statistiques de l'Aide financière aux études de 2000-2001 à 2008-2009

2.3 Le coût de programme de l'Aide financière aux études

Après avoir dressé le portrait de l'Aide financière aux études, nous nous attardons maintenant au coût de programme de l'AFE ainsi qu'à ses déterminants. Le coût se divise principalement en trois composantes, le coût de gestion du programme, les montants versés en bourses aux étudiantes et étudiants ainsi que les intérêts versés aux institutions financières sur les prêts étudiantes et étudiants.

Le graphique 19 représente les dépenses budgétaires du MELs dans le programme de l'AFE. Les informations sont tirées des rapports de gestion de ce ministère.

GRAPHIQUE 19
Dépenses de l'AFE par poste (M\$)



Source : Rapport de gestion du ministère de l'Éducation, des Loisirs et du Sport, de 2000-2001 à 2010-2011

Les montants de bourses n'incluent pas les transferts de la Fondation des bourses du millénaire.

Il est clair à première vue que le coût du programme de l'AFE est en hausse sur la période de 11 ans. Une croissance qui s'explique principalement par la hausse des bourses consécutives aux prêts, notamment à la suite des hausses de droits de scolarité de 100 \$ depuis 2007-2008. Les effets concrets de ces hausses sont cependant difficilement quantifiables puisque les montants des bourses sont également fonction du nombre de bénéficiaires. Les données statistiques n'étant pas disponibles pour les deux dernières années, il n'est pas possible de déterminer pour le moment l'impact exact des hausses des droits sur le coût du programme.

L'unique diminution appréciable des dépenses a été causée par l'augmentation du plafond de prêt maximal en 2004-2005²⁶. Un autre fait à noter : la fin du financement de la Fondation des bourses d'études du millénaire de 2009 qui provoque une augmentation du total des bourses.

Les dépenses de l'AFE dans la catégorie « Prêts » affichent beaucoup de variabilité. Celles-ci varient en effet selon le niveau des prêts que les étudiantes et étudiants reçoivent et sont influencées

26. MELs, *Rapport annuel de gestion 2004-2005*, p.12

par les taux d'intérêt en vigueur dans l'économie. Il ne se dégage pas vraiment de tendances pour cette dépense. Le tableau ci-dessous présente les données sur les prêts pour lesquels le gouvernement paie les intérêts ainsi que les intérêts payés sur les prêts garantis par le gouvernement.

TABEAU 3
Intérêts payés par le gouvernement sur les prêts garantis (M\$)

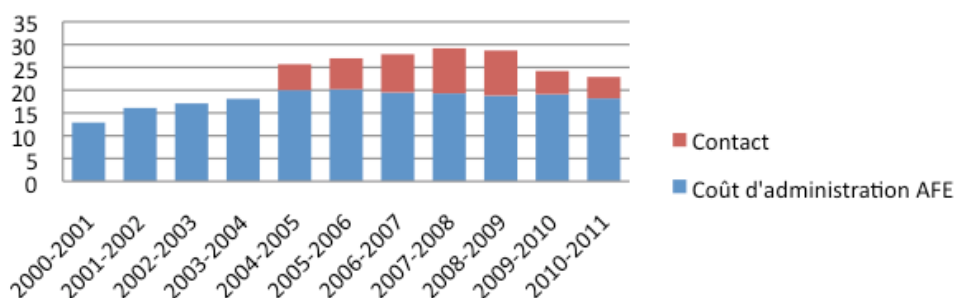
	2000-01	2001-02	2002-0	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09
Prêts sur lesquels le gouvernement paie les intérêts	1115,5	1043,1	1026,3	1001,7	n/d	1317,0	1313,0	1563,9	1589,1
Intérêts payés par le gouvernement	59,9	48,0	39,4	46,3	n/d	57,4	74,2	79,6	53,6
Taux d'intérêt effectif	5,37	4,6	3,84	4,62	n/d	4,36	5,65	5,09	3,37

Source : Rapports statistiques de l'Aide financière aux études, de 2000-2001 à 2008-2009

On peut voir que le taux d'intérêt effectif varie beaucoup selon les années. Suite à la dernière crise économique, ce taux se situait à 3,37 % pour 2008-2009 et devrait encore diminuer pour les prochaines années.

Les coûts de gestion de l'AFE ne représentent qu'un petit pourcentage des dépenses totales du programme. L'évolution distincte de ces coûts est présentée dans le graphique 20.

GRAPHIQUE 20
Coûts totaux d'administration de l'AFE (M\$)



Source : Rapport de gestion du Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, de 2000-2001 à 2010-2011

Nous avons jugé bon de différencier les coûts d'amortissement du système informatique « Contact » qui a été implanté en 2004-2005 pour distinguer les coûts d'opérations de l'amortissement.

Grâce à la gestion informatisée des prêts et bourses, le traitement des dossiers s'en trouve accéléré ce qui a possiblement eu un impact à la baisse sur les coûts d'administration. En effet, on peut constater dans le graphique que si les coûts d'administration étaient croissants au début de

la période, ceux-ci sont en légère baisse depuis que le système informatique a été mis en place. De 20 M\$ en 2004-2005, les coûts d'administration étaient de 18,2 M\$ en 2010-2011.

2.4 Le coût des bureaux d'Aide financière dans les établissements

La structure centrale de l'AFE se trouve en lien avec les divers bureaux d'aide financière qui sont localisés dans les universités du Québec. En plus d'offrir de l'information aux étudiantes et aux étudiants sur le programme de prêts et bourses, ce sont eux qui s'occupent de confirmer l'inscription de l'étudiante et de l'étudiant auprès de l'AFE et des établissements financiers. Ils représentent également une ressource pour les étudiantes et les étudiants ayant un problème avec leur dossier.

Ces bureaux relèvent de la direction des services aux étudiantes et aux étudiants. Notons que les budgets de cette direction sont autofinancés par le biais des frais afférents ainsi que par des frais liés à l'utilisation de ces services et par une subvention du MELS.

Par exemple, pour évaluer ce qu'il en coûte pour faire fonctionner ce département, notons que pour le budget de gestion 2011-2012 de l'Université de Montréal, les dépenses prévues pour les services aux étudiantes et aux étudiants sont de 9,343 M\$. Les revenus pour ce poste proviennent des cotisations des étudiantes et des étudiants (5,3 M\$), des subventions du MELS (2,5 M\$), des revenus d'activités (1,4 M\$) ainsi que d'une contribution de l'Université au service de santé de 200 000 \$ pour compenser les coûts relatifs à l'utilisation de la Clinique de santé par son personnel.

De ce montant, le département des ressources socio-économiques représente 1,2 M\$. C'est dans ce département qu'ont lieu les activités reliées à l'Aide financière aux études ainsi qu'aux autres bourses pour lesquelles les étudiantes et les étudiants peuvent soumettre leur candidature. Il est cependant difficile de séparer, à la vue des rapports annuels de gestion des universités, les montants qui sont propres aux bureaux d'Aide financière aux études. De plus, les budgets des services aux étudiantes et étudiants sont a priori variables selon les universités et il est possible que les services offerts diffèrent entre les établissements²⁷.

Pour obtenir plus de précision, nous devons regarder le rapport annuel 2009-2010 du service de la vie étudiante pour l'Université du Québec à Montréal (UQAM). Dans ce rapport, les dépenses associées à l'ensemble des services aux étudiantes et aux étudiants s'élevaient à 4 486 682 \$. De ce montant, la masse salariale et les avantages sociaux constituaient la principale dépense pour 4 062 906 \$.

En comparant le nombre d'employés travaillant à la direction de l'Aide financière et le total des employés des services aux étudiantes et aux étudiants, nous estimons à environ 1.1 M\$ le coût de la direction de l'Aide financière aux études de l'UQAM. Ce coût comprend cependant la masse salariale nécessaire à la gestion des bourses institutionnelles ou privées.

À la suite de discussions avec des employés de divers bureaux d'Aide financière, nous estimons qu'un professionnel traiterait en moyenne 1000 dossiers de bénéficiaires de l'AFE. Sous ces paramètres, l'UQAM embaucherait environ 10 professionnels pour accomplir les tâches directement

27. Par exemple, le budget pour les services aux étudiantes et aux étudiants de l'Université Laval est de l'ordre de 17 M\$, mais inclut les coûts de financement du Pavillon de l'Éducation Physique et des Sports (PEPS). Ce n'est pas le cas de l'Université de Montréal dont les dépenses liées au Centre d'éducation physique et des sports (CEPSUM) sont séparées dans le rapport de gestion.

rattachées à l'AFE. Pour un salaire moyen de 60 000 \$ par année, le coût des bureaux d'Aide financière de l'AFE à l'UQAM serait égal à 600 000 \$.

Si nous extrapolons ce calcul à l'ensemble du réseau universitaire, 70 professionnels traiteraient donc les dossiers des 69 899 bénéficiaires de l'AFE pour un coût total de 4,2 M\$. Ce montant, même s'il demeure une approximation et qu'il ne considère que les coûts en main-d'œuvre, permet de donner une idée de ce qu'il en coûte aux structures externes pour administrer les programmes de l'AFE.

2.5 Faits saillants :

Il y avait 136 906 bénéficiaires en 2008-2009 au programme de l'AFE, dont 51,1 % d'universitaires. Ces derniers recevaient une aide totale de 475 millions de \$, soit près de 56 % de l'aide totale accordée. Le coût d'administration du programme est stable depuis quelques années à environ 19 millions de \$. Nous estimons le coût de gestion des bureaux d'Aide financière dans les universités du Québec à près de 4,2 millions de \$.

L'impact de la hausse des droits de scolarité sur le programme de l'AFE

Le portrait global du programme de l'AFE ainsi que du financement des universités par les droits de scolarité ayant maintenant été complété, nous nous attarderons dans cette section à l'analyse de la relation qui définira ces deux éléments lors des prochaines années. Comme nous le verrons, cette relation réside principalement dans le fait que les droits de scolarité sont calculés à titre de dépenses admises lorsque l'étudiante ou l'étudiant fait appel au programme de prêts et bourses de l'AFE. La hausse des droits de scolarité décrétée par le gouvernement du Québec modifiera donc la composition des bénéficiaires de l'Aide financière aux études ainsi que les montants attribués sous forme de prêts et bourses.

En plus de cet effet, plusieurs mesures complémentaires ont été annoncées dans le plan de financement des universités. On peut y lire, entre autres, que le plafond de prêt sera maintenu, que la contribution des parents et du conjoint sera diminuée et que l'allocation spéciale pour les bénéficiaires de prêts sera augmentée. Pour évaluer l'impact de la hausse des droits de scolarité sur le programme de l'AFE, nous prendrons en compte ces paramètres. Nous laissons donc de côté les autres mesures annoncées comme la modification des dépenses en transport des étudiantes et des étudiants et la modification du programme de remboursement différé.

Nous considérons également deux autres éléments. D'abord, nous déterminons l'impact potentiel de la hausse des droits de scolarité sur le coût d'administration du programme de l'AFE. Finalement, aux fins de comparaison avec les coûts que nous obtenons et ceux contenus dans le plan de financement des universités, nous prenons en compte l'aide fiscale du gouvernement du Québec. Cet élément est extérieur au cadre de l'AFE, mais mérite qu'on s'y attarde ne serait-ce que pour avoir une idée de la hauteur des montants en jeu.

3.1 Méthodologie

L'évaluation des coûts engendrés par la hausse des droits de scolarité a été menée en quatre étapes. Nous avons d'abord modélisé le programme de l'AFE à partir d'un logiciel mathématique²⁸. Le calcul des besoins financiers des étudiantes et des étudiants ainsi que la détermination des prêts et bourses selon les situations financières ont donc été programmés. Des modules pour les dépenses admises des étudiantes et des étudiants et pour les contributions parentales et des conjoints ont par la suite été greffés à la partie centrale du modèle. L'encodage des paramètres de l'AFE a été fait à l'aide du Règlement sur l'Aide financière aux études²⁹, de la Loi sur l'Aide financière aux études³⁰ ainsi qu'à partir des diverses ressources présentes sur le site internet de l'AFE.

28. La programmation a été faite à l'aide du logiciel Matlab.

29. http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=%2F%2FA_13_3%2FA13_3R1.htm

30. http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/A_13_3/A13_3.html

Une fois la modélisation complétée, nous avons construit une base de données à partir de l'*Enquête sur la dynamique du travail et du revenu* (EDTR) de l'année 2009. Les données présentes dans cette enquête font état de la situation familiale, économique et sociale de l'ensemble des Canadiennes et des Canadiens. L'échantillon a donc été réduit aux seuls résidents du Québec et les variables pertinentes à l'analyse sélectionnées.

Par la suite, des simulations ont été menées pour évaluer l'impact de la hausse des droits de scolarité sur la composition du programme. Une première simulation a été faite à partir des paramètres de l'AFE en vigueur en 2010-2011, soit avant le début des hausses de droits de scolarité. Une deuxième simulation a ensuite été produite sous les paramètres qui seront en vigueur en 2016-2017. Cette dernière simulation comportait donc des changements au niveau des dépenses admises (hausse des droits de scolarité) et des contributions parentales et des conjoints.

Finalement, la comparaison des résultats de ces deux simulations permet d'obtenir des estimations des différents changements qu'occasionnera la hausse des droits de scolarité sur le programme de l'AFE. C'est à l'aide de ces résultats que nous estimons successivement les coûts qui sont associés à ces changements. Ces estimations sont présentées dans les sections suivantes.

Le résultat des simulations du modèle de l'AFE calibré selon les données de l'EDTR permet de tirer les conclusions suivantes :

- La hausse des droits de scolarité et la modification des contributions parentales et des conjoints entraîneront une hausse de 10 % des bénéficiaires de l'AFE.
- La composition des étudiants bénéficiaires de prêts seulement ne serait que peu ou pas affectée.
- La croissance des bénéficiaires serait donc observée principalement chez les étudiantes et les étudiants boursiers.

Une explication possible de ces effets est que les ressources financières des étudiantes et des étudiants sont distribuées de façon relativement uniforme entre ceux qui deviendront admissibles au programme et ceux qui sont bénéficiaires de prêts seulement. Il faut noter que le modèle ne permet pas de tirer des conclusions à partir des nombres absolus reproduits dans nos simulations puisqu'elles supposent implicitement que toutes les étudiantes et les étudiants admissibles au programme de l'AFE feront effectivement appel à celui-ci. C'est pourquoi seuls les montants moyens et les taux de croissance sont utilisés lors de l'analyse.

À partir des résultats que nous venons de présenter, nous estimons les coûts induits par la hausse des droits de scolarité selon trois scénarios : le scénario de croissance de 10 % des boursiers produit par notre simulation ainsi que deux scénarios à 5 % d'intervalle (5 % et 15 %). Nous reproduisons donc l'hypothèse implicite reproduite par nos simulations que pour une étudiante ou qu'un étudiant additionnel bénéficiaire de prêts seulement à l'AFE, un autre passe de prêts seulement à prêts et bourses.

L'estimation des coûts pour chaque scénario est ensuite divisée en cinq sections :

- Les montants versés en bourses supplémentaires;

- L'impact de la baisse des contributions parentales et des conjoints;
- Les intérêts additionnels versés aux banques;
- Le coût d'administration;
- Les crédits d'impôt.

Nous avons mis en relief ces estimations avec les coûts présentés dans le plan de financement des universités. Les résultats sont exposés dans les prochaines sections.

3.2 Résultats

3.2.1 Sommaire des résultats

Le tableau ci-dessous présente le sommaire des coûts engendrés par la hausse des droits de scolarité sur le programme de l'AFE. L'aide fiscale du gouvernement du Québec accordée pour les droits de scolarité est également prise en compte. Le scénario 2 reproduit les résultats de notre simulation du modèle de l'AFE à partir des données de l'EDTR 2009.

TABLEAU 4

Coûts induits de la hausse des droits de scolarité pour 2016-2017 (M\$)

	Bourses supplémentaires	Baisse de la contribution parentale	Intérêts supplémentaires versés aux banques	Coût d'administration	Crédits d'impôt	Total
Scénario 1	86,5	27,8	3,4	0,4	57	175,1
Scénario 2	91,9	29,6	4,4	0,8	57	183,7
Scénario 3	97,3	31,4	5,6	1,2	57	192,5
Plan du MFQ*	79,3	26,0	3,6	-	42,9	151,8

*Ces montants correspondent aux coûts présentés dans le plan de financement des universités du gouvernement du Québec.

3.2.2 Le coût en bourses supplémentaires accordées aux étudiantes et aux étudiants

Lorsque les besoins financiers calculés d'une étudiante ou d'un étudiant qui postule au programme de l'AFE dépassent un certain seuil, le montant correspondant lui est versé sous forme de

bourses. Ce seuil est ce qu'on nomme le plafond de prêt. Dans les directives du plan de financement des universités, le plafond de prêts est maintenu pour le 1^{er} cycle (2^e cycle et 3^e cycle) à 305 \$ (405 \$) par mois ou 2440 \$ (3240 \$) pour une année scolaire de huit mois. La hausse des droits de scolarité aura donc pour effet d'augmenter les dépenses admises des étudiantes et des étudiants universitaires. Par conséquent, les étudiantes et les étudiants boursiers seront pleinement compensés pour la hausse des droits de scolarité et recevront un montant équivalent en bourses de 1625 \$ pour l'année 2016-2017. Par ailleurs, des étudiantes et des étudiants qui auparavant ne recevaient que des prêts pourront désormais recevoir une partie de leur aide financière sous forme de bourses.

Pour évaluer ces effets sur les montants des nouvelles bourses accordées, nous commençons par regarder la répartition des bénéficiaires du programme de l'AFE selon les dernières statistiques, soit celles de 2008-2009. Cette année-là, il y avait 69 899 bénéficiaires au programme l'AFE. On peut classer ceux-ci en trois catégories : ceux recevant des bourses seulement (1,2 %), ceux recevant des prêts et des bourses (65,1 %) et ceux recevant des prêts seulement (33,7 %).

TABLEAU 5
Bénéficiaires universitaires de l'AFE - 2008-2009

Total bénéficiaire	Bourses seulement	Prêts et bourses	Prêts seulement	Prêts	Bourses
69 899	832	45 498	23 569	69 067	46 330
	1,2 %	65,1 %	33,7 %	98,8 %	66,3 %

Source : *Rapport statistique de l'AFE 2008-2009*

À partir de ces données, nous cherchons d'abord à estimer la croissance « naturelle » du nombre de bénéficiaires qu'il y aura en 2016-2017. Pour ce faire, nous appliquons les taux de croissance de la population universitaire déterminés dans la section 1.3 et présentés dans le tableau ci-dessous.

TABLEAU 6
Évolution démographique des étudiantes et des étudiants universitaires et des bénéficiaires de l'AFE

	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Universitaires	162 842	167 775	172 698	177 260	181 424	181 955	181 046	178 681	175 379
Bénéficiaires	69 899	72 016	74 130	76 088	77 875	78 103	77 713	76 698	75 280
Taux de croissance		3,03 %	2,93 %	2,64 %	2,35 %	-0,29 %	-0,50 %	-1,31 %	-1,85 %

En faisant l'hypothèse implicite que sans la hausse des droits de scolarité le nombre de bénéficiaires universitaires resterait constant par rapport à la population étudiante universitaire totale, nous trouvons qu'il y aurait environ 75 280 bénéficiaires de l'AFE en 2016-2017.

À partir de ce nombre, nous pouvons maintenant appliquer les résultats de nos simulations du programme de l'AFE :

■ La hausse des droits de scolarité et la modification des contributions parentales et du conjoint entraîneront une hausse de 10 % des bénéficiaires de l'AFE.

■ La composition des étudiantes et des étudiants bénéficiaires de prêts seulement ne serait que peu ou pas affectée.

■ La croissance des bénéficiaires serait donc observée principalement chez les étudiantes et les étudiants boursiers.

La règle générale qui se dégage de ces résultats est que pour une étudiante ou un étudiant additionnel en prêts seulement à l'AFE, un autre passe de prêts seulement à prêts et bourses. Cela implique donc de garder le nombre de bénéficiaires de prêts seulement à un niveau constant et que la croissance des bénéficiaires se reflète sur les étudiantes et les étudiants boursiers.

Comme nous l'indiquions en 3.1, nous considérons, en plus de la croissance de 10 % des bénéficiaires, une borne inférieure (5 %) ainsi qu'une borne supérieure (15 %) de croissance. Finalement, nous faisons l'hypothèse que le nombre d'étudiantes et d'étudiants qui reçoivent uniquement des bourses est maintenu constant puisque la composition de cette catégorie d'étudiant n'est pas touchée par la hausse des dépenses admises³¹.

Le tableau 7 présente les résultats de l'application des taux de croissance.

TABEAU 7
Distribution des bénéficiaires selon les scénarios

	Sans hausse	Scénario 1 (+5 %)	Scénario 2 (+10 %)	Scénario 3 (+15 %)
Boursiers seulement	903	903	903	903
Prêts et bourses	49 007	52 771	56 535	60 299
Prêts seulement	25 369	25 369	25 369	25 369
Total bénéficiaire	75 280	79 044	82 808	86 572

Avec la hausse des droits de scolarité, ce sont donc 49 007 boursiers qui seront pleinement dédommagés et obtiendront un montant de 1625 \$ en bourse supplémentaire.

Selon nos simulations, les étudiantes et les étudiants bénéficiaires de prêts seulement qui passent à la catégorie des prêts et bourses recevront un montant moyen de 1438 \$ en bourse. Le coût total de ces montants additionnels en bourses varie donc selon les scénarios. Les résultats sont présentés dans le tableau 8 à la page suivante.

31. Ces étudiantes et ces étudiants classés « boursiers seulement » ont des déficiences fonctionnelles majeures.

TABLEAU 8
Coût additionnel en bourses

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
Boursiers	53 675	57 439	61 203
Coût	86 492 466,68 \$	91 905 098,68 \$	97 317 730,68 \$

3.2.3 Baisse des contributions des parents et des conjoints

La baisse de la contribution parentale est une autre mesure présentée dans *Un plan de financement des universités équitable et équilibré*. Le gouvernement y propose de baisser les contributions des parents et des conjoints pour, à terme, ne prendre en considération que les revenus de l'étudiant dans les cas suivants :

- des parents d'un enfant, vivant ensemble, dont les revenus sont égaux ou inférieurs à 35 000 \$;
- des familles monoparentales ayant un enfant et des revenus égaux ou inférieurs à 30 000 \$;
- des conjoints dont les revenus sont égaux ou inférieurs à 28 000 \$.³²

Les tableaux suivants donnent un aperçu de la baisse des contributions pour divers scénarios. Pour les cas où il y a deux parents, on suppose que ceux-ci ont un revenu similaire de 50 % du revenu familial. La comparaison se fait entre 2010-2011 et 2016-2017. Pour l'année 2011-2012, les exemptions pour les enfants à charge sont passées de 2805 \$ à 2881 \$, diminuant ainsi la contribution des parents. Il n'est pas clair pour le moment si c'est ce niveau d'exemption qui sera gardé pour les nouveaux calculs des contributions parentales, par conséquent dans les chiffres présentés ici-bas nous utilisons l'exemption de 2805 \$ qui est celle que le document du Ministère des Finances du Québec utilise pour ses calculs, et qui était équivalente à celle en vigueur en 2010-2011.

TABLEAU 9
Contribution parentale de deux parents vivant ensemble avec un seul enfant

Revenu des parents	2010-2011	2016-2017	Écart
30 000 \$	346	0	346
35 000 \$	1256	0	1256
40 000 \$	2206	950	1256
50 000 \$	4106	2850	1256
60 000 \$	6006	4750	1256
70 000 \$	8467	6650	1817
80 000 \$	11 928	9350	2578

Source : Calculs faits par les auteurs se basant sur les données sur le site de l'AFE et dans le plan de financement.

32. *Un plan de financement des universités équitable et équilibré*, 2011, p.44

TABLEAU 10

**Contribution parentale de deux parents vivant ensemble
avec deux enfants, un aux études postsecondaires et l'autre
mineur et aux études secondaires générales**

Revenu des parents	2010-2011	2016-2017	Écart
30 000 \$	691	0	691
35 000 \$	1485	229	1256
40 000 \$	2339	1083	1256
50 000 \$	4155	2899	1256
60 000 \$	5940	4684	1256
70 000 \$	8191	6470	1722
80 000 \$	11 326	8903	2423

Source : Avis du CCAFÉ sur la hausse des droits de scolarité et modifications à l'Aide financière aux études 2012-2013 à 2016-2017, p. 37

TABLEAU 11

Contribution parentale pour une famille monoparentale avec un seul enfant

Revenu du parent	2010-2011	2016-2017	Écart
30 000 \$	1190	0	1190
35 000 \$	2140	950	1190
40 000 \$	3090	1900	1190
50 000 \$	4990	3800	1190
60 000 \$	6917	5700	1217
70 000 \$	9843	7900	1943
80 000 \$	13 769	11 100	2669

Source : Calculs faits par les auteurs se basant sur les données sur le site de l'AFE et dans le plan de financement.

TABLEAU 12

Contribution du conjoint

Revenu du conjoint	2010-2011	2016-2017	Écart
30 000 \$	1723	380	1343
35 000 \$	2673	1330	1343
40 000 \$	3623	2280	1343
50 000 \$	5523	4180	1343
60 000 \$	7730	6080	1650
70 000 \$	10 937	8480	2457
80 000 \$	15 144	11 880	3264

Source : Calculs faits par les auteurs se basant sur les données sur le site de l'AFE et dans le plan de financement.

Selon le gouvernement, en 2016-17, 35 000 boursiers profiteront de cette mesure, dont 18 000 à l'université. Ces boursiers obtiendront en moyenne un montant supplémentaire en bourses de 940 \$³³. Ceci nous donne une augmentation des bourses accordées aux étudiantes et aux étudiants de 32,9 millions de dollars. On observe donc qu'il y a une différence entre ces chiffres et ceux qui sont fournis par le MELS dans le plan de financement des universités.

Afin de donner une idée de ce que ces nouvelles règles pourront occasionner comme coûts additionnels, nous calculons la différence entre les contributions des parents des boursiers selon le rapport statistique 2008-2009 de l'AFE, soit le dernier qui a été publié, et l'on estime ce que ces coûts seraient avec les nouvelles règles. Pour ce faire, nous calculons la nouvelle contribution en nous basant sur les dernières données au tableau 37 du rapport statistique 2008-2009 de l'AFE³⁴.

Dans les rapports statistiques de l'AFE, deux types de contributions sont présentés sous forme de tableaux. La **contribution exigée** qui correspond au montant que les parents doivent verser à l'étudiant (e) pour combler la part des dépenses admises que ne couvrent pas sa contribution personnelle et l'aide gouvernementale; et la **contribution calculée** qui correspond au montant en fonction des revenus bruts des parents ainsi que des exemptions accordées pour le maintien de l'unité familiale et la subsistance des enfants à charge, puis divisées par le nombre d'enfants pour lesquels ils participent au financement des études secondaires (formation professionnelle) ou post-secondaires.³⁵ Notons par ailleurs que pour les étudiantes et étudiants qui reçoivent des prêts et des bourses, la différence entre les deux mesures de contribution est très faible. Effectivement, la contribution moyenne calculée est de 910 \$ pour les parents de bénéficiaires de prêts et bourses et la contribution moyenne exigée est de 895 \$. Par conséquent, en refaisant les calculs nous utilisons la différence entre les contributions calculées sous les anciennes règles et celles calculées sous les règles qui seront en vigueur en 2016-2017.

Selon nos calculs, le total des contributions calculées des parents sous les nouvelles règles serait de 64,6 millions de dollars. Or ce chiffre représente le total des contributions parentales pour l'ensemble des bénéficiaires. En 2008-2009, la contribution parentale pour les boursiers était 29,7 millions de dollars. Si nous gardons le même pourcentage de contribution parentale pour les boursiers, soit 20,11 %, nous trouvons que sous les nouvelles règles la contribution calculée aurait été 13 millions de dollars pour cette année d'attribution. La différence que nous calculons est donc de 16,7 millions de dollars. Près de 300 000 \$ de cette différence est dû à la hausse des exemptions pour les enfants à charge, qui est passée de 2705 \$ à 2805 \$ de 2008-2009 à 2010-2011.

Pour les conjoints, on note que le calcul est plus simple selon les règles décrites sur le site de l'AFE. Ainsi ceux-ci n'ont droit qu'à une exemption de 12 931 et ensuite la même table de calcul s'applique à eux. Cependant, si nous regardons le tableau 39 du rapport statistique de 2008-2009³⁶, on remarque que pour des niveaux de revenu brut plus élevé il y a une différence assez importante entre la contribution moyenne calculée du conjoint et ce qu'elle aurait dû l'être selon la borne inférieure de la tranche de revenu. Par conséquent, afin de calculer la différence dans ce cas nous regardons la contribution moyenne calculée et regardons à combien de diminution ce niveau de contribution équivaut grâce au tableau 12. Ainsi nous trouvons une diminution d'approximativement 6.5 millions de dollars. Seules les baisses des contributions reçues par les boursiers sont consi-

33. *Un plan de financement des universités équitable et équilibré*, p.45

34. *Rapport statistique 2008-2009 Aide financière aux études*, p.59

35. *Rapport statistique 2003-2004 Aide financière aux études*, p. 27

36. *Rapport statistique 2008-2009 Aide financière aux études*, p.61

dérées dans ce calcul. Dans les faits, il y a la possibilité que certains étudiantes ou étudiants ayant reçu des prêts seulement reçoivent des bourses désormais à cause de la baisse des contributions. Ceci aurait pour effet d'augmenter le montant calculé.

On voit donc que le total des contributions va diminuer de 23,2 millions de dollars. Ceci aurait touché 25 040 boursiers. On calcule donc une baisse moyenne pour ces boursiers de 926,52 \$. Le ministère trouve 940 \$, considérant que nous n'incluons pas dans ces chiffres les personnes qui passeront de prêt seulement à boursier on peut affirmer que le chiffre du gouvernement semble assez prêt de la réalité. En effet, si les étudiantes et les étudiants ont présentement des prêts seulement c'est parce qu'ils ont une contribution plus élevée. Le fait que la baisse des contributions calculées soit plus élevée pour des niveaux de revenu brut plus élevé aurait donc comme effet d'augmenter le chiffre que nous avons calculé.

Pour le calcul de l'impact en 2016-17, nous reprenons le scénario de référence du gouvernement, tel que présenté dans le plan de financement des universités, soit un impact de 26 M\$. Nous supposons que toutes les étudiantes et tous les étudiants qui passent de prêts seulement à prêts et bourses reçoivent des contributions d'une tierce personne. Les contributions de ces personnes se voient diminuées de 940 \$ également. Le résultat des calculs est présenté dans le tableau ci-bas.

TABLEAU 13
Impact de la baisse des contributions (M\$)

	Plan MFQ	Sénario 1	Scénario 2	Scénario 3
Impact	26,0	27,8	29,6	31,4

3.2.4 Impact sur les intérêts payés aux institutions financières

3.2.4.1 Augmentation de l'allocation spéciale

Pour les bénéficiaires de prêts seulement, le gouvernement instaure une allocation spéciale qui couvre la hausse de 100 \$ par an à partir de 2007. Ceci implique que pour 2011-2012 les bénéficiaires de prêts seulement peuvent recevoir 500 \$ en prêt supplémentaire afin de couvrir la première série de hausses. Pour les années subséquentes, le montant de l'allocation spéciale sera augmenté afin de couvrir les hausses de 325 \$ par an, jusqu'en 2016-2017 où elle atteindra 2125 \$ pour un étudiant avec 30 crédits universitaires pour l'année scolaire. Selon le Ministère des Finances du Québec, cette mesure profitera à 15 000 étudiantes et étudiants en 2012-2013 et elle coûtera 3,7 millions de dollars de plus à terme.

Le tableau ci-dessous présente notre estimation des coûts engendrés par l'allocation spéciale avec un taux d'intérêt de 4,5 %.³⁷ Ce taux d'intérêt se situe donc au centre des taux d'intérêt effectifs calculés au tableau 3 de la section 2.3. Nous n'incluons pas dans ces coûts l'impact des 500 \$ d'allocation qui sont déjà offerts aux bénéficiaires d'un prêt seulement. Pour faire ceci, nous estimons une allocation spéciale moyenne supplémentaire à celle déjà accordée de 500 \$ à partir des données de l'EDTR. Nous faisons ce calcul pour les bénéficiaires qui selon nos simulations se

³⁷ Selon le Règlement sur l'aide financière aux études, le taux d'intérêt à la charge du ministre est égal au taux des acceptations bancaires plus 150 points de base.

qualifient pour un prêt seulement. Ainsi, nous appliquons ce montant moyen d'allocation spéciale supplémentaire aux étudiantes et étudiants en prêt seulement pour la durée de leurs études. À terme, nous calculons que la hausse de l'allocation spéciale coûtera au programme d'Aide financière aux études 2,6 millions de dollars de plus annuellement.

TABEAU 14

Coûts engendrés par l'allocation spéciale (M\$)

Année	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	À terme
Coût de l'allocation spéciale	0,27	0,73	1,34	1,83	2,32	2,59	2,6

3.2.4.2 L'augmentation du montant de prêts consentis

Selon les scénarios de croissance des bénéficiaires présentés dans la section 3.1, l'augmentation des dépenses admises occasionnera un montant de prêts supplémentaire offert à des étudiantes et étudiants passant de prêts seulement à prêts et bourses et pour des étudiantes et étudiants nouvellement admis au programme. Ce montant représentera un coût additionnel en intérêts payés aux banques pour le gouvernement.

Pour estimer ce coût, nous supposons une distribution uniforme dans les prêts accordés pour les deux catégories d'étudiantes et d'étudiants présentés dans le paragraphe ci-haut. Nous considérons donc uniquement les bénéficiaires supplémentaires selon les scénarios de croissance du nombre d'étudiantes et d'étudiants supplémentaires et supposons qu'ils reçoivent le plafond de prêts de 2440 \$. Nous prenons le cas d'étudiantes et étudiants qui font en moyenne quatre années d'étude. Le taux d'intérêt utilisé ici est encore de 4,5 %. Nous calculons une annuité équivalant à la valeur présente du montant en intérêts supplémentaires du volume de prêts consentis à ces étudiantes et à ces étudiants.

TABEAU 15

Coûts engendrés par le montant de prêts supplémentaire (M\$)

Scénarios	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
Coût en intérêts supplémentaires	1,1	2,1	3,2

3.2.5 Impact sur les coûts d'administration

L'augmentation du nombre de bénéficiaires aura également des répercussions sur les coûts d'administration du programme de l'AFE ainsi que ceux des bureaux d'Aide financière dans les établissements d'enseignement. Pour chacun des scénarios, nous calculons l'effet que la hausse de clientèle pourrait avoir sur l'ensemble des coûts d'administration.

Pour le programme de l'AFE, notons que les politiques qui entreront en vigueur en 2016-2017 occasionneront des demandes d'Aide financière supplémentaires. Ceci occasionnera donc une hausse des coûts associés à la Direction des services à la clientèle et de l'attribution.

Nous calculons que généralement près de 85 % des demandes d'aide financière obtiennent une réponse favorable. À partir du nombre de bénéficiaires supplémentaires calculés selon nos trois scénarios, nous déterminons le nombre de demandes d'aide additionnelles. Ces estimations sont résumées dans le tableau ci-dessous :

TABEAU 16
Demandes d'aides financières supplémentaires à traiter

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
Bénéficiaires supplémentaires	3764	7528	11 292
Demandes d'aide additionnelles	4408	8816	13 224

Dans les rapports de gestion de l'AFE pour les années 2000-2001 à 2003-2004, des coûts de revient moyen étaient mesurés pour la fonction « Attribution de l'aide » par demande d'aide. Ce calcul établit un rapport entre le coût de fonctionnement annuel total de la Direction des services à la clientèle et de l'attribution et le nombre de demandes d'Aide financière reçues en application de la Loi sur l'Aide financière aux études³⁸. Nous présentons ces coûts de revient dans le tableau ci-dessous.

TABEAU 17
Coût moyen de revient de l'Attribution de l'aide (\$)

	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004
Coût moyen de revient Attribution de l'aide	37,44	54,24	58,26	56,56

Pour les dernières années disponibles, le coût de revient se situait au-dessus de 50 \$ par demande. C'était cependant avant l'implantation du système informatique « Contact » et l'accélération du traitement des dossiers. Nous utilisons donc plutôt un coût moyen de revient de 40 \$ par demandes traitées. Le tableau ci-dessous montre les coûts additionnels que nous estimons sous chaque scénario.

TABEAU 18
Coûts de gestion additionnels AFE (k\$)

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
Coûts additionnels	176,3	352,6	529,0

38. *Rapport annuel de gestion 2003-2004 de l'Aide financière aux études*, p. 51

Les coûts de gestion du programme de l'AFE pourraient ainsi augmenter de 529 000 \$ sous le scénario 3. Ces coûts seraient principalement constitués d'une augmentation des employés occasionnels.

En plus des coûts de gestion additionnels pour l'AFE, les bureaux d'Aide financière devront également gérer la croissance du nombre de bénéficiaires. Nous avons estimé qu'un professionnel pouvait s'occuper de près de 1000 dossiers par an. Ainsi l'augmentation du nombre de bénéficiaires impliquerait un besoin supplémentaire d'employés pour l'ensemble des bureaux d'Aide financière. Le tableau ci-dessous présente les coûts additionnels pour ces bureaux.

TABLEAU 19

Coûts de gestion additionnels pour les bureaux d'Aide financière (k\$)

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
Coûts additionnels	540	780	960

3.2.6 Crédit d'impôt sur les droits de scolarité

Il existe un crédit d'impôt de 20 % accordé aux étudiantes et aux étudiants sur les droits de scolarité et les frais afférents que l'étudiant a dû acquitter pour ses études. Si les revenus de l'étudiant ne sont pas suffisants pour qu'il profite de ce crédit d'impôt, il peut le reporter à une année ultérieure ou en faire profiter un de ses parents. La hausse des droits de scolarité impliquera donc une diminution de revenus d'impôts pour le gouvernement. Voici le résultat des calculs effectués pour le plan de financement des universités. L'impact à terme de cette mesure sera près de 70 M\$.

TABLEAU 20

Impact de la hausse des droits de scolarité sur les revenus d'impôts perçus selon les calculs du gouvernement (M\$)

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	À terme
Impact	3,2	11,7	21,7	32,2	42,9	67,9

Source : *Un plan de financement des universités équitable et équilibré*, p.43

Pour faire nos calculs, nous nous référons aux effectifs EEETP québécois ajustés dans la section 1.3 et multiplions les EEETP québécois par la hausse des frais de scolarité de 1625 \$. Sous l'hypothèse que toutes les étudiantes et tous les étudiants ou du moins leurs parents profitent de cette mesure, nous calculons le crédit d'impôt accordé par le gouvernement du Québec à la suite de la hausse. Voir le tableau 21 à la page suivante.

TABLEAU 21

Impact de la hausse des droits de scolarité sur les revenus d'impôts perçus (M\$)

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Impact	11,79	23,65	35,29	46,44	56,98

Nous trouvons donc que l'aide fiscale pour les frais de scolarité du gouvernement du Québec serait augmentée de 57 millions de dollars.

3.3 Faits saillants :

L'augmentation des droits de scolarité aura un impact sur les coûts du programme de l'AFE. Nous mesurons ces coûts selon trois scénarios de croissance du nombre de bénéficiaires. Nous incluons également au coût total les crédits d'impôt supplémentaires qui pourront être utilisés par les étudiantes et les étudiants. Selon nos estimations, ces coûts se situeraient entre 175,1 millions de \$ et 192,5 millions de \$ à la dernière des hausses successives des droits de scolarité en 2016-2017.

Le programme de l'Aide financière aux études sous un scénario de gratuité scolaire

Nous avons exposé dans la section précédente les impacts qu'aura la hausse des droits de scolarité sur le programme de l'AFE. Nous nous attardons maintenant à la relation opposée : quel serait l'impact d'une diminution des droits de scolarité sur le coût de programme de l'AFE et sur le financement universitaire?

Pour ce faire, nous associons le concept de gratuité scolaire à l'abolition des droits de scolarité. Un étudiant qui fréquente l'université aurait ainsi à payer les frais d'inscriptions, d'administration et tous les autres frais institutionnels obligatoires. Cette situation serait donc similaire à celle qui préside dans le réseau collégial québécois. Finalement, nous maintenons les droits de scolarité pour les étudiantes et les étudiants canadiens non résidents ainsi que pour les étudiantes et les étudiants étrangers.

Sous ces conditions, le programme de l'AFE resterait en place et ferait la distribution des prêts et bourses sous les mêmes règles de fonctionnement. La gratuité scolaire aurait comme principal effet de diminuer les dépenses admises pour les bénéficiaires de l'AFE. Par conséquent, le nombre de bénéficiaires et le coût de programme de l'AFE seraient affectés. Finalement, les bureaux d'Aide financière auraient à accomplir les mêmes tâches soit la transmission de l'information de l'étudiante et de l'étudiant vers l'AFE ainsi que l'offre de soutien dans le processus de demande. Les bureaux d'Aide financière continueraient également la distribution de bourses extérieures au programme de l'AFE.

Regardons d'abord quel serait le manque à gagner pour le financement du réseau universitaire si la gratuité scolaire était instaurée sous les conditions décrites plus haut. Nous utilisons l'année de référence 2008-2009 pour laquelle les statistiques sont complètes.

4.1 Le coût de financement de la gratuité scolaire

Il n'existe pas, à notre connaissance, d'évaluation financière détaillée des besoins du réseau universitaire québécois et celle-ci déborde du cadre de notre étude. C'est pourquoi nous nous limitons à considérer le manque à gagner du réseau universitaire avec un régime de gratuité scolaire en le situant entre des bornes inférieures et supérieures.

En 2008-2009, il y avait 162 842³⁹ étudiantes et étudiants québécois en équivalent temps plein dans le réseau universitaire. Nous devons, suivant la logique de la section 1.3, ajuster ces effectifs pour prendre en compte l'effet de la diminution du prix des études universitaires suite à l'abolition des droits de scolarité. Si le montant de 1868.1 \$ demandé pour 30 crédits en 2008-2009 avait été éliminé, nous calculons que 6084 étudiantes et étudiants québécois EEETP supplémentaires

39. *Prévisions de l'effectif étudiant universitaire (EEETP)*, MELS (2011). Les médecins résidents et les post doctorants sont exclus des données puisqu'on ne connaît pas leur provenance. Les inclure ne modifierait que très peu le montant total des droits de scolarité.

auraient fréquenté l'université⁴⁰. Cet impact, nous devons le rappeler, surestime l'effet réel de la baisse du prix des études universitaires sur les effectifs étudiants.

La borne inférieure représente le financement universitaire associé aux droits de scolarité en vigueur lors de l'année 2008-2009. Les étudiantes et les étudiants payaient pour leurs 30 crédits universitaires en droits de scolarité la somme de 1868,1 \$. Avec les effectifs ajustés à 168 926 EEETP québécois universitaires, notre borne inférieure pour le manque à gagner du réseau universitaire québécois est donc de 316 M\$.

La borne supérieure est obtenue en prenant le même nombre de bénéficiaires universitaires et en se basant sur les droits de scolarité fixés par le gouvernement pour 2016-2017. Ceux-ci seront de 3792,3 \$ pour une année normale de 30 crédits. Comme 35 % du montant de ces hausses serait réservé pour couvrir les coûts supplémentaires du programme de l'AFE et que sous un régime de gratuité scolaire ces coûts seraient absents, nous ajustons les droits de scolarité au montant de 3224 \$. Sous ces frais et en utilisant la même méthode que pour notre borne inférieure, nous obtenons un montant de 545 M\$.

Le manque à gagner pour le financement universitaire selon les méthodes précédemment décrites se situerait donc entre 316 M\$ et 545 M\$.

4.2 La gratuité scolaire et ses impacts sur le coût de programme de l'AFE

Les impacts d'un régime de gratuité scolaire sur le programme de l'AFE seraient similaires à ceux présentés dans la troisième section. Une simulation du modèle de l'AFE avec l'élimination des droits de scolarité indique en effet un mouvement inverse de celui observé suite une hausse des droits de scolarité.

Dans un premier temps, une partie des étudiantes et des étudiants qui bénéficiaient d'un prêt seulement ne seraient plus admissibles ou ne feraient plus de demandes d'Aide financière. Ensuite, une partie des étudiantes et des étudiants boursiers n'auraient plus accès à une bourse et ne seraient dorénavant admissibles qu'à un prêt seulement.

Pour mieux cerner ces effets, nous regardons la distribution des bénéficiaires selon le montant global d'aide et de bourse attribué. La distribution de ces montants est présentée dans les tableaux 22 et 23 à la page suivante⁴¹.

40. Suivant la méthodologie dans la section 1.3 et l'étude de Neil (2007).

41. Nous faisons l'hypothèse que les étudiantes et les étudiants universitaires nouvellement inscrits suite à la baisse des droits de scolarité ne feraient pas appel à l'AFE. Nous considérons que ces étudiantes et ces étudiants ne pouvaient pas se qualifier aux critères de l'AFE et que maintenant qu'ils sont inscrits, ils ont des ressources financières suffisantes.

TABLEAU 22

Nombre de bénéficiaires selon le montant global de l'aide

Montant global de l'aide attribuée	Nombre de bénéficiaires universitaires
2 000 \$ ou moins	4 455
2 001-4 000 \$	16 773
4 001-6 000 \$	13 382
6 001-8 000 \$	10 334
8 001-10 000 \$	10 523
10 001 \$ ou plus	14 432
Total	69 899

Source : Rapport Statistiques AFE 2008-2009, tableau 3, p.9

TABLEAU 23

Nombre de bénéficiaires selon le montant de bourse attribué

Montant de bourse attribuée	Nombre de bénéficiaires universitaires
2 000 \$ ou moins	9 965
2 001-4 000 \$	12 385
4 001-6 000 \$	9 427
6 001-8 000 \$	7 853
8 001-10 000 \$	3 971
10 001 \$ ou plus	2 729
Total	46 330

Source : Rapport Statistiques AFE 2008-2009, tableau 3, p.10

Selon ces données, il y avait en 2008-2009 4 455 bénéficiaires universitaires qui recevaient 2000 \$ ou moins en Aide financière de l'AFE. Nous considérons que sous la gratuité scolaire, ces étudiantes et ces étudiants ne feraient plus appel au programme de prêts et bourses.

Nous identifions également que parmi les étudiantes et les étudiants boursiers, 9 965 boursiers n'auraient dorénavant accès qu'à un prêt seulement. La nouvelle distribution des bénéficiaires avec ces deux impacts est présentée dans le tableau 24 ci-dessous.

TABLEAU 24

Bénéficiaires universitaires de l'AFE en 2008-2009 sous un régime de gratuité scolaire

Total bénéficiaire	Bourses seulement	Prêts et bourses	Prêts seulement
65 444	832	35 533	29 079

L'impact de cette nouvelle distribution sur les coûts de programme de l'AFE se décline de plusieurs manières.

D'abord, les 35 533 bénéficiaires de la catégorie prêts et bourses verraient une baisse équivalente de leur bourse au montant de la baisse des droits de scolarité, soit 1868,1 \$. Ceci équivaut donc à une diminution du montant de bourse total de 66,4 M\$.

Deuxièmement, le départ de 9 965 étudiantes et étudiants de la catégorie prêts et bourses occasionnerait une autre diminution du montant de bourses accordées. Nous supposons que 9 965 étudiantes et étudiants obtenaient un montant moyen de bourses de 1 000 \$. Le montant total de bourse en moins sous cet effet serait donc de 9,97 M\$.

Le départ de 4455 étudiantes et étudiants du système de prêts et bourses ferait qu'un montant annuel et cumulatif de prêts ne serait pas remis aux étudiantes et aux étudiants. Le gouvernement aurait donc des intérêts en moins à payer aux institutions bancaires. Pour estimer cet impact, nous prenons la médiane de prêt annuel de ces 4455 étudiants, 1000 \$, et prenons le même taux d'intérêt que précédemment. En reprenant la même méthodologie qu'auparavant, soit le calcul de la valeur présente du montant en intérêts supplémentaires du volume de prêts consentis aux étudiants, nous estimons l'impact à 512 000 \$.

Comme dans le cas de la hausse des frais de scolarité, sous la gratuité les coûts de gestion du programme de l'AFE seraient affectés. Ainsi, nous calculons une baisse des demandes de 5217. Ceci implique une baisse des coûts pour la Direction des services à la clientèle et de l'attribution de 209 000 \$. Pour les bureaux d'Aide financière dans les établissements d'enseignement universitaires nous calculons une baisse des dépenses de 240 000 \$.

Finalement, la gratuité scolaire impliquerait également une augmentation des revenus d'impôt puisque les crédits d'impôt associés aux droits de scolarité ne pourraient plus être appliqués. La baisse en crédits d'impôt théorique équivaut à un montant de 63,1 M\$.

La somme de ces montants est égale à 140 M\$. Si le gouvernement du Québec transférait ces fonds aux universités du Québec, le manque à gagner induit par la gratuité scolaire en serait donc diminué. En reprenant nos bornes inférieures et supérieures de la première section, nous obtenons que la gratuité scolaire coûte au gouvernement entre 176 M\$ et 405 M\$.

4.3 Faits saillants :

Nous estimons le manque à gagner du réseau universitaire québécois si les droits de scolarité pour les étudiantes et les étudiants québécois étaient abolis. Sous ce régime de gratuité, le coût de programme de l'AFE serait diminué d'environ 77 M\$. En ajoutant la baisse des crédits d'impôt, nous calculons un montant total de 140 M\$. Si ce montant était transféré aux universités, le manque à gagner des universités québécoises est évalué entre 176 M\$ et 405 M\$.

Conclusion

Nous l'avons mentionné en introduction, le débat public québécois entourant la hausse des droits de scolarité s'est concentré jusqu'à aujourd'hui sur les liens qui définissent l'accessibilité aux études et l'endettement étudiant. Les chiffres présentés dans cette étude devraient permettre de mettre en relief un choix de société qui pourtant reste entier.

Avec le dégel des droits de scolarité, le Québec s'est engagé dans une voie où les étudiantes et les étudiants universitaires paient le coût de leurs études aux portes de l'université. Pour atténuer la contrainte de prix des étudiantes et étudiants les moins fortunés, le gouvernement offre en retour des prêts et des bourses par le biais de ses programmes d'Aide financière aux études ainsi que des crédits d'impôt représentant 20 % des frais de scolarité.

Or, ces transferts de ressources financières du gouvernement vers les étudiantes et les étudiants seront appelés à croître dans les prochaines années à la suite des coûts engendrés par la hausse des droits de scolarité sur le programme de l'AFE. C'est ce qui nous amène à nous poser la question suivante : le jeu en vaut-il réellement la chandelle?

Malgré le fait que la bonification du programme de prêts et bourses est considérée comme une mesure équitable et nécessaire dans un contexte de hausse des droits de scolarité, de nombreux problèmes peuvent être associés à une telle pratique.

Plusieurs études démontrent en effet que la perception qu'un étudiant a des droits de scolarité est souvent bien plus importante que le montant réel qu'il doit payer (CCAFE, 2011). L'estimation de la valeur de l'éducation par l'étudiante et l'étudiant peut facilement être déformée par un manque d'information et le choix qu'il fera, d'aller à l'université ou non, en sera forcément affecté.

C'est exactement ce qu'on constate pour les ménages à faibles revenus qui sont sous-représentés à travers le réseau universitaire (Berger et coll. 2009, Frenette 2007). Selon un sondage de la Fondation des bourses du millénaire (2003), les individus à faibles revenus ont tendance à surestimer le coût des études et à en sous-évaluer les avantages. Ces mêmes individus sont également beaucoup plus sensibles aux variations dans le prix de leurs études (Mackenzie, 2004).

L'autre aspect préoccupant sous le régime actuel est l'accroissement de l'endettement étudiant. En effet, les étudiantes et les étudiants de famille se situant près du revenu médian ne sont généralement pas admissibles aux bourses de l'AFE et doivent contracter des prêts auprès de celle-ci ou auprès d'institutions privées. Or, tout comme le coût des études, l'endettement peut conditionner les étudiantes et étudiants à prendre certaines décisions sous-optimales pour eux-mêmes et pour la société.

Par exemple, une étudiante ou un étudiant ayant une dette élevée à la fin de ses études de premier cycle sera plus enclin à aller sur le marché du travail plutôt que de continuer à la maîtrise (FCBEM, 2007). Cette décision est d'autant plus contraignante qu'une fois sur le marché du travail, les probabilités d'un retour aux études sont grandement restreintes (Dubois, 2006).

Un endettement important aura également des conséquences sur le choix de carrière d'une étudiante ou d'un étudiant à la fin de ses études. Une recherche menée aux États-Unis démontre en

effet que les étudiantes et étudiants très endettés vont avoir tendance à choisir des emplois à salaires très élevés plutôt que des emplois d'intérêt public à salaires plus faibles (Rothstein et Rouse, 2007).

En regard de tous ces effets, le régime de gratuité scolaire étudié dans notre étude permettrait d'assurer l'accessibilité du réseau universitaire pour tous. Peu d'études se sont penchées de manière scientifique sur cette question, mais selon les recherches de Vierstraete (2007), les effectifs universitaires augmenteraient entre 7,8 % et 12,1 % selon les scénarios sous un régime de gratuité scolaire.

Notre étude permet également de chiffrer le financement du réseau universitaire qui serait nécessaire pour compenser l'élimination des droits de scolarité. Le gouvernement du Québec pourrait, par exemple, lier les avantages futurs des étudiantes et des étudiants au financement des universités.

Au final, pour mieux asseoir les discussions, une évaluation des besoins financiers réels du réseau universitaire est nécessaire. Ce n'est qu'après avoir fait une telle évaluation que l'on pourra déterminer des dispositions optimales pour le financer.

Bibliographie

BERGER, B., A. MOTTE et A. PARKIN. *Le prix du savoir. L'accès à l'éducation et la situation financière des étudiantes et étudiants au Canada*, 2009.

BOUCHARD-ST-AMANT, P. *Des subventions aux études et de leur impact*, Mémoire de maîtrise, UQAM, novembre 2008.

COMITÉ CONSULTATIF SUR L'ACCESSIBILITÉ FINANCIÈRE AUX ÉTUDES (CCAFE). *Hausses des droits de scolarité du Québec, des étudiantes et étudiants canadiens et des étudiantes et étudiants étrangers : modifications au Règlement sur l'Aide financière aux études*, août 2007, 87 p.

COMITÉ CONSULTATIF SUR L'ACCESSIBILITÉ FINANCIÈRE AUX ÉTUDES (CCAFE). *Hausses des droits de scolarité supplémentaires des étudiantes et étudiants canadiens qui ne sont pas résidents du Québec et qui sont inscrits à l'enseignement universitaire ou collégial*, mars 2009, 30 p.

COMITÉ CONSULTATIF SUR L'ACCESSIBILITÉ FINANCIÈRE AUX ÉTUDES (CCAFE). *Hausses des droits de scolarité et modifications à l'Aide financière aux études 2012-2013 à 2016-2017*.

CONFÉRENCE DES RECTEURS ET DES PRINCIPAUX DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC (CREPUQ). *Ensemble de données universitaires communes du Québec (EDUCQ)*, <http://www.crepuq.qc.ca/EducQ/> [consulté le 18 novembre 2011].

DUBOIS, J. *Tendances d'endettement et de cheminement des étudiantes et étudiants*. Human Resources and Skills Development Canada, 2006.

FRENETTE, M. *Pourquoi les jeunes provenant de familles à plus faible revenu sont-ils moins susceptibles de fréquenter l'université?* 2007.

FONDATION DES BOURSES DU MILLÉNAIRE. *Les attitudes des Canadiens envers le financement des études postsecondaires : qui devrait payer et comment?* 2003.

FONDATION DES BOURSES DU MILLÉNAIRE. *Rapport sur l'endettement des étudiantes et des étudiants*, 2007.

MACKENZIE, H. *Funding postsecondary education in Ontario : beyond the path of least resistance*, The Ontario Coalition for Postsecondary Education, 2004.

MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC (MFQ). *Un plan de financement des universités équitale et équilibré*, budget 2011-2012, mars 2011, 58 p.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT (MELS). *Rapport statistique de l'Aide financière aux études 2000-2001 à 2008-2009*.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT (MELS). *Rapport annuel de gestion de l'Aide financière aux études 2000-2001 à 2007-2008*.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT (MELS). *Rapport annuel de gestion du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport 2008-2009 à 2009-2010*.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT (MELS). *Prévisions de l'effectif étudiant universitaire (EEETP)*, Ensemble des universités, juin 2011.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT (MELS). *Méthode de dénombrement de l'effectif étudiant en équivalence au temps plein, aux fins de financement, à partir du système gestion des données sur l'effectif universitaire*, juin 2009.

NEILL, J. *Tuition Fees and the Demand for University Places*, Université Wilfrid Laurier, 2007.

ROTHSTEIN, J. et C. E. ROUSE *Constrained After College : Student Loans and Early Career Occupational Choices*, NBER, 2007.

VIERSTRAETE, Valérie. *Les frais de scolarité, l'Aide financière aux études et la fréquentation des établissements d'enseignement postsecondaire*, juin 2007, 132 p.