

FINANCEMENT DE L'ÉDUCATION POSTSECONDAIRE

gouvernements provinciaux sont donc libres de réaffecter à leur guise les fonds fédéraux qui sont destinés à l'éducation postsecondaire. Par exemple, le gouvernement de la Colombie-Britannique a réduit le financement des universités en 2008 alors qu'il avait reçu une augmentation des fonds fédéraux pour l'éducation postsecondaire.

UN NOUVEAU MODÈLE

Il y a consensus au sein de la communauté de l'éducation postsecondaire voulant que le concept actuel de transferts fédéraux ne parvienne pas à assurer que toute la population canadienne jouit d'une accessibilité équitable à un système d'enseignement postsecondaire de qualité.

Bien que certaines discussions aient été axées sur l'élimination de l'éducation postsecondaire du TCPS et sur la création d'un paiement de transfert spécial, cette initiative serait purement symbolique à moins que le gouvernement fédéral ne lie les fonds. La Fédération canadienne des étudiantes et étudiants et l'Association canadienne des professeurs et professeurs d'université disent que la façon la plus efficace d'appuyer un système d'enseignement postsecondaire abordable et de qualité serait d'adopter une loi fédérale qui garantirait des normes pancanadiennes et définirait les exigences en matière de paiements de transfert.

Cette loi lierait les fonds à un engagement de la part des provinces d'observer un ensemble de principes, notamment quant à l'administration publique, l'abordabilité, l'universalité, une gouvernance collégiale et la liberté universitaire. En retour, les gouvernements provinciaux qui observent ces principes recevraient du gouvernement fédéral un financement supplémentaire et prévisible.

En effet, le système canadien de soins de santé sert d'exemple concret du type de relation fédérale-provinciale qui est envisagée par beaucoup au sein de la communauté de l'enseignement supérieur. Le Transfert canadien

en matière de santé assure la responsabilité devant le gouvernement fédéral pour les vastes sommes transférées, et garantit aux provinces un financement stable. Le ministère fédéral de la Santé supervise le transfert pour s'assurer que les provinces se conforment aux normes établies dans la Loi canadienne sur la santé.

CONCLUSION

Le changement d'un modèle de partage des coûts vers un modèle de financement en bloc a non seulement aidé à dissimuler l'ampleur des compressions qui ont été faites au cours des dernières décennies, mais a aussi éliminé la responsabilité. Ces compressions ont été accompagnées d'une hausse massive des frais d'utilisation et d'une diminution de la qualité de l'éducation.

L'absence au niveau national d'un organisme de contrôle de l'éducation postsecondaire a donné lieu à des niveaux d'accessibilité dramatiquement différents dans tout le pays. À un moment où l'éducation postsecondaire devient essentielle à la santé économique et sociale à long terme du Canada, il faudrait que le gouvernement fédéral fasse preuve de leadership.

Sources:

1. Association canadienne des professeurs et professeurs d'université, Almanach de l'enseignement postsecondaire au Canada – 2012-2013. Septembre 2012.
2. Malcolm Tight. International handbook of higher education. Routledge Publishing. Avril 2009.
3. Après la création du TCS, les dix provinces et le gouvernement fédéral ont signé un accord exécutif qui garantissait aux provinces des transferts fédéraux plus importants pour la santé, et les provinces promettaient que leur système de soins de santé satisferait aux normes établies par la Loi canadienne sur la santé et que les fonds du TCS serviraient uniquement aux soins de santé.
4. Association canadienne des professeurs et professeurs d'université, Almanach de l'enseignement postsecondaire au Canada – 2012-2013. Septembre 2012.
5. Association canadienne du personnel administratif universitaire. « Point de non-retour : Le besoin urgent de renouvellement des infrastructures des universités canadiennes », 2009.

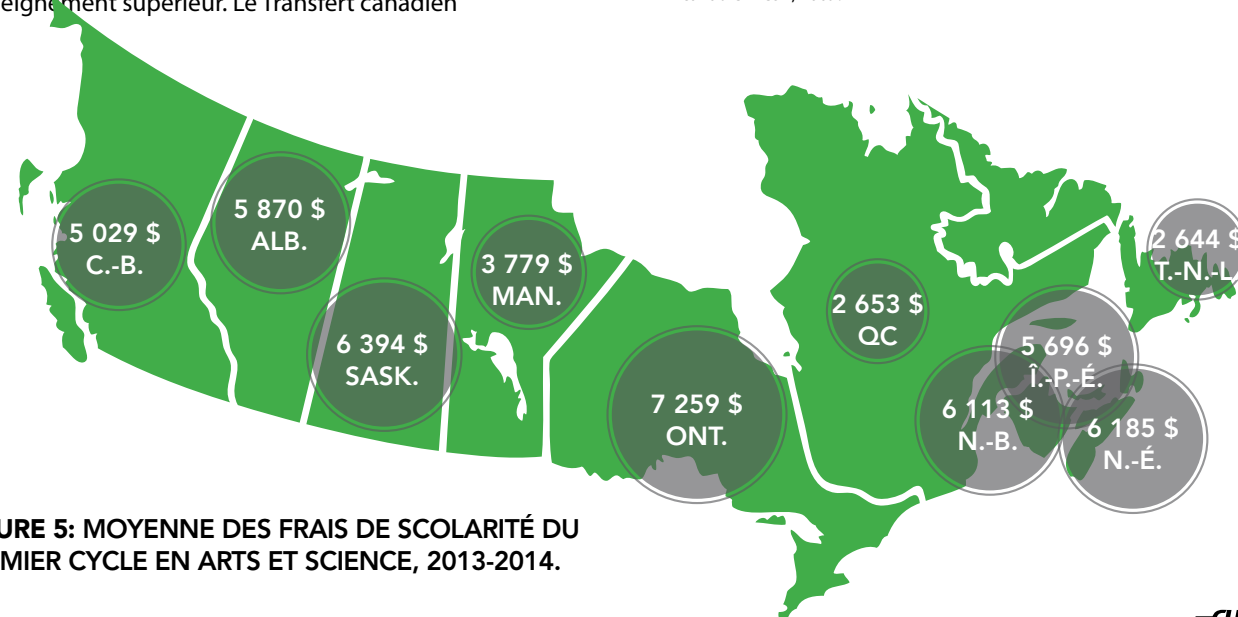


FIGURE 5: MOYENNE DES FRAIS DE SCOLARITÉ DU PREMIER CYCLE EN ARTS ET SCIENCE, 2013-2014.

CUPE-SCFP



FINANCEMENT DE L'ÉDUCATION POSTSECONDAIRE

AUTOMNE 2013

Le financement des universités et collèges au Canada vient de deux sources principales : de subventions du gouvernement et des frais payés par les utilisatrices et utilisateurs. Au cours des deux dernières décennies, il y a eu un changement fondamental de la contribution relative de ces deux sources.

Dans les années 1960 et 1970, le gouvernement était chargé d'assumer plus de 90 pour cent des coûts de l'éducation postsecondaire. Dans les années 1980, la part du gouvernement s'élevait à 84 pour cent du financement total. Deux décennies plus tard, la part de financement provenant du gouvernement ne s'élève qu'à 57 pour cent. Presque tout le financement du gouvernement a été remplacé par des frais de scolarité plus élevés (Figure 3).¹

Au cours des dernières années, le gouvernement fédéral a fait des efforts pour rétablir le financement qui avait été comprimé dans les années 1990. Cependant, vers la fin de 2008, l'économie canadienne entrait dans un cycle de récession semblable à celui du milieu des années 1990. Le gouvernement s'attend à un déficit de près de 25 milliards de dollars à la fin de l'année fiscale 2012-13. Par conséquent, il est prévu que les gouvernements afficheront des déficits au cours des prochaines années, et ils envisagent d'autres réductions de programmes sociaux, dont l'enseignement postsecondaire.

L'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE : UNE RESPONSABILITÉ PARTAGÉE

Bien que certains politiciens considèrent que l'éducation postsecondaire relève uniquement de la compétence des provinces et territoires, il y a lieu de différencier compétence et responsabilité. Même si, selon la Constitution canadienne, la plupart des programmes sociaux, dont l'éducation, relève de la compétence des gouvernements provinciaux/territoriaux, elle ne libère pas les deux paliers de gouvernement de leur responsabilité d'assurer le meilleur système d'enseignement postsecondaire possible. Même si les soins de santé relèvent constitutionnellement de la compétence des gouvernements provinciaux/territoriaux, ils sont quand même assujettis à une législation fédérale qui établit des normes pour les soins et le financement et assure

leur accès universel. Le gouvernement fédéral a aussi la capacité d'utiliser ses pouvoirs d'allocation des ressources pour intervenir dans les domaines de compétence provinciale sans modifier le partage des pouvoirs constitutionnels. Cependant, malgré le rôle central du gouvernement fédéral dans l'éducation postsecondaire, le Canada demeure le seul grand pays industrialisé sans surveillance nationale de ce secteur.²

SURVOL HISTORIQUE : LE FINANCEMENT FÉDÉRAL AU CANADA

Avant la Seconde Guerre mondiale (1867 à 1945)

Avant la Seconde Guerre mondiale, un financement public minime était assuré aux universités, et les collèges communautaires n'existaient pas encore. Le financement pour la plupart des programmes d'études étaient lié aux églises, et provenait aussi de dons privés et de frais de scolarité substantiels. Une très petite portion de la population canadienne fréquentait l'université, et la vaste majorité des étudiantes et étudiants était issue des familles les plus riches du Canada.

L'Après-guerre (1946 à 1976)

Après la guerre, les anciens combattants ont reçu des subventions généreuses pour s'inscrire, ce qui a donné lieu à une hausse importante de la participation aux études postsecondaires. Vers le milieu des années 1960, presque tout le financement pour les universités du Canada était assuré par les gouvernements fédéral et provinciaux.

À compter de 1967, le financement fédéral était fourni selon un modèle de partage des coûts. Les provinces prenaient les décisions en matière de dépenses et administraient le système, tandis que le gouvernement fédéral fournissait un montant équivalent à celui investi par les provinces. Sous ce système, les dépenses fédérales pour l'éducation supérieure ont triplées.

Abandon du modèle de partage des coûts (1977 à 1995)

Comme il cherchait à équilibrer le budget en réduisant

les dépenses publiques, le gouvernement fédéral a abandonné le modèle de partage des coûts et a créé le cadre de financement des programmes établis (FPÉ) en 1977. Selon ce nouvel accord, le financement était transféré aux provinces par deux mécanismes : les points d'impôt et les transferts de fonds. Les points d'impôt sont un transfert d'autorité d'impôt fédéral aux provinces, dans le cadre duquel le gouvernement fédéral réduit ses taux d'imposition sur le revenu des sociétés ou des particuliers pour permettre une hausse d'impôt provincial sans augmenter le niveau total d'imposition. Les transferts de fonds sont des fonds transférés directement du fédéral aux provinces. Bien que ces transferts aient un but bien précis, comme les soins de santé et l'éducation, sans législation ou accords obligatoires avec les gouvernements provinciaux les provinces sont libres d'affecter ces fonds à leur discrétion.

Dans les années 1980, les transferts fédéraux destinés à l'éducation postsecondaire sont passés d'un maximum de 0,5 pour cent du PIB en 1983 à seulement 0,33 pour cent en 1989. La plupart des gouvernements provinciaux ont transféré le manque à gagner en financement fédéral aux étudiantes et étudiants et à leur famille en augmentant les frais de scolarité et les frais afférents, sauf au Québec, où le gouvernement a augmenté son financement pour compenser les lacunes. Alors que les frais de scolarité ont doublé pour la plupart des universités et triplé pour la plupart des collèges du Canada, les frais universitaires sont restés peu élevés au Québec et la gratuité des études collégiales a été maintenue.

Compression dans les programmes sociaux (1994 à 2000)

En 1995, le gouvernement libéral fédéral a imposé des compressions parmi les plus importantes de l'histoire du Canada en réduisant de sept milliards de dollars les paiements de transfert pour l'enseignement postsecondaire, les soins de santé, le logement et l'aide sociale.

Afin de masquer ces compressions massives, le gouvernement a remplacé le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) et le FPE par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS). Le nouveau modèle amalgamait en un seul paiement

aux provinces le financement pour les soins de santé, l'éducation et l'assistance sociale, entre autres. Ainsi, les provinces devaient décider quels programmes feraient l'objet de compressions, ce qui a permis au gouvernement fédéral de détourner la critique.

Après les compressions fédérales, les transferts pour l'éducation postsecondaire ont chuté de 0,41 pour cent du PIB en 1993 à 0,19 pour cent en 2000. Dans tout le Canada, les compressions ont été transmises directement aux étudiantes et étudiants sous forme de frais de scolarité, entraînant des hausses parmi les plus élevées de toute l'histoire du pays. Même si le gouvernement fédéral affichait des surplus de milliards de dollars à la fin de la décennie, les transferts fédéraux annuels destinés à l'enseignement postsecondaire étaient en 2000 de quatre milliards de dollars inférieurs à ceux de 1990.

De 2001 jusqu'à aujourd'hui

En 2004, à la suite de pressions exercées par les gouvernements provinciaux et par des activistes dans le but de rehausser la stabilité et la responsabilisation en matière de financement pour les soins de santé, le gouvernement fédéral a créé un paiement de transfert pour la santé en scindant le TCSPS en deux transferts : le Transfert canadien en matière de santé (TCS) et le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS). Le TCS comprenait tout le financement inclus précédemment dans le TCSPS, sauf le financement pour la santé.³

Afin d'adopter le budget de 2005, le gouvernement libéral minoritaire a négocié une entente avec le caucus du Nouveau Parti démocratique pour l'adoption d'une modification qui incluait, entre autres, une hausse de 1,5 milliard de dollars en transferts pour l'éducation postsecondaire, afin d'aider les provinces à réduire les frais de scolarité. Peu après l'adoption du budget, le gouvernement est tombé et les conservateurs ont pris le pouvoir en 2006. Ces derniers n'ont pas respecté l'engagement du gouvernement précédent de réduire les frais de scolarité et n'ont pas transféré les fonds qui avaient été promis.

À la suite de pressions exercées par la population étudiante, le budget fédéral de 2007 a annoncé des dépenses supplémentaires de 800 millions de dollars pour l'éducation postsecondaire. Une révision du budget, qui

avait créé une « désignation » identifiant clairement la somme du TCPS qui devait être affectée à l'enseignement postsecondaire, accompagnait cette hausse de financement. Cela a permis d'établir un peu plus de responsabilisation pour les fonds transférés.

Malgré les surplus budgétaires du gouvernement fédéral, qui ont atteint plusieurs milliards de dollars pendant presque toute la dernière décennie, les transferts de fonds pour l'éducation postsecondaire à la fin de la décennie avaient diminué de 50 pour cent par rapport au PIB. Si on tient compte de l'inflation et de la hausse des inscriptions, les transferts de fonds sont encore à court de plus de 400 millions de dollars par rapport aux niveaux de 1992.

RETOMBÉES DES COMPRESSIONS DE FINANCEMENT

Les réductions de transferts fédéraux et la baisse subséquente du financement des établissements d'enseignement postsecondaire ont mené à une hausse des frais d'utilisation et à une baisse de la qualité de l'éducation postsecondaire. La hausse de la taille des classes dans les universités au cours des dernières années est un résultat direct de cette situation. Les établissements se sont tournés de plus en plus vers du personnel enseignant à temps partiel ou contractuel moins bien rémunéré pour enseigner les cours de premier cycle. De 1990 à 2006, le nombre d'étudiantes et d'étudiants par professeur à plein temps a augmenté de près de 40 pour cent.⁴

Alors que la taille des classes a augmenté, la proportion de professeurs à plein temps a diminué et les collèges et universités négligent de plus en plus la maintenance et l'entretien des bâtiments sur les campus. L'entretien différé s'est accumulé à tel point sur certains campus qu'il commence à poser un danger pour la santé et la sécurité du personnel et de la population étudiante. En 2009, l'Association canadienne du personnel administratif universitaire estimait que la valeur totale de l'entretien différé sur les campus canadiens avait augmenté de 35 pour cent en l'espace d'une décennie, pour atteindre les cinq milliards de dollars; et la moitié de cet entretien était considérée comme urgente.⁵

Alors que les revenus pour le fonctionnement quotidien des collèges et universités ont diminué, les gouvernements ont investi des montants importants dans des projets d'infrastructure qu'ils peuvent brandir comme des réussites politiques. Le budget fédéral de 2009 a prévu la plus grande part de ces investissements, dont des dépenses de relance de deux milliards de dollars pour l'infrastructure des collèges et universités. Le gouvernement exigeait que ces fonds soient investis entièrement dans de nouveaux projets, de préférence pour les infrastructures de recherche. De plus, le gouvernement ne finançait que la moitié du coût des projets et exigeait des établissements qu'ils obtiennent un financement en contrepartie du gouvernement provincial ou de sources privées. Ces restrictions limitaient l'efficacité de ces fonds.

PAIEMENTS DE TRANSFERT

Bien que les transferts fédéraux aient pour but d'augmenter les fonds provinciaux pour les services sociaux et l'éducation postsecondaire, il n'existe aucun mécanisme pour assurer que les fonds sont réellement affectés à ces programmes. En vertu d'un modèle de partage des coûts, les provinces devaient investir leurs propres fonds afin de recevoir les fonds fédéraux. Si elles choisissaient de comprimer le financement, leur transfert fédéral était réduit d'un montant proportionnel. L'adoption d'un modèle de financement en bloc en 1995 a éliminé l'obligation pour les gouvernements provinciaux de maintenir leur investissement afin de recevoir des fonds.

Le gouvernement fédéral n'a toujours pas agi en vue de créer un nouveau mécanisme politique qui assurera que les fonds fédéraux destinés aux programmes sociaux sont affectés à ces programmes sociaux. Les

FIGURE 1: FINANCEMENT FÉDÉRAL

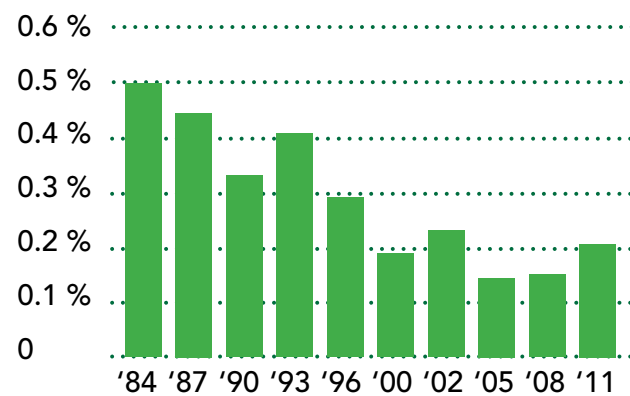


FIGURE 2: NOMBRE D'ÉTUDIANT.E.S UNIVERSITAIRES PAR PROFESSEUR À TEMPS PLEIN

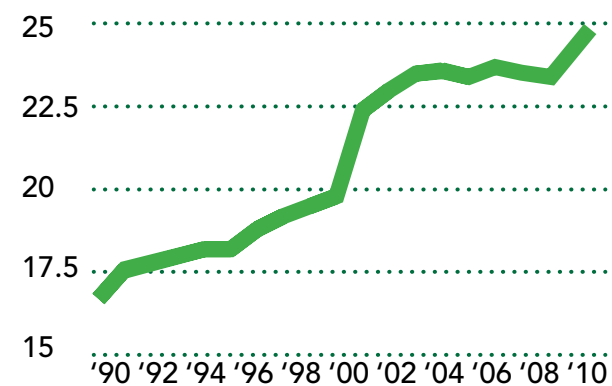


FIGURE 3: PORTION DU FINANCEMENT DU GOUVERNEMENT ET DES SOURCES PRIVÉES DANS LES REVENUS D'EXPLOITATION DES UNIVERSITÉS

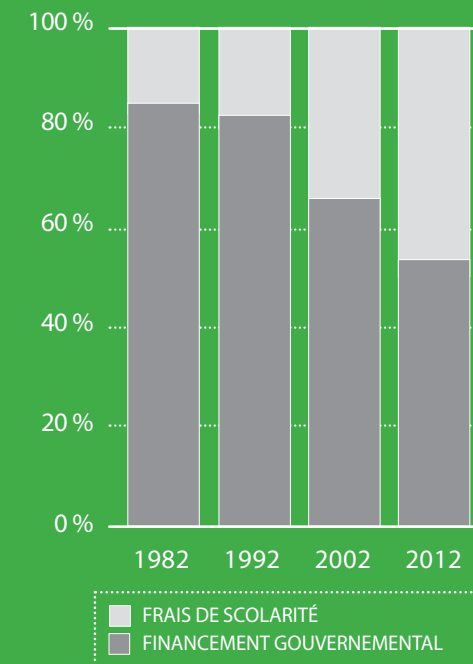


FIGURE 4: LES FRAIS DE SCOLARITÉ CROISSENT PLUS RAPIDEMENT QUE TOUS LES AUTRES FRAIS D'ÉTUDES

