

Présentation au
**Comité permanent des finances
de la Chambre de communes**

Août 2011

Fédération canadienne des étudiantes et étudiants –
Nouvelle-Écosse
1657, rue Barrington, bureau 111
Halifax (Nouvelle-Écosse) B3H 2P1
902-425-4237 • www.cfs-ns.ca • national@cfs-ns.ca

RÉSUMÉ

La Fédération canadienne des étudiantes et étudiants de la Nouvelle-Écosse est heureuse de pouvoir donner son opinion, au nom de la clientèle universitaire de la Nouvelle-Écosse, sur les plans financiers du gouvernement du Canada.

Un engagement financier pris à l'égard du système d'enseignement postsecondaire est un engagement envers une reprise économique durable, et crée directement des emplois de qualité. Le système d'enseignement postsecondaire de la Nouvelle-Écosse joue un rôle important dans l'économie de la province. Dans de nombreuses collectivités rurales, comme Church Point, Wolfville et Antigonish, les collèges et les universités comptent parmi les employeurs les plus importants. À titre d'exemple, l'Acadia University compte pour 33,9 % des emplois occupés et presque 90 % des recettes générées à Wolfville. De plus, selon le gouvernement de la Nouvelle-Écosse, les 11 universités de la province contribuent pour 1,18 milliard de dollars à l'économie de la province annuellement et créent directement ou indirectement des emplois à environ 18 518 personnes, et la majorité de ces emplois sont à temps plein toute l'année. En outre, le Nova Scotia Community College embauche 6 700 personnes supplémentaires. Le financement pour l'éducation et la formation doit être perçu non pas comme une mesure de stimulation à court terme, mais plutôt comme un moyen de s'assurer que la Nouvelle-Écosse profite d'une économie stable et prospère à long terme.

Les établissements postsecondaires publics de la Nouvelle-Écosse enseignent à plus de 42 000 étudiants au niveau universitaire, et à 10 500 étudiants à temps plein et à plus de 15 000 étudiants à temps partiel au niveau collégial chaque année. Indéniablement, une population instruite favorise la productivité globale d'une économie et est à la base d'une stabilité économique à long terme.

D'un point de vue financier, l'investissement public dans l'enseignement postsecondaire est largement reconnu comme une partie importante de toute reprise économique à long terme. Toutefois, pour que les établissements d'enseignement postsecondaire de la Nouvelle-Écosse répondent aux besoins actuels en matière de locaux tout en maintenant un enseignement et des installations de recherche de qualité, la province a besoin d'un financement fédéral prévisible et plus important.

Financer un système d'enseignement postsecondaire de qualité au Canada

Du début à la moitié des années 1990, le gouvernement fédéral a effectué des réductions massives des paiements de transfert aux provinces pour ce qui est des programmes sociaux, y compris l'enseignement postsecondaire. En Nouvelle-Écosse, comme dans la majorité des provinces, ce sont le système d'enseignement postsecondaire, et en fin de compte, les étudiants et leur famille, qui ont été touchés par ces compressions. Par conséquent, les niveaux des frais de scolarité de la Nouvelle-Écosse ont été les plus élevés au pays pendant 20 ans, entraînant aujourd'hui l'endettement des étudiants le plus important au pays. De plus, les universités souffrent toujours du report majeur des coûts d'entretien.

Le 1^{er} février 2011, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a annoncé une réduction de 4 % du financement des universités, accompagné d'une augmentation de 3 % des frais de scolarité (plus élevé pour certains étudiants professionnels et étrangers). Cette réduction entraînera des conséquences importantes sur un système qui a déjà beaucoup souffert.

La Fédération est préoccupée par les injustices occasionnées par une formule de financement qui distribue les fonds aux provinces selon la taille de leur population plutôt que le nombre d'étudiants, au grand désavantage des provinces comme la Nouvelle-Écosse, qui enseigne à une proportion d'étudiants supérieure à la moyenne canadienne. Les résidents de la Nouvelle-Écosse ne représentent qu'un peu moins de 3 % de la population

canadienne, mais cette province offre un enseignement postsecondaire à 4 % de la population étudiante du Canada. Sans un financement constant réparti de façon équitable, l'économie de la Nouvelle-Écosse continuera de souffrir des conséquences du sous-financement de l'enseignement postsecondaire, en plus d'afficher de faibles taux de rétention des diplômés et de créer moins d'emplois. La Fédération appuie la modification de la formule de financement en un modèle fondé sur le nombre d'étudiants plutôt que sur le nombre d'habitants, comme le veut le modèle actuel.

En raison du sous-financement chronique par les gouvernements fédéral et provinciaux, il incombe aux étudiants et à leur famille de financer les universités. Entre 1977 et 2007, la proportion des revenus d'exploitation fournie aux universités canadiennes par des sources publiques est passée de 84 % à 57 %, alors que la proportion financée par les frais de scolarité a plus que doublé, passant de 14 % à 34 %.

En Nouvelle-Écosse, en raison d'un protocole d'entente conclu entre le gouvernement et les universités, les frais de scolarité des universités ont été gelés au niveau de 2007-2008; en moyenne, ces frais sont de 5 936 \$ pour les étudiants de la Nouvelle-Écosse et de 6 436 \$ pour les étudiants des autres provinces. Depuis 2007, le gouvernement offre un rabais annuel sur les frais de scolarité aux étudiants de la Nouvelle-Écosse. En 2010-2011, la dernière année de ce programme, le rabais s'élevait à 1 271 \$ pour les étudiants qui sont des résidents de la Nouvelle-Écosse et à 261 \$ pour les étudiants des autres provinces. En 2010-2011, malgré le gel, les frais de scolarité étaient encore supérieurs à la moyenne nationale.

Les frais élevés sont un obstacle de taille à l'enseignement postsecondaire, surtout pour les étudiants issus de familles à revenu faible à moyen et de communautés marginalisées. En 2009, 32 % des jeunes canadiens âgés de 18 à 24 ans n'ont pas poursuivi leurs études ou formation souhaitées ou dont ils avaient besoin, principalement en raison de contraintes financières la majorité citant des raisons financières comme facteur principal.

Malgré qu'il ait récemment investi des sommes importantes dans l'enseignement postsecondaire, le gouvernement fédéral a adopté très peu de mesures pour s'assurer que ces investissements donnent les résultats souhaités sur le système d'enseignement postsecondaire. Le gouvernement fédéral n'a jamais exposé les grandes lignes d'une vision fédérale sur la façon qui permettrait à l'enseignement postsecondaire au Canada de rester à la fois abordable et de qualité.

Vers l'adoption d'une loi sur l'enseignement postsecondaire

Le gouvernement fédéral a la responsabilité de veiller à ce que les étudiants de toutes les provinces aient accès à un système d'enseignement postsecondaire abordable de qualité. Bien que l'enseignement postsecondaire relève de la compétence législative des gouvernements provinciaux, cela ne devrait en aucun cas réduire à néant la responsabilité de tous les ordres de gouvernement de coordonner leurs actions afin de bâtir le meilleur système d'enseignement postsecondaire possible.

Depuis longtemps, le Canada possède des antécédents solides en matière de collaboration fédérale-provinciale lorsqu'il existe une législation fédérale soutenant la relation. Le régime d'assurance-maladie du Canada est un exemple important démontrant la façon dont les gouvernements arrivent à accorder la priorité aux besoins des Canadiens plutôt à leur guerre de compétences.

Si le gouvernement fédéral veut jouer un rôle dans la diminution des injustices socioéconomiques et l'augmentation de la concurrence mondiale, la coordination provinciale n'est pas seulement une option, mais une exigence. Dans un sondage récent mené par Harris/Décima, 67 % des Canadiens appuyaient un gouvernement fédéral exerçant un plus grand contrôle sur les transferts aux provinces pour l'enseignement postsecondaire.

La Fédération canadienne des étudiantes et étudiants – Nouvelle-Écosse et l'Association canadienne des professeures et professeurs d'université ont recommandé l'adoption d'une loi, accompagnée d'ententes exécutoires conclues avec les provinces établissant des conditions relativement aux transferts fédéraux au titre de l'éducation postsecondaire. Ces conditions doivent permettre aux provinces de s'engager à respecter des principes semblables à ceux stipulés dans la *Loi canadienne sur la santé* : gestion publique, intégralité, universalité, transférabilité et accessibilité. En échange de leur respect de ces principes, les gouvernements provinciaux recevraient un financement prévisible et plus important de la part du gouvernement fédéral. Il s'agit là d'une recommandation qui n'entraîne pas de coûts et qui assurerait un financement stable à un secteur déterminant de l'économie.

Recommandation n° 1

Le gouvernement fédéral devrait, en collaboration avec les provinces, créer un transfert de fonds destiné à l'enseignement postsecondaire qui serait alloué selon le nombre d'étudiants afin de diminuer les frais de scolarité et d'améliorer l'enseignement, l'apprentissage et les infrastructures de recherche dans les universités et les collèges. Le transfert devrait être fondé sur les principes établis dans une loi fédérale sur l'enseignement postsecondaire.

Accroître l'aide financière aux étudiants et diminuer leur endettement

En 2010, la dette étudiante due au gouvernement fédéral dépassait le plafond d'emprunt de 15 milliards de dollars pour la première fois, incitant le gouvernement à remanier sa façon de calculer la dette des étudiants. En Nouvelle-Écosse, les frais de scolarité élevés ont fait monter en flèche la dette des étudiants. Actuellement, au moment de l'obtention de son diplôme, l'emprunteur étudiant moyen de la province a une dette de plus de 31 000 \$.

Selon un rapport de 2010 publié par la Commission de l'enseignement supérieur des provinces maritimes, le montant moyen dû par la promotion de 2003, 5 ans après la fin des études était 11 % plus élevé que celui de la cohorte ayant terminé 4 ans plus tôt (au bout de la 5^e année). Le rapport a également démontré que comparativement à l'année 1999, la proportion des diplômés empruntant au moins 30 000 \$ a augmenté de 6 %, pour atteindre 36 %. Parmi ceux qui ont emprunté plus de 30 000 \$, 21 % n'avaient pas diminué leur dette cinq ans après la fin de leurs études.

La façon la plus efficace de réduire la dette des étudiants est de minimiser les coûts initiaux en diminuant les frais de scolarité et en offrant des subventions immédiates aux étudiants. En réduisant l'obstacle financier initial que représentent les frais de scolarité, le gouvernement fait également des économies en éliminant les programmes de réduction de la dette inefficaces et les crédits d'impôt, car moins d'étudiants doivent utiliser ces programmes.

Au cours de la dernière décennie, le gouvernement fédéral a présenté une série de mesures, notamment le régime d'épargne-études et le remboursement de taxe sur les manuels scolaires. Malgré leur coût élevé, les crédits d'impôt fédéraux se sont toujours révélés inefficaces pour réduire l'endettement des étudiants. Puisque de nombreux étudiants ne paient pas d'impôt pendant plusieurs années après la fin de leurs études, ils n'y trouvent aucun avantage, ou très peu, lorsqu'ils en ont le plus besoin. Dans le même ordre d'idées, les régimes d'épargnes-études, comme les régimes enregistrés d'épargne-études, offrent une subvention gouvernementale directe aux étudiants qui en ont le moins besoin et aux familles qui peuvent se permettre d'économiser. De plus, comme toutes les personnes qui font des études postsecondaires sont admissibles au crédit d'impôt peu importe leur besoin financier, le gouvernement fédéral affecte des fonds publics qui pourraient être utilisés à d'autres fins.

En 2008, les étudiants ont applaudi la décision du gouvernement fédéral de remplacer la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire, soumise à aucun contrôle, par le premier système national du Canada de subventions immédiates non remboursables, mis sur pied à l'automne 2009. Ces subventions feront en sorte que tous les étudiants admissibles recevront une aide financière. Le financement accordé au programme de subventions géré par le Programme canadien de prêts aux étudiants garantit que l'argent est remis aux étudiants qui en ont le plus besoin, au moment où ils en ont le plus besoin.

Les étudiants n'auraient presque plus besoin d'emprunter si les dépenses publiques importantes consacrées aux crédits d'impôt et aux régimes d'épargne étaient plutôt destinées aux subventions immédiates. Les sommes consacrées au Programme canadien de prêts aux étudiants se sont élevées à environ 2,2 milliards de dollars au cours de l'année 2009-2010. Si la somme d'argent dépensée par le gouvernement fédéral en frais de scolarité et en crédits pour études chaque année avait simplement été convertie en « frais d'entrée » sous forme de subventions grâce au Programme canadien de prêts aux étudiants, la dette des étudiants à l'égard du gouvernement fédéral pourrait être éliminée.

Recommandation n° 2

Augmenter la valeur et le nombre de subventions immédiates offertes aux étudiants en réorientant les fonds actuellement utilisés en crédits pour études et en régimes d'épargne vers le Programme canadien de bourses aux étudiants.

Investir dans la recherche, l'innovation et l'avenir du Canada

Depuis peu, le Canada traîne de la patte derrière ses pays homologues au chapitre du nombre de titulaires d'un doctorat par habitant en raison du financement insuffisant alloué aux universités et à la recherche menée par des étudiants de cycles supérieurs. Les organismes subventionnaires ne se sont jamais complètement remis des réductions infligées au cours des années 1990, et le financement n'a pas suivi l'augmentation du nombre d'inscriptions. Le secteur de la recherche et de l'innovation du Canada en a certainement souffert. Le Canada obtient toujours un mauvais classement pour ce qui est des indices qui mesurent l'innovation, notamment le rapport annuel sur l'innovation et la recherche de l'Organisation de coopération et de développement économiques.

Le budget fédéral de 2011 incluait des augmentations totalisant 37 millions de dollars accordées aux organismes subventionnaires : 15 millions aux Instituts de recherche en santé du Canada, 15 millions au Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie et 7 millions au Conseil de recherches en sciences humaines. Même si ces augmentations sont distribuées de façon plus équitable que dans les budgets précédents, on sous-estime toujours dans le cadre de cette distribution le travail des chercheurs en sciences sociales humaines qui mènent environ la moitié des recherches entreprises dans les universités canadiennes.

L'innovation et la recherche sont manifestement des facteurs qui jouent un rôle important dans la reprise économique à long terme du Canada et le positionnement du pays à titre de compétiteur à l'échelle mondiale. L'investissement dans les études supérieures est essentiel à l'innovation à long terme et à la formation des travailleurs et des chercheurs hautement qualifiés sur qui on compte pour aider le Canada à surmonter les défis économiques d'aujourd'hui et de demain. Finalement, le manque d'engagement de la part du gouvernement fédéral envers la recherche et les études supérieures limite le nombre d'étudiants à la maîtrise et au doctorat qui peuvent recevoir une aide financière, réduisant ainsi le nombre de chercheurs hautement qualifiés.

Le Programme de bourses d'études supérieures du Canada offre directement aux étudiants des cycles supérieurs un financement fondé sur le mérite. Ces bourses sont gérées par les organismes subventionnaires et constituent l'un des mécanismes principaux utilisés par le gouvernement fédéral pour financer les études

supérieures. Malheureusement, le budget fédéral de 2011 ne faisait pas mention du Programme de bourses d'études supérieures du Canada. Augmenter le nombre de bourses accordées dans le cadre de ce programme encouragerait les recherches menées par des étudiants de cycles supérieurs et ferait en sorte que ces étudiants disposeraient des ressources nécessaires pour se concentrer sur leur recherche et, à long terme, constituerait le fondement de l'innovation au Canada. Les fonds investis précédemment dans le Programme seront épuisés au cours des deux prochaines années. De même, étant donné l'absence de nouveau financement, il y aura une réduction des bourses offertes aux étudiants des cycles supérieurs. En Nouvelle-Écosse, province disposant de 11 établissements d'enseignement postsecondaire et où l'innovation grâce à la recherche et aux études supérieures joue un rôle particulièrement important dans la croissance économique, l'augmentation du financement accordé aux étudiants est impératif.

Recommandation n° 3

Investir 75 millions de dollars de plus sur trois ans dans le Programme de bourses d'études supérieures du Canada, pour répondre à la demande croissante à l'égard du Programme depuis 2003, qui seront répartis proportionnellement parmi les conseils de recherches en fonction des inscriptions.

Coût des recommandations

Afin de retrouver le niveau de financement fédéral équivalent à celui offert avant les compressions exercées au cours du milieu des années 1990, le gouvernement fédéral devrait effectuer un transfert spécifique à l'enseignement postsecondaire aux provinces d'environ 4,9 milliards de dollars. Le gouvernement fédéral alloue actuellement seulement un peu plus de 3,5 milliards de dollars dans le cadre du transfert social, mais les provinces ne sont aucunement tenues de dépenser cet argent dans le but de favoriser l'accès aux études postsecondaires.

Depuis les compressions de 1993, les inscriptions à temps plein ont augmenté de 24,85 %, entraînant ainsi une augmentation de 637 millions de dollars en coûts s'appliquant au système à l'égard desquels le gouvernement fédéral n'a toujours pas pris de mesure concrète. De plus, les coûts relatifs au système d'enseignement universitaire et collégial augmentent à un rythme beaucoup plus rapide que l'indice des prix à la consommation (IPC) standard, comme celui du système de soins de santé. Au cours des 18 dernières années depuis les compressions infligées au transfert destiné à l'enseignement postsecondaire, on estime, en moyenne, une inflation annuelle de l'enseignement postsecondaire de 3 %, ou environ 1,7 milliard de dollars de plus que l'inflation substantielle. La Fédération est d'avis que cette estimation est prudente, puisque certaines universités ont accru leurs coûts institutionnels selon un taux près de 5 % supérieur l'IPC. Nous avons présenté cette estimation à titre d'indication pour comparer les niveaux de financement entre 1993 et aujourd'hui.

Lorsque l'on compare les niveaux de 1993 au niveau de financement fédéral actuel, on constate un écart d'environ 1,3 milliard de dollars.

Si elle était gérée au moyen d'une loi fédérale sur l'enseignement postsecondaire négociée avec les provinces et appliquée spécifiquement dans le but de réduire les coûts initiaux des étudiants, cette somme permettrait au Canada de respecter les obligations conventionnelles internationales destinées à améliorer l'accès aux études et à la formation postsecondaire. Par conséquent, les étudiants auraient moins recours aux prêts subventionnés par le gouvernement fédéral, et on réduirait également les coûts du gouvernement fédéral à long terme.

Conclusion

En Nouvelle-Écosse, la croissance économique actuelle et durable dépend du système d'éducation postsecondaire. Ce système, qui permet d'embaucher au moins 25 000 employés, représente un élément essentiel du marché du travail de la Nouvelle-Écosse. De plus, une population instruite est à la base d'une économie durable fondée sur les connaissances dotée d'une assiette fiscale solide.

Le gouvernement du Canada, en investissant dans le financement de base et les bourses offertes aux étudiants, a apporté les changements monétaires nécessaires pour mettre l'éducation postsecondaire du Canada sur la bonne voie. Toutefois, pour s'assurer que les universités et les collèges canadiens réussiront à bâtir une économie solide et une société juste et équitable, les investissements fiscaux réalisés au cours des dernières années doivent être renforcés au moyen d'une loi fédérale sur l'enseignement postsecondaire et d'un transfert spécifique.