

Opinion

Mettez fin au bilinguisme et épargnez des milliards de dollars?

L'article ci-dessous est une analyse du professeur de Sciences politiques au Campus Saint-Jean de l'University of Alberta, Edmund A. Auger, afin de mieux comprendre les plus récents « résultats de recherche » de l'Institut Fraser. Malgré la longueur de ce commentaire, Le Franco a jugé approprié de le publier dans son intégralité.

Un jour, en fin d'après-midi, n'ayant reçu aucune réponse à son courriel ou à ses messages téléphoniques, un collègue résolu et exaspéré est finalement venu frapper à la porte de mon bureau. Aurais-je le temps demain de prendre part à une tribune télévisée, « Alberta Primetime »? Quelque chose à propos de Fraser et du bilinguisme.

« C'est à propos de Sheila Fraser, la vérificatrice générale du Canada? Elle a été remplacée par Michael Ferguson, un comptable agréé du Nouveau-Brunswick qui ne parle pas français. » Non! « Alors, à propos de Graham Fraser, le commissaire aux langues officielles? Il a critiqué le gouvernement canadien pour avoir nommé des juges unilingues à la Cour Suprême du Canada. » Non! Selon le communiqué de presse, il s'agit de l'Institut Fraser, un organisme privé d'éducation et de recherche, qui soutient que le bilinguisme officiel coûte des milliards de dollars aux Canadiens chaque année.

L'Institut Fraser vient de publier une étude, intitulé « *Official Language Policies of the Canadian Provinces* », qui examine « les coûts et les avantages » de la prestation de services gouvernementaux bilingues. Il semblerait que les provinces consacrent près de 900 millions de dollars par an, principalement à l'éducation dans la langue de la minorité : l'anglais au Québec, le français partout ailleurs. Le communiqué de presse remarque également que dans deux provinces, l'Ontario et le Nouveau-Brunswick, où se retrouvent un « nombre important » de services en français, les gouvernements pourraient « réduire leurs coûts en sous-traitant ces services au secteur privé selon la formule d'utilisateur-payeur ».

Une étude préalable publiée par l'Institut Fraser en 2009 estimait que le gouvernement fédéral consacrait 1,5 milliard de dollars au bilinguisme. Par conséquent, les deux niveaux pris en considération « coûtent 2,4 milliards de dollars par an, soit 85 \$ par personne, aux contribuables canadiens ».

L'auteur principal, François Vaillancourt, est un professeur chevronné de l'Université de Montréal et un expert reconnu de l'économie du bilinguisme. Un coup d'œil rapide à sa nouvelle recherche révèle que la méthodologie est claire et transparente : Vaillancourt

identifie ses hypothèses, donne ses sources et explique ses calculs. Il annonce fièrement et à juste titre que l'étude est la première tentative de mesure et de comparaison systématique de ces coûts provinciaux. La tâche est énorme et l'effort est impressionnant; mais si nous devons prendre des décisions en administration publique qui sont bien fondées, nous devons avoir accès à des études de recherche fiables.

Or, pouvons-nous faire confiance à l'Institut Fraser, financé par de riches hommes d'affaires et dédié à la promotion de l'entreprise privée, pour commanditer une étude fiable, objective et rigoureuse sur le bilinguisme officiel? L'éthique scientifique impose à chaque chercheur le devoir de rechercher et d'exprimer la vérité, et d'y subordonner les intérêts et les avantages personnels. Pas une chose facile ! L'industrie du tabac a refusé de publier des études révélant les dangers du tabagisme pour la santé. Les compagnies pharmaceutiques ont bloqué la publication de résultats démontrant les effets néfastes de médicaments. « Qui paie le bal mène la danse. » Les partisans du marché libre paieraient-ils pour une recherche qui, potentiellement, pourrait trouver avantageuse l'intervention du gouvernement? Ne seraient-ils pas tentés de minimiser les bienfaits des services publics et d'en exagérer les coûts? Voyons voir.

Lors d'un colloque en 1995, le professeur Vaillancourt suggérait que le bilinguisme pouvait comporter plusieurs avantages. Ceux-ci, au niveau individuel, comprennent une intelligence plus développée et des fonctions cognitives accrues, ainsi qu'un plus grand savoir-vivre. (Vaillancourt ne tient pas compte des revenus plus élevés qui, selon lui, « représentent un bénéfice privé associé à un coût social ».) Au niveau collectif, les avantages potentiels comprennent une capacité d'exportation accrue, l'élargissement de l'immigration, l'avancement des connaissances et une influence internationale plus importante.

Ceci ne fait cependant qu'égratigner la surface. Le Canada fut fondé et construit sur le principe de bilinguisme officiel. L'*Acte constitutionnel* de 1791 (art. 24 et art. 29) garantit le statut officiel de l'anglais et du français dans le Bas-Canada et le Haut-Canada. Ceci pour des raisons d'ordre moral : il paraissait injuste que les populations francophones soient gouvernées en anglais. Ainsi que pour des raisons d'ordre pratique : on craignait alors que les Canadiens-Français n'émigrent vers les États-Unis.

La *Loi constitutionnelle, 1867* (art. 133), toujours en force, a maintenu et réitéré ce principe. En effet, ceci fut débattu en 1865, lorsque John A. Macdonald, procureur général au Canada-Ouest et futur premier ministre du Dominion du Canada déclara : « Il fut approuvé par les députés de chaque province que la langue française soit un des principes sur lesquels la Confédération serait établie et que son usage, tel que de nos jours, serait garanti par la Loi impériale ». Sans le bilinguisme officiel, il n'y aurait pas du Canada.

Malheureusement, en 2012, le rapport de l'Institut Fraser semble ignorer ces bénéfices potentiels. Dans leur évaluation de l'éducation dans la langue de la minorité – le principal service bilingue offert par les provinces canadiennes – les auteurs ne se souviennent que d'un seul avantage : une compétence langagière accrue pourrait conduire à un

accroissement des exportations. En parlant français, le Canada pourrait vendre plus de produits et services aux pays francophones. Cette éventualité est cependant rapidement exclue étant donné que « presque toutes les exportations de biens et de services par le Canada sont faites en anglais ». Mais qu'en est-il du Nouveau-Brunswick où la présence d'une population instruite et bilingue a donné lieu à une industrie prospère de centres d'appels comptant quelques 17 400 employés, une masse salariale de 700 millions de dollars et des exportations grandissantes dans le domaine des télécommunications?

Le rapport prétend également qu'étant donné que « la capacité d'exportation est le résultat de compétences linguistiques dans des entreprises privées, il est peu probable qu'une modification des politiques linguistiques provinciales ait un impact quelconque à cet égard, sauf peut-être à long terme. Par conséquent, ceci n'est pas un argument pertinent ». Vraiment? N'est-il pas probable que les politiques provinciales en matière d'éducation aient un impact sur les compétences langagières de sa population? (Les entreprises privées n'embauchent-elles pas de travailleurs formés au Canada?) Ne serait-il pas possible que les bienfaits de l'éducation, même à long terme, soient toujours des considérations pertinentes? C'est ce que je pense.

Fort heureusement, en ce qui concerne les trois provinces qui offrent les soins et services de santé bilingues, les auteurs reconnaissent un bénéfice de taille : « Le bien-être d'une personne sera amélioré si les services sont disponibles dans la langue de son choix ». En fait, des recherches dans les sciences de la santé démontrent l'impact positif - et la réduction des erreurs - lorsque les patients reçoivent ces services dans leur propre langue. (A bien y penser, il y a également des recherches dans les sciences de l'éducation qui reconnaissent les retombées positives de l'enseignement dans la langue des élèves en milieu minoritaire.)

Mais les auteurs éprouvent beaucoup de difficulté à mesurer ce bénéfice. D'abord, ils supposent une situation dans laquelle le gouvernement provincial a mis fin aux services bilingues. Ensuite, ils s'efforcent de deviner quelle proportion de la population minoritaire souhaiterait toujours bénéficier de ces services maintenant non disponibles. Puis, ils essaient de prédire comment la minorité pourrait faire appel à des services de remplacement, dans le public, de manière non formelle ou dans le privé. Enfin, ils entreprennent d'évaluer combien coûteraient ces nouveaux services.

Une formule qui fait fi des véritables bénéfices et qui nous laisse perplexe. Elle ne s'appuie pas sur des observations empiriques; elle se base sur des spéculations fantaisistes. Alors, il n'est pas surprenant que l'Institut Fraser, dans son communiqué de presse, prend une hypothèse pour une conclusion: que le Québec, l'Ontario et le Nouveau-Brunswick épargneraient l'argent des contribuables en sous-traitant certains services dans le secteur privé.

En ce qui concerne les sept autres provinces, le rapport constate qu'elles offrent très peu de services bilingues. Donc il ne vaut pas la peine de les privatiser. Et de toute manière, selon les auteurs, de tels services n'auraient pas apporté d'avantages significatifs : « On peut supposer que les francophones qui vivent là le font principalement par choix et, par

conséquent, sont contents de vivre dans un environnement offrant peu de services publics en français, hormis au Manitoba dans certains domaines. » Bien qu'il prétende le contraire, le rapport de l'Institut Fraser n'est *pas* une étude des avantages du bilinguisme officiel.

Alors, qu'en est-il de l'autre sujet de l'analyse : les coûts? Ici au moins les auteurs partent d'une prémisse réaliste et pénétrante : le véritable coût de l'éducation en français n'est pas le coût total, mais le coût *additionnel*. Quelle que soit la langue, l'éducation coûte de l'argent. Mais, comparé avec l'équivalent en anglais, combien d'argent les contribuables doivent-ils dépenser *en plus* pour l'éducation en français?

Prenons l'éducation universitaire en français, un exemple que je connais bien en tant que professeur au Campus Saint-Jean de l'Université de l'Alberta. Les auteurs estiment que les contribuables albertains consacrent un total de 13,8 millions de dollars (ou 23 359 \$ par étudiant à plein temps) à l'enseignement universitaire en français. Bien entendu, la plupart de ces coûts se rapportent simplement à l'éducation et non pas à la langue française. Le montant pertinent, par conséquent, n'est pas le coût total, mais le coût *additionnel*.

Les contribuables albertains consacrent également un total de 1,2 milliard de dollars (ou 16 684 \$ par étudiant à plein temps) à l'enseignement universitaire en anglais. Par conséquent, les auteurs concluent que le coût *additionnel* de l'éducation en français par étudiant est de 6 675 \$ (23 359 \$ - 16 684 \$), soit 3 951 600 \$ au total (6 675 \$ x 592 étudiants). Autrement dit, ils prétendent que les Albertains doivent dépenser 4 millions de dollars *en plus*.

Regrettablement, ces calculs sont spécieux : plausibles en surface, mais erronés au fond. Les chiffres pour l'éducation en français sont fictifs; les nombres pour l'éducation en anglais son trompeurs.

Pour recevoir une éducation universitaire en français, en 2006-2007, l'étudiant albertain devait fréquenter le Campus Saint-Jean de l'University of Alberta. Les auteurs avouent, néanmoins, qu'ils n'ont pas été « en mesure d'obtenir des renseignements sur le coût par étudiant au Campus Saint-Jean ». Par conséquent, ils ont pris les données des universités du Nouveau-Brunswick et les ont appliquées à l'Alberta. Une décision malavisée.

Les renseignements sur les coûts au Campus Saint-Jean sont aisément accessibles au public. Ils révèlent que les contribuables albertains consacrent 10,7 millions de dollars (ou 18 144 \$ par étudiant à plein temps) à l'enseignement universitaire en français. (Ceci comprend les coûts directs encourus pour des services en français fournis aux étudiants du Campus Saint-Jean et les coûts partagés pour des services, surtout en anglais, offerts à tous les étudiants de l'University of Alberta.) En d'autres mots, l'étude de l'Institut Fraser a enflé de 29 % le coût total pour le français.

Pour recevoir une éducation universitaire en anglais, en 2006-2007, l'étudiant albertain pouvait choisir entre quatre universités : l'Athabasca University, l'University of Alberta,

l'University of Calgary et l'University of Lethbridge. Mais les auteurs commettent une erreur quand ils supposent que, sans ajustement, ces universités représentent un étalon de mesure approprié. Le Campus Saint-Jean est une institution universitaire à part entière; l'Athabasca University est une université d'enseignement à distance et ses coûts ne sont que de 4 300 \$ par étudiant à plein temps.

L'University of Alberta, à elle-seule, aurait constitué une meilleure base de comparaison : ici, les contribuables albertains consacrent 19 852 \$ pour chaque étudiant à plein temps. Le campus Augustana, qui offre un programme principalement axé sur les arts et les sciences, constitue un bien meilleur cadre de référence avec le Campus Saint-Jean. Hormis que ce campus anglophone, plus distant du centre universitaire à Edmonton, n'avait pas plein accès, en 2006-2007, à toute la gamme des services offerts plus généralement par l'University of Alberta. Pour mieux tenir compte de cette variable, nous ne comprenons pas sa part de ces services.

Financement provincial de l'University of Alberta, 2006-2007

Campus	Services visant le campus seul	Services visant toute l'université	Total de ces services
Augustana (anglais)			
Coût total –	17 418 633 \$	7 218 593 \$	24 637 226 \$
Coût par étudiant –	20 349 \$	8 433 \$	28 782 \$
Saint-Jean (français)			
Coût total –	5 748 952 \$	4 992 298 \$	10,741,250 \$
Coût par étudiant –	9 711 \$	8 433 \$	18 144 \$
Tous les campus			
Coût total –	369 254 429 \$	272 704 266 \$	641 958 695 \$
Coût par étudiant –	11 419 \$	8 433 \$	19 852 \$

Note: Il y avait 32,338 étudiants (équivalents à temps plein) inscrits à l'University of Alberta, dont 856 au campus Augustana et 592 au campus Saint-Jean.

Sources: Alberta, Treasury Board (2007). *Blue Book 2007* (p. 348); University of Alberta, Office of the Registrar and Student Awards, *Summary of Statistics 2006-2007* (p. 10); University of Alberta, Office of Resource Planning (2007), *2006-2007 Operating and Capital Budgets: Summaries* (p. 3, 4).

Lorsque ces coûts sont exclus, les contribuables albertains consacrent quand même 17,4 millions de dollars (ou 20 349 \$ par étudiant à temps plein) aux services d'éducation en anglais pour le campus Augustana. Si nous utilisons ceci comme point de repère, l'étude de l'Institut Fraser a alors sous-estimé de 18 % le coût total du programme comparable en anglais.

Par conséquent, bien que les auteurs revendiquent le coût de l'enseignement universitaire en français à 23 359 \$ par étudiant et à 16 684 \$ le coût de l'enseignement universitaire en anglais, les sommes exactes sont de 18 142 \$ pour l'éducation en français et de 20 349 \$ pour l'éducation en anglais. Au lieu de 6 675 \$ de coût additionnel par étudiant, le résultat est en fait une économie de 2 205 \$ par étudiant.

Pris dans son ensemble, l'enseignement universitaire en français ne coûte pas aux contribuables 4 millions de dollars, il leur épargne 1,3 millions de dollars. Ces économies

devraient-elles être déduites des coûts prétendus des autres services bilingues? Les auteurs ne le pensent pas. Ils n'envisagent nullement la possibilité d'une épargne fiscale. Au Québec où l'enseignement dans la langue de la minorité (l'anglais) est meilleur marché, les auteurs ne le représentent que comme un coût supplémentaire égal à « zéro ».

De toute évidence, l'étude de l'Institut Fraser présente une faille critique dans sa méthodologie : elle ne comprend aucunes variables de contrôle. Sans ces contrôles nous ne pouvons pas conclure que les différences de coûts observées sont vraiment dues à la langue plutôt qu'à tout autre facteur. (Le campus Saint-Jean offre des services d'enseignement à part entière; l'université Athabasca offre une éducation à distance. Ce facteur, non pas la langue, explique les différences de coût.) Bref, nous ne savons toujours pas si les services dans la langue de la minorité coûtent de l'argent ou occasionnent des épargnes.

Malheureusement, de nombreux Canadiens qui liront le communiqué de presse et les manchettes de journaux en viendront à la conclusion que les anglophones paient un excès de taxes pour que les francophones puissent jouir de services inutiles. Implicitement, le rapport de l'Institut Fraser encourage de telles aberrations. Les auteurs déclarent d'une manière sardonique qu'ils « ne peuvent pas déterminer si les avantages d'une plus importante, plus vibrante minorité francophone sont souhaitables ou non pour l'Albertain moyen ». Comme s'ils posaient la question : pourquoi devrions « nous » payer pour « eux »?

Il y a quelques années, j'ai participé à un débat sur le bilinguisme officiel avec Ezra Levant, alors chroniqueur au journal le *Sun* et stagiaire à l'Institut Fraser. Les Canadiens français, disait-il, sont les seuls citoyens de première classe au Canada. Par comparaison, le reste d'entre nous sommes relégués au statut de deuxième et troisième classe. Les dépenses du gouvernement qui favorisent les intérêts des Canadiens français sont la cause de notre énorme dette nationale. Il avait récemment visité Regina et, si sa station de radio en français « que personne n'écoute » était fermée, disait-il, nous pourrions tous conduire une Cadillac plaqué-or. Ha! Ha! Très amusant!

Il y a plus d'un siècle, un autre Albertain, Hugh Cayley, membre de l'Assemblée législative et éditeur du *Calgary Herald*, avait mené avec succès une campagne pour l'abolition des services en français dans l'Ouest canadien. Il soutenait devant les députés territoriaux que ceci résulterait en d'importantes économies. Il publiait dans son quotidien « la nécessité absolue de garantir à la langue anglaise au Canada, cette suprématie que les armes britanniques, le sang britannique, le courage britannique, les idées britanniques, les institutions britanniques peuvent réclamer à juste titre, à la conclusion de ce vingtième siècle, dans un pays sur lequel flotte le drapeau britannique depuis 125 ans ».

Suite à quoi, en 1892, l'Assemblée législative avait fait de l'anglais l'unique langue d'instruction dans les écoles financées à même les fonds publics, détruisant de ce fait un système florissant d'écoles françaises qui existait depuis soixante-dix ans. La décision avait également créé des difficultés financières pour de nombreux parents francophones,

maintenant doublement pénalisés, qui devaient payer des taxes scolaires pour des écoles publiques anglophones ainsi que des frais de scolarité dans des écoles françaises privées.

Le gouvernement de l'Alberta avait harcelé plus encore les écoles françaises en refusant d'agréer leurs enseignants et de reconnaître leurs programmes d'enseignement. Une école privée, le Collège Saint-Jean fondé en 1908 à Edmonton, avait cependant adroitement contourné cet obstacle en s'affiliant diversement à l'Université Laval au Québec et à l'Université d'Ottawa en Ontario. En 1968, l'Alberta est finalement revenue sur sa décision en permettant aux écoles financées à même les fonds publics d'offrir quotidiennement jusqu'à 50 % d'instruction en français. Elle a également permis au Collège Saint-Jean de s'intégrer à l'University of Alberta en 1970.

Évidemment, ceci représente bien trop d'information pour un programme télévisé de nouvelles et d'affaires publiques comme « Alberta Primetime ». Je m'en tiens donc à l'essentiel : au lieu du coût total, l'étude de l'Institut Fraser choisit judicieusement de faire l'analyse des *coûts additionnels* des services dans la langue de la minorité. Mais sa méthodologie est quand même très fautive. Elle ne tient pas compte des variables intervenantes et elle erre dans ses mesures. Par exemple, elle soutient que les contribuables albertains paient des sommes additionnelles pour l'enseignement universitaire en français. En fait, le contraire est vrai : il représente une épargne. Sur la base de cette étude, il est impossible de conclure que le bilinguisme officiel coûte de l'argent; il se peut même qu'il en épargne.

L'autre membre de la tribune, Scott Hennig, directeur en Alberta de la Canadian Taxpayers Federation, n'était pas convaincu. Il déclarait que le véritable enjeu n'était pas les universités, mais les écoles primaires et secondaires. La Constitution canadienne oblige les gouvernements à dépenser d'énormes sommes d'argent pour l'éducation des minorités linguistiques. En illustration, il faisait référence à une école dans le territoire du Yukon, mentionnée nulle part dans le rapport de l'Institut Fraser. (Le rapport avait étudié les services provinciaux, pas ceux des territoires.) Il alléguait qu'un juge, anciennement président d'un conseil scolaire francophone en Alberta, avait récemment forcé le gouvernement du Yukon à consacrer 15 millions de dollars à une école secondaire pour 41 élèves francophones. C'était idiot, concluait Hennig, et cela démontrait un manque de bon sens.

Quel message rapporteront les médias? Et quel message retiendront les contribuables? Une brève manchette déclarant que le bilinguisme officiel comporte peu d'avantages et coûte chaque année des milliards de dollars? Ou une longue analyse expliquant que le véritable coût et les vrais avantages du bilinguisme officiel restent encore à évaluer?

Dans son plus récent rapport annuel, l'Institut Fraser remerciait ses donateurs pour leurs contributions s'élevant à 11 millions de dollars et détaillait avec quelle efficacité cet argent avait été dépensé : « Selon des agences externes, en 2010, le coût de la présence médiatique de l'Institut représente une équivalence en dollars de 44 millions, en gros quatre fois plus que notre budget annuel de recherche et d'éducation » Enfin une analyse

coût-bénéfice que tous les Canadiens peuvent comprendre! Dépensez un dollar sur les services de recherche; recevez quatre dollars en propagande politique.

Edmund A. Auger
Professeur de Sciences politiques
Campus Saint-Jean de l'University of Alberta, Edmonton

Références : François Vaillancourt et al., *Official Language Policies of the Canadian Provinces : Costs and Benefits in 2006*, Fraser Institute, 2012, 138 p.; François Vaillancourt, « Coûts et bénéfices économiques des langues officielles : quelques observations », Actes d'un colloque tenu le 5 mai 1995, *Langues officielles et économie*, Patrimoine canadien, 1996, p. 107-121; Edmund A. Auger, « Language Legislation and Official Bilingualism: The Uneasy Coexistence of Canada's Language Communities », *Canada: Confederation to Present*, Chinook Multimedia, 2001; Edmund A. Auger, « Justifying the End of Official Bilingualism : Canada's North-West Assembly and the Dual-Language Question, 1889-1892 », *Canadian Journal of Political Science* 34 (2001), 451-486.