

DEMANDES EN MATIÈRE DE TRANSFERTS FÉDÉRAUX

POUR L'AIDE FINANCIÈRE AUX ÉTUDES

Contexte et problématique

Historique

Dans le but d'améliorer l'accessibilité aux études supérieures pour toutes et pour tous, le gouvernement du Québec a mis en place des programmes de bourses d'études dès 1940 qui deviendra plus tard l'aide financière aux études (AFE) tel qu'on la connaît aujourd'hui¹. Le gouvernement du Canada a, plus tard, emboîté le pas et décidé de créer lui aussi ses propres programmes de prêts aux étudiants [et aux étudiantes] (PCPE) et de bourses aux étudiants [et aux étudiantes] (PCBE). Comme le programme de la province du Québec était déjà bien en place et déjà plus généreux, celle-ci a plutôt décidé de se retirer du programme en échange d'une compensation financière de la part du gouvernement canadien. Les étudiantes et les étudiants n'ont donc qu'une seule demande à faire contrairement à d'autres provinces.

Budget fédéral de 2016

En 2016, le gouvernement du Canada a décidé de réinvestir massivement sur 5 ans dans ces programmes de prêts et bourses aux études². Il a aussi aboli le crédit d'impôt pour études et le crédit d'impôt pour manuels³. Cette abolition était justifiée par le fait que cet argent serait mieux utilisé en augmentant la liquidité des personnes désirant avoir accès aux études supérieures. Ce changement a d'ailleurs été apprécié de la communauté étudiante postsecondaire canadienne⁴.

¹ Ministère de l'Éducation, des Loisirs et des Sports, 2012 cité dans Union étudiante du Québec, *Modifications aux programmes d'aide financière aux études – Des proposition pour augmenter l'aide financière aux études*. 5 avril, 2019, <https://unionetudiante.ca/download/modifications-programme-daide-financiere-aux-etudes/>.

² Ministère des finances. *Assurer la croissance de la classe moyenne*. (Ottawa : Ministère des finances, 2016), <https://www.budget.gc.ca/2016/docs/plan/budget2016-fr.pdf>.

³ Ibid.

⁴ Alliance canadienne des associations étudiantes. *Student successes from the 2016 federal budget*. 2016. https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/casaacae/pages/1140/attachments/original/1490991440/Successes-from-the-2016-Budget_EN.pdf?1490991440.

Cependant, le coût du crédit d'impôt pour études s'élevait à 795 M\$/an et celui du crédit d'impôt pour manuel à 130 M\$/an⁵. Le retour en argent pour les étudiantes et les étudiants était donc de 925 M\$/an. Or, comme le montre le tableau 1, l'investissement dans les programmes de prêts et de bourses du Canada ne totalisait que 649 millions de dollars récurrent après 3 ans. L'investissement se découle en 3 types de bonifications, soit la bonification des bourses, la facilitation de la gestion des dettes étudiantes et la mesure de contribution à taux fixe, signifiant qu'un revenu minimal est demandé au remboursement de la dette contractée pendant les études. Cet investissement graduel était justifié par l'aspect reportable de ces deux crédits d'impôt abolis. En effet, les personnes qui bénéficiaient de ce crédit d'impôt pouvaient en reporter la valeur à des années subséquentes, ce qui était logique étant donné le faible revenu de plusieurs de ces bénéficiaires. Le tableau 2 montre l'épargne projetée par le gouvernement du Canada pour les premières années à la suite de l'abolition des crédits d'impôts. Évidemment, à terme, l'épargne annuelle du gouvernement fédéral sera de 100 % et ce sont donc 925 millions de dollars qui devront retourner dans les poches des étudiantes et des étudiants canadiens.

Tableau 1. Réinvestissement dans les programmes de prêts étudiants et de bourses étudiantes dans le budget du Canada 2016 (millions de dollars)

| Bonifications | 2016-2017 | 2017-2018 | Récurrent annuel |
|---------------------------------------|------------|------------|------------------|
| Bonifier les bourses canadiennes | 216 | 468 | 545 |
| Faciliter la gestion de l'endettement | 15 | 25 | 31 |
| Contribution à taux fixe | | 49 | 73 |
| Total | 231 | 542 | 649 |

Source : Budget du Canada, ministère des Finances du Canada, 2016

⁵ Ministère des finances du Canada. *Rapport sur les dépenses fiscales fédérales – Concepts, estimations et évaluations – 2016*. (Ottawa : Ministère des finances, 2016), <https://www.fin.gc.ca/taxexp-depfisc/2016/taxexp-depfisc16-fra.pdf>.

Tableau 2. Épargne faite par le gouvernement du Canada à la suite de l'abolition du crédit d'impôt pour études et du crédit d'impôt pour manuel (millions de dollars)

| | 2016-2017 | 2017-2018 | Coût annuel du crédit |
|--------------------------------------------|-----------|-----------|-----------------------|
| Crédit d'impôt pour études et pour manuels | 105 | 445 | 925 |

Source : Budget du Canada, 2016

En soustrayant les 649 millions de dollars (tableau 1) retournés à la communauté étudiante canadienne aux 925 millions de dollars (tableau 2) qu'elle touchait précédemment, il est possible de mettre de l'avant donc un manque à gagner de 276 millions de dollars à gagner pour la population étudiante canadienne. Ce manque aura été comblé par les différentes mesures des budgets 2017 à 2019 du gouvernement du Canada. Par exemple, à elle seule, la mesure annoncée dans le budget 2019 de réduction des taux d'intérêts sur les prêts étudiants et d'augmentation de la période de grâce sans intérêt avant le début de l'obligation de remboursement est estimé à en moyenne 340 M\$/an pour les 5 prochaines années⁶. Le manque à gagner pour la population étudiante canadienne est donc comblé.

Réalité québécoise

Cependant, comme le gouvernement du Québec s'est retiré avec compensation de ces programmes fédéraux, un transfert doit être fait à la province du Québec. L'évolution de ces transferts est illustrée au tableau 3. Malheureusement, le transfert de cet argent à la province n'assure pas que cet argent retournera dans la poche des étudiantes et des étudiants. Comme ces réinvestissements sont justifiés par l'abolition de deux crédits d'impôt, offerts préalablement à toutes les étudiantes et les étudiants canadiens, la communauté étudiante québécoise, qui ne peut appliquer aux programmes bonifiés, est perdante.

⁶ Ministère des finances. *Investir dans la classe moyenne*. (Ottawa : Ministère des Finances, 2019), <https://www.budget.gc.ca/2019/docs/plan/budget-2019-fr.pdf>.

Tableau 3. Évolution du transfert fédéral à la province du Québec pour son retrait avec compensation du PCPE et du PCBE (millions de dollars)

| | 2015-2016 | 2016-2017 | 2017-2018 |
|----------------------|------------------|------------------|------------------|
| Montant du transfert | 266 ⁷ | 334 ⁸ | 451 ⁹ |

C'est pourquoi l'Union étudiante du Québec (UEQ) et la Fédération étudiante collégiale du Québec (FECQ) ont joint leurs forces lors du mandat 2016-2017 pour demander un réinvestissement de l'ordre de 80 millions de dollars dans l'AFE. Ce montant avait été déterminé à la suite de discussions avec la fonction publique québécoise et est basé sur les données alors disponibles. À la suite de la campagne, la ministre désignée à l'Enseignement supérieur de l'époque, Hélène David, a fait l'annonce d'un tel réinvestissement, en décembre 2016¹⁰. Ce réinvestissement, le plus gros que l'AFE ait vécu depuis sa création, aura permis d'augmenter les bourses des prestataires de l'AFE de 462 \$/an et de 994 \$/an supplémentaires pour les chefs et les cheffes de famille monoparentale¹¹. Depuis, aucune autre modification majeure au programme d'AFE augmentant l'accessibilité aux études n'a été faite, comme en témoigne le tableau 4.

⁷ Emploi et développement social Canada. *Rapport annuel du Programme canadien de prêts aux étudiants [et aux étudiantes] 2016 à 2017*. (Ottawa : Emploi et développement social Canada, 2017), <https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/programmes/prets-bourses-canadiens-etudiants/rapports/annuel-pcpe-2016-2017.html#h2.9>

⁸ Ibid.

⁹ Information obtenue lors d'une rencontre avec des employés de la fonction publique fédérale et confirmée par le cabinet du ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur du Québec.

¹⁰ Tommy Chouinard, « Québec ajoute 80 millions à l'aide financière aux études » *La Presse*, 15 décembre, 2016. <https://www.lapresse.ca/actualites/education/201612/14/01-5051505-quebec-ajoute-80-millions-a-laide-financiere-aux-etudes.php>

¹¹ Union étudiante du Québec, *Modifications aux programmes d'aide financière aux études – Des proposition pour augmenter l'aide financière aux études*. 5 avril, 2019, <https://unionetudiante.ca/download/modifications-programme-daide-financiere-aux-etudes/>.

Tableau 4. Comparaison du financement des programmes de l'AFE entre les années budgétaires 2016-2017, 2017-2018 et 2019-2020 (millions de dollars)

| Programmes | 2016-2017 ¹² | 2017-2018 ¹³ | 2019-2020 ¹⁴ |
|----------------------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Bourses consécutives aux prêts | 653 | 743 | 748 |
| Intérêts et remboursements aux banques | 217 | 207 | 219 |
| Autres bourses | 12 | 12 | 27 |
| Total | 883 | 963 | 996 |

Situation actuelle

Évidemment, le montant réinvesti présenté plus haut n'était basé que sur les mesures annoncées au budget 2016, qui ne couvraient pas l'entièreté du montant perdu par la population étudiante canadienne. À l'aide des prévisions fournies par le ministère des Finances du Canada et du poids démographique (27 %) utilisé pour estimer les transferts fédéraux par le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES), il a été déterminé que la communauté étudiante québécoise perdra 277 millions de dollars en 2020 dus à l'abolition du crédit d'impôt (tableau 5). Évidemment, 80 millions de dollars ont déjà été retournés à la communauté étudiante québécoise par le réinvestissement en AFE de 2017. Ce sont donc 197 millions de dollars qui manquent actuellement dans la poche des étudiantes et des étudiants du Québec.

¹² Gouvernement du Québec. *Budget du Québec 2016-2017 – Crédits des ministères et organismes*. (Québec : Gouvernement du Québec, 2016), https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/budget_depenses/16-17/creditsMinisteresOrganismes.pdf.

¹³ Gouvernement du Québec. *Budget du Québec 2017-2018 – Crédits des ministères et organismes*. (Québec : Gouvernement du Québec, 2017), https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/budget_depenses/17-18/creditsMinisteresOrganismes.pdf.

¹⁴ Gouvernement du Québec. *Budget de dépenses 2019-2020 – Crédits des ministères et organismes*. (Québec : Gouvernement du Québec, 2019), https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/budget_depenses/19-20/fr/3-Credits_ministeres_organismes.pdf.

Tableau 5. Estimation et projection du coût du crédit d'impôt pour études et du crédit d'impôt pour manuels pour l'ensemble du Canada et pour le Québec (poids démographique de 27 %) (millions de dollars)

| | Estimation | | | | Projection | | | | |
|-----------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|--------------------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2020 ¹⁵ |
| Crédit d'impôt pour études | 630 | 655 | 685 | 705 | 725 | 750 | 770 | 795 | |
| Crédit d'impôt pour manuels | 100 | 105 | 110 | 115 | 115 | 120 | 125 | 130 | |
| Total Canada | 730 | 760 | 795 | 820 | 840 | 870 | 895 | 925 | 1024 |
| Total Québec (27 %) | | | | | | | | 250 | 277 |

Source : Rapport sur les dépenses fiscales fédérales, ministère des Finances du Canada, 2016

Comme ces abolitions de crédit d'impôt viennent du gouvernement du Canada, il va de soi que celui-ci doit fournir les moyens financiers à la province du Québec pour qu'elle compense sa population étudiante postsecondaire. Tel que décrit précédemment, le gouvernement du Canada a transféré 185 millions de dollars de plus à la province du Québec en compensation pour l'année financière 2017-2018 que pour l'année 2015-2016 (tableau 3). Évidemment, de ce montant, 80 millions de dollars ont déjà été réinvestis en AFE, ce que signifie que le Québec dispose actuellement de 105 millions qui ne sont pas retournés aux étudiantes et aux étudiants de la province. De plus, comme le gouvernement du Canada réinvestira en moyenne 340 M\$/an pour les 5 prochaines années dans son programme de prêts aux étudiants et aux étudiantes, un transfert compensatoire sera aussi offert pour cette mesure. Si l'on considère toujours le poids démographique du Québec de 27 %, on parle d'environ 92 M\$/an supplémentaires qui devraient être transférés à la province à partir de 2020. La province disposera donc de 197 M\$ supplémentaire transféré du gouvernement du Canada

¹⁵ Les données pour 2020 ont été faites par l'UEQ et sont basées sur l'augmentation annuelle moyenne du coût des deux crédits d'impôts abolis au budget 2016, soit de 3,4 %/an. Elle permet d'estimer combien recevraient chaque année les populations étudiantes canadienne et québécoise si les crédits d'impôts avaient été maintenus.

pour redonner à la communauté étudiante du Québec, ce qui correspond exactement au montant manquant pour compenser financièrement la communauté étudiante québécoise pour la perte de ces deux crédits d'impôt.

Un tel montant permettrait plusieurs modifications majeures à l'AFE, notamment le rattrapage des dépenses admises. En effet, comme les dépenses admises de l'AFE, qui représentent l'estimation du coût de la vie aux études, n'ont pas été indexées pendant 8 ans, un manque reste à gagner¹⁶¹⁷. Selon un avis produit par l'UEQ en 2019, le coût de ce rattrapage serait de 177 M\$ et permettrait, par exemple, aux bénéficiaires de premier cycle de recevoir en moyenne 800 \$ de bourses de plus par année¹⁸.

Demande des associations nationales

Devant l'ampleur du manque à gagner, l'UEQ et la FECQ ont conjointement fait la demande du réinvestissement au cabinet du ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur : Jean-François Roberge. Ce dernier ainsi que son chef de l'époque, François Legault, aujourd'hui premier ministre de la Province, s'étaient déjà prononcés en faveur du réinvestissement en AFE du montant perdu par la communauté étudiante québécoise à cause de l'abolition des crédits d'impôt en 2016¹⁹. Le cabinet du ministre a dit s'être penché sur la question depuis le mois de novembre, mais tarde à se prononcer.

La FECQ et l'UEQ demande que les montants compensatoires reçus par le gouvernement du Québec pour palier l'abolition des crédits d'impôt retournent dans la poche des étudiants et des étudiantes : dans l'aide financière aux études. Les 197M\$ dont disposera le gouvernement du Québec en 2020 équivaldront à l'argent perdu en crédits d'impôt; c'est pourquoi ces sommes doivent être dirigées dans les prêts et bourses.

¹⁶ Tommy Chouinard, Loc. cit.

¹⁷ Union étudiante du Québec, *Modifications aux programmes d'aide financière aux études – Des proposition pour augmenter l'aide financière aux études*. 5 avril, 2019, <https://unionetudiante.ca/download/modifications-programme-daide-financiere-aux-etudes/>.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Assemblée nationale du Québec. Point de presse de M. François Legault, chef du deuxième groupe d'opposition, et M. Jean-François Roberge, porte-parole du deuxième groupe d'opposition en matière d'éducation, d'enseignement supérieur, de recherche et de science. (Québec : Assemblée nationale du Québec, 2016), <http://www.assnat.qc.ca/en/actualites-salle-presse/conferences-points-presse/ConferencePointPresse-33427.html>.