

Fédération canadienne des étudiantes et étudiants

Mémoire présenté au Comité permanent des finances
de la Chambre des communes

Août 2011

Fédération canadienne des étudiantes et étudiants
338, rue Somerset Ouest
Ottawa (Ontario)
K2P 0J9
613.232.7394
www.cfs-fcee.ca

CFS FCÉE

**FÉDÉRATION
CANADIENNE
DES ÉTUDIANTES
ET ÉTUDIANTS**

338, rue Somerset Ouest
Ottawa (Ontario) K2P 0J9

Tél. : 613-232-7394

Télec. : 613-232-0276

Courriel : info@cfs-fcee.ca

Web : www.cfs-fcee.ca

FÉDÉRATION CANADIENNE DES ÉTUDIANTES ET ÉTUDIANTS

Avec plus de 600 000 membres de plus de 80 associations étudiantes dans les 10 provinces, la Fédération canadienne des étudiantes et étudiants est le porte-parole des étudiants postsecondaires au Canada. Fondée en 1981, la FCEE représente les étudiants au niveau des collèges, du premier cycle et du deuxième cycle, aussi bien à temps plein qu'à temps partiel.

Colombie-Britannique

University of British Columbia Students' Union Okanagan
Camosun College Student Society
Capilano University Students' Union
Douglas College Students' Union
Emily Carr University Students' Union
Kwantlen Polytechnic University Student Association
College of New Caledonia Students' Union
North Island College Students' Union
Northwest Community College Students' Union
Okanagan College Students' Union
College of the Rockies Students' Union
Selkirk College Students' Union
Simon Fraser University Student Society
Thompson Rivers University Students' Union
Vancouver Community College Students' Union
Vancouver Island University Students' Union

Prairies

Alberta College of Art and Design Students' Association
Brandon University Students' Union
Graduate Students' Association of the University of Calgary
First Nations University of Canada Students' Association
University of Manitoba Students' Union
University of Manitoba Graduate Students' Association
University of Regina Students' Union
Association étudiante du Collège universitaire de Saint-Boniface
University of Saskatchewan Students' Union
University of Saskatchewan Graduate Students' Association
University of Winnipeg Students' Association

Ontario

Algoma University Students' Union
Brock University Graduate Students' Association
Carleton University Students' Association
Carleton University Graduate Students' Association
Association étudiante de la Cité collégiale
Student Association of George Brown College
Glendon College Student Union
University of Guelph Central Student Association
University of Guelph Graduate Students' Association
Lakehead University Student Union
Laurentian Association of Mature and Part-time Students
Laurentian University Graduate Students' Association
Laurentian University Students' General Association
Association des étudiantes et étudiants francophones de l'Université Laurentienne
McMaster University Graduate Students' Association
Nipissing University Student Union
Ontario College of Art and Design Student Union
Fédération des étudiants de l'Université d'Ottawa
Graduate Students' Association des étudiant(e)s diplômé(e)s de l'Université d'Ottawa
Queen's University Society of Graduate and Professional Students
Ryerson University Students' Union
Continuing Education Students' Association of Ryerson
Saint Paul University Students' Association
University of Toronto at Scarborough Campus Students' Union
University of Toronto Graduate Students' Union
University of Toronto Students' Union
University of Toronto at Mississauga Students' Union
Association of Part-Time Undergraduate Students of the University of Toronto
Trent University Central Student Association
Trent University Graduate Student Association
University of Western Ontario Society of Graduate Students
Wilfrid Laurier University Graduate Students' Association
University of Windsor Students' Alliance
University of Windsor Graduate Students' Society
University of Windsor Organisation of Part-time University Students
York Federation of Students
York University Graduate Students' Association

Québec

Union des étudiants de Concordia

Concordia University Graduate Students' Association

Dawson Students' Union

L'Association des étudiants post-gradués de l'Université McGill Inc.

Maritimes

Cape Breton University Students' Union

Holland College Student Union

University of King's College Students' Union

Mount Saint Vincent University Students' Union

University of New Brunswick Graduate Students' Association

Student Union of NSCAD University

University of Prince Edward Island Student Union

University of Prince Edward Island Graduate Student Association

Association générale des étudiants de l'Université Sainte-Anne

Terre-Neuve et Labrador

Grenfell College Student Union

Marine Institute Students' Union

Memorial University of Newfoundland Students' Union

Graduate Students' Union of the Memorial University of Newfoundland

College of the North Atlantic Students' Union

Sommaire

Depuis plus d'un demi-siècle, le gouvernement fédéral reconnaît le rôle crucial de l'enseignement postsecondaire pour stimuler la croissance économique et l'innovation et rehausser l'égalité sociale et économique. Les investissements publics substantiels qui ont mené à l'expansion des universités et à la création des collèges dans les années 1960 reposaient sur la conviction que l'accès à l'enseignement postsecondaire au Canada devait dépendre de l'aptitude et non pas de la richesse.

Le système d'enseignement postsecondaire public du Canada est devenu remarquablement moins public au cours des trois dernières décennies. À partir des années 1980, le gouvernement fédéral a sérieusement limité les augmentations de crédits, malgré une croissance importante du nombre d'étudiants. Cela s'est traduit par une chute marquée du financement par étudiant. En 1994, à la suite d'une récession, le gouvernement fédéral a effectué l'une des coupes budgétaires les plus profondes de l'histoire en sabrant 7 milliards de dollars des transferts aux provinces pour les programmes sociaux. Dans toutes les provinces, sauf au Québec, cette coupe budgétaire a été transférée directement aux étudiants et à leurs familles sous forme d'augmentations à deux chiffres des droits 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 causé par ces coupes budgétaires a ouvert la voie à un rôle spectaculairement élargi du secteur privé dans les universités et collèges du Canada. De plus en plus, les crédits de fonctionnement des établissements d'enseignement postsecondaire proviennent de sources privées, essentiellement composées des droits de scolarité et de droits accessoires. Tandis que les Canadiens bénéficiaient d'un accès relativement équitable à l'enseignement postsecondaire avant ces coupes budgétaires, les droits de scolarité varient aujourd'hui considérablement d'une province à l'autre, ce qui fait que le lieu de résidence est devenu l'un des facteurs les plus importants de l'aptitude à payer des études postsecondaires.

Afin de réduire les inégalités entre les divers groupes socio-économiques ainsi que les disparités régionales au niveau de l'accès aux programmes sociaux bénéficiaires d'une aide financière fédérale, le gouvernement fédéral se doit d'accorder à nouveau la priorité à un enseignement postsecondaire abordable et de grande qualité. Nous indiquons dans ce mémoire comment atteindre cet objectif au moyen des recommandations suivantes :

Recommandations

- 1. En coopération avec les provinces, le gouvernement fédéral devrait adopter une loi fédérale sur l'enseignement postsecondaire inspirée des principes de la Loi canadienne sur la santé, et créer un transfert en espèces réservé rétablissant le financement fédéral de l'enseignement secondaire aux niveaux de 1992.*

2. *Accroître la valeur et le nombre des subventions immédiates mises à la disposition des étudiants en réaffectant au Programme canadien de subventions aux étudiants les sommes actuellement consacrées aux crédits d'impôt liés à l'enseignement et aux mécanismes d'épargne.*
3. *Abolir le plafond de financement du Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire et s'assurer que chaque étudiant autochtone admissible dispose de fonds suffisants pour faire des études postsecondaires.*

FINANCEMENT FÉDÉRAL

Érosion de la base de recettes du gouvernement

La politique draconienne du gouvernement fédéral d'abaissement des taux d'imposition du revenu des riches et grandes sociétés a sérieusement entamé la capacité du Canada à financer ses programmes sociaux. Bien que le gouvernement ait enregistré un excédent budgétaire de 18,1 milliards de dollars en 2000, cet excédent s'était transformé en un déficit de plusieurs milliards de dollars en 2010. Certes, une part importante du déficit peut être attribuée aux dépenses de relance économique à court terme mais, selon les projections du directeur parlementaire du budget, Kevin Page, il existe désormais au Canada un déficit structurel qui persistera une fois que l'économie canadienne se sera rétablie et que les dépenses de relance seront terminées.

La réduction de capacité fiscale causée par ces baisses d'impôts fait qu'il est aujourd'hui impossible au gouvernement fédéral de relever les défis sociaux et économiques du Canada, notamment d'assurer adéquatement le recyclage des Canadiens sans emploi et la formation professionnelle des travailleurs de demain.

Investir dans les programmes sociaux publics comme les soins de santé et l'enseignement postsecondaire est continuellement l'une des premières priorités des Canadiens. Selon un sondage récent de Harris-Decima, la baisse des impôts ou la réduction du déficit par le gouvernement fédéral n'est la priorité la plus importante que pour seulement 13 % des Canadiens. En comparaison, l'investissement dans les programmes sociaux, comme la santé et l'enseignement, est la toute première priorité de plus de 34 % des citoyens. Malgré cela, le gouvernement fédéral a accordé la priorité aux réductions d'impôts et du déficit de préférence et a réduit le financement de plusieurs programmes fédéraux sur lesquels comptent les Canadiens.

Les frais d'utilisation sont un obstacle : laissons le régime progressif d'imposition du revenu faire son travail

La responsabilité du financement de l'enseignement postsecondaire a été transférée aux étudiants et à leurs familles depuis les coupes budgétaires fédérales du milieu des années 1990. La part des subventions gouvernementales dans les revenus de fonctionnement des universités a chuté de 58 % dans certaines provinces alors qu'elle se situait à près de 85 % environ il y a moins de 30 ans. Cela s'est traduit par une augmentation de 150 % de la part du budget des universités qui est financée par les droits de scolarité entre 1988 et 2008, part qui est passée de 14 à 35 %ⁱ. Bien que le financement gouvernemental ait été partiellement rétabli grâce à une hausse importante dans le budget de 2007, l'augmentation des droits de scolarité constitue la part du lion de la différence.

Les droits de scolarité jouent le rôle de taxe à taux unique imposée à tous les étudiants, quels que soient leur statut socio-économique et leurs ressources financières. On avance souvent, pour

contrer l'idée d'une réglementation des droits de scolarité, l'argument que l'enseignement postsecondaire se traduira par un potentiel de revenu supérieur pour l'étudiant. Certaines organisations continuent d'avancer l'argument spécieux que les diplômés d'université gagneront 1 million de dollars de plus durant leur vie active grâce à leur diplôme. Ce chiffre mythique de 1 million de dollars n'a pas seulement été complètement réfutéⁱⁱ mais des recherches ont montré que la plupart des diplômés se situaient dans la moyenne des revenus. Loin d'être un luxe, un diplôme universitaire ou collégial est aujourd'hui une nécessité pour 70 % des nouveaux emplois. Loin d'être une garantie de prospérité future, l'enseignement postsecondaire est devenu une condition préalable à l'obtention d'un emploi.

La manière la plus équitable de financer le système d'enseignement postsecondaire public est de le faire au moyen d'un régime fiscal progressif. Ce système recouvre plusieurs fois le coût des études supérieures tout en appuyant le système postsecondaire pour la génération suivante. Un régime fiscal progressif garantit que les nantis et les pauvres sont imposés de manière équitable eu égard à leur capacité de contribution.

Une nécessaire reddition de comptes au niveau fédéral

Bien que le gouvernement fédéral soit l'un des plus gros bailleurs de fonds de l'enseignement postsecondaire, il n'existe aucun mécanisme garantissant que les montants transférés aux gouvernements provinciaux qui gèrent l'enseignement sont effectivement consacrés au système postsecondaire. En vertu des modèles antérieurs de financement fédéral-provincial avec partage des coûts, les provinces devaient investir leurs propres fonds pour recevoir les crédits fédéraux. Si un gouvernement provincial décidait de réduire son financement, les transferts fédéraux étaient réduits en proportion. Le modèle actuel de financement global — les fonds étant transférés dans le cadre du Transfert canadien en matière de programmes sociaux — n'oblige aucunement les gouvernements provinciaux à maintenir leur financement pour recevoir les crédits fédéraux.

De fait, on a constaté de nombreux cas où les provinces ayant reçu des crédits fédéraux supplémentaires en ont simplement profité pour réduire leur propre financement. En 2008, par exemple, le gouvernement de la Colombie-Britannique a réduit son financement des universités de 50 millions de dollars l'année même où il a reçu du gouvernement fédéral plus de 110 millions de dollars de nouveaux crédits pour l'enseignement postsecondaire. Le gouvernement fédéral a renoncé à toute responsabilité de veiller à ce que les crédits fédéraux destinés aux programmes sociaux leur sont vraiment consacrés. De ce fait, les gouvernements provinciaux ont eu toute latitude pour détourner les transferts fédéraux destinés à l'enseignement postsecondaire.

Incidences des coupes budgétaires

Les coupes infligées aux paiements de transferts fédéraux dans les années 1990 se sont traduites par des hausses massives des droits de scolarité et une baisse de qualité de l'enseignement postsecondaire. La taille des classes a sensiblement augmenté tandis que les établissements

s'efforçaient de transformer leur personnel enseignant en personnel occasionnel en remplaçant les professeurs permanents à temps plein par des chargés de cours à temps partiel surchargés de travail et mal rémunérés. Entre 1990 et 2008, le pourcentage d'étudiants par rapport aux enseignants permanents à temps plein a augmenté de près de 40 %, et se situe maintenant à 25,5 %ⁱⁱⁱ.

Les transferts fédéraux en espèces pour l'enseignement postsecondaire

Pour ramener le niveau de financement fédéral à ce qu'il était avant les coupes faites au milieu des années 1990, il faudrait que le gouvernement fédéral accorde des transferts réservés pour l'enseignement postsecondaire aux provinces de l'ordre de quelque 4,9 milliards de dollars. Actuellement, le gouvernement fédéral alloue un peu plus de 3,5 milliards de dollars dans le cadre des transferts sociaux; toutefois, les provinces ne sont nullement obligées d'utiliser ces fonds pour accroître l'accès à l'enseignement postsecondaire.

Depuis les coupes financières de 1993, le nombre d'étudiants à temps plein a augmenté de 24,85 %, et il en résulte une augmentation de 637 millions de dollars des dépenses du système dont le gouvernement fédéral ne s'occupe toujours pas directement. De plus, les coûts liés au réseau universitaire et collégial augmentent à un rythme beaucoup plus rapide que l'indice des prix à la consommation standard, comme c'est le cas dans le système des soins de santé. Au cours des dix-huit dernières années depuis les coupes dans les transferts pour l'enseignement postsecondaire, selon nos estimations, le taux annuel d'inflation liée à l'enseignement postsecondaire se situe, en moyenne, à 3 %, soit environ 1,7 milliard de dollars de plus que la croissance inflationniste. Au sein de la Fédération, nous considérons qu'il s'agit d'une estimation prudente compte tenu que, dans certaines universités, les hausses des coûts institutionnels peuvent atteindre jusqu'à plus de cinq pour cent de l'IPC.

Si l'on compare la situation aux niveaux de financement fédéral actuels, on constate une insuffisance de financement d'environ 1,3 milliard de dollars.

Une loi fédérale sur l'enseignement postsecondaire

La Fédération canadienne des étudiantes et étudiants recommande l'adoption d'une loi sur l'enseignement postsecondaire fixant les conditions auxquelles les provinces recevraient les paiements de transfert pour l'enseignement postsecondaire. Cette loi exigerait que les provinces respectent des principes similaires à ceux de la *Loi canadienne sur la santé* : gestion publique, exhaustivité, universalité, transférabilité et accessibilité. En contrepartie, les provinces recevraient un financement adéquat et prévisible du gouvernement fédéral.

Recommandation

En coopération avec les provinces, le gouvernement fédéral devrait adopter une loi fédérale sur l'enseignement postsecondaire inspirée des principes de la Loi canadienne sur la santé, et créer

un transfert en espèces réservé rétablissant le financement fédéral de l'enseignement postsecondaire aux niveaux de 1992.

S'ATTAQUER À LA DETTE DES ÉTUDIANTS AU MOYEN DE SUBVENTIONS

L'explosion des droits de scolarité et du recours à l'emprunt a porté l'endettement des étudiants à un record historique. Les prêts accordés 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 total des prêts étudiants du gouvernement fédéral a dépassé 15 milliards de dollars en septembre 2010, et cela ne comprend pas les emprunts personnels et les prêts des gouvernements provinciaux, les marges de crédit ou l'endettement par carte de crédit. Seulement l'an passé, près de 400 000 étudiants ont contracté des emprunts pour financer leurs études.

Le niveau élevé de la dette des étudiants est lié à des taux de succès moins élevés, sans parler du stress financier que subissent de manière disproportionnée ceux d'origine modeste. Après l'obtention du diplôme, l'endettement étudiant fausse le choix de carrière, surtout chez les professionnels, ce qui influe par ricochet sur l'accès de certains groupes de population aux soins de santé et à l'aide juridique. Cela empêche également les diplômés de fonder une famille, de faire carrière dans la fonction publique, d'acheter une maison, d'acquérir une expérience professionnelle à faible salaire ou en bénévolat, alors que cela est souvent nécessaire pour acquérir l'expérience requise pour voir sa candidature prise en compte pour un emploi.

Les mécanismes d'épargne et les crédits d'impôt à l'enseignement sont de loin les mesures les plus coûteuses qu'utilise le gouvernement pour aider les Canadiens à payer des études au collège ou à l'université. Malgré leur coût élevé, ces dépenses n'aident guère les plus nécessiteux. Les principaux bénéficiaires des crédits d'impôt et des mécanismes d'épargne sont les personnes à revenus moyens ou élevés qui sont le plus à même d'épargner. Ces mesures représentent une méthode coûteuse et inefficace d'amélioration de l'accès à l'enseignement postsecondaire ou d'allègement de la dette étudiante.

Du point de vue des dépenses réelles, les crédits d'impôt non remboursables pour l'enseignement ont été les mesures fiscales les plus largement utilisées et les plus coûteuses pour l'enseignement postsecondaire. Les crédits d'impôt pour l'enseignement, les droits de scolarité et les intérêts payés sur les prêts étudiants coûtent près de 1,6 milliard de dollars de recettes fiscales au gouvernement fédéral. Si l'on ajoute à ce montant les 800 millions de dollars de la SCEE et des REEE, on constate que les mécanismes d'épargne et les crédits d'impôt inefficaces du gouvernement lui coûtent plus que ce que prête le Programme canadien de prêts aux étudiants en un an.

À l'automne de 2009, le gouvernement fédéral a mis en place un programme fédéral de subventions. Il s'agissait là d'un premier pas important du gouvernement fédéral pour s'attaquer à la dette des étudiants. Si l'on veut réduire sérieusement cette dette, il faut investir davantage dans l'octroi de subventions immédiates. Heureusement, c'est un investissement facile à faire sans coût

supplémentaire pour le gouvernement. Si tous les mécanismes d'épargne et les crédits d'impôt touchant l'enseignement étaient transformés en aide immédiate dans le cadre du Programme canadien de prêts aux étudiants, chaque dollar actuellement prêté par le gouvernement fédéral pourrait être converti en subvention non remboursable fondée sur le besoin.

Recommandation

Accroître la valeur et le nombre des subventions immédiates mises à la disposition des étudiants en réaffectant au Programme canadien de subventions aux étudiants les sommes actuellement consacrées aux crédits d'impôt liés à l'enseignement et aux mécanismes d'épargne.

RESPECTER LES OBLIGATIONS DES TRAITÉS

S'il est vrai que les résultats éducatifs de la population canadienne dans son ensemble se sont continuellement améliorés pendant la deuxième moitié du siècle dernier, tel n'a pas été le cas pour la population autochtone. Cette disparité est l'un des nombreux obstacles à l'égalité socio-économique des peuples autochtones du Canada.

À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral dispense une aide financière aux étudiants des Premières nations inscrits et aux étudiants inuits dans le cadre du Programme de soutien aux étudiants du niveau postsecondaire (PSENP). Ce programme facilite l'accès à l'enseignement postsecondaire par l'octroi de fonds pour couvrir les droits de scolarité, les livres, les fournitures, les déplacements et les frais de subsistance.

Avant 1992, le budget annuel du PSENP était établi en fonction du nombre d'étudiants admissibles et des dépenses admissibles. En 1992, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) a remplacé le système de financement par étudiant par un système de financement global versé aux conseils de bandes. En 1996, les augmentations de crédits ont été plafonnées à 2 % par an quelle que soit l'augmentation de l'inflation et des droits de scolarité ou le nombre d'étudiants autochtones nécessitant une aide.

Avant l'entrée en vigueur du plafond de financement, environ 27 000 étudiants autochtones recevaient une aide dans le cadre du PSENP. En 2006, le chiffre était tombé à environ 22 000. En outre, on estime que le plafond de financement a eu pour effet de priver plus de 10 500 étudiants d'aide financière entre 2001 et 2006, et 2 588 autres rien qu'en 2007-2008.

Le coût pour le gouvernement du respect de ses obligations en matière d'enseignement autochtone au titre des traités est minime par rapport aux conséquences à long terme du statu quo. Tant que durera le fossé sur le plan de l'enseignement et, par conséquent, de l'emploi et du revenu, le Canada perdra entre 400 milliards de dollars de PIB et 116 milliards de dollars de dépenses sociales et de recettes fiscales au cours des 20 prochaines années^{iv}.

Recommandation

Abolir le plafond de financement du Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire et s'assurer que chaque étudiant autochtone admissible dispose de fonds suffisants pour faire des études postsecondaires.

NOTES DE FIN

ⁱ Association canadienne des professeures et professeurs d'université, *Almanach de l'enseignement postsecondaire 2010-2011*, septembre 2010.

ⁱⁱ Hugh MacKenzie, *Le financement de l'éducation postsecondaire en Ontario : Au-delà du parcours de moindre résistance*, Toronto, 2009.

ⁱⁱⁱ Association canadienne des professeures et professeurs d'université, *Almanach de l'enseignement postsecondaire 2010-2011*, septembre 2010.

^{iv} Centre d'étude des niveaux de vie, *The Effect of Increasing Aboriginal Educational Attainment on the Labour Force, Output and the Fiscal Balance*, mai 2009.