

# Fédéralisme fiscal et éducation postsecondaire

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

Mai 2023

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 membres du personnel d'enseignement postsecondaire du Canada, dont des universités, des collèges et des écoles polytechniques. Elle travaille dans l'intérêt public afin d'améliorer la qualité et l'accessibilité de l'éducation postsecondaire au Canada.

## Résumé des recommandations

1. Fournir aux provinces et aux territoires une contribution pécuniaire fédérale transparente, prévisible et adéquate au soutien de l'éducation postsecondaire publique, au moyen d'un transfert national en matière d'éducation postsecondaire, distinct du Transfert canadien en matière de programmes sociaux, selon des conditions convenues établies par la législation fédérale ou par des accords multilatéraux ou bilatéraux.
2. Travailler avec les provinces et les territoires à l'élaboration d'un plan visant à améliorer l'accès, l'abordabilité et la qualité de l'éducation postsecondaire publique au Canada.
3. Pérenniser le Fonds d'investissement stratégique pour les établissements postsecondaires afin d'entretenir et d'étendre les infrastructures vertes des campus, y compris les logements pour étudiants indispensables.
4. Créer un secrétariat ou une direction générale de l'éducation postsecondaire au sein du gouvernement fédéral afin de faciliter la collaboration intergouvernementale et de coordonner des initiatives comme la recherche et la science, l'aide aux étudiants, les données et l'innovation.
5. Créer un Conseil consultatif national sur l'éducation et la formation postsecondaires.

## Présentation

L'éducation postsecondaire (EPS) et la recherche jouent un rôle essentiel dans le développement

économique, social, culturel et politique du Canada. Le gouvernement fédéral soutient l'EPS publique au Canada par le biais de nombreux mécanismes comme les mesures fiscales, les bourses et les prêts aux étudiants, le financement de la recherche et le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS).

Le gouvernement fédéral doit veiller à ce que le pays dispose d'un nombre suffisant de personnel hautement qualifié, à ce que les jeunes Canadiens bénéficient de l'égalité des chances, peu importe où ils habitent, et à ce que les connaissances nécessaires à la croissance économique, à la prospérité et à la compétitivité internationale soient développées.

*-Post-Secondary Education: An Imperative for Canada's Future*, un rapport de la Bibliothèque du Parlement

Le TCPS est un paiement de transfert en bloc que le gouvernement fédéral verse pour soutenir l'éducation de la petite enfance, les services de garde, les services sociaux, l'aide sociale et l'EPS. Il n'existe pas de processus permettant d'effectuer le suivi du TCPS une fois qu'il est entré dans les comptes provinciaux ni la proportion du TCPS dépensée dans les différents secteurs qu'il est censé soutenir.

Le pourcentage du TCPS consacré à l'étude postsecondaire est nominal. Dans le budget fédéral de 2007, le gouvernement a annoncé qu'il augmenterait le TCPS de 800 millions de dollars dans le but de renforcer l'EPS. La part nominale du TCPS pour l'EPS est passée de 25 % du transfert à 30,7 %<sup>1</sup>. Selon ces hypothèses, le transfert fédéral à l'EPS par l'intermédiaire du TCPS s'élève à 4,75 milliards de dollars pour la période 2021-2022. En 2021, les dépenses au chapitre de l'éducation universitaire et collégiale se sont élevées à plus de 50 milliards de dollars<sup>2</sup>.

Le système d'éducation postsecondaire ne s'est pas remis des compressions budgétaires, estimées à 2,29 milliards de dollars, effectuées lorsque le gouvernement fédéral a créé le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux en 1996. Par étudiant, les contributions pécuniaires fédérales à

des dépenses des collèges selon le type de dépenses et le type de fonds : 37-10-0029-01

<sup>1</sup> Gouvernement du Canada. (2007). *Le plan budgétaire de 2007*, p. 129 et 358.

<sup>2</sup>Statistique Canada (2022). Dépenses des universités selon le type de dépenses et le type de fonds. Tableau : 37-10-0027-01 et tableau

l'éducation postsecondaire ont chuté de 39 % en valeur réelle depuis le début des années 1990.

Pour suivre le rythme de l'inflation et des inscriptions, le transfert pécuniaire au titre de l'éducation postsecondaire devrait dépasser les contributions actuelles d'au moins 3 milliards de dollars, avec une indexation minimale correspondant à une moyenne mobile sur trois ans du PIB nominal, avec un plancher de 3 % par an.

## Situation de l'EPS au Canada

Depuis le supplément nominal du gouvernement fédéral à l'éducation postsecondaire par l'entremise du TCPS en 2007, le financement provincial des subventions d'exploitation a stagné, diminuant de 1,8 % entre 2009-2010 et 2020-2021 (en dollars constants).

Entre-temps, les revenus provenant des frais de scolarité ont augmenté de 75 % au cours de la même période. Entre 2001-2002 et 2020-2021, la proportion des revenus d'exploitation provenant de l'ensemble des gouvernements a diminué, passant de 61,7 % à 47,3 %.

L'EPS est à la croisée des chemins au Canada. Depuis 2017-2018, les sources privées de financement, principalement sous la forme de frais de scolarité payés par les étudiants et leurs familles, représentent la majorité des revenus.

L'impact du sous-financement public chronique est perceptible sur l'abordabilité, l'accès et la qualité de l'éducation postsecondaire publique au Canada. On trouvera à l'annexe A un aperçu des questions.

L'examen du TCPS 2024 offre une excellente occasion de renforcer notre système d'éducation postsecondaire public.

## Recommandations

- Fournir aux provinces et aux territoires un niveau de contribution pécuniaire fédérale transparente et prévisible au soutien de l'éducation postsecondaire publique, au moyen d'un transfert national en matière d'éducation postsecondaire, distinct du**

<sup>3</sup>Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, Lois révisées du Canada (1985, ch. F-8) (2016).

### **Transfert canadien en matière de programmes sociaux, selon des conditions convenues établies par la législation fédérale ou par des accords multilatéraux ou bilatéraux.**

Il n'existe pas de processus permettant d'effectuer le suivi du TCPS une fois qu'il est entré dans les comptes provinciaux afin de déterminer la part qu'il consacre aux secteurs ciblés : services de garde, éducation postsecondaire et services sociaux.

Comme l'a noté le Bureau parlementaire du budget dans son rapport de 2016 intitulé « Dépenses fédérales pour l'éducation postsecondaire », la reddition de comptes fait défaut :

« Le TCPS n'est pas considéré comme un programme et n'est donc pas assujéti à des examens périodiques ou des évaluations tous les cinq ans visant à en déterminer l'utilité et l'efficacité. Par ailleurs, la loi<sup>3</sup> régissant les accords fiscaux provinciaux-territoriaux exige seulement un examen périodique du Transfert canadien en matière de santé. »

Un transfert dédié à l'EPS fournirait la prévisibilité et la transparence nécessaires pour que les dépenses fédérales soient utilisées aux fins prévues.

Le Conseil de la Fédération, à la suite d'un rapport de son groupe de travail chargé de l'examen des accords fiscaux, a demandé le rétablissement du financement fédéral dans le transfert social en 2012. À l'époque, il avait été noté que le TCPS devrait atteindre 19 milliards de dollars d'ici 2023-2024<sup>4</sup>. Il s'élève actuellement à un peu plus de 16 milliards de dollars. Si le TCPS disposait d'un indice d'indexation pour suivre le rythme du PIB nominal, comme le Transfert canadien en matière de santé, le TCPS aurait augmenté de 1,9 milliard de dollars supplémentaires depuis 2017-2018.

- Travailler avec les provinces et les territoires à l'élaboration d'un plan visant à améliorer l'accès, l'abordabilité et la qualité de l'éducation postsecondaire publique au Canada.**

Contrairement à d'autres domaines de priorité partagée soutenus par des transferts fédéraux,

<sup>4</sup> Gauthier, James. (2012). *Le transfert canadien en matière de programmes sociaux : genèse, évolution et avenir*. La Bibliothèque du Parlement.

comme les soins de santé, les services de garde, le logement ou le transport en commun, il n'existe pas de cadre, de plan ou de stratégie pour l'éducation postsecondaire au Canada. L'ACPPU réclame depuis longtemps l'établissement de principes pancanadiens pour l'éducation postsecondaire, comme il en existe actuellement pour les soins de santé. Ces principes devraient comprendre l'administration publique, l'intégralité et l'accessibilité. Les principes convenus pour l'accord-cadre multilatéral sur l'éducation de la petite enfance sont également une source d'inspiration pour l'EPS : haute qualité, accessible, abordable, souple et inclusif.

La collecte et le partage des données devraient également être convenus, étant donné le manque actuel de données nationales permettant de mesurer les progrès réalisés en matière d'abordabilité, d'accès et même de taille de l'effectif de l'éducation postsecondaire. Par exemple, il n'existe pas de données nationales sur les frais de scolarité, ni de données provinciales sur les prêts étudiants, ni de données démographiques sur les étudiants autres que le sexe.

### **3. Pérenniser le Fonds d'investissement stratégique pour les établissements postsecondaires afin d'entretenir, d'étendre et d'écologiser les infrastructures des campus, y compris les logements pour étudiants indispensables.**

Au cours des 15 dernières années, le gouvernement fédéral a créé à deux reprises un fonds auquel les établissements d'éducation postsecondaire peuvent faire une demande directe d'aide à l'infrastructure. Les universités et les collèges sont des établissements d'ancrage qui fournissent des logements sur le campus et dans la communauté, des espaces récréatifs, des salles de classe et des laboratoires. Il existe un besoin urgent de logements pour les étudiants dans de nombreuses communautés, ainsi que de verdissement, d'entretien et de modernisation d'autres infrastructures.

Plus récemment, le gouvernement fédéral a créé le Fonds d'investissement stratégique pour les établissements d'éducation postsecondaire, un

programme de 2 milliards de dollars annoncé en 2016. Ce Fonds, tout comme le Fonds pour le transport public, devrait devenir permanent. Une source de financement continue et stable est essentielle pour permettre une planification et une exécution minutieuses et à long terme des projets.

### **4. Créer un secrétariat ou une direction générale de l'éducation postsecondaire au sein du gouvernement fédéral afin de faciliter la collaboration intergouvernementale et de coordonner des initiatives comme la recherche et la science, l'aide aux étudiants, les données et l'innovation.**

Le gouvernement fédéral n'a pas la capacité de fournir une analyse de politique sur l'EPS, malgré son implication dans le transfert social, les programmes fiscaux, les prêts et bourses aux étudiants du Canada, etc. Il n'y a pas de ministre ou de département de l'éducation, comme c'est le cas, par exemple, pour le secteur des soins de santé. Les responsabilités liées aux dépenses de l'EPS concernent pas moins de dix ministères, mais ces programmes souvent fonctionnent en vase clos<sup>5</sup>. Un secrétariat fédéral pour l'éducation postsecondaire permettrait de renforcer les capacités au sein du gouvernement et de mobiliser les intervenants afin de fournir une analyse des politiques pour soutenir un système d'éducation postsecondaire à l'échelle du Canada.

Le secrétariat négocierait et gèrerait les accords avec les provinces et les territoires, aiderait à cerner les lacunes en matière de données, surveillerait les progrès réalisés et contribuerait à l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes.

### **5. Créer un Conseil consultatif national sur l'éducation et la formation postsecondaires.**

Le Conseil consultatif national fournira des conseils d'experts indépendants et un forum de consultation sur les questions et les défis auxquels l'éducation postsecondaire est confrontée au Canada. Il reflètera la diversité géographique, culturelle, linguistique et socio-économique du Canada et comprendra des experts de l'ensemble du secteur.

<sup>5</sup>Les ministères ayant des programmes ou des responsabilités liés à l'EPS comprennent les suivants : Affaires mondiales Canada, Emploi et Développement social Canada, Finances Canada, Santé Canada, Patrimoine canadien, Services aux Autochtones, Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada, Innovation, Sciences et Développement économique Canada, Statistique Canada, et Femmes et Égalité des genres Canada.

Il sera soutenu par un secrétariat fédéral pour l'EPS et servira de pivot pour l'EPS dans l'ensemble du gouvernement du Canada.

## Conclusion

Les transferts fédéraux aux provinces et aux territoires pour l'éducation postsecondaire sont essentiels au soutien d'un système public prospère, abordable, accessible et de la plus haute qualité. Cependant, les transferts ont diminué au fil des décennies et n'ont pas suivi le rythme de la demande ou de l'inflation.

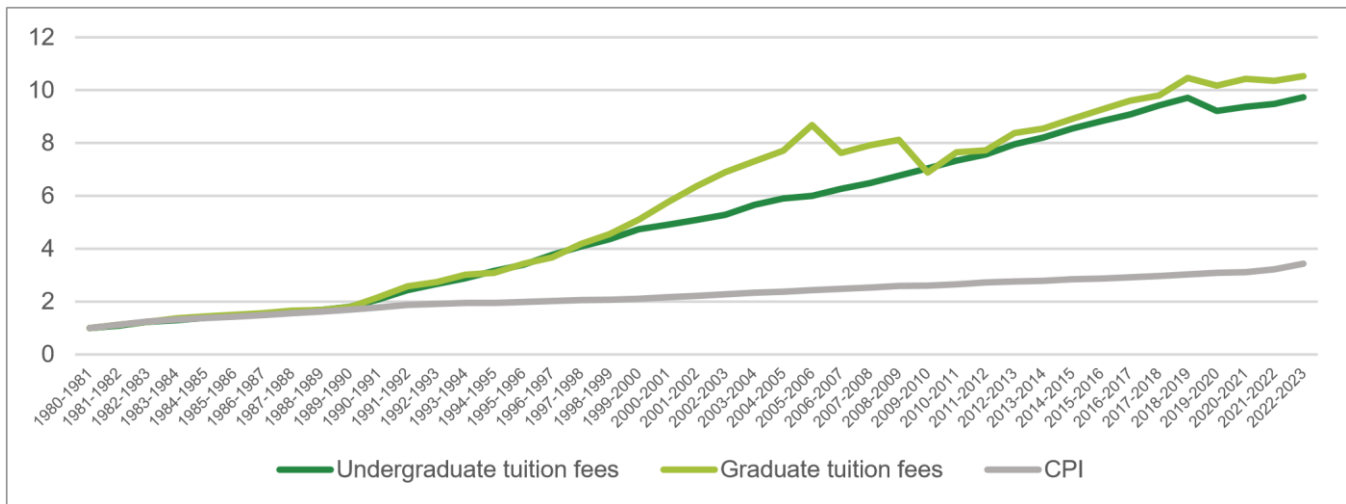
Il est temps d'améliorer les transferts aux gouvernements provinciaux et territoriaux en les rendant transparents, prévisibles et responsables afin de renforcer l'EPS. Il est également recommandé de créer un fonds permanent pour les établissements afin de soutenir les objectifs nationaux en matière de logement abordable et d'atténuation du changement climatique.

## Annexe A : Pourquoi un plan national pour l'EPS est-il nécessaire au Canada?

### Abordabilité

Les frais de scolarité ont augmenté beaucoup plus rapidement que d'autres biens, notamment le logement, le transport et l'hébergement. Les ménages consacrent une part beaucoup plus importante de leurs revenus à l'éducation postsecondaire, les ménages à faible revenu palliant davantage ces augmentations.

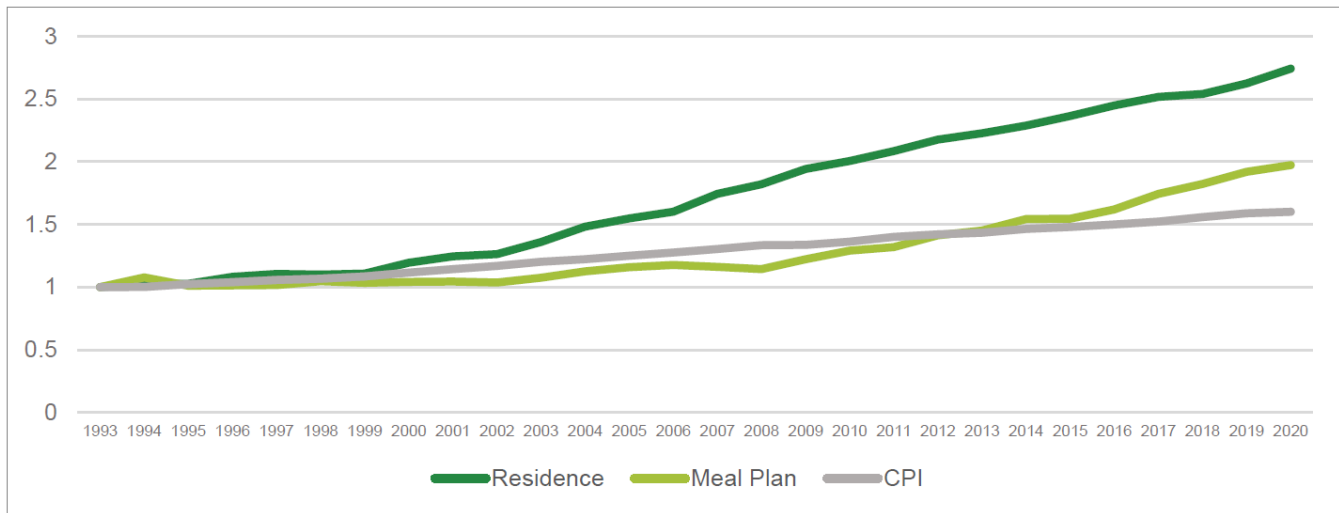
**Graphique 1: Frais d'inscription moyens pondérés indexés pour les étudiants canadiens à temps plein et IPC**



Anglais	Français
Undergraduate tuition fees	Frais de scolarité pour les étudiants de premier cycle
Graduate tuition fees	Frais de scolarité pour les étudiants de deuxième et troisième cycles
CPI	IPC

Entre 2000 et 2020, les frais de scolarité moyens des étudiants de premier cycle ont augmenté de 115 % et ceux des étudiants de deuxième et troisième cycles de 89 %. Parallèlement, les prix à la consommation n'ont augmenté que de 44 %.

**Graphique 2 : Moyenne indexée des frais de subsistance et d’hébergement en résidence et de l’IPC, 1993-2020**



Anglais	Français
Residence	Résidence
Meal Plan	Plan de repas
CPI	IPC

En raison de l’augmentation des coûts, un étudiant sur deux obtient son diplôme avec une dette, dont la moyenne est de 28 000 dollars, et il lui faut environ dix ans pour rembourser sa dette. Le gouvernement fédéral a pris quelques mesures modestes pour faire face à l’augmentation des frais de scolarité et de l’endettement en modifiant le Programme canadien de prêts et bourses aux étudiants. Cependant, dans la majorité des provinces, le coût de l’éducation continue d’augmenter.

**Accessibilité**

Le Canada a un niveau d’éducation postsecondaire élevé, le plus élevé de l’OCDE. L’un des facteurs est que les cégeps du Québec sont compris dans les données sur le taux de participation à l’éducation postsecondaire au Canada. Bien que la demande globale d’éducation postsecondaire soit relativement insensible aux variations de cote, il est prouvé que l’augmentation des frais de scolarité a un effet négatif sur les taux d’inscription des étudiants à faible revenu<sup>6</sup>. Des frais élevés réduisent également les taux d’achèvement des études<sup>7</sup>. Cette inégalité dans l’éducation a un impact sur la mobilité économique et sociale.

- Seulement 38 % des personnes d’identité autochtone âgées de 25 à 64 ans sont titulaires d’un diplôme d’études collégiales ou universitaires, contre 58 % des Canadiens non autochtones de la même tranche d’âge<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Hajer, Jesse et Zac Saltis. (2018). Rising Tuition: Implications for Access and Career Choice for Manitoba Students. Centre canadien de politiques alternatives – Manitoba.

<sup>7</sup> Cavalcanti Guerra, Lenin et Ken S. Coates. (2019). What universities can do to keep students from dropping out. *La conversation*; Vignoles, Anna et Powdthavee, Nattavudh. (2009). The Socioeconomic Gap in University Dropouts. *B.E. Journal of Economic Analysis and Policy*. 9. 10.2202/1935-1682.2051.

<sup>8</sup> Statistique Canada (21.) Tableau 98-10-0414-01 Plus haut niveau de scolarité, selon le principal domaine d’études et l’identité autochtone : Canada, provinces et territoires, régions métropolitaines de recensement et agglomérations de recensement y compris les parties.

<sup>7</sup> Michalski, J.H. et Cunningham, T. et Henry, J. (2017). The diversity challenge for higher education in Canada: The prospects and challenges of increased access and student success. *Humboldt Journal of Social Relations*. 66-89.

- L'écart entre les taux de diplomation postsecondaire des jeunes Noirs et des autres jeunes subsiste même après avoir pris en compte les différences de caractéristiques socio-économiques et familiales<sup>9</sup>.
- Alors que huit jeunes de 19 ans sur dix provenant de familles appartenant au quintile supérieur de revenu après impôt se sont inscrits à des programmes d'études postsecondaires, le taux d'inscription de ceux appartenant au quintile inférieur de revenu était de moins de cinq sur dix en 2014<sup>10</sup>.
- Les étudiants ayant des troubles de l'apprentissage, des troubles de la santé mentale et une incapacité physique sont les moins susceptibles de participer à un programme d'éducation postsecondaire, notamment à des programmes d'études supérieures<sup>11</sup>.
- Les femmes représentent 56 % des étudiants, mais 66 % des participants au Programme canadien d'aide au remboursement des prêts étudiants<sup>12</sup>. Les étudiants racialisés et les étudiants handicapés sont également plus susceptibles d'avoir des prêts étudiants et de prendre plus de temps pour rembourser leur dette, quoique ces données n'aient pas été systématiquement recueillies.

### **Qualité**

Le travail précaire et le sous-emploi sont à la hausse : on estime qu'un membre du personnel universitaire sur trois est sous contrat et n'est rémunéré que pour l'enseignement. En conséquence, notre capacité en matière de recherche et de science s'érode. Le professeur adjoint est le grade auquel les chercheurs en début de carrière sont embauchés, mais le nombre de ces postes a diminué de près de 20 % au cours de la dernière décennie. Cette situation a également des répercussions sur le rapport étudiants-professeurs. Dans 25 des plus grandes universités canadiennes, il y a en moyenne 23 % d'étudiants de plus par enseignant à temps plein qu'en 2000. Un pic démographique de jeunes se profile également à l'horizon. Le nombre de jeunes de 18 ans est sur le point d'augmenter de 20 % au niveau national au cours des cinq prochaines années<sup>13</sup>. Cela pourrait encore aggraver le rapport étudiants-enseignants, la pénurie de logements pour étudiants, la charge de travail du personnel et les résultats de recherches.

---

<sup>9</sup> Turcotte, Martin. (2016). Résultats du Recensement de 2016 : Parcours scolaire et intégration au marché du travail des jeunes Noirs au Canada Statistique Canada.

<sup>10</sup> Frenette, Marc. (2017). Inscription aux études postsecondaires selon le revenu parental : tendances nationales et provinciales récentes. *Aperçus économiques*. Statistique Canada.

<sup>11</sup> Chatoor, K. (2021). Obtention de titres d'études postsecondaires par les étudiants handicapés de l'Ontario et leurs résultats. Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur.

<sup>12</sup> Statistique Canada. (2019) Effectifs postsecondaires, selon le régime d'études, le type d'établissement, le statut de l'étudiant au Canada et le genre de la personne; et Emploi et Développement social Canada. 2018 à 2019 Programme canadien de prêts aux étudiants rapport statistique.

<sup>13</sup> Statistique Canada. Tableau 10-0057, Population projetée, selon le scénario de projection, l'âge et le sexe, au 1er juillet (x 1 000).