

Composante saskatchewanaise de la Fédération canadienne des étudiants
MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU COMITÉ PERMANENT DES FINANCES
DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

Août 2011

Composante saskatchewanaise de la Fédération canadienne des étudiants

Pièce 221, Centre Riddell, Université de Regina

S4S 0A2

RÉSUMÉ

Pendant plus d'un demi-siècle, le gouvernement fédéral a reconnu le rôle fondamental que joue l'enseignement postsecondaire dans la croissance et l'innovation économiques et l'égalisation des conditions économiques et sociales. Les investissements publics substantiels qui ont conduit à l'expansion des universités et à la création des collèges au cours des années 1960 tenaient pour acquis que, au Canada, l'accès à l'enseignement postsecondaire devrait être dicté par les aptitudes et non par les moyens financiers.

Le système d'enseignement postsecondaire public du Canada est devenu remarquablement moins public ces trente dernières années. À compter des années 1980, le gouvernement fédéral a sensiblement limité les augmentations de fonds, et ce, malgré l'importante croissance des effectifs. Il en est résulté une baisse sensible du financement par étudiant. En 1994, à la suite d'une récession, le gouvernement fédéral a procédé à l'une des plus importantes compressions de dépenses de l'histoire, réduisant les transferts aux provinces au titre des programmes sociaux de 7 milliards de dollars. Dans toutes les provinces sauf le Québec, cette réduction a été répercutée directement sur les étudiants et leurs familles sous la forme d'une hausse à deux chiffres des frais de scolarité.

Bien que le gouvernement fédéral ait affiché des excédents budgétaires annuels de plus de 10 milliards de dollars à la fin de la dernière décennie, le financement de l'enseignement postsecondaire n'a pas été rétabli. Le sous-financement résultant de ces compressions a ouvert la voie à une augmentation très sensible du rôle du secteur privé dans les collèges et universités du Canada. De plus en plus, les fonds d'exploitation destinés aux établissements postsecondaires proviennent de sources privées, et surtout de frais de scolarité et de frais auxiliaires. Les Canadiens jouissaient d'un accès relativement équitable aux établissements postsecondaires avant l'adoption de ces compressions budgétaires mais, aujourd'hui, les niveaux de frais de scolarité varient énormément d'une province à une autre, de sorte que la géographie est devenue un des principaux facteurs déterminant si une personne a les moyens d'accéder à l'enseignement postsecondaire.

Afin de réduire les inégalités entre les couches socioéconomiques et les disparités régionales dans l'accès aux programmes sociaux qui bénéficient d'un financement fédéral, le gouvernement doit une fois de plus faire d'un enseignement postsecondaire de haute qualité une priorité abordable. Le présent mémoire expose comment on peut y parvenir en mettant de l'avant les recommandations qui suivent :

RECOMMANDATIONS

- 1. Le gouvernement fédéral devrait, en coopération avec les provinces, adopter une loi fédérale de l'enseignement postsecondaire fondée sur les principes de la Loi canadienne sur la santé, le tout accompagné d'un transfert en espèces destiné à rétablir le financement fédéral de l'enseignement postsecondaire au niveau de 1992.*

2. *Le gouvernement fédéral devrait accroître la valeur et le nombre des subventions immédiates offertes aux étudiants en réaffectant les fonds actuellement utilisés pour les crédits d'impôt pour études et les régimes d'épargne au Programme canadien de bourses aux étudiants.*
3. *Le gouvernement fédéral devrait supprimer le plafond de financement s'appliquant au Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire et faire en sorte que chaque étudiant autochtone admissible dispose d'un financement adéquat pour s'inscrire dans un établissement d'enseignement postsecondaire.*

FINANCEMENT FÉDÉRAL

Miner l'assiette de revenu du gouvernement

La détermination avec laquelle le gouvernement a réduit les taux d'imposition des bénéficiaires des grandes et riches entreprises a gravement compromis la capacité du gouvernement fédéral de financer les programmes sociaux. Bien que le gouvernement ait affiché un excédent de 18,1 milliards de dollars en l'an 2000, cet excédent s'est transformé en 2010 en un déficit de plusieurs milliards de dollars. Une bonne part du déficit peut être attribuée aux dépenses de stimulation à court terme. Toutefois, le directeur parlementaire du budget, Kevin Page, semble indiquer que le Canada souffre d'un déficit structurel qui se maintiendra lorsque l'économie canadienne aura été stabilisée et que les dépenses de stimulation prendront fin.

La capacité fiscale réduite découlant de ces réductions d'impôts a pour conséquence qu'il est impossible pour le gouvernement fédéral de relever les défis économiques et sociaux du Canada, notamment en ce qui concerne le recyclage des Canadiens en chômage et le développement des compétences de base de notre future main-d'œuvre.

Les investissements dans les programmes sociaux publics comme la santé et l'éducation postsecondaire demeurent des priorités absolues aux yeux des Canadiens. Un sondage récent effectué par Harris-Decima révèle que seulement 13 % des Canadiens estiment que les réductions d'impôts et du déficit devraient figurer parmi les principales priorités du gouvernement fédéral. Par ailleurs, plus de 34 % d'entre eux disent que les investissements dans les programmes sociaux comme la santé et l'éducation constituent des priorités absolues. Et pourtant, le gouvernement fédéral a donné la priorité aux réductions d'impôts et du déficit et diminué le financement des programmes fédéraux sur lesquels comptent les Canadiens.

Les frais d'utilisation sont un obstacle : il faut donner libre cours à la progressivité de l'impôt sur le revenu

La responsabilité du financement de l'enseignement postsecondaire a été transférée aux étudiants et à leurs familles depuis les réductions de financement fédéral mises en œuvre au milieu des années 1990. Dans certaines provinces, la part des subventions gouvernementales dans les recettes d'exploitation des universités est passée de près de 85 % il y a moins de 30 ans à 58 %.

C'est ce qui explique que, de 1988 à 2008, la part des budgets universitaires financée au moyen des frais de scolarité entre 1988 et 2008 est passée de 14 % à 35 %ⁱ – une augmentation de 150 %. Bien que le financement gouvernemental ait été partiellement rétabli par suite d'une augmentation du budget de 2007, les augmentations de frais de scolarité ont comblé la plus grande part de l'écart.

Les frais de scolarité sont comme un impôt à taux unique prélevé sur tous les étudiants, sans égard à leur situation socioéconomique ou à leurs ressources financières. On fait souvent valoir que l'éducation postsecondaire augmentera le potentiel à long terme des gains de l'étudiant pour justifier toute régulation des frais de scolarité, certaines organisations continuant même de soutenir à tort que les diplômés universitaires gagneront 1 million de dollars de plus au cours de leur vie par suite de la formation qu'ils auront reçue. Non seulement le caractère mythique de ce chiffre de 1 million de dollars a-t-il été démontréⁱⁱ, mais la plupart des diplômés gagnent un revenu moyen. Loin d'être un luxe, un diplôme collégial ou universitaire est exigé pour 70 % des nouveaux emplois. L'éducation postsecondaire n'est pas une garantie de richesse future, elle est une condition préalable pour la participation au marché du travail.

La façon la plus équitable de financer le système public d'enseignement postsecondaire est de recourir au régime de l'impôt progressif sur le revenu. Ce régime récupère plusieurs fois les frais de la formation d'une personne tout en soutenant le système postsecondaire pour la prochaine génération. Le régime de l'impôt progressif sur le revenu fait en sorte que le riche et le pauvre sont taxés de manière équitable correspondant à leur capacité de payer.

Nécessité de rendre compte de l'utilisation du financement fédéral

Bien que le gouvernement fédéral soit une des plus importantes sources de financement de l'éducation postsecondaire, il n'y a pas de mécanisme garantissant que les fonds transférés aux gouvernements provinciaux qui administrent l'éducation affectent ces fonds au système postsecondaire. En vertu des modèles de partage fédéral-provincial des coûts anciennement en vigueur, les provinces devaient investir leurs propres fonds pour avoir droit à des fonds fédéraux. Lorsqu'un gouvernement provincial choisissait de réduire le financement, les transferts fédéraux étaient réduits de manière proportionnelle. Le modèle actuel de financement en bloc – où les fonds sont transférés en vertu du Transfert canadien en matière de programmes sociaux – n'oblige aucunement les gouvernements provinciaux à maintenir leur financement pour recevoir des fonds fédéraux.

De fait, il y a de nombreux exemples de provinces qui reçoivent des fonds fédéraux supplémentaires et qui les utilisent pour réduire leur propre apport de fonds. Par exemple, en 2008, le gouvernement de la Colombie-Britannique a réduit le financement aux universités de 50 millions de dollars au cours du même exercice financier que celui où il a reçu un financement supplémentaire de 110 millions de dollars du gouvernement fédéral au titre de l'enseignement postsecondaire. Le gouvernement fédéral a abandonné la responsabilité qu'il a de faire en sorte

que les fonds fédéraux destinés aux programmes sociaux soient utilisés comme prévu. Il s'ensuit que les gouvernements provinciaux ont été en mesure de détourner les transferts fédéraux destinés à l'éducation postsecondaire.

Effets des réductions de financement

Les réductions des transferts fédéraux au cours des années 1990 ont entraîné des augmentations très sensibles des frais d'utilisation et une baisse de la qualité de l'éducation postsecondaire. Les tailles des classes ont augmenté de manière appréciable alors que les établissements ont entrepris de précariser le corps enseignant, remplaçant les professeurs permanents à temps plein par des chargés de cours à temps partiel mal rémunérés et accablés sous leur charge. Entre 1990 et 2008, le ratio étudiants/professeurs à temps plein a augmenté de 40 % et atteint actuellement 22,5 %ⁱⁱⁱ.

Transferts fédéraux en espèces au titre de l'éducation postsecondaire

Pour revenir à un niveau de financement fédéral correspondant à celui observé avant les réductions du milieu des années 1990, il faudrait effectuer un transfert au titre de l'éducation postsecondaire aux provinces d'environ 4,9 milliards de dollars. Le gouvernement fédéral attribue actuellement un peu plus de 3,5 milliards de dollars à cette fin dans le cadre du transfert social. Toutefois, les provinces ne sont aucunement tenues d'affecter ces fonds à l'élargissement de l'accès à l'éducation postsecondaire.

Depuis les réductions de financement de 1993, l'effectif à plein temps a augmenté de 24,85 %, ce qui a eu pour effet d'accroître les coûts de 637 millions de dollars. Pourtant, le gouvernement fédéral n'a rien fait concernant cet accroissement. En outre, les coûts liés au système des collèges et universités, comme ceux du système de santé, augmentent à un taux beaucoup plus élevé que l'Indice des prix à la consommation. Nous estimons que, au cours des 18 années écoulées depuis les réductions du transfert au titre de l'éducation postsecondaire, l'inflation annuelle moyenne des coûts de l'éducation postsecondaire a été de 3 %, ce qui représente un excédent d'environ 1,7 milliard de dollars par rapport à la croissance résultant de l'inflation. La Fédération croit qu'il s'agit là d'une estimation conservatrice, puisque certaines universités ont enregistré des augmentations de leurs coûts institutionnels qui sont près ou plus de 5 points de pourcentage plus élevés que le taux de croissance de l'IPC.

Par rapport aux niveaux actuels de financement fédéral, il y a un écart de financement d'environ 1,3 milliard de dollars.

Une loi fédérale sur l'éducation postsecondaire

La Fédération canadienne des étudiants recommande l'adoption d'une loi de l'éducation postsecondaire qui obligerait les provinces à respecter certaines conditions pour recevoir des paiements de transfert au titre de l'éducation postsecondaire. Une telle loi obligerait les provinces à appliquer des principes semblables à ceux que l'on trouve dans la Loi canadienne de

la santé : administration publique, intégralité, universalité, transférabilité et accessibilité. En contrepartie du respect de ces principes, les gouvernements provinciaux recevraient un financement adéquat et prévisible du gouvernement fédéral.

Recommandation

Le gouvernement fédéral devrait, en coopération avec les provinces, adopter une loi fédérale de l'enseignement postsecondaire fondée sur les principes de la Loi canadienne sur la santé, le tout accompagné d'un transfert en espèces destiné à rétablir le financement fédéral de l'enseignement postsecondaire au niveau de 1992.

S'ATTAQUER À L'ENDETTEMENT ÉTUDIANT AU MOYEN DE SUBVENTIONS

La croissance vertigineuse des frais de scolarité et l'aide aux étudiants adossée à des prêts ont porté l'endettement étudiant à des niveaux sans précédent. Les prêts décaissés au titre du Programme canadien de prêts aux étudiants, moins ceux qui ont été remboursés, augmentent de près de 1 million de dollars par jour. Le montant total des prêts étudiants dus au gouvernement fédéral a dépassé les 15 milliards de dollars en septembre 2010. Ce montant n'inclut pas les prêts provinciaux ou personnels, les lignes de crédit ou les dettes de carte de crédit. Pour la seule année 2010, près de 400 000 étudiants ont emprunté pour financer leur éducation.

Les niveaux élevés d'endettement étudiant sont liés à des taux de parachèvement plus bas, sans parler du stress financier qui pèse de manière disproportionnée sur les étudiants provenant de familles à faible revenu. Une fois son diplôme obtenu, l'endettement étudiant a un effet pervers sur les choix de carrière, surtout dans le cas des professionnels, ce qui entraîne à son tour des effets sur l'accès de certains groupes aux soins de santé et à l'aide juridique. Les niveaux élevés d'endettement empêchent également les gens de fonder une famille, d'entreprendre une carrière dans la fonction publique, d'acheter une maison, d'exercer un emploi faiblement rémunéré ou de bénévolat, ce qui est souvent nécessaire pour obtenir l'expérience requise pour être considéré comme un bon candidat à embaucher.

Les régimes d'épargne et les crédits d'impôt pour études sont de loin les mesures les plus coûteuses qu'utilise le gouvernement pour aider les Canadiens à acquitter le prix des études collégiales et universitaires. Malgré leur coût élevé, ces programmes aident peu ceux qui ont les besoins les plus élevés. Les principaux bénéficiaires des crédits d'impôt pour études et des régimes d'épargne sont les personnes à revenu élevé ou moyen qui ont une plus grande capacité d'épargner. Ces régimes sont un moyen coûteux et inefficace d'améliorer l'accès à l'éducation postsecondaire ou d'alléger l'endettement étudiant.

Du point de vue des dépenses effectives, les crédits d'impôts pour études non remboursables ont été la mesure fiscale fédérale au titre de l'éducation postsecondaire la plus utilisée et la plus coûteuse. Les crédits d'impôt pour études, frais de scolarité et intérêts sur les prêts étudiants représentent un manque à gagner en recettes fiscales fédérales de près de 1,6 milliard de dollars.

Lorsque l'on combine ce montant aux quelque 800 millions de dollars dépensés au titre du REEE et du SCEE, force est de conclure que le gouvernement dépense plus au titre de régimes d'épargne et des crédits d'impôt inefficaces que le Programme canadien de prêts aux étudiants ne prête en une année.

À l'automne de 2009, le gouvernement fédéral a mis sur pied un programme de subventions fédérales. Il s'agissait d'une première mesure importante du gouvernement fédéral en vue de s'attaquer à l'endettement étudiant. Afin de réduire sensiblement l'endettement, il faut un investissement plus important dans les subventions initiales. Heureusement, cet investissement peut facilement être effectué sans frais supplémentaires pour le gouvernement fédéral. Si tous les régimes d'épargne et crédits d'impôts afférents à l'éducation étaient transformés en une aide initiale par le truchement du Programme canadien de bourses aux étudiants, chaque dollar actuellement prêté par le gouvernement fédéral pourrait être converti en une subvention non remboursable distribuée en fonction du besoin financier.

Recommandation

Le gouvernement fédéral devrait accroître la valeur et le nombre des subventions immédiates offertes aux étudiants en réaffectant les fonds actuellement utilisés pour les crédits d'impôt pour études et les régimes d'épargne au Programme canadien de bourses aux étudiants.

RESPECTER LES OBLIGATIONS CONVENTIONNELLES DU CANADA

Bien que le niveau d'instruction de l'ensemble de la population canadienne ait constamment augmenté au cours de la deuxième moitié du dernier siècle, celui des peuples autochtones n'a pas augmenté au même rythme. Cet écart est une des nombreuses barrières à l'égalité socioéconomique auxquelles se heurtent les peuples autochtones du Canada.

À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral fournit une aide financière aux étudiants appartenant aux Premières nations et aux étudiants d'origine inuite par le biais du Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire (PAENP). Ce programme facilite l'accès à l'enseignement postsecondaire en offrant un financement pour les frais de scolarité, les dépenses pour livres, fournitures, voyages, logement et repas.

Avant 1992, le financement du PAENP était déterminé par le nombre d'étudiants admissibles et le montant des dépenses admissibles. En 1992, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a remplacé le modèle de financement par étudiant par un régime de financement en bloc pour les conseils de bande. En 1996, les augmentations de financement ont été plafonnées à 2 % par année, et ce, indépendamment du taux d'inflation, des augmentations de frais de scolarité et de la hausse du nombre d'étudiants autochtones ayant besoin d'aide.

Avant la mise en œuvre du plafond de financement, quelque 27 000 étudiants autochtones ont reçu une aide financière par l'intermédiaire du PAENP. En 2006, ce nombre n'était plus que de

22 000. On estime que, de 2001 à 2006, le plafond de financement a eu pour conséquence que plus de 10 500 étudiants se sont vu refuser un financement. Au cours du seul exercice de 2007-2008, 2 558 autochtones se sont vu refuser un financement.

Par rapport aux conséquences à long terme du maintien du statu quo, il en coûte très peu au gouvernement de s'acquitter de ses obligations conventionnelles en matière d'éducation des autochtones. Tant que persiste l'écart des niveaux d'instruction et, donc, de l'emploi et du revenu, le Canada risque de perdre quelque 400 milliards de dollars au titre de son PIB et 116 milliards de dollars au titre de ses dépenses de programmes sociaux et recettes fiscales au cours des 20 prochaines années^{iv}.

Recommandation

Le gouvernement fédéral devrait supprimer le plafond de financement s'appliquant au Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire et faire en sorte que chaque étudiant autochtone admissible dispose d'un financement adéquat pour s'inscrire dans un établissement d'enseignement postsecondaire.

NOTES EN FIN DE TEXTE

ⁱ Association canadienne des professeures et professeurs d'université, *2010-2011 Almanac of Post-Secondary Education in Canada*, septembre 2010.

ⁱⁱ Hugh MacKenzie, *Funding Postsecondary Education in Ontario: Beyond the Path of Least Resistance*, Toronto, 2009.

ⁱⁱⁱ Association canadienne des professeurs et professeures d'université, *2010-2011 Almanac of Post-Secondary Education in Canada*, septembre 2010.

^{iv} Centre for the Study of Living Standards, *The Effect of Increasing Aboriginal Educational Attainment on the Labour Force, Output and the Fiscal Balance*, mai 2009.