

Mémoire pour les consultations prébudgétaires de Finances Canada de 2021

Pérenniser l'infrastructure de l'innovation du Canada : Leadership fédéral pour l'éducation postsecondaire et la recherche

Résumé

L'Association canadienne des professeures et professeurs d'université (ACPPU) est heureuse de participer aux consultations prébudgétaires en prévision du budget de 2021. En cette époque inusitée d'incertitude financière, économique et sociale, nous recommandons que le gouvernement investisse dans quatre volets d'une importance fondamentale :

- Une stratégie nationale à élaborer avec les provinces et les territoires afin d'assurer un financement fédéral suffisant et stable qui soutiendra l'éducation postsecondaire et protégera les emplois;
- Un soutien aux établissements d'enseignement postsecondaire francophones et bilingues, afin d'assurer la vitalité des communautés francophones du Canada en situation minoritaire;
- L'accélération de la recherche par des investissements plus significatifs dans les programmes de financement des « trois organismes subventionnaires » et les bourses aux étudiants de deuxième ou troisième cycle;
- L'élargissement des possibilités qui s'offrent aux jeunes et aux chômeurs en dispensant les Canadiens et Canadiennes des classes moyenne ou inférieure des frais de scolarité afin qu'ils puissent accéder plus facilement aux études supérieures.

Introduction

L'Association canadienne des professeures et professeurs d'université (ACPPU) est le porte-parole national du personnel académique. Elle représente plus de 72 000 professeurs, bibliothécaires, chercheurs et autres professionnels et membres du personnel académique répartis dans 125 établissements d'enseignement postsecondaire du Canada, dont des universités, des collèges et des écoles polytechniques.

Au Canada, la cohésion sociale, l'innovation, les sciences et la réussite économique reposent fondamentalement sur un secteur de l'éducation

postsecondaire solide et dynamique. Celui-ci crée les connaissances qui permettent de relever les défis nationaux et internationaux, il forme les talents qui font du Canada un chef de file concurrentiel et il développe la pensée critique essentielle à un pays démocratique et juste.

En l'espace de quelques mois, la pandémie de COVID-19 a littéralement bouleversé notre pays. Les gouvernements, mais aussi de nombreux Canadiens et Canadiennes, ont dû apprendre à naviguer dans ces eaux troubles et redresser le cap, financièrement et socialement. En tant que pays, nous sommes actuellement aux prises avec une crise sanitaire et économique. Nous essayons aussi de venir à bout de profonds problèmes d'iniquité sociale, notamment ceux hérités du racisme et du colonialisme. Les recommandations formulées dans ce mémoire montrent ce que peut faire le secteur de l'éducation postsecondaire pour nous aider à sortir de la tempête et à bâtir un Canada meilleur, plus fort et plus équitable après la pandémie.

La COVID-19 a prouvé l'importance du rôle joué par les scientifiques et autres chercheurs, qui ont soutenu les pouvoirs publics par leurs conseils et leurs solutions pendant la crise. Les établissements d'enseignement postsecondaires, par les emplois qu'ils assurent et les connaissances qu'ils permettent d'acquérir, atténuent les conséquences des actuelles difficultés économiques, réduisent les inégalités et renforcent la cohésion sociale.

La pandémie a eu pour effet d'amplifier bon nombre des problèmes qui pesaient déjà sur le secteur postsecondaire, dont les faiblesses de son modèle de financement qui dépend excessivement des frais de scolarité et d'effectifs au statut précaire. Les établissements postsecondaires sont devenus encore plus vulnérables, surtout qu'ils n'ont pas eu droit au programme de subvention salariale et ont été écartés du Cadre de relance sécuritaire. Ils ont donc perdu des revenus tandis que leurs dépenses augmentaient. Certains établissements ont procédé à des mises à pied et réduit des programmes éducatifs et des programmes de recherche, et ils ont augmenté les frais de scolarité, au moment même où les moyens

financiers des étudiants et des familles sont au plus bas.

Le budget de 2021 sera en fait le plan d'avenir du Canada après la pandémie. Il doit donc indiquer aux Canadiens et Canadiennes la voie à suivre pour sortir de la tempête et construire les fondations d'une société et d'une économie meilleures et plus justes. Il doit aussi tirer parti de nos forces et pallier nos faiblesses révélées par la crise. Il est indispensable de procéder dès maintenant à des investissements stratégiques dans les universités et les collèges pour garantir une réouverture sécuritaire, un solide redressement et un avenir mieux assuré.

Définir un plan national pour l'éducation postsecondaire

D'un océan à l'autre, dans les villes et les collectivités, les universités et les collèges créent des emplois et servent de centres culturels et de moteurs de l'économie régionale. Ils emploient des gens du coin, contribuent au bien-être de la communauté, attirent des étudiants qui soutiennent les entreprises locales, et stimulent la recherche et l'innovation. Dans les municipalités plus petites comme dans les grands centres urbains, les universités et les collèges sont des employeurs importants qui créent des emplois permettant de subvenir aux besoins d'une famille et forment les personnes pouvant occuper de tels emplois. Sur la scène nationale, notre système d'éducation postsecondaire nourrit notre prospérité et notre compétitivité mondiale, soutient notre démocratie et apporte des solutions à des problèmes existants et futurs.

Les effets de la COVID-19 ont mis en évidence de manière saisissante les lacunes du modèle de financement de l'éducation postsecondaire. Au Canada, les dépenses publiques dans l'éducation postsecondaire ne suivent pas depuis plusieurs décennies la progression des inscriptions. En 1990, un peu plus de 80 % des fonds d'exploitation des universités venaient de sources publiques. En 2018, cette proportion était tombée aux environs de 47 %. Après des années de diminution en termes réels du financement de source publique, les établissements adaptent leurs budgets en éliminant

des postes, en augmentant les frais de scolarité et en réduisant les programmes.

La dernière augmentation fédérale du transfert aux provinces au titre de l'éducation postsecondaire remonte à 2008. Les Canadiens ont besoin d'un partenaire fédéral plus solide en ce qui concerne l'éducation postsecondaire et la recherche, si nous voulons rebâtir en mieux après la pandémie, avec les défis que cela comporte, y compris la requalifier les travailleurs, réduire les obstacles à l'acquisition d'un niveau d'études pour les groupes marginalisés et faire en sorte que les jeunes ne ploient pas sous les dettes d'études avant d'entrer dans la vie active. Le secteur souffre d'années de sous-financement chronique, alors que l'éducation postsecondaire est devenue un élément essentiel de la croissance économique du Canada. En 2017, le Conseil consultatif en matière de croissance économique du ministère des Finances estimait à 3 milliards de dollars sur la prochaine décennie le financement supplémentaire nécessaire pour la requalification des adultes en établissement postsecondaire. Il faut investir pour que les étudiants continuent d'avoir accès à une éducation de qualité et pour offrir des perspectives d'emploi équitables et durables dans les communautés du pays.

Recommandation – Élaborer une stratégie nationale avec les provinces et les territoires afin d'assurer un financement fédéral suffisant et stable qui soutiendra l'éducation postsecondaire et protégera les emplois.

- Le transfert aux provinces et territoires d'un minimum de 3 milliards de dollars en financement fédéral direct réservé à l'éducation garantira aux universités et aux collèges les moyens de rendre l'éducation plus abordable pour tout le monde, d'en faciliter l'accès à celles et ceux qui ont besoin de cet appui et de s'attaquer au problème du travail précaire.
- Pour que les provinces puissent être d'actives partenaires dans les efforts pour soutenir le secteur de l'éducation postsecondaire, ce financement fédéral doit comprendre des mécanismes de reddition de comptes qui

garantissent l'utilisation des fonds aux fins prévues.

- Créer un secrétariat fédéral ou une direction générale de l'éducation postsecondaire au sein du gouvernement fédéral, afin de faciliter la collaboration intergouvernementale et de coordonner des initiatives en ce qui concerne, notamment, la recherche et la science, l'aide aux étudiants, les données et l'innovation.

Investir dans les établissements d'enseignement postsecondaire francophones

Le gouvernement reconnaît que notre dualité linguistique est essentielle au succès du Canada et il s'est engagé à soutenir des politiques et des programmes qui « favorisent l'épanouissement des communautés linguistiques minoritaires, protègent leurs institutions et accroissent le bilinguisme dans tout le pays ».

L'an dernier, le gouvernement a accordé 63 millions de dollars sur cinq ans à l'Université de l'Ontario français, afin d'aider à répondre aux besoins de 620 000 francophones ontariens, notamment dans le centre et le Sud-Ouest de la province. De plus, dans le cadre du *Plan d'action pour les langues officielles 2018-2023*, il investit 5 millions de dollars sur cinq ans dans cinq établissements postsecondaires, afin d'élargir leurs programmes de formation en santé à des régions où il est difficile d'accéder à des programmes en français.

Le gouvernement doit aller plus loin en prévoyant des fonds supplémentaires dans le Budget de 2021 pour les établissements francophones et bilingues existants qui sont menacés par un sous-financement chronique et par les récents événements.

Recommandation : Consacrer 200 millions de dollars sur cinq ans au financement direct aux établissements d'enseignement postsecondaire francophones et bilingues, afin de garantir la vitalité des communautés francophones du Canada en situation minoritaire et de préserver la dualité linguistique du Canada.

Les difficultés financières de l'Université Laurentienne dans le Nord de l'Ontario et du Campus Saint-Jean de l'Université de l'Alberta font les manchettes. La réduction des financements publics compte parmi les principaux problèmes auxquels font face toutes les universités et tous les collèges, mais ceux qui accueillent les membres de communautés en situation minoritaire sont particulièrement menacés, en raison de coûts plus élevés par étudiant.

Leurs missions éducatives sont étroitement liées à un attachement à conserver un lien avec les communautés francophones historiques de la région, ainsi qu'à la préservation et à l'interprétation des documents culturels et d'archives des communautés. Ces établissements offrent aux Canadiens l'occasion de poursuivre des études supérieures entièrement en français et forment une main-d'œuvre bilingue.

Ce financement devrait fournir les fonds de fonctionnement nécessaires pour maintenir les programmes, conserver le personnel et assurer l'avenir à long terme de ces établissements.

Soutenir et augmenter l'infrastructure pour la recherche et les sciences

La pandémie de COVID-19 a confirmé l'importance de la recherche, car c'est vers les scientifiques et les chercheurs que nous nous tournons pour obtenir l'information et les outils qui nous guident vers l'issue de la pandémie. La crise de santé publique a aussi mis en évidence à quel point le Canada, comme pays, mais aussi comme partenaire sur la scène internationale, a besoin d'une infrastructure de recherche, ressources matérielles et humaines comprises, permettant à tout moment de relever les défis et de réagir aux crises qui se présentent. C'est simple, nous ne pouvons espérer trouver de solutions aux problèmes si nous n'avons pas de chercheurs bien formés et bien appuyés, en plus des laboratoires, de l'équipement, des outils et d'un fonds de connaissances pratiques.

Tout au long de la pandémie, par leur soutien financier et leur souplesse, les « trois organismes

subventionnaires » ont aidé de nombreuses équipes de recherche à payer leur personnel et leur ont permis de repousser les échéances des travaux.

Malgré cette aide, il fallait s'attendre à des ratés. La soudaine canalisation de l'énergie vers l'enseignement et l'apprentissage à distance, la fermeture des laboratoires et les mesures de santé publique qui limitaient les contacts physiques ont entraîné une baisse marquée de l'activité de recherche. Un sondage réalisé auprès des membres de l'ACPPU a révélé que 19 % n'ont pas été en mesure de travailler du tout à leurs projets de recherche et que 45 % ont limité leurs activités après l'entrée en vigueur des mesures de santé publique. Ce ralentissement de la recherche aura en aval des conséquences importantes pour l'innovation et la connaissance, lesquelles soutiennent l'économie, la recherche sur la santé et les dispositifs de soutien social du Canada.

Pour relancer la recherche dans tout le pays, il faudra un effort concerté et planifié. Sans investissements réguliers, le Canada risque de prendre encore plus de retard sur le plan de la compétitivité à l'international. Les Canadiens ont besoin de nouvelles connaissances et de nouvelles idées pour améliorer leur qualité de vie et les aider à relever les défis majeurs auxquels ils sont confrontés. Dans son rapport final publié en 2017, le Conseil consultatif pour l'examen du soutien fédéral à la science fondamentale trace les grandes lignes des mesures à prendre pour faire en sorte que le Canada soit un chef de file mondial dans la recherche. Il recommande de faire passer le financement de base des trois organismes subventionnaires du Canada (les Instituts de recherche en santé du Canada, le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada, et le Conseil de recherches en sciences humaines) de 3,5 à 4,8 milliards de dollars sur quatre ans. Cet investissement porterait le financement à un niveau égal à celui d'autres pays du G-7 et garantirait la viabilité et la compétitivité à long terme.

Malgré les augmentations enregistrées en 2018, il manque encore 40 % de financement pour atteindre le

niveau recommandé par le Conseil consultatif pour l'examen du soutien fédéral à la recherche fondamentale pour que le pays reste compétitif sur la scène internationale. De plus, le soutien des chercheurs en début de carrière est particulièrement limité, à seulement 22 % du niveau recommandé par le même comité.

Il sera essentiel de soutenir la recherche fondamentale pour rebâtir notre infrastructure sociale, faire croître notre économie et donner au Canada les moyens de former des scientifiques de talent et d'attirer ceux venus d'ailleurs. Avec ce soutien, les chercheurs de calibre mondial du Canada pourront aider à trouver des solutions aux grands problèmes émergents, comme les changements climatiques, et à construire un pays sous le signe de la stabilité et de la durabilité.

Recommandation – Accélérer la recherche par des investissements plus significatifs dans les programmes de financement des « trois organismes subventionnaires » et les bourses aux étudiants de deuxième ou troisième cycle

- Il importera d'augmenter tous les ans le budget des programmes des « trois organismes subventionnaires » jusqu'à ce que le Canada atteigne un niveau de financement proportionnel à ce qui se fait dans les autres pays du G-7. Ce financement assurera au Canada une capacité d'innovation et de recherche durable et aux Canadiens et Canadiennes le sentiment que leur pays ne tire pas de l'arrière, ni socialement ni économiquement, dans un monde en adaptation.
- Le gouvernement doit augmenter les bourses aux étudiants de deuxième et troisième cycle pour atteindre les niveaux recommandés par le Comité mentionné plus tôt, ce qui encouragera les chercheurs en début de carrière et aidera à pallier le grave manque de diversité de la main-d'œuvre en recherche. En effet, les débouchés étant déjà limités pour les chercheurs en début de carrière, les femmes et les personnes racialisées en début de carrière sont particulièrement sous-représentées.

Améliorer les options de financement de l'éducation

La pandémie et d'autres facteurs macroéconomiques ont entraîné le déplacement de nombreux travailleurs. En cette période de taux de chômage élevé, plus de Canadiens et de Canadiennes que jamais pourraient profiter de formation et de recyclage. Malheureusement, les effets de la COVID-19 ont eu pour résultat d'ériger d'importants obstacles financiers pour les étudiants, actuels ou nouveaux. Les frais de scolarité croissants et l'évolution rapide du monde du travail font que l'éducation postsecondaire est hors de portée pour certains et que d'autres se retrouvent avec des niveaux d'endettement insoutenables. Bien que le gouvernement fédéral ait élargi le programme de prêts et bourses, les bourses ne suffisent toujours pas à couvrir les frais de scolarité moyens pour des études de premier cycle, alors que ces frais continuent d'augmenter.

Par le passé, quand on augmentait le budget des programmes fédéraux de prêts et de bourses, les frais de scolarité augmentaient également de sorte que les résultats pour ce qui était d'élargir l'accès des Canadiens et Canadiennes aux études supérieures étaient négligeables. Il nous faut un nouveau système qui élimine l'obstacle des coûts directs que représente l'accès aux études supérieures pour les Canadiens et Canadiennes. Ce système ouvrirait les perspectives des jeunes Canadiens et des jeunes travailleurs, et aurait un effet égalisateur sur tout le pays en facilitant la mobilité sociale, en soutenant l'expansion de la classe moyenne et en réduisant les iniquités.

À l'échelle fédérale, l'amélioration du programme Bourses et prêts pour les étudiants depuis son lancement en 2009-2010 a certes contribué à réduire le besoin de prêts. Cependant, le gouvernement fédéral débourse encore 2 \$ en prêts pour 1 \$ en bourses, alors qu'il radie chaque année pour plus de 150 millions de dollars de prêts. Il serait plus équitable de passer à un modèle comprenant moitié de bourses et moitié de prêts mettant notamment l'accent sur les familles à faible revenu et à revenu moyen.

Un plan national visant à renforcer l'enseignement supérieur devrait comprendre un soutien à des programmes ciblés sans frais de scolarité. De tout temps, nombre de communautés marginalisées ont été exclues des études supérieures à cause de leur coût. En ne faisant pas payer de frais de scolarité aux familles canadiennes, on diversifiera les populations estudiantines, on offrira des possibilités aux Canadiens et aux Canadiennes qui éprouvent des difficultés dans le climat économique actuel, on réduira les disparités en matière d'éducation et de revenu, et on créera une société plus juste. Toutefois, l'augmentation du Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire, qui aide à financer l'éducation des étudiants inuits et des Premières Nations, a été plafonnée à 2 % par an en 2016, alors que l'inflation et la croissance démographique sont supérieures à ce pourcentage. Résultat, le programme ne parvient pas à résorber l'arriéré des demandes de financement des étudiants autochtones.

Recommandation – Élargir les possibilités qui s'offrent aux jeunes et aux chômeurs en dispensant les Canadiens et Canadiennes des classes moyenne ou inférieure des frais de scolarité afin qu'ils puissent accéder plus facilement aux études supérieures.

- Les programmes fédéraux actuels soutenant l'éducation et la formation postsecondaires constituent un mélange complexe de possibilités limitées. La simplification de ces programmes devrait viser à ce que les dépenses publiques permettent d'éliminer des coûts directs pour les étudiants, au lieu de leur proposer des mesures qui augmentent leur endettement. Il faudrait donc repenser l'Allocation canadienne pour la formation afin que les Canadiens et Canadiennes qui veulent enrichir leurs compétences et connaissances puissent tirer profit véritablement des possibilités offertes. Il faudrait aussi réaffecter les 900 millions de dollars de fonds fédéraux inutilisés du programme de la Bourse canadienne pour le bénévolat étudiant, marqué par l'échec, à profit du soutien direct aux étudiants.

- Améliorer les options de financement de l'éducation pour les étudiants et les familles et réduire la dette générationnelle en passant à un modèle comprenant moitié de bourses et moitié de prêts.
- Réduire les inégalités économiques générationnelles en éliminant de façon permanente l'intérêt sur les prêts étudiants fédéraux.
- Comblent l'écart de niveau d'études postsecondaires entre étudiants autochtones et étudiants non autochtones en augmentant le financement de l'éducation postsecondaire autochtone d'au moins 650 millions de dollars par an.