

# Document d'information no.1 : Le financement fédéral en éducation postsecondaire

L'ÉDUCATION POSTSECONDAIRE : IL EST TEMPS D'AGIR

Au Canada, le financement de l'éducation postsecondaire repose sur trois grands piliers : les subventions de l'État (fédéral et provincial), les frais d'utilisation (sous forme de droits de scolarité et autres frais payés par les étudiants) et l'argent privé (dons, dotations et contrats).

Pendant des décennies, après la Seconde Guerre mondiale, les gouvernements ont été les principaux bailleurs de fonds de l'éducation postsecondaire; leurs subventions ont représenté jusqu'à 80 pour cent des revenus des collèges et des universités. Mais les choses ont changé au cours des deux dernières décennies, une plus grande part des coûts étant dévolue aux étudiants et aux riches donateurs.

Le présent document d'information s'intéresse à l'évolution du financement fédéral dans l'éducation postsecondaire et aux conséquences de la baisse de ce financement pour les étudiants, le personnel et les établissements d'enseignement.

## L'apport du fédéral

Au Canada, l'éducation est une compétence provinciale, ce qui signifie que chaque gouvernement provincial est responsable d'encadrer le fonctionnement des collèges et des universités. Cependant, depuis la Seconde Guerre mondiale, le fédéral et les provinces participent conjointement au financement de l'éducation postsecondaire, en raison de l'importance de celle-ci pour notre société et notre économie.

Il fut même une époque où le fédéral s'était engagé à couvrir la moitié des dépenses d'exploitation des provinces dans l'éducation postsecondaire. Malheureusement, depuis, cette part a diminué considérablement.

En 2016-2017, le gouvernement fédéral a consacré 15 milliards de dollars à l'éducation postsecondaire.<sup>1</sup> Cet apport se divisait en trois formes bien différentes :

LES TRANSFERTS AUX PROVINCES	LE SOUTIEN DIRECT AUX ÉTUDIANTS	RESEARCH
Transfert canadien en matière de programmes sociaux : allocation postsecondaire	Bourses d'études canadiennes Bourses d'études supérieures Programme canadien de prêts aux étudiants Programme canadien pour l'épargne-études Programme de soutien aux étudiants de niveau postsecondaire Dépenses fiscales*	Organismes subventionnaires** Fonds d'investissement stratégique pour les établissements postsecondaires Subventions de recherche par l'entremise des ministères fédéraux
<b>Total : 4,2 milliards de dollars</b>	<b>Total : 7 milliards de dollars</b>	<b>Total : 3,8 milliards de dollars</b>

\* Par « dépenses fiscales », on entend les impôts dont le gouvernement se prive en accordant des déductions ou des crédits.

\*\* En excluant les charges d'exploitation.

## Les transferts aux provinces

Jusqu'en 1967, l'État fédéral transférait de l'argent directement aux universités, d'abord en vertu de la Loi sur la réadaptation des anciens combattants (qui couvrait les droits et frais de scolarité des soldats revenus de la Seconde Guerre mondiale), puis par le biais de l'Association des universités et collèges du Canada (l'ancêtre d'Universités Canada). En 1967, le gouvernement fédéral adopte la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. Celle-ci remplace le financement direct par des transferts aux provinces qui couvrent toutes les formes d'éducation postsecondaire (et non uniquement les universités). La contribution du fédéral est alors fixée au plus élevé des deux calculs suivants : 15 \$ par habitant de la province ou 50 pour cent des dépenses réelles en éducation postsecondaire.<sup>2</sup>

En 1977, on a remplacé ce système par un nouveau transfert baptisé « Financement des programmes établis ». Le FPÉ était conçu pour s'adresser à la fois aux soins de santé et à l'éducation postsecondaire, mais l'argent était transféré aux provinces sans condition. Autrement dit, ces dernières n'étaient pas obligées de consacrer cet argent à des programmes ciblés. Parallèlement, le fédéral a réduit ses impôts d'un certain montant pour permettre aux provinces d'augmenter les leurs du même montant afin d'accroître les revenus disponibles pour financer leurs programmes. Ici encore, rien n'obligeait les provinces à dépenser ces revenus additionnels dans la santé ou les programmes sociaux.

Le FPÉ n'était pas parfait (loin de là), mais à travers lui le fédéral contribuait de manière significative à l'éducation postsecondaire. En 1992-1993, peu avant son élimination, le transfert en argent consacré à l'éducation postsecondaire s'élevait à 2,89 milliards de dollars. Réévalué pour suivre le cours de l'inflation ce montant équivaut aujourd'hui à 4,56 milliards de dollars, une somme supérieure à l'apport actuel du fédéral par l'entremise du Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCMPS).<sup>3</sup>

Si on divise cet argent par étudiant, on constate que l'apport du fédéral pendant le FPÉ était encore plus important. En 1992-1993, il représentait (rajusté selon l'inflation) 3 291 \$ en dollars d'aujourd'hui par étudiant postsecondaire. En 2015-2016, cet apport n'était plus que de 2 007 \$. Si l'État fédéral avait contribué,

en 2015-2016, le même montant par étudiant qu'en 1992-1993, la composante postsecondaire du TCMPS aurait atteint 6,7 milliards de dollars (soit 2,5 milliards de plus par année qu'il ne l'est actuellement).

## Le transfert fédéral pour l'éducation postsecondaire, par étudiant (rajusté selon l'inflation)



Alors qu'est-il arrivé? Dès son élection en 1993, le gouvernement libéral de Jean Chrétien a sabré les transferts aux provinces au nom de la réduction du déficit fédéral. En 1996, le ministre fédéral des Finances Paul Martin est allé plus loin : il a remplacé le FPÉ et le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), qui finançaient les programmes sociaux, par un unique transfert, le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux. Dans l'ensemble, en 1997-1998, ce nouveau transfert était inférieur de 27 pour cent à la somme du FÉP et du RAPC en 1995-1996. Si on tient compte uniquement du financement réservé à l'éducation postsecondaire, la baisse atteignait 60 pour cent.

Malgré d'occasionnelles augmentations au transfert et l'éventuelle sortie des soins de santé (avec la création du Transfert canadien en matière de santé), le financement accordé à l'éducation postsecondaire par le Transfert canadien en matière de programmes sociaux n'est toujours pas revenu au niveau de 1992-1993 (en tenant compte de l'inflation).

Qui plus est, le fédéral a réduit son apport alors que la capacité de dépenser de l'État (mesurée par la croissance de l'économie) s'est accrue considérablement. En 1992-1993, le transfert en argent du fédéral pour l'éducation

postsecondaire représentait 0,41 pour cent du PIB. En 2014-2015, cette part n'était que de 0,20 pour cent.<sup>4</sup>

### Absence de reddition de comptes

Il n'y a pas que le montant de l'apport fédéral qui pose problème. Depuis 1977, le gouvernement fédéral verse du financement aux provinces sans modalités contraignantes et en réclamant bien peu de transparence.

Le montant accordé à l'éducation postsecondaire est théorique. C'est-à-dire que le fédéral le fixe de manière arbitraire et qu'il est difficile à définir, ou encore qu'il faille le calculer en utilisant des pourcentages moyens. De 2007 à 2013, l'État fédéral a divulgué la répartition du Transfert canadien en matière de programmes sociaux, mais cette pratique a cessé. Pour le citoyen moyen, il est très difficile de déterminer combien d'argent le fédéral verse aux provinces pour l'éducation postsecondaire.

Contrairement à la Loi canadienne sur la santé qui impose un cadre strict et des principes de base pour la manière dont les provinces peuvent dépenser l'argent du Transfert canadien en santé, celles-ci sont libres de faire ce qu'elles veulent de l'enveloppe normalement réservée à l'éducation postsecondaire. Elles n'ont aucuns comptes à rendre.

D'ailleurs, à plusieurs reprises, les provinces ont diminué leur budget pour l'éducation postsecondaire alors que le fédéral augmentait ses transferts dans ce secteur. Par exemple, la Colombie-Britannique a diminué sa subvention par équivalent temps plein (ÉTP) aux universités et aux collèges en 2004-2005 et en 2007-2008, même si le fédéral a augmenté l'enveloppe du TCMPS consacrée à l'éducation postsecondaire ces années-là.<sup>5</sup>

### Les conséquences

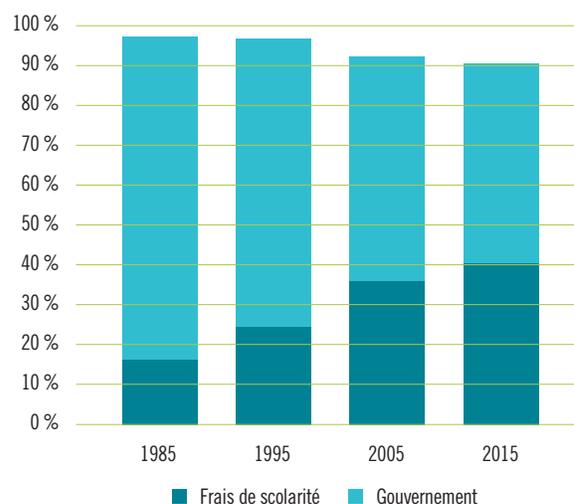
Avec chaque décision de financer ou de couper, le gouvernement fait un choix, et ces choix portent à conséquence. Dans le cas de la diminution de la participation du fédéral au système d'éducation postsecondaire, ce choix a des conséquences sur les étudiants, le personnel et les établissements.

#### **HAUSSE DES DROITS DE SCOLARITÉ**

Le coût de l'éducation pour l'étudiant a augmenté à mesure que les gouvernements ont diminué leur apport. Les droits et frais de scolarité au premier cycle

universitaire ont grimpé, en moyenne, de 159 pour cent depuis 1990 (en tenant compte de l'inflation).<sup>6</sup> En 1985, les droits de scolarité représentaient 16 pour cent des revenus des universités. En 2015, ils en occupaient 40 pour cent.<sup>7</sup>

### Part des frais de scolarité et autres frais et du financement de l'État dans les revenus des universités



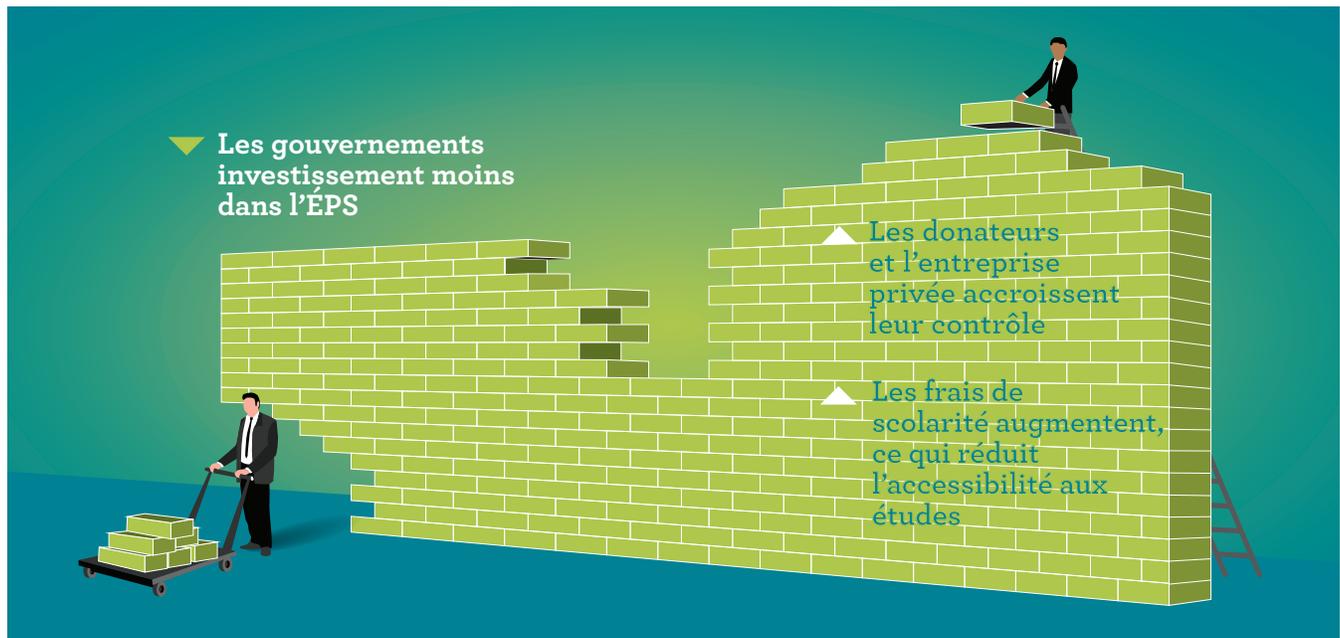
#### **UNE « CORPORATISATION » ACCRUE**

Une autre source de revenus a fortement augmenté : le financement provenant de riches donateurs et d'entreprises. Selon Statistique Canada, en 2010, les collèges et les universités ont encaissé plus de 100 millions de dollars en dons privés.<sup>8</sup> Nous n'avons rien contre la philanthropie, évidemment, mais bon nombre de ces dons sont assortis de conditions : nom personnel ou logo d'entreprise apposé à un édifice ou un programme, droits exclusifs sur les recherches et les découvertes ou encore, dans les pires cas, contrôle sur l'embauche et le congédiement, les résultats de recherche et le contenu des programmes. De plus, en raison du manque de transparence de la part de bon nombre de collèges et d'universités, le grand public ne sait pas si on a accordé au donateur le contrôle sur le personnel ou le programme d'enseignement.

#### **UNE PRÉCARITÉ ACCRUE**

La pression subie par les budgets des collèges et des universités a eu d'énormes conséquences pour le personnel. Devant la nécessité de resserrer leurs budgets, les établissements ont remplacé des postes permanents à plein temps par des postes temporaires

## Impact des compressions fédérales et provinciales



ou à temps partiel. Ils ont augmenté le nombre de chargés de cours. Enfin, ils ont sous-traité des emplois à des sociétés qui versent de très bas salaires sans avantages sociaux ni régime de retraite.

En Ontario, la moitié des matières de premier cycle universitaire sont enseignées par des chargés de cours.<sup>9</sup> Et 75 pour cent des collèges et des universités au pays ont sous-traité leurs services alimentaires.

### DES CLASSES PLUS SURCHARGÉES

Devant des subventions qui rétrécissent comme peau de chagrin, les universités et les collèges ont augmenté la taille des classes. Le nombre d'étudiants par professeur à temps plein a augmenté de 20 pour cent depuis 1992. Or, la taille des classes a des effets négatifs sur la réussite scolaire qui ont clairement été démontrés. Et pour les travailleurs, une classe plus peuplée équivaut à plus de travail au même salaire, surtout pour les travailleurs à statut précaire comme les assistants d'enseignement et de laboratoire.

### UNE MAINTENANCE REPORTÉE

Quand l'argent manque, les établissements reportent les travaux de maintenance et les réparations. En 2014, l'Association canadienne du personnel administratif universitaire estimait à 8,4 milliards de dollars la valeur des travaux ainsi reportés sur les campus universitaires canadiens.<sup>10</sup> Collèges et Instituts Canada fixent cette somme à 6,6 milliards de dollars pour le réseau collégial.<sup>11</sup> Sans ces investissements dans l'infrastructure, étudiants et employés restent dans des bâtiments désuets et parfois dangereux.

### Conclusion

La solution est simple : l'État fédéral doit redevenir un partenaire important du secteur de l'éducation postsecondaire. Mais cela doit s'accompagner de transparence et de reddition de comptes. C'est pourquoi le SCFP réclame l'adoption d'une loi sur l'éducation postsecondaire et la création d'un transfert spécifique à ce secteur.

Pour en savoir plus, consultez le [scfp.ca/ilesttempsdagir](http://scfp.ca/ilesttempsdagir)

<sup>1</sup> Comptes publics du Canada 2016-17, Rapport du ministère des Finances sur les dépenses fiscales fédérales 2017.

<sup>2</sup> Donald Fisher et al., *Canadian Federal Policy and Post-Secondary Education*, Centre for Policy Studies in Higher Education and Training, 2006 (En anglais seulement).

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Almanach 2015-16 de l'Association canadienne des professeures et professeurs universitaires.

<sup>5</sup> Almanach 2009-10 de l'Association canadienne des professeures et professeurs universitaires.

<sup>6</sup> Statistique Canada, Tableau CANSIM 477-0122 et David Macdonald et Erika Shaker, *Edupflation and the High Cost of Learning*, Centre canadien de politiques alternatives, 2012 (En anglais seulement).

<sup>7</sup> Almanach 2015-16 de l'Association canadienne des professeures et professeurs universitaires.

<sup>8</sup> Martin Turcotte, « Les dons de bienfaisance des Canadiens », *Statistique Canada*, 16 avril 2012.

<sup>9</sup> Conseil des universités de l'Ontario, *Faculty at Work: The Composition and Activities of Ontario Universities' Academic Workforce*, janvier 2018 (En anglais seulement).

<sup>10</sup> Association canadienne du personnel administratif universitaire, *Deferred Maintenance at Canadian Universities: An Update*, mai 2014 (En anglais seulement).

<sup>11</sup> Collèges et Instituts Canada, *Les priorités budgétaires 2016 : Infrastructures*.