PROGRAMMES DE LA FONDATION CANADIENNE DES BOURSES DU MILLÉNAIRE

QUESTIONS, OPTIONS ET ORIENTATIONS SUGGÉRÉES

Rapport à la fondation

David C. Smith
21 décembre 1998

Les opinions exprimées dans ce rapport sont celles de l'auteur et ne correspondent pas nécessairement aux vues des membres et des administrateurs de la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire

TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE : le contexte 3
I. INTRODUCTION 5
1.1. Méthodologie 5
1.2 Processus de consultation 5

II. PRINCIPES DIRECTEURS CLÉS 7

III. BOURSES DU MILLÉNAIRE ET BOURSES DE MÉRITE EXCEPTIONNEL .. 8

IV. CRITÈRES DES BOURSES DU MILLÉNAIRE 9
1. Les besoins financiers comme critère prédominant 9
2. Recours aux critères d'évaluation des régimes provinciaux 10
3. Catégories particulières 12
4. Deux cibles : endettement des étudiants et besoins non comblés 14
5. Conjuguer mérite et besoin 16

V. ATTRIBUTION DES BOURSES DU MILLÉNAIRE 17
1. Définition du besoin et du mérite 17
2. Comment faire concorder bourses et ressources 18
Tableau 1
Inscriptions et nombre d'étudiants admissibles à l'aide financière, 1996-1997 19
Tableau 2
Répartition des Bénéficiaires du PCPE et des PAFE du Québec 21
3. Six questions clés relatives aux options 27
4. Une combinaison d'options de premier choix 29

VI. ATTRIBUTION DES BOURSES DE MÉRITE EXCEPTIONNEL 35
1. Définition des bourses de mérite exceptionnel 35
2. Centralisation ou décentralisation 35
3. Pour une approche mixte 37
Tableau 3
Inscriptions par province des étudiants du secondaire et de 12e année au Canada 39

VII. COÛTS DES ÉTUDES DANS D'AUTRES RÉGIONS ET PAYS 41
Tableau 4
Mobilité des bénéficaires d'un prêt du PCPE (1996-1997) 43

VIII. QUESTIONS RELATIVES À L'ADMISSIBILITÉ 44
1. Établissements admissibles 44
2. Admissibilité selon le statut de l'étudiant 46

IX. MISE EN ŒUVRE 48
1. Analyse des données et recherche 48
2. Renouvellement, mise en opération et élimination graduelle des bourses 48
3. Date de la mise en opération 49

X. RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS 49
ANNEXE 54

PRÉAMBULE :
le contexte

La création de la Fondation canadienne des bourses du millénaire est importante pour les étudiants et la société. La fin du XXe siècle se caractérise par une forte tendance à la croissance du savoir sous toutes les facettes de l'expérience humaine. À l'aube d'un siècle nouveau, la fondation peut aider un nombre considérable d'étudiants à s'inscrire dans cette tendance en vue d'en tirer profit. Elle peut de plus, par l'octroi de ses bourses, aider les Canadiens en tant que collectivité à relever les défis que pose l'expansion globale des activités tributaires du haut savoir et de l'enseignement supérieur.

La transmission et le développement des connaissances continuent de reposer en grande partie sur l'initiative individuelle, la forte influence des traditions et des valeurs familiales, le partage du savoir entre groupes d'homologues et les expériences du savoir sur le lieu de travail. De plus, en raison de l'essor d'un savoir toujours plus complexe, il est de plus en plus important d'avoir la chance de faire des études supérieures dans des établissements postsecondaires. Ainsi, les individus peuvent réaliser leur potentiel dans les domaines des arts, des sciences humaines, des sciences ou de la formation technique ou professionnelle. L'accès d'un nombre croissant de personnes à l'enseignement postsecondaire a des effets sur la vie économique, sociale, culturelle et politique du pays.

Selon des indicateurs généraux de performance, le Canada de cette fin de siècle marque des points dans le secteur de l'enseignement postsecondaire. Ainsi :

- les ressources financières consacrées à ce secteur sont relativement élevées. Le Canada se classe au premier rang des 29 pays de l'OCDE pour la part du Produit intérieur brut consacrée à l'enseignement postsecondaire, sous la forme de dépenses publiques et privées;
- en pourcentage, la participation à l'enseignement postsecondaire est relativement élevé. Pour le segment des 18-24 ans, le Canada se classe au premier rang des pays de l'OCDE.

Pourtant, tous les indicateurs ne sont pas aussi encourageants :

- Une étude économique récente (1998) de l'OCDE note que « le niveau d'instruction de la population canadienne est l'un des plus élevés des pays développés », mais souligne que 17 p. cent seulement de la population adulte entre 25 et 64 ans ayant une formation universitaire en 1995. Ce pourcentage se comparable favorablement avec la moyenne de l'OCDE (13 p. cent) mais est inférieur à celui des États-Unis (25 p. cent). Cependant, note le rapport, ce manque est compensé par la plus forte proportion de Canadiens adultes ayant une formation postsecondaire mais non universitaire, soit 30 p. cent, en regard de 8 p. cent pour les Américains.

Quelle que soit la façon de mesurer la performance, le secteur de l'enseignement supérieur est aux prises avec de graves problèmes :

- l'effort consenti pour l'accessibilité à l'éducation, au moment même où le gouvernement exerce des compressions budgétaires sévères, soulève des questions sur la qualité de l'éducation;
- les déplacements au niveau des sources de financement nécessitent des rajustements en profondeur. L'appui combiné des gouvernements provinciaux et fédéral au secteur de l'enseignement postsecondaire a diminué, passant de 79 p. cent en 1992-1993 à 73 p. cent en 1996-1997. Durant la même période, les frais de scolarité ont augmenté de 11 à 15 p. cent. La part des autres sources — essentiellement des dons et legs, des revenus de placements et des profits d'entreprises connexes — a augmenté de 10 à 12 p. cent. De plus, le financement privé a connu une hausse relative en raison de l'essor des collèges privés d'enseignement professionnel;
- les activités de recherche ont connu une augmentation importante au Canada mais d'autres pays, notamment les États-Unis, exercent une concurrence de plus en plus forte;
- le coût de l'enseignement postsecondaire et le niveau d'endettement des étudiants sont à la hausse. Entre 1982 et 1997, la moyenne provinciale des frais de scolarité du premier cycle universitaire en arts et en sciences a augmenté de 174 p. cent en dollars courants et de 82 p. cent en dollars constants. Les autres coûts afférents à l'enseignement supérieur, habituellement supérieurs aux frais de scolarité, sont aussi à la hausse. L'endettement qui en découle soulève des questions quant à la conformité des programmes d'aide aux étudiants. La dette moyenne des étudiants qui empruntent par le biais des programmes fédéraux et provinciaux serait, selon certaines sources, passée de 13 000 $ en 1991 à 25 000 $ en 1999.

Les bourses d'études canadiennes du millénaire (BECM) se veulent une réponse aux interrogations sur la conformité de l'aide aux étudiants qui sont motivés à faire des études supérieurs et qui en ont la capacité, mais qui sont en proie à de graves difficultés financières. L'initiative a soulevé des critiques, en partie parce que, selon certains, il faudrait faire de la conformité des subventions du secteur public une plus grande priorité. De plus, comme l'enseignement supérieur est au Canada du ressort des provinces, certains craignent que les BECM n'empiètent sur les prérogatives constitutionnelles de celles-ci.

Si important soit-il de tenir compte de ces critiques, le présent rapport prend pour acquises la loi fédérale créant la Fondation canadienne des bourses du millénaire et la dotation de 2,5 milliards $. Fondé sur des consultations informelles à travers le Canada, le rapport vise à établir les meilleurs programmes possibles d'aide aux étudiants dans le cadre de la loi.

I. INTRODUCTION

I.1 Méthodologie

Le présent rapport est soumis à la demande de M. Jean C. Monty, président du conseil d'administration de la Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire. Le mandat était ainsi défini : « Entreprendre des consultations informelles à travers le Canada avec les intervenants des milieux de l'enseignement postsecondaire et les autorités provinciales compétentes, en vue de rassembler des idées et des suggestions sur les questions de principe et les options qui seront utiles au président et au conseil d'administration de la fondation pour l'encadrement du programme et l'octroi des bourses. » Le projet a été entrepris en juillet 1998.

Les consultations se voulaient informelles et devaient porter sur le programme de la fondation. Elles étaient donc distinctes des consultations en vue de la nomination des membres et des administrateurs de la fondation. Les consultations devaient aussi être distinctes des négociations que devait entreprendre la fondation avec les autorités provinciales pour la mise en œuvre du programme. Ainsi, le rapport devait mettre l'accent sur les questions de principe et les options relevant de l'orientation générale du programme plutôt que sur les détails du futur programme.

I.2 Processus de consultation

Au début d'août 1998, des lettres ont été adressées aux dirigeants des universités, collèges, cégeps et collèges communautaires du Canada. Elles invitaient les destinataires à exprimer leur point de vue sur le programme et à transmettre l'invitation aux étudiants de ces établissements, aux recteurs, aux principaux et aux personnels familiers avec les politiques d'aide aux étudiants. Des lettres ont aussi été adressées aux dirigeants des fédérations et associations de l'enseignement postsecondaire au Canada, organismes qui représentent les étudiants, les corps enseignants, les personnels et les établissements.

Les lettres visaient à susciter des commentaires sur des questions clés soulevées par la loi créant les BECM et la fondation. Y étaient posées cinq questions inhérentes à la loi, qui stipule que les bourses seront attribuées à des étudiants qui ont besoin d'aide financière et qui font la preuve de leur mérite. Les destinataires avaient le loisir d'évoquer d'autres questions et de les commenter.

Voici les cinq questions :

1. « Comment doit-on évaluer les besoins ? Doit-on utiliser les critères provinciaux d'évaluation ? Des modifications sont-elles nécessaires dans le cas d'une bourse d'études du millénaire ?
2. D'après vous, comment faut-il traiter du mérite dans les conditions de la bourse d'études du millénaire et à quels mécanismes peut-on avoir recours pour l'y inclure ?

3. La fondation peut octroyer un montant représentant jusqu'à 5 p. cent de ses fonds annuels aux personnes qui font la preuve d'un mérite exceptionnel. Comment la fondation devrait-elle évaluer ce mérite chez les candidats ? Quels systèmes seraient nécessaires à l'évaluation de ce critère ?
4. Devrait-on envisager d'octroyer une partie des bourses d'études à des secteurs ou à des catégories d'étudiants en particulier ?
5. Quels sont les meilleurs moyens de s'assurer que la bourse d'études du millénaire soit transférable d'une province à l'autre ? »

Au début d'août 1998, une lettre a aussi été adressée à tous les sous-ministres associés au Conseil des ministres de l'éducation (Canada). Elle proposait de les rencontrer — ou toute autre personne de leur ministère par eux recommandée — pour discuter des questions de principe et des options relatives aux BECM.

Finalement, en plus de ces lettres (et compte tenu des contraintes de temps), des discussions ont eu lieu avec des personnes ou organismes désireux de donner leur opinion sur les BECM, que ce soit en personne, au téléphone ou par correspondance.

M. Brian G. Milton, directeur exécutif intérimaire de la fondation, a organisé des consultations avec cinq importants groupes d'affaires nationaux, ainsi qu'avec quatre groupes d'affaires du Québec.

Les réponses ont été impressionnantes, tant par leur nombre que par la profondeur des réflexions. Toutes les parties intéressées — étudiants, personnels, administrateurs, associations — ont répondu aux lettres, tout comme des chefs de file d'établissements publics et privés hors des milieux de l'enseignement postsecondaire. Toutes les provinces, y compris le Québec, y ont répondu, ainsi que les territoires. Au Québec, les réponses ont été relativement moins nombreuses parce qu'allusion était faite à une position commune découlant de la Coalition pour l'éducation. Est éloquent à cet égard cet extrait d'une lettre du président de la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec (CREPUQ) : « Vous soulignez à juste titre dans votre lettre le caractère délicat que revêt cette question au Québec, et vous faites également référence à la résolution qui a été adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale, le 14 mai 1998. Comme vous savez, la CREPUQ fait partie de la Coalition pour l'éducation qui, dans sa dernière prise de position publique du 22 mai dernier, reconnaissait que cette résolution constitue une base prometteuse pour dénouer l'impasse dans laquelle en étaient alors les négociations, tout en répondant aux objectifs des deux parties. Pour reprendre le texte de cette position, les principes qui sont mis de l'avant dans cette motion “ sont : a) garantir que le Québec recevra sa juste part; b) reconnaître au Québec la responsabilité de sélectionner les récipiendaires; c) pratiquer un mode de distribution qui évite tout chevauchement et assure au gouvernement fédéral la visibilité nécessaire”. »

Le présent rapport tente, en s'appuyant sur l'ensemble des consultations, d'examiner les principales questions de principe et possibilités d'action en vue de la mise en œuvre des programmes de la fondation.

II. PRINCIPES DIRECTEURS CLÉS

Quelques principes directeurs tout à fait pertinents au mandat de la fondation se sont révélés très utiles pour la collecte de l'information et le tamisage des options. Les trois suivants, que la fondation voudra peut-être considérer pour son information, se sont avérés particulièrement utiles.

Premièrement, la fondation doit aider les étudiants qui ont besoin d'aide financière et qui font la preuve de leur mérite à accéder aux études postsecondaires en s'endettant moins et en disposant d'un plus large éventail de lieux de formation.

La complexité des problèmes et de leurs solutions ne doit jamais faire oublier que l'objectif premier des BECM est d'aider les étudiants qui ont besoin d'aide financière et qui font la preuve de leur mérite. La loi qui crée les BECM et la fondation stipule : « Dans le but d'améliorer l'accès à l'éducation de niveau postsecondaire et de permettre ainsi aux Canadiens d'acquérir des connaissances et compétences nécessitées par une économie et une société en évolution, la fondation a pour mission d'accorder des bourses d'études à des étudiants qui ont besoin d'aide financière et qui font la preuve de leur mérite. » (*Loi d'exécution du budget de 1998*, partie I). Le projet de loi a été soumis au moment où l'endettement des étudiants causait des inquiétudes grandissantes et où s'affirmait la prise de conscience de l'importance pour l'individu et la société de développer des connaissances et des compétences de plus en plus spécialisées.

L'appui financier tient également compte du lieu de formation. Comme le dit la loi : « ... la fondation tient notamment compte du fait que la personne aura à débourser des frais supplémentaires parce que : a) soit elle fréquentera un établissement admissible situé hors de sa région ou province de résidence habituelle; b) soit elle poursuivra ses études, dans le cadre d'un établissement admissible, à l'extérieur du Canada pour une durée limitée. »

Deuxièmement, la fondation doit s'appliquer à compléter, et non à chevaucher, les régimes provinciaux d'aide financière aux étudiants et à éviter des processus administratifs complexes et onéreux.

La loi stipule : « La fondation doit, dans la mesure du possible, octroyer des bourses d'études de manière à compléter les programmes provinciaux d'aide financière aux étudiants et à éviter la duplication de leurs processus d'application. » Des efforts devraient être déployés pour intégrer les BECM aux divers régimes d'aide financière existants, en minimisant les frais d'administration et en facilitant l'accès aux programmes d'aide.

La lettre de l'Association canadienne des responsables de l'aide financière aux étudiants (ACRAFE) insiste sur ce point :
« L'expérience de l'ACRAFE montre que plus l'aide financière et l'octroi des bourses comportent d'éléments, plus le processus devient compliqué et décousu. Il en résulte que les étudiants ne comprennent pas ou n'apprécient pas à leur juste valeur l'objectif du programme. C'est pourquoi

nous insistons pour que la simplicité soit l'une des forces des BECM. L'accès à l'enseignement postsecondaire pour tous les citoyens canadiens ayant des aptitudes s'en trouvera augmenté. »

Troisièmement, la fondation doit concevoir ses programmes de façon juste et équitable, y compris en tenant compte des divers régions et types d'établissements postsecondaires.

Ce principe est clairement exprimé dans la loi : « La fondation accorde les bourses de façon juste et équitable. » L'expression “juste et équitable” peut être sujette à interprétation, mais il faut comprendre ici que les critères d'attribution des bourses doivent être clairement établis et appliqués de façon uniforme à toutes les personnes qui y satisfont. La fondation devra se montrer attentive aux inquiétudes relatives à la “juste” attribution des bourses en tenant compte des zones géographiques, des types d'études postsecondaires et d'autres caractéristiques des candidats.

D'autres principes pourraient être mis de l'avant, par exemple le maintien d'une souplesse suffisante dans la mise au point des programmes de la fondation, en vue d'y intégrer ensuite des idées et leçons nouvelles, tirées de l'expérience. Cependant, aux yeux des répondants et de la loi, les trois principes ci-dessus énumérés sont particulièrement importants.

III. BOURSES DU MILLÉNAIRE ET BOURSES DE MÉRITE EXCEPTIONNEL

En vertu de la loi, la fondation peut octroyer deux types de bourses.

Le premier type, ci-après appelé bourse du millénaire, est ainsi décrit à l'article 27 (1) de la *Loi d'exécution du budget de 1998* « Sous réserve du paragraphe (2), la fondation ne peut octroyer sur ses fonds une bourse d'études qu'à une personne qui :
a) est citoyen canadien ou résident permanent au sens de la *Loi sur l'immigration*;
b) est inscrite à un établissement admissible à temps plein ou à temps partiel;
c) y poursuit des études en vue d'obtenir un grade, un diplôme ou un certificat de premier cycle universitaire ou de niveau inférieur;
d) a besoin d'aide financière et fait la preuve de son mérite. »

Le deuxième type, ci-après appelé bourse de mérite exceptionnel, est ainsi décrit à l'article 27 (2) « La fondation peut, pendant l'année, octroyer sur ses fonds un montant représentant jusqu'à 5 p. cent du montant à octroyer en bourses d'études pour cette année, à des personnes qui remplissent les conditions énoncées aux alinéas (1)a) à e) et qui font la preuve d'un mérite exceptionnel, sans toutefois qu'elles aient besoin d'aide financière. »

Selon le libellé de la loi précitée, la fondation peut, dans l'année, décider de consacrer entre 0 et 5 p. cent de ses fonds à des bourses de mérite exceptionnel. Certains répondants ont suggéré que, vu l'ampleur des besoins financiers, aucune bourse de mérite exceptionnel ne devrait être octroyée, la fondation devant se concentrer sur les bourses du millénaire. Cependant, la plupart

des répondants se dont dits favorables à la limite de 5 p. cent pour les bourses de mérite exceptionnel. Certains ont insisté pour que le terme “mérite” soit pris dans son acception large pour inclure, outre le rendement scolaire, l'engagement communautaire et le leadership. Ce point de vue sera examiné dans un autre chapitre.

Orientation suggérée : Il est suggéré de créer deux types de bourses. Au moins 95 p. cent du montant total des octrois seraient consacrés aux bourses du millénaire, et le reste aux bourses de mérite exceptionnel.

IV. CRITÈRES DES BOURSES DU MILLÉNAIRE

IV.1 Les besoins financiers comme critère prédominant

Le message des personnes consultées est clair : les besoins financiers doivent être le critère prédominant dans l'octroi d'au moins 95 p. cent des bourses.

Les étudiants ont été clairs à ce sujet. L'Alliance canadienne des associations étudiantes (ACAE) a déclaré : « L'ACAE est parfaitement d'accord avec le fait que les BECM soient basées sur les besoins. »

La Fédération canadienne des étudiantes et étudiants est allée plus loin : « La Fédération s'oppose à la mise en œuvre de la Fondation canadienne des bourses du millénaire à moins que le système ne soit géré publiquement et les bourses attribuées sur la seule base des besoins. » Dans la même veine, la Fédération étudiante universitaire du Québec (FEUQ) affirme : « Pour la FEUQ, les conditions d'attribution ne doivent reposer que sur la base du besoin. »

Les responsables de l'aide financière aux étudiants dans les universités et les collèges sont du même avis. L'Association canadienne des responsables de l'aide financière aux étudiants (ACRAFE) écrit : « ... nous recommandons que les besoins financiers soient le pivot du programme des bourses d'étude du millénaire. »

Les associations des présidents des établissements postsecondaires sont également clairs à cet égard. L'Association des universités et collèges du Canada (AUCC) affirme :
« L'AUCC a constamment affirmé que l'affectation des bourses d'étude du millénaire devrait largement reposer sur le besoin financier. »

De son côté, l'Association canadienne des collèges communautaires (ACCC) déclare : « L'aide financière aux étudiants est la force vitale de leur accès au collège. »

Dans leurs réponses, les divers groupes d'intervenants se disent profondément inquiets de constater que plusieurs étudiants trouvent prohibitifs les coûts qui leur interdisent les études

postsecondaires. Ils ne s'opposent pas au principe de l'accessibilité en soi mais estiment qu'il faut renforcer le système de financement de base des établissements, quitte à subir des pressions encore plus fortes pour dispenser un enseignement de qualité.

Orientation suggérée : La preuve du besoin d'aide financière est le critère prédominant dans l'octroi des bourses du millénaire.

IV.2 Recours aux critères d'évaluation des régimes provinciaux

La plupart des provinces et le territoire du Yukon administrent les critères fédéraux du Programme canadien de prêts aux étudiants (PCPE). Le Québec et les Territoires du Nord-Ouest, qui ne participent pas au PCPE, reçoivent des paiements compensatoires, selon une entente avec le gouvernement fédéral. Des progrès importants ont été réalisés pour l'harmonisation des critères du PCPE avec ceux des agences provinciales de prêts aux étudiants. Ce processus d'harmonisation intègre les critères du Québec et des Territoires du Nord-Ouest. Son objectif est de simplifier le mode d'attribution et de remboursement des prêts, une méthode d'évaluation unique s'appliquant aux prêts provinciaux et fédéraux. Il semble y avoir une tendance forte en faveur de la poursuite du processus d'harmonisation.

Les personnes et organismes consultés ont pour la plupart exprimé le vœu que la fondation recoure au mécanisme actuel d'évaluation des besoins, si imparfait soit-il, plutôt que d'en créer un nouveau. Le Conseil de l'enseignement supérieur de la Colombie-Britannique écrit : « En Colombie-Britannique comme dans toutes les autres provinces, les critères provinciaux d'évaluation des besoins sont basés sur les critères fédéraux. Ces critères sont en général convenables et suffisants. *Point n'est besoin de créer un modèle distinct de critères d'évaluation des besoins*. »

Même si le recours aux critères en vigueur reçoit un large appui, il reste que des réformes sont nécessaires, réformes que devrait encourager la fondation, selon certains répondants. Par exemple, l'Association des parlementaires étudiants des collèges communautaires de l'Ontario (APECCO) réclame la poursuite du processus d'harmonisation : « Nos recherches à ce jour montrent que l'harmonisation des prêts fédéraux et provinciaux à travers le Canada n'a pas été uniforme. D'une province à l'autre, les niveaux de revenus en période d'études, les programmes de remboursement de la dette et les échéanciers de remboursement de l'intérêt diffèrent. Certaines provinces ont décentralisé l'administration du programme et d'autres l'ont centralisée. »

Il ressort clairement de discussions avec l'Alliance canadienne des associations étudiantes qu'il est très important de poursuivre la réforme des critères d'évaluation. L'ACAE est d'ailleurs en train de mettre au point un modèle. Dans le même temps, cependant, elle reconnaît que la fondation doit aller de l'avant en se basant sur le mécanisme actuel d'évaluation des besoins.

Les consultations ont souvent mis au jour des inquiétudes à propos de deux sujets : les critères régissant les contributions parentales et les limites imposées aux revenus additionnels des bénéficiaires d'une aide financière. Dans le premier cas, référence est faite aux règles qui régissent l'évaluation des contributions que les parents sont censés faire et qui s'appliquent, qu'ils les fassent ou pas. Dans l'autre cas, référence est faite aux limites imposées à des revenus supplémentaires (600 $ est la limite la plus courante), au-delà desquelles un étudiant peut voir son aide financière réduite jusqu'à 80 p. cent.

Il importe de noter que la méthodologie d'évaluation des besoins fait l'objet d'une révision continue. Un rapport de DRHC, daté d'avril 1998 et intitulé “Garantir l'égalité des chances : accès à l'enseignement postsecondaire”, affirme: « Un examen fédéral-provincial exhaustif des mécanismes d'évaluation des besoins a été entrepris au début de 1997 afin (1) de déterminer si la méthodologie d'évaluation des besoins permet d'obtenir une évaluation juste et équitable des besoins des étudiants et (2) de voir comment les provinces administrent le processus. Une fois l'examen terminé, le gouvernement du Canada entreprendra des discussions avec les provinces participantes et les intervenants en vue de cibler et de mettre en œuvre les recommandations pour lesquelles il y a un consensus général. Les changements en évaluation des besoins devraient avoir lieu au plus tard en août 1999. »

Un certain nombre de répondants ont soulevé une question particulière, à savoir permettre aux étudiants d'établir leurs besoins financiers en se basant sur les critères actuels d'évaluation, mais sans devoir être bénéficiaires du Programme canadien de prêts aux étudiants ou d'un programme provincial de prêts. Ainsi, l'Alliance canadienne des associations étudiantes (ACAE) affirme :
« En conséquence, l'ACAE recommande que les étudiants qui ont encouru des dettes par le biais d'autres mesures soient admissibles aux BECM, qui sont basées sur les besoins, de la même façon que les personnes bénéficiaires du PCPE et d'un programme provincial de prêts. »

L'Association canadienne des collèges communautaires (ACCC) abonde dans le même sens :
« Nous avons suggéré que le Programme des bourses d'études canadiennes du millénaire établisse un mécanisme d'évaluation des besoins pour un étudiant qui fait la preuve de ses besoins mais sans être bénéficiaire du Programme canadien de prêts aux étudiants. »

L'argument de base veut que les candidats doivent satisfaire aux critères d'évaluation en vigueur mais qu'ils ne soient pas requis d'être bénéficiaires du Programme canadien de prêts aux étudiants ou d'un programme provincial de prêts. En revanche, des responsables expérimentés de l'aide financière aux étudiants recommandent la prudence à cet égard pour éviter la montée en flèche des frais d'administration et des changements importants dans les responsabilités parentales.

Quels que soient les changements à venir, l'Association canadienne des responsables de l'aide financière aux étudiants (ACRAFE) insiste sur ce principe de base : « Coordonner l'octroi des BECM avec les processus provinciaux existants est un principe extrêmement important pour la conduite du programme. »

Orientation suggérée : L'évaluation des besoins d'aide financière devrait s'appuyer en premier lieu sur les critères régissant les programmes provinciaux, même si leur imperfection est source d'inquiétude. Un processus de révision et d'harmonisation est en cours, que la fondation aurait intérêt à suivre. De plus, la fondation devrait, en toute prudence et à la lumière des mécanismes actuels d'évaluation, examiner la possibilité d'établir les besoins financiers sans que le candidat soit bénéficiaire du Programme canadien de prêts aux étudiants ou d'un programme provincial de prêts.

IV.3 Catégories particulières

L'une des questions posées dans la lettre aux personnes et organismes consultés avait trait à la possibilité de considérer d'autres critères pour l'octroi d'une partie du montant des bourses à certains secteurs ou à certaines catégories d'étudiants. Les réponses ont fait ressortir deux catégories principales :

a) les groupes défavorisés qui ont des besoins financiers particuliers;
b) certains secteurs de formation qui, particulièrement importants pour le développement économique, ont besoin d'un appui spécial.

a) Groupes défavorisés

En général, les répondants ont négligé d'identifier les catégories particulières d'étudiants défavorisés ayant besoin d'une aide supplémentaire des BECM, mais dont les besoins échappent aux critères d'évaluation en vigueur. Il ne faut pas interpréter cette réaction comme un signe de désintérêt envers le bien-fondé de l'appui à ces groupes. Au contraire, il a souvent été question des besoins des étudiants handicapés, des étudiants adultes, des étudiants autochtones et des chefs de famille monoparentale. Mais certains intervenants ont noté que des programmes distincts sont disponibles pour ces groupes et que c'est par leur biais que l'aide financière devrait continuer à leur parvenir. Par exemple, les Subventions canadiennes pour études (SCE), d'une valeur de 3 000 $, programme dévoilé au début de 1998 en même temps que celui des bourses du millénaire, doivent « accorder une aide financière aux étudiants ayant des enfants ou des personnes à charge et dont les besoins financiers ne sont pas comblés par les bourses d'études et les prêts étudiants ».

La lettre de l'université York résume bien le syndrome “mieux vaut pas mais si vous le faites”. L'université s'oppose à ce que les BECM s'adressent à des catégories spéciales d'étudiants. Cependant, si cette approche était adoptée, elle recommande que soient créées trois catégories d'étudiants : les apprenants handicapés, les artistes méritants et les étudiants en détresse en raison de l'éclatement de la famille, de la discrimination raciale et ethnique, etc.

Dans sa lettre, l'Association canadienne des responsables de l'aide financière aux étudiants (ACRAFE) note que des améliorations aux programmes de bourses basés sur le besoin aideraient tout particulièrement certains groupes défavorisés : « Certaines catégories d'étudiants ne peuvent pas avoir les titres de compétences traditionnellement associés au mérite. Les *étudiants adultes*, qui n'ont pas fait la preuve de leur mérite scolaire à leur entrée dans un programme d'études

postsecondaires, forment l'un de ces groupes. Si le besoin est effectivement la condition principale d'admissibilité aux BECM, ces étudiants, dont les besoins financiers sont élevés, devraient être admissibles. »

(b) Secteurs de formation particuliers

Les répondants, en premier lieu ceux du monde des affaires, verraient d'un bon œil que la fondation reconnaisse certains secteurs de formation dans l'octroi de ses bourses. Leurs arguments ont trait notamment à la compétitivité internationale et à la croissance économique d'une main-d'œuvre plus éduquée et spécialisée, comme celles des secteurs de la science appliquée et de la technique. On a cité en exemple le Programme canadien des bourses, entre 1988 et 1996. Ce programme visait à encourager l'étude des sciences naturelles, de l'ingénierie et de la technologie. Il voulait aussi corriger la sous-représentation des femmes dans le domaine des sciences. En pratique, les bourses ont été attribuées à parts quasi égales entre hommes et femmes.

Plusieurs appels à la prudence ont aussi été lancés. Ainsi, on a noté l'échec dans le passé des prédictions sur les besoins sociétaux en terme d'emploi. On a évoqué le danger de sous-estimer les contributions à la société d'individus très bien formés mais qui œuvrent dans des secteurs considérés pour l'heure comme peu intéressants pour l'emploi. On a aussi avancé que des forces compensatoires se manifestaient, qui donnent à la main-d'œuvre une faculté d'adaptation aux variations de la demande. Comme pour les groupes défavorisés, le fait que la fondation dispose de fonds limités a peut-être été l'argument le plus fort à l'encontre de l'octroi de bourses à des secteurs particuliers de formation. La fondation devrait, a-t-on dit, s'en tenir aux critères de base établis par la loi, en évitant de s'attaquer à des problèmes d'ordre social et économique plus larges. D'autres programmes devraient être mis au point pour traiter de ces questions particulières.

En réponse aux questions soulevées par ces deux catégories particulières de besoins, la fondation voudra peut-être établir deux fonds spéciaux soutenus par des dons privés. En vertu de la loi, « la fondation peut accepter les dons d'argent » mais il est précisé qu' « il lui est interdit d'accepter tout don d'argent effectué à la condition qu'elle utilise les sommes, ou le revenu en découlant, à une fin incompatible avec sa mission ». Cet alinéa a suscité l'inquiétude de l'Association des universités et collèges du Canada et d'autres établissements postsecondaires. Selon eux, il risque de provoquer une surenchère entre les universités et les collèges sur le plan de la collecte de fonds. D'autres, cependant, croient que l'appui général aux étudiants et au secteur postsecondaire pourrait s'en trouver renforcé.

Le Programme canadien des bourses d'études, lancé en 1988 et dont l'élimination graduelle a commencé en 1995, comprenait une catégorie spéciale de bourses d'entreprises soutenues par le secteur de l'industrie. Pour être commanditaire, il fallait octroyer au moins dix bourses de 1 000 $ par année pendant trois ans. Une douzaine de ces bourses spéciales d'entreprises ont été accordées. Elles s'adressaient à des secteurs variés tels la science, l'ingénierie et la technologie. Cette approche a été favorablement accueillie.

Orientation suggérée : Des arguments solides ont été avancés en faveur de la reconnaissance de catégories particulières d'étudiants défavorisés, dont les besoins financiers ne sont pas prévus par les mécanismes d'évaluation en vigueur. Des arguments solides ont aussi été avancés en faveur de la reconnaissance de catégories particulières d'étudiants, dans des secteurs jugés importants pour les besoins futurs en main-d'œuvre. En revanche, plusieurs répondants ont souligné le danger de segmenter ainsi les BECM. La fondation devrait peut-être éviter une telle segmentation et s'en tenir à deux types principaux de bourses. Néanmoins, elle pourrait considérer d'appuyer ces catégories particulières par le biais de dons d'argent du secteur privé, sans entrer en concurrence directe avec les établissements postsecondaires en matière de collectes de fonds. Dans le passé, les bourses spéciales d'entreprises du Programme canadien des bourses ont fourni un exemple de cette approche.

IV.4 Deux cibles : endettement des étudiants et besoins non comblés

Les répondants estiment que les bourses du millénaire doivent être ciblées sur la réduction de la dette des étudiants et des besoins non comblés.

La dette moyenne des étudiants s'est accrue en raison de la hausse des frais de scolarité et parce qu'une grande partie de l'aide aux étudiants prend la forme de prêts plutôt que de subventions. Même si, fait étonnant, la mesure du niveau d'endettement des étudiants soulève incertitude et controverse, il est clair, d'après les données disponibles, que l'endettement a considérablement augmenté durant la dernière décennie. Le récent rapport de DRHC, cité plus tôt et intitulé “Garantir l'égalité des chances : accès à l'enseignement postsecondaire”, conclut : « Entre 1990 et 1997, la dette moyenne d'un diplômé bénéficiaire d'un prêt accordé dans le cadre du Programme canadien de prêts aux étudiants est passée de 9 000 $ à 13 000 $. La dette moyenne des prêts accordés par les gouvernements fédéral et provinciaux sera d'environ 25 000 $ en 1998-1999. »

Un intervenant de l'Alberta a écrit une lettre pour clarifier la portée de ces chiffres, une fois inclus les programmes provinciaux de réduction de la dette : « La chiffre de 25 000 $... est une approximation raisonnable du montant moyen d'un prêt étudiant sur quatre ans. Si l'on tient compte des bénéfices des programmes provinciaux de réduction de la dette, la moyenne nationale nette de la dette des diplômés est plus près de 17 500 $. »

L'intervenant de l'Alberta a fourni d'autres explications :

- Le chiffre net de 17 500 $ s'applique à un programme de quatre ans. Le chiffre net correspondant pour un programme de deux ans est de 10 500 $;
- « l'endettement des étudiants, qui a considérablement augmenté ces dernières années, continue sur sa lancée car le nombre des diplômés est à la hausse, au moment où les frais de scolarité grimpent rapidement. Par exemple, compte tenu des limites actuelles sur les prêts, un étudiant très nécessiteux pourrait emprunter jusqu'à 40 000 $ sur quatre ans »;
- la dette moyenne nette varie entre 12 000 $ et 23 000 $ selon la province.

Les répondants ont laissé un message clair : les bourses de la fondation doivent contribuer à réduire le niveau de dépendance aux prêts, c'est-à-dire fournir l'occasion de remplacer les prêts par un nombre plus grand de subventions. Cependant, ils se sont dits inquiets de constater que le nombre total de prêts et de subventions est souvent insuffisant et qu'il existe un “besoin non comblé” qui restreint l'accès aux études postsecondaires. Sur la foi de cet argument, on peut se demander si l'on ne devrait pas structurer le programme des bourses du millénaire de façon à hausser la limite maximale des prêts et des subventions. Cet argument a été par exemple défendu avec vigueur par le conseil d'administration de l'Association canadienne des responsables de l'aide financière aux étudiants. Sans se laisser entraîner, en raison de la nature de son mandat, dans des débats de politique sociale, la fondation doit néanmoins être consciente de l'effet que pourrait avoir un double modèle de critères sur l'endettement des étudiants et les besoins non comblés.

Quel est l'ampleur du problème des besoins non comblés ? Selon des données du Programme canadien de prêts aux étudiants pour l'année de prêt 1995-1996, un total de 100 578 bénéficiaires du PCPE (30,6 p. cent) avaient des besoins non comblés. Si l'on soustrait les étudiants en maîtrise et au doctorat, qui ne sont pas admissibles aux bourses du millénaire, le total baisse à 95 082 (30,1 p. cent). La question des besoins non comblés est moins sérieuse dans certaines provinces, comme le Québec.

La proportion des étudiants ayant des besoins non comblés est relativement plus grande dans les collèges privés d'enseignement professionnel, où les frais de scolarité sont plus élevés. Ainsi, après avoir soustrait des totaux les étudiants de deuxième ou de troisième cycle, les étudiants des collèges privés d'enseignement professionnel comptaient pour 17,4 p. cent des bénéficiaires du Programme canadien de prêts aux étudiants en 1995-1996 et pour 26,7 p. cent des étudiants avec des besoins non comblés. En revanche, les étudiants fréquentant des collèges communautaires publics représentaient 36,0 p. cent des bénéficiaires du PCPE et 28.2 p. cent des étudiants avec des besoins non comblés.

D'autres groupes particuliers tendent à avoir des besoins non comblés relativement plus élevés, par exemple les chefs de famille monoparentale, dont les besoins financiers sont partiellement satisfaits par Subventions canadiennes pour études. En fait, certains répondants ont suggéré que la meilleure approche était celle des politiques ciblées; d'autres ont proposé d'augmenter le plafond du Programme canadien des prêts aux étudiants et des régimes provinciaux.

Orientation suggérée : Les bourses du millénaire, en offrant un type de subventions qui remplace les prêts au moins en partie, doivent aider les étudiants à financer leurs études tout en s'endettant moins. Les bourses peuvent aussi contribuer à alléger les besoins non comblés. Cependant, elles ne doivent pas entrer en conflit avec d'autres programmes, comme Subventions canadiennes pour études, qui viennent en aide aux groupes particulièrement nécessiteux.

IV.5 Conjuguer mérite et besoin

La loi stipule que « la fondation a pour mission d'accorder des bourses d'études à des étudiants qui ont besoin d'aide financière et qui font la preuve de leur mérite ».

Il ressort des consultations que trois chemins de solution s'offrent pour conjuguer mérite et besoin :

i. Le premier consiste à exiger une norme de rendement scolaire spécifique et commune. Par exemple, tous les candidats devraient avoir au moins une moyenne B ou une moyenne minimale de points (établie à partir de la moyenne de la classe) ou se classer parmi les premiers “x” p. cent de leur classe. Il est déjà difficile de normaliser de telles mesures dans un seul établissement postsecondaire d'importance. Le problème s'amplifie quand il s'agit de comparer des centaines de milliers d'étudiants dans des établissements de divers types. Il n'existe pas une norme canadienne de rendement scolaire commune sur laquelle s'appuyer. En conséquence, ce chemin de solution n'a été qu'occasionnellement proposé par les répondants.

ii. Le deuxième chemin de solution consiste à effectuer une attribution des bourses au prorata dans tous les établissements postsecondaires et d'inviter chaque établissement à évaluer le rendement scolaire de ses étudiants de façon à ce que la liste de ses étudiants ayant satisfait aux critères d'évaluation des besoins soit conforme au quota assigné à l'établissement.

   Plusieurs répondants ont favorisé ce chemin. Le Programme canadien des bourses recourait à une variante de cette solution, bien que le programme fût beaucoup plus petit et non basé sur le besoin. L'avantage, c'est que le rendement scolaire est déterminé par l'établissement, qui est certes le mieux placé pour ce faire. Mais il y a un inconvénient : l'attribution au prorata risque de ne pas tenir compte des différences entre les établissements dans la distribution des besoins. Par exemple, si toutes les institutions se voient assigner un quota basé sur le nombre relatif des inscriptions, on présume alors que les besoins financiers sont distribués conformément au nombre des inscriptions. Il serait alors nécessaire de recourir à une formule plus compliquée qui refléterait les différences dans l'évaluation relative des besoins.

iii. Le troisième chemin de solution consiste à accepter les conditions d'admissibilité de l'établissement et l'achèvement d'un programme d'études comme preuves suffisantes du droit d'accès aux bourses du millénaire.

L'Association canadienne des responsables de l'aide financière aux étudiants a endossé cette démarche :

« L'ACRAFE recommande que le mérite soit déterminé par un seuil de rendement scolaire qui consiste à remplir les conditions d'admissibilité à un programme de formation postsecondaire et à l'achever. »

La majorité des répondants ont appuyé ce chemin de solution. Des variantes ont été proposées dont celle-ci : compléter avec succès un programme d'études (au moins deux trimestres ou 34 semaines) avant de recevoir le plein montant de la bourse ou avant que ne commence la période d'admissibilité. Ce chemin de solution a des avantages évidents : simplicité, objectivité et frais d'administration peu élevés.

Orientation suggérée : Plusieurs chemins de solution ont été proposés pour conjuguer mérite et besoin. L'un, basé sur une attribution des bourses au prorata, l'établissement étant responsable du processus de sélection, a reçu un accueil favorable. Mais la solution la plus avantageuse consiste peut-être à baser l'attribution des bourses, d'une part, sur les conditions d'admission à un établissement postsecondaire et, d'autre part, sur la preuve de l'achèvement d'un programme d'études spécifique.

V. ATTRIBUTION DES BOURSES DU MILLÉNAIRE

Cette section envisage diverses options pour l'attribution des bourses de mérite en s'appuyant sur les critères discutés dans la section IV.

V.1 Définition du besoin et du mérite

Il est présumé que les besoins financiers sont mesurés à l'aune des critères provinciaux d'évaluation. Le niveau minimal requis pour qu'il y ait besoin — ci-après appelé le seuil — sera examiné plus tard dans cette section.

Il est présumé que le terme “mérite” réfère au rendement scolaire qui comprend la conformité aux normes d'admission et l'achèvement d'un programme d'études dans un établissement postsecondaire. D'autres options pourraient être envisagées qui incluraient d'autres aspects du mérite (il en sera question dans la section VI sous l'intitulé “Attribution des bourses de mérite exceptionnel”). L'admission à un établissement postsecondaire admissible est la norme minimale du rendement scolaire. Des rajustements à cette norme seront examinés plus bas.

V.2 Comment faire concorder bourses et ressources

Le tableau 1 fournit des données sur l'inscription au secteur postsecondaire et le nombre d'étudiants admissibles à l'aide financière en vertu du Programme canadien de prêts aux étudiants et des Programmes d'aide financière aux étudiants du Québec. Se basant sur les définitions de Statistiques Canada, cette information inclut la population étudiante postsecondaire de tous les collèges, cégeps et universités, sauf les étudiants de deuxième et de troisième cycle, non admissibles au terme de la loi créant les BECM. Elle inclut également les étudiants des établissements publics et privés d'enseignement professionnel dont les besoins ont été évalués. Comme il est indiqué au bas de la colonne de droite, les besoins de 525 172 étudiants ont été évalués en 1996-1997.

TABLEAU 1

Inscriptions et nombre d'étudiants admissibles à l'aide financière, 1996-1997						
SECTEUR	INSCRIPTION			AIDE AUX ÉTUDIANTS		
	Temps plein	Temps partiel	Total	PCPE	Québec	Total
Niveau collégial - Postsecondaire	395 326	153 736	549 062	86 313	66 185	152 498
Niveau universitaire - Postsecondaire	498 036	214 922	712 958	170 271	59 793	230 064
Total “EPS de base” (Définition Statistiques Canada)	893 362	368 658	1 262 020	256 584	125 978	382 562
Collèges publics professionnels Non EPS selon Stat. Canada	298 800	nd	298 800	46 313	19 540	65 853
Collèges privés professionnels Non EPS selon Stat. Canada	200 000	nd	200 000	68 652	8 105	76 757
TOTAL	1 392 162	368 658	1 760 820	371 549	153 623	525 172

Sources :

Données sur les inscriptions (sauf collèges privés d'enseignement professionnel) : Statistiques Canada (série 1996-1997)

Données sur les inscriptions - collèges privés d'enseignement technique et professionnel : Association nationale des collèges carrières (approximatif)

Données du PCPE : Programme canadien de prêts aux étudiants (série 1996-1997)

Données des PAFE : Gouvernement du Québec, données du ministère de l'Éducation (série 1996-1997, selon les données de l'aide aux étudiants)

Le nombre total d'inscriptions réfère aux étudiants dont les besoins ont été évalués et approuvés par le PCPE, même si 10 p. cent d'entre eux ne donnent pas suite. Le total net sera aussi modifié par les modalités des BECM et par les changements dans la population étudiante au moment de l'octroi des premières bourses en l'an 2000.

Quel que soit le nombre précis d'étudiants admissibles et dont le besoin d'aide financière sera déterminé par les mécanismes d'évaluation des besoins, il est clair que la fondation aura fort à faire pour faire concorder les dépenses occasionnées par les bourses avec les ressources financières disponibles. Si la valeur moyenne d'une bourse est de 3 000 $, la fondation ne pourra attribuer que 95 000 bourses chaque année. Quatre grandes options s'offrent pour la concordance des dépenses et des ressources.

Voici ces quatre options :

Option A : Hausser le seuil des besoins financiers
Option B : Abaisser la valeur moyenne des bourses
Option C : Renforcer les critères du rendement scolaire
Option D : Répartir les bourses par province/région ou par établissement

Chacune de ces options, ainsi que quelques sous-options, seront envisagées avant d'examiner la possibilité de combinaisons.

Option A : Hausser le seuil des besoins financiers

Selon l'option A, la valeur de la bourse est de 3 000 $ et le seuil des besoins financiers est haussé jusqu'à ce que 95 000 candidats environ le dépassent. La bourse du millénaire est comparable à une subvention. Un premier versement pourrait être effectué au moment de l'inscription pour payer entre autres les frais de scolarité, et le second après l'achèvement d'un programme d'études de deux trimestres ou huit mois. Le second versement pourrait être fait directement à l'étudiant, mais il pourrait ne pas être imposable s'il est effectué à l'agence prêteuse. De plus, il serait alors moins vraisemblable que les provinces considèrent le versement comme un revenu en période d'études sujet à un déplacement.

À quel niveau placer le seuil des besoins financiers ? Si l'on inclut les allocations pour les étudiants du Québec, le seuil, selon les estimations, est élevé. En l'année de prêt 1996-1997, le seuil des besoins aurait été fixé à plus de 10 000 $. En d'autres termes, seuls les étudiants dont les besoins auraient été évalués à plus de 10 000 $ seraient admissibles à une bourse. Ce seuil, selon toute vraisemblance, a augmenté au cours des années suivantes. Imprécis, les calculs doivent être considérés avec prudence, mais ils donnent une approximation de la moyenne du seuil national, si l'option A est retenue.

Quelles sont les caractéristiques des étudiants qui dépassent le seuil ? Le tableau 2 fournit des données pour 1996-1997, basées sur la répartition des bénéficiaires par type d'établissements postsecondaires. La colonne de gauche indique la répartition de l'ensemble de la population

étudiante évaluée en vertu du Programme canadien de prêts aux étudiants. La colonne de droite indique la répartition des seuls étudiants dont les besoins ont été évalués à plus de 10 000 $.

Sur la foi de ces données, il apparaît que faire passer le seuil des besoins financiers à un niveau supérieur favoriserait quelque peu les collèges d'enseignement professionnel. Leurs étudiants ne comptaient que pour 13,7 p. cent de la population étudiante évaluée par le PCPE et les PAFE du Québec, mais ils représenteraient 38,4 p. cent de cette population si le seuil était fixé à 10 000 $. En revanche, les collèges publics comptaient pour 39,5 p. cent de la population étudiante évaluée par le PCPE et les PAFE du Québec, mais pour 24,7 p. cent seulement des étudiants dont le besoin a été évalué à plus de 10 000 $. Les frais de scolarité plus élevés dans les collèges privés expliquent en bonne partie la différence entre collèges privés et publics. L'option A soulève la question de limiter ou d'exclure le calcul des frais de scolarité pour l'évaluation des besoins.

TABLEAU 2

RÉPARTITION DES BÉNÉFICIAIRES DU PCPE ET DES PAFE DU QUÉBEC PAR TYPE D'ÉTABLISSEMENTS ET PAR NOMBRE D'ÉVALUATIONS DE PLUS DE 10 000 $ EN 1996-1997

	% des étudiants évalués par le PCPE et les	% des étudiants aux besoins évalués à plus de 10 000 $
Collèges publics	39,5	24,7
Premier et deuxième cycle universitaire	41,6	29,2
Collèges privés	13,7	38,4
Diplômés de l'université	5,2	7.7
	100 %	100 %

Source : Fichier maître des prêts — PCPE (Classeur section 3)

De plus, hausser le seuil résulterait en un pourcentage plus élevé d'étudiants avec des besoins particuliers, tels les chefs de famille monoparentale ou les handicapés. Si important soit-il de reconnaître ces besoins dans un programme large d'aide aux étudiants, certains répondants ont noté qu'ils devaient être comblés par le truchement de programmes particuliers. Par exemple, comme on l'a noté plus haut, le programme Subventions canadiennes pour études a été mis sur pied en 1998 pour subvenir, jusqu'à concurrence de 3 000 $ par année, aux besoins d'étudiants à temps plein ou à temps partiel ayant des enfants ou des personnes à charge et dont les besoins

financiers ne sont pas comblés par les bourses d'études et les prêts étudiants. L'option A doit donc reconnaître l'importance d'autres programmes pour l'évaluation des besoins.

Doit-on inclure des dispositions pour la répartition entre régions et provinces ? Comme on le verra à l'option D, des répondants, particulièrement les responsables de l'éducation postsecondaire dans les ministères provinciaux, ont défendu avec vigueur une répartition qui assurerait une part minimale aux provinces et territoires. Selon l'option A, si le principe de la répartition est adopté, cette condition additionnelle nécessitera une estimation du seuil pour chaque région et province, ce qui sera fait plus loin dans cette section.

Comment intégrer l'option A aux programmes provinciaux et fédéraux existants d'aide aux étudiants ? Toutes les provinces engagées dans le PCPE offrent une exemption de prêt à l'exception du Manitoba. La question clé est de savoir si les BECM seront considérées comme un revenu en période d'études, ce qui réduirait le montant de l'exemption de prêt provinciale et entraînerait un déplacement considérable des fonds provinciaux existants par les BECM. Si un tel déplacement se produit, le bénéfice net des BECM pour l'étudiant sera réduit.

En Ontario, par exemple, un étudiant célibataire est admissible à une aide annuelle maximale de 9 350 $, soit 5 610 $ du Programme canadien de prêts aux étudiants et 3 740 $ du programme de prêts ontarien. La province offre une exemption allant jusqu'à 2 350 $, ce qui signifie que l'étudiant devra rembourser 7 000$ au maximum. L'exemption est cependant réduite de 80 p. cent si le revenu en période d'études dépasse la franchise de 600 $. Par conséquent, si une BECM de 3 000 $ est considérée comme un revenu en période d'études, elle déplace simplement les fonds provinciaux jusqu'à concurrence de 1 920 $, ce qui porte le bénéfice net de l'étudiant à 1 080 $, soit le tiers environ de la bourse.

Il ne fait aucun doute que l'intégration des BECM aux régimes provinciaux soulève des questions délicates. La fondation doit s'efforcer de compléter et non de chevaucher les programmes provinciaux. Le Québec a indiqué que tous les fonds provinciaux touchés par un déplacement seraient maintenus dans le secteur postsecondaire, ce à quoi le premier ministre semble agréer. Les étudiants, cependant, surtout dans les provinces où les programmes d'aide sont moins généreux qu'au Québec, craignent que l'intégration ne diminue le bénéfice net de l'étudiant. Il est peut-être possible de réaliser une meilleure intégration en haussant le plafond maximal avant que ne survienne le déplacement, ou en se servant au moins du deuxième versement de la BECM pour réduire la dette de l'étudiant.

Avantages de l'option A :

Elle atteint clairement l'objectif de mettre l'accent sur les besoins financiers.

- La valeur de la BECM est normalisée à 3 000 $, conformément aux attentes.
- Elle devrait aider les étudiants à accéder aux études postsecondaires et à alléger leur endettement.

Questions si la seule option A est choisie :

- L'attribution des bourses favorisera quelque peu les étudiants des collèges privés, où les frais de scolarité sont plus élevés. Diverses mesures peuvent être envisagées pour limiter cet effet.
- L'attribution des bourses favorisera quelque peu les étudiants avec des besoins particuliers reconnus dans les critères d'évaluation. Il faut tenir compte de la mesure dans laquelle d'autres programmes d'aide comblent ces besoins particuliers.
- L'attribution de bourses à valeur fixe (3 000 $) défavorisera les candidats tout juste sous le seuil par rapport à ceux au-dessus du seuil. Un effet de discontinuité se produit au niveau du seuil. (Le même effet se produit quand les bourses sont basés sur un seuil de mérite, et il pourrait être décidé de ne pas supprimer cet effet dans le cas des BECM.) Si la fondation souhaite réduire cet effet, il est possible d'établir un ou deux niveaux de bourses partielles au niveau du seuil.
- Le bénéfice net des étudiants dépendra du type d'intégration entre les BECM et les régimes provinciaux. Cela déterminera dans quelle mesure les fonds de la fondation ne feront que déplacer l'aide provinciale.

Option B : Abaisser la valeur moyenne des bourses

En vertu de l'option B, la valeur moyenne de la bourse du millénaire est abaissée. Plutôt que de fixer le montant de la bourse à 3 000 $, comme dans l'option A, on choisit une valeur moindre.

Prenons un cas extrême. Si, selon l'option B, 500 000 candidats remplissent les critères minimaux des besoins financiers et du mérite et si la fondation doit chaque année attribuer 300 millions $, une bourse de 600 $ pourrait être octroyée à chacun des 500 000 candidats sans rompre l'équilibre budgétaire de la fondation. Deux sous-options sont mentionnées ci-dessous, qui mettent davantage l'accent sur les besoins financiers et l'intégration des BECM aux programmes provinciaux existants d'aide aux étudiants.

Sous-option B(i) : La valeur de la bourse serait égale à la différence entre la valeur approuvée de la BECM et une valeur de seuil déterminée par des estimations basées sur les ressources de la fondation. Plus précisément, on a estimé que les ressources de la fondation seraient suffisantes pour que ses bourses égalent tous les prêts approuvés par le Programme canadien de prêts aux étudiants supérieurs à 4 400 $ jusqu'au plafond de 5 610 $ pour les étudiants célibataires. (Les estimations tiennent compte d'un rajustement pour le Québec et les Territoires du Nord-Ouest, qui ne participent pas au PCPE.) La valeur des bourses varierait entre 1 $ et 1 200 $, mais une valeur minimale pourrait être déterminée tout en arrondissant le montant au 100 $ près.

Sous-option B(ii) : Cette option est similaire à B (i), sauf que la valeur de la bourse consiste en un pourcentage préétabli de la différence entre la valeur approuvée du prêt du PCPE et le prêt seuil. Dans l'exemple ci-dessus, la fondation aurait les ressources nécessaires pour établir un seuil inférieur à 4 400 $ parce qu'elle n'a qu'à couvrir un pourcentage (60 p. cent par exemple) des prêts au-dessus du seuil. Cette sous-option peut être exprimée par la formule suivante :

BECM = x% (prêt approuvé moins prêt seuil) pour les prêts approuvés jusqu'au plafond du PCPE.

La valeur du pourcentage “x” pourrait varier selon les estimations. Mais plus elle sera basse, plus sera petite la valeur moyenne des bourses et, en conséquence, plus sera élevé le nombre de candidats. L'option B(ii) incite moins les candidats à tenter de se placer au-dessus du seuil que l'option B(i).

Avantages des options B(i) et B(ii) :

- Comme l'option A, elles mettent l'accent sur les besoins financiers.
- Comme les options B(i) et B(ii) tendent à remplacer une partie du prêt du PCPE par une subvention, elles devraient réduire l'endettement des étudiants et, par conséquent, favoriser l'accessibilité. De plus, les deux options s'intègrent bien au PCPE. De plus, comme elles prévoient une exemption de prêt ou une subvention comparables à la plupart des prêts provinciaux, elles risquent de recevoir un appui plus solide des provinces.
- En vertu de ces deux options, l'attribution des bourses couvre une gamme plus étendue de besoins financiers que l'option A. À vrai dire, l'option B(ii) couvre un éventail plus large que l'option B(i).
- Un candidat au-dessus du seuil n'est pas plus favorisé qu'un candidat sous le seuil, comme c'est le cas avec l'option A.

Questions si les options B(i) ou B(ii) sont choisies :

- La valeur des bourses varierait grandement. Selon l'option B(i), l'éventail va de 1 $ à 1 200 $, bien que la limite maximale dépendra des données des provinces et de l'année. La variation des valeurs durant l'année, d'une année à l'autre et d'une province à l'autre, nuira à la clarté de l'“identité” de la bourse. L'éventail des valeurs pourrait être réduit en arrondissant les chiffres, quitte à établir quelques niveaux distincts dans la valeur des bourses. Néanmoins, on s'attend à ce que la valeur des bourses soit d'environ 3 000 $. La déclaration de principe (“Stratégie canadienne pour l'égalité des chances”, février 1998), qui accompagnait le budget fédéral et annonçait les bourses du millénaires, affirme : « Des bourses d'une valeur moyenne de 3 000 $ par année seront offertes pour les études à temps plein. »

- Comme les valeurs des bourses devront être déterminées chaque année à la lumière des données disponibles — et qu'elles devront probablement être déterminées chaque année dans chaque province —, les valeurs annuelles des bourses seront source d'incertitude et pour la fondation et pour les étudiants qui se demanderont chaque année où se situera le seuil. Pour réduire ces incertitudes, un travail statistique considérable d'uniformisation des données sera nécessaire.
- En fait, ces deux sous-options modifient le Programme canadien de prêts aux étudiants en tendant à remplacer un prêt par une subvention et, par conséquent, à réduire l'endettement des étudiants. Même si plusieurs répondants s'en réjouissent, le fait que des fonds supplémentaires soient alloués pour aider plus directement l'accès aux études postsecondaires peut être source d'inquiétude. Peut-être une partie de la bourse pourrait-elle être payée d'avance comme supplément pour aider à défrayer les frais de scolarité, par exemple, et le reste à la fin de l'année scolaire pour abaisser le montant de la dette.

Option C : Renforcer les critères du rendement scolaire

Selon l'option C, les besoins financiers restent le critère prédominant des bourses du millénaire, mais celui du rendement scolaire est renforcé pour les candidats dont les besoins ont été jugés substantiels. Examinons brièvement trois sous-options :

Sous-option C(i) : Une mesure normalisée des notes pourrait être appliquée. Il pourrait s'agir d'une moyenne de points, d'une notation graphique (par exemple, au moins une moyenne B), ou d'un classement (par exemple, la moitié supérieure de la classe). Cette façon de mesurer le rendement scolaire est bien connue, mais son adoption comporte des difficultés. La signification de ces normes varie beaucoup d'un établissement à l'autre et d'un programme d'études à l'autre au sein d'un même établissement. Plusieurs répondants, y compris les responsables de l'aide financière aux étudiants, ont fait valoir que cette option n'était pas pratique pour les BECM, en raison surtout du large éventail des établissements admissibles.

Sous-option C(ii) : Les établissements seraient invités à attester les bons résultats scolaires et peut-être à fournir un classement sommaire de leurs candidats dont les besoins ont été jugés élevés. Les établissements sont les mieux placés pour porter des jugements sur le rendement, surtout quand l'éventail des établissements, des programmes et des candidats est large. Bien qu'il ait été restreint aux sciences, à l'ingénierie et à la technologie, le Programme canadien des bourses d'études a expérimenté ce type de tamisage. Les responsables du programme confirment que cette approche est réalisable même si, compte tenu de la taille et de l'ampleur des BECM, les délais seraient plus serrés. Comme l'évaluation des besoins et du mérite varie d'un établissement à l'autre, le problème d'un jugement implicite se pose si jamais les établissements doivent effectuer le processus de sélection.

Sous-option C(iii) : L'évaluation du rendement scolaire est difficile et onéreux en raison du grand nombre de programmes scolaires et d'établissements. Aussi certains répondants ont-ils proposé que, si le critère du mérite devait dépasser la norme minimale d'admission, l'outil de mesure du

rendement devrait être simple et direct. Par exemple, le fait d'avoir complété avec succès un programme d'études postsecondaires d'une année pourrait être garante de l'admissibilité. Le plein versement ou le second versement d'une bourse pourrait être basé sur la preuve de l'achèvement d'un programme d'études durant cette année. Si de telles mesures étaient adoptées, il deviendra nécessaire de définir la notion d'"achèvement" .

Option D : Répartir les bourses par province/région ou par établissement

Sous-option D(i) : Il ressort des consultations, notamment auprès des ministères provinciaux responsables de l'enseignement postsecondaire, que la fondation devrait garantir qu'un nombre minimal de bourses soit attribué par zone géographique. Des discussions ont eu lieu sur la façon la plus juste de les répartir. Plusieurs indicateurs ont été examinés : population totale, population entre 18 et 24 ans, inscription dans les établissements postsecondaires, rajustements de ces indicateurs par des indicateurs de besoin tels le PIB per capita ou le recours au Programme canadien de prêts aux étudiants. Les problèmes reliés à chaque indicateur ont été notés. Dans la plupart des cas, il a été convenu que la population totale serait l'indicateur le plus acceptable — et probablement le moins controversé.

Plusieurs options précitées référaient à la répartition des bourses par province et région. En vertu de cette option, des différences régionales dans les normes d'attribution des bourses se manifesteront mais, comme ces différences reflètent les différences dans les politiques provinciales relatives à l'enseignement postsecondaire, la fondation serait mal venue de tenter de les gommer.

Sous-option D(ii) : Plusieurs arguments ont été avancés pour conjuguer le besoin, établi par le biais des régimes provinciaux, et le mérite, établi par le biais des établissements postsecondaires. En vertu de l'option D(ii), chaque établissement recevrait sa part de bourses. Les deux principaux arguments qui militent en faveur de cette option sont les suivants : a) étant donné le très grand nombre de candidats, le renforcement du critère du mérite doit faire appel au jugement de chaque établissement; b) le fait de donner à chaque établissement sa part de bourses simplifierait la concordance des dépenses en bourses de la fondation avec les ressources disponibles, en plus de fournir par le fait même la base d'une juste répartition régionale.

Bien que plusieurs variations soient possibles, la sous-option D(ii) pourrait être structurée en trois étapes :

1. une formule serait mise au point pour l'attribution des bourses aux établissements admissibles;
2. les établissements prépareraient une liste des candidats dont les besoins atteindraient le niveau préétabli par les programmes provinciaux;
3. la liste serait ensuite passée au crible par les établissements pour déterminer le mérite à la lumière de paramètres larges établis par la fondation. La liste des candidats recommandés par les établissements serait envoyée à la fondation. Après avoir obtenu satisfaction, la fondation procéderait à l'attribution des bourses aux étudiants.

Cette approche soulève une objection fondamentale. Si l'attribution des bourses aux établissements se fonde sur les inscriptions, cela suppose un jugement implicite, à savoir que le besoin d'aide financière est réparti uniformément — en d'autres mots que le besoin est proportionnel au nombre des inscriptions. Il faudra examiner cette objection si cette option devait être retenue dans le modèle final d'attribution.

Bref résumé : Le nombre d'étudiants admissibles à l'aide financière aux termes des critères minimaux d'évaluation est cinq fois plus grand que le nombre de bourses de 3 000 $ que peut octroyer la fondation. Quatre grandes options larges sont soumises à l'examen :

A) Hausser le seuil du besoin d'aide financière;
B) Abaisser la valeur moyenne des bourses;
C) Renforcer les critères du rendement scolaire;
D) Répartir les bourses par province/région ou par établissement.

V.3 Six questions clés relatives aux options

La liste des options et sous-options n'est pas exhaustive. Elle a été dressée dans le seul but de mettre en relief les choix principaux qui présideront à la mise au point de la structure d'attribution des bourses du millénaire.

Je pense qu'il est utile, pour éclairer ces choix, de considérer les six questions suivantes. Les réponses à ces questions auront des effets sur les choix. Je donnerai mon avis à la lumière de ce que j'ai appris au cours des consultations. D'autres peuvent avoir une opinion différente.

1. **Les bourses du millénaire doivent-elles être fondées d'abord sur les besoins financiers ?**

Oui. C'est l'opinion la plus répandue, mais le seul fait d'élever le seuil minimal des besoins en vertu des critères provinciaux d'évaluation n'apporte pas une solution satisfaisante.

2. **Les bourses du millénaire devraient-elles, essentiellement, constituer une subvention qui remplace une partie du prêt accordé par le Programme canadien de prêts aux étudiants et, par conséquent, se concentrer sur la limitation de l'accroissement de la dette des étudiants ?**

Plusieurs arguments militent en faveur d'une réponse affirmative, mais d'autres défendent l'idée qu'au moins une partie de la subvention devrait constituer un supplément contribuant plus directement à l'accès aux études postsecondaires.

3. Les bourses du millénaire devraient-elles avoir une valeur fixe de 3 000 $ (ou comporter un ou deux niveaux de valeur sous ce montant fixe) ? Ou devrait-il y avoir un nombre plus grand de bourses plus petites, dont la valeur serait là encore très variable ?

Depuis longtemps, les établissements postsecondaires débattent la question de savoir si les étudiants sont mieux servis par des bourses petites mais très nombreuses ou par des bourses d'une valeur plus grande. Le débat est loin d'être clos. Il est écrit dans la déclaration de principe “Stratégie canadienne pour l'égalité des chances”, qui accompagnait le budget de février 1998 et où était annoncée la création des BECM : « Des bourses d'une valeur moyenne de 3 000 $ par année seront offertes pour les études à temps plein. » À mon avis, il n'y a pas lieu de remettre en cause cet objectif bien que, selon moi, les options B(i) et B(ii), qui prévoient une bourse moyenne variable plus basse et intégrée au Programme canadien des prêts aux étudiants, comportent plusieurs aspects intéressants.

4. L'attribution des bourses devrait-elle comporter une répartition minimale par province et par région ?

Je crois que oui. Les critères ne peuvent être parfaits au point de rendre non pertinent celui de la région. De plus, les autorités provinciales, comme on pouvait s'y attendre, sont d'accord avec ce principe.

5. Le critère du mérite requiert-il un processus onéreux d'évaluation des notes ou de classement dans les nombreux établissements et programmes du secteur postsecondaire?

Je crois que non. Les besoins financiers sont le pivot des bourses du millénaire. S'il s'avère nécessaire, pour faire concorder les chiffres, de renforcer le critère du rendement scolaire, il est possible alors de resserrer les conditions de l'admission et de l'achèvement d'un programme d'études pendant une période donnée. Les possibilités suivantes peuvent être envisagées : achever de façon satisfaisante une période d'études avant de recevoir le plein montant de la bourse; achever de façon satisfaisante une période d'études avant d'être admissible à une bourse; donner de l’“achèvement” une définition plus stricte que celle du PCPE qui exige que le programme d'études ait été complété à 60 p. cent.

6. Est-il possible de mettre sur pied une structure d'attribution des bourses qui complète les régimes provinciaux plutôt que de les chevaucher ?

Oui. La structure doit être assez souple pour tenir compte des politiques provinciales en vigueur. Mes consultations n'avaient rien de formel, mais je me suis fait un devoir d'écouter attentivement les autorités provinciales et de prendre en note leurs excellentes suggestions en vue de les intégrer avec souplesse aux BECM, de façon à ce qu'elles complètent les régimes provinciaux. Les BECM intéressent le pays tout entier. Dans le cas du Québec, par exemple, j'ai jugé nécessaire que la structure d'attribution soit conforme à la résolution adoptée à l'unanimité par l'Assemblée

nationale le 14 mai 1998. À mon avis, la structure suggérée ci-dessous y est conforme, tout comme aux points de vue exprimés dans d'autres provinces.

Bref résumé : L'examen des six questions ci-dessus éclairera le choix des options.

V.4 Une combinaison d'options de premier choix

« Il n'y a pas une bonne réponse mais il y a des réponses. »

Ce commentaire d'un répondant traduit bien la frustration engendrée par la recherche d'une bonne réponse mais aussi le besoin de rester positif, de ne pas perdre espoir — « il y a des réponses. »

Il est possible, en combinant les diverses options exposées plus haut — ou des éléments de ces options —, de bâtir des structures différentes pour l'attribution des bourses du millénaire. Cela dit, il est impossible de recommander à la fondation la combinaison idéale. La combinaison de premier choix suggérée reflète des tests statistiques sommaires et provisoires, comme on le verra plus loin dans cette section. Elle peut être entachée par les résultats de tests différents.

La structure suggérée tient compte des éléments des diverses options. Ces éléments ont été passés au crible des six questions et des trois principes directeurs exposés au début du rapport. Plusieurs détails de la structure devront être examinés**.** Elle repose sur des données disponibles mais qui ont été sommairement traitées. Ces mises en garde faites, je suggère les éléments suivants :

<u>Élément 1 : Besoins financiers</u>

Les besoins financiers seront établis par le biais des critères provinciaux d'évaluation. Pour être admissible, l'étudiant devrait avoir des besoins supérieurs à 3 000 $, la hauteur du seuil étant établie par province et région après considération des éléments 2, 3 et 4.

<u>Élément 2 : Valeur moyenne de la bourse</u>

Solution de premier choix : Pour déterminer la valeur moyenne de la bourse, ma solution de premier choix serait de fixer sa valeur à 3 000 $. Un montant de 1 000 $ serait versé à l'inscription ou à la mi-année et un montant de 2 000 $ après 34 semaines ou deux trimestres. Il faudra examiner la question du bénéfice net du second versement avec le prêteur. Comme on l'a déjà noté, il pourrait y avoir en effet certains avantages fiscaux, et les provinces pourraient se montrer disposées à exclure le versement des calculs du revenu en période d'études.

La valeur fixe de 3 000 $ a les avantages suivantes :

a) elle est conforme à l'esprit des questions de principe et aux attentes générales;
b) elle maintient la valeur des bourses du millénaire, qui sont basées sur les besoins, à égalité avec celle des bourses de mérite exceptionnel;
c) elle établit clairement et sûrement l'identité d'une bourse fournissant une aide substantielle.

Solutions de rechange : Si la fondation rejette la valeur fixe à 3 000 $, les options B(i) ou B(ii) pourraient s'avérer des solutions de rechange attrayantes. Ces options prévoient que le montant de la réduction de la dette sera égal à la différence réelle ou à un pourcentage de la différence entre le prêt du Programme canadien de prêts aux étudiants et la valeur seuil du prêt du PCPE. (Un rajustement distinct sera nécessaire pour le Québec et les Territoires du Nord-Ouest qui ne sont pas engagés dans le PCPE.) En fait, l'une et l'autre solution de rechange s'intègrent bien avec le PCPE en convertissant une partie du prêt en subvention sur preuve de l'achèvement d'un programme d'études postsecondaires.

Ces solutions de rechange ont, entre autres, les avantages suivants :

a) le nombre des bourses est plus grand, car la valeur moyenne de la bourse est moins élevée;
b) aucun boursier ne s'en tire à meilleur compte qu'un étudiant dont les besoins financiers ont été évalués tout juste sous le seuil;
c) les provinces seraient peut-être davantage disposées à accepter ces bourses qui, pour l'essentiel, constituent une variation du PCPE en ce qu'elles convertissent une partie du prêt en subvention.

Élément 3 : Norme minimale de mérite

Solution de premier choix : En ce qui concerne l'intégration du mérite à l'attribution des bourses, ma solution de premier choix est de s'en tenir aux conditions d'admission et à l'achèvement d'un programme d'études dans les établissements admissibles au Programme canadien de prêts aux étudiants et aux Programmes d'aide financière aux étudiants du Québec. Il faudra faire des choix difficiles pour établir la norme de mérite en vue de faire concorder le nombre de bourses avec les ressources de la fondation.

Deux versions de cette solution de premier choix sont suggérées :

Selon la version A, l'admissibilité ne sera établie qu'après l'achèvement d'un programme d'études postsecondaires d'une année. La définition de l’achèvement donnée par le (au moins 60 p. cent d'un programme d'études) est retenue.

Selon la version B, l'admissibilité est établie au cours de la première année des études postsecondaires, mais la norme de mérite est plus élevée, le programme d'études devant être achevé à 100 p. cent.

Les deux versions recourent à une façon simple et objective de prouver l'aptitude du candidat aux études postsecondaires. La fondation éviterait ainsi de se laisser entraîner dans des processus

d'accréditation des établissements, qu'elle ferait mieux de laisser aux autorités provinciales. Les deux versions reconnaissent que les bourses ayant des effets sur la rétention des étudiants sont importantes pour l'accès aux études postsecondaires. À ce sujet, la lecture de cet extrait du rapport de l'Alliance canadienne des associations d'étudiants (ACAE) est intéressante : « La composante du mérite devrait prendre en considération les étudiants qui en sont à la troisième ou à la quatrième année de leur programme respectif. Puisque ce sont les étudiants qui ont le plus haut niveau d'endettement (dû aux effets cumulatifs des années précédentes) et les plus grandes contraintes financières, ce serait une façon idéale de marier besoins et mérite lorsque viendra le temps de choisir de façon définitive les vrais récipiendaires des BCM. Ce qui aidera également les BCM à atteindre leur objectif qui consiste à rendre l'EPS plus accessible au rang le moins connu de la *rétention des étudiants*. »

Solution de rechange : Si la solution de premier choix n'est pas approuvée, une solution de rechange pourrait consister à établir un seuil des besoins financiers et de demander aux établissements postsecondaires d'évaluer le mérite de leurs étudiants qui dépassent le seuil. Il est probable qu'en vertu de cette solution de rechange, comparable à l'approche du Programme canadien des bourses**,** l'attribution des bourses se fera selon un prorata sommaire dans les établissements. Le rôle des établissements dans l'évaluation du rendement scolaire comporte des avantages, mais le grand défi sera de s'adapter aux différences des besoins financiers de la population étudiante selon les établissements. De plus, comme les processus de désignation ou d'accréditation des programmes à court terme des collèges privés d'enseignement professionnel ne sont pas encore à point, il pourrait s'avérer nécessaire de les exclure pour un temps.

<u>Élément 4 : La part des provinces et des régions</u>

Solution de premier choix : Plusieurs répondants ont favorisé l'approche selon laquelle les provinces et les régions auraient l'assurance d'avoir leur part de bourses. Ma solution de premier choix consiste à donner l'assurance que les provinces et les régions recevront leur part de bourses du millénaire, mais que celle-ci serait proportionnelle à la population totale.

Les avantages de cette solution sont les suivants :

a) assurance est donnée que les provinces recevront leur part de bourses, ce qui éliminera les inquiétudes quant au parti pris de la fondation en faveur de telle ou telle province;

b) bien que plusieurs indicateurs différents puissent être utilisés pour mesurer les caractéristiques d'une population et évaluer les différences des besoins économiques d'une région à l'autre, le recours au total de la population constitue un indicateur de base simple, qui recueille un large consensus.

Solution de rechange : Le recours à un indicateur démographique autre que le total de la population et son rajustement par le biais de la mesure de la prospérité économique des régions pourraient s'avérer une solution de rechange. Si l'on décide, conformément à l'élément 3, d'adopter une attribution au prorata des établissements, la répartition géographique des bourses serait alors par le fait même établie.

Deux versions de la combinaison des éléments de premier choix

Le présent rapport a suggéré deux versions de l'élément du mérite. À leur lumière, j'ai mis au point deux versions de ma combinaison de premier choix. Selon la version A, l'attribution des bourses ne commence qu'à la deuxième année des études postsecondaires. Selon la version B, elle commence à la première année et requiert l'achèvement d'un programme d'études à temps plein. Cette condition devra être définie plus clairement quand il sera possible d'établir par estimation empirique si les ressources permettent l'achèvement d'un programme d'études à 80 ou à 100 p. cent et si des rajustements peuvent être faits dans le cas d'étudiants handicapés, incapables d'achever un programme d'études complet. Voici un modèle comparé des deux versions :

Version A (à partir de la deuxième année des études postsecondaires)	**Version B (à partir de la première année des études postsecondaires)**
Valeur : 3 000 $	Valeur : 3 000 $
Part des provinces : selon la population	Part des provinces : selon la population
Mérite	Mérite :
* admissibilité à la deuxième année des études postsecondaires après avoir achevé 60 p. cent d'un programme d'études la première année, selon la norme du PCPE	* admissibilité à la première année des études postsecondaires avec inscription à un programme d'études à temps plein
* premier versement of 1 000 $ sur preuve de l'inscription	* premier versement de 1 000 $ au début du deuxième trimestre sur preuve de l'achèvement d'un programme d'études complet au premier trimestre et de l'inscription à un programme d'études complet au deuxième trimestre
* second versement de 2,000 $ sur preuve de l'achèvement de 60 p. cent d'un programme d'études, selon la norme du PCPE	* second versement de 2 000 $ sur preuve de l'achèvement d'un programme d'études complet pendant l'année
Évaluation des besoins : * établissement de seuils pour faire concorder le nombre de bénéficiaires avec la part des provinces	Évaluation des besoins : * établissement de seuils pour faire concorder le nombre de bénéficiaires avec la part des provinces

Atténuer l'effet de discontinuité

Comme on l'a noté, l'établissement d'une bourse à valeur fixe entraîne un problème de discontinuité dans l'évaluation des besoins. Les candidats à la hauteur du seuil et au-dessus reçoivent une bourse, contrairement à ceux sous le seuil. (Comme on l'a indiqué, les bourses basées sur le mérite subissent aussi l'effet de discontinuité.)

L'option B remplace la bourse à valeur variable par la bourse à valeur fixe, ce qui élimine la discontinuité. Une autre possibilité serait de maintenir la bourse à valeur fixe, comme il est suggéré, mais de réduire l'effet de discontinuité en créant au seuil un ou deux niveaux de bourses partielles. Par exemple, on pourrait offrir une bourse partielle de 1 500 $ (ou deux bourses partielles de 1 000 $ et 2 000 $) pour atténuer au seuil l'effet de discontinuité d'une bourse de 3 000 $.

Quelques problèmes de mise en œuvre

Estimations statistiques

On trouvera en annexe des estimations statistiques relatives aux deux versions du modèle.

Les données sont de 1996-1997 et se fondent sur les candidats admissibles au Programme canadien de prêts aux étudiants (elles comprennent des estimations distinctes pour le Québec). Les données pour les collèges privés d'enseignement professionnel, les collèges publics communautaires et les universités sont incluses. Cependant, les étudiants de la maîtrise ou du doctorat sont exclus, car ils ne sont pas admissibles aux termes de la loi. Les données sur le pourcentage d'étudiants suivant un programme d'études complet ne sont pas immédiatement disponibles, mais des établissements ont été invités à faire des estimations.

Les estimations en annexe indiquent de façon approximative les conséquences sur les deux versions du modèle. Il reste du travail à faire si la version affinée du modèle doit servir de base à l'attribution des bourses du millénaire. Il sera notamment nécessaire de vérifier l'exactitude des données, les caractéristiques des candidats au-dessus et au-dessous des seuils, la justesse des données sur les étudiants qui ont achevé la première année de leurs études postsecondaires et sur ceux qui sont inscrits à un programme d'études à temps plein.

Groupes de travail provinciaux

Pour l'affinement des estimations et l'examen des détails au niveau provincial, il faut se demander si la fondation devrait mettre sur pied des groupes de travail à représentation provinciale majoritaire ou laisser le gros de la tâche aux gouvernements provinciaux. Pour éviter de créer des structures bureaucratiques additionnelles et pour profiter de la compétence des provinces, il est suggéré que la fondation tente de mettre sur pied des groupes de travail à représentation provinciale majoritaire, de préférence par l'intermédiaire des ministères provinciaux responsables

de l'enseignement postsecondaire. Cela dit, il importera aussi de recourir à des personnes qui ont une connaissance approfondie du PCPE.

Intégration des bourses et déplacement

Le présent rapport n'a cessé de souligner que la loi favorise une approche qui complète les politiques provinciales. En négociant les ententes avec les provinces, la fondation devra être claire sur l'intégration de son programme de bourses aux régimes provinciaux et sur la possibilité d'un déplacement à deux niveaux. Le premier niveau concerne le déplacement simple de fonds provinciaux par les bourses de la fondation à l'appui de l'enseignement postsecondaire. Quelques provinces, dont le Québec, ont indiqué qu'elles n'avaient pas l'intention d'accepter un déplacement. Le second niveau a trait à un déplacement de l'aide provinciale aux étudiants occasionné par les bourses de la fondation, ce qui toucherait chaque étudiant individuellement. La probabilité d'un déplacement sera moindre dans la mesure où la bourse sera ciblée sur la réduction de l'endettement des étudiants. Mais si la bourse est considérée comme un revenu en période d'études, donc sujette à un déplacement, la question se posera d'exempter les sommes déplacées de façon appropriée.

Orientation suggérée : Diverses options concernant l'attribution des bourses du millénaire ont été examinées et passées au crible de questions clés. Il n'existe pas un modèle idéal d'attribution des bourses. J'ai suggéré une combinaison d'éléments qui m'apparaît de premier choix et j'ai résumé les deux versions du modèle. On trouvera en annexe quelques estimations statistiques sommaires. Il reste du travail à faire sur ces estimations et sur des éléments de rechange qui pourraient être préférés au modèle suggéré. Voici les caractéristiques fondamentales du modèle :

- **il met l'accent sur le critère des besoins financiers;**
- **il propose une bourse de 3 000 $ à valeur fixe, intégrée aux programmes fédéraux et provinciaux existants d'aide aux étudiants, qui devrait contribuer à limiter l'accroissement de l'endettement des étudiants en fournissant une aide directe pour l'accès aux études postsecondaires;**
- **il introduit la notion d'une répartition juste des bourses entre les provinces et les régions, la proportion étant simplement déterminée par le total de la population;**
- **il introduit une norme minimale de mérite basée sur l'admission à un établissement et l'achèvement de programmes d'études. Deux versions sont suggérées. Elles diffèrent selon que l'attribution des bourses commence la première ou la deuxième année des études postsecondaires ou que la charge scolaire minimale représente 60 p. cent ou 100 p. cent du programme d'études;**
- **il prévoit une hausse du seuil des besoins financiers jusqu'à un niveau qui soit conforme aux ressources limitées de la fondation;**
- **il constate une discontinuité au seuil pour les bourses à valeur fixe. Si la fondation juge important d'atténuer cette discontinuité, un ou deux niveaux de bourses partielles pourraient être créés au seuil;**

- **il prévoit une collaboration avec les autorités provinciales en vue de la mise en œuvre du programme de bourses, de l'application des critères et de la complémentarité et de l'intégration du programme avec les régimes provinciaux.**

VI. ATTRIBUTION DES BOURSES DE MÉRITE EXCEPTIONNEL

Cette section examine les modalités d'attribution des bourses de mérite exceptionnel par la fondation.

VI.1 Définition des bourses de mérite exceptionnel

La loi stipule : « La fondation peut, pendant l'année, octroyer ses fonds sur un montant représentant jusqu'à 5 p. cent du montant à octroyer en bourses d'études pour cette année, à des personnes qui remplissent les conditions énoncés {d'admissibilité}... et qui font la preuve d'un mérite exceptionnel, sans toutefois qu'elles aient besoin d'aide financière. » Aux yeux de certains répondants, les besoins financiers sont si importants qu'ils rejettent carrément les bourses de mérite exceptionnel. Ainsi, la Fédération canadienne des étudiants et étudiants (FCEE) a déclaré sans ambages que la fondation ne devrait tenir compte que du seul critère des besoins. Mais, dans l'ensemble, les répondants se sont dits favorables à l'octroi de telles bourses et à la mise au point d'un mécanisme différent d'attribution.

Ainsi, l'Alliance canadienne des associations étudiantes (ACAE) :
« L'ACAE appuie la disposition de la Fondation d'attribuer jusqu'à 5 % des sommes d'argent annuelles aux étudiants qui présentent un mérite exceptionnel. L'excellence scolaire doit être récompensée aussi chaleureusement qu'elle est encouragée. L'ACAE soutient le principe voulant que le mérite exceptionnel soit défini comme étant des résultats scolaires exceptionnels. D'autres critères tels que les activités parascolaires et l'engagement communautaire peuvent certainement aider les candidats sélectionnés, mais ne devraient venir qu'en deuxième lieu après les résultats scolaires exceptionnels tels que déterminés par la moyenne des notes ou leurs équivalents. »

VI.2 Centralisation ou décentralisation

Les consultations ont donné lieu à des différences d'opinion intéressantes sur la question de savoir si mieux valait :

a) centraliser le processus d'octroi des bourses en confiant le processus de sélection à un organisme particulier, comme la fondation ou un organisme sans lien de dépendance avec la fondation; ou

b) décentraliser le processus en attribuant les bourses aux établissements postsecondaires et en s'en remettant aux processus de sélection des établissements pour l'évaluation du mérite.

(a) Attribution centralisée

Une lettre de l'Association des universités et collèges du Canada (AUCC), en date du 2 septembre 1998, souligne les avantages d'un jury ou comité impartial. La lettre affirme :
« L'AUCC sait par expérience que dans tout programme de bourses d'études strictement fondées sur le mérite, la procédure la plus efficace d'évaluation demande à un jury ou un comité impartial un jugement subjectif qui déterminera ce qui constitue le mérite ou le mérite exceptionnel. Évidemment, il n'existe pas de définition ou de mesure du mérite exceptionnel, d'un point de vue pédagogique ou autre (même la méthode pour établir les niveaux varie d'une province à l'autre). Un jury ou un comité impartial assurerait la crédibilité et donnerait confiance en la justice de la procédure d'évaluation et de sélection. »

La mise en place d'un jury ou d'un comité impartial pour l'octroi de bourses au Canada constitue une approche familière aux résultats positifs, comme en témoignent les conseils subventionnaires. Cette approche renforce l'image d'une bourse vraiment pancanadienne. Les expériences positives du passé pourraient inciter les gouvernements provinciaux à favoriser cette approche. Cependant, l'ampleur du processus desélection serait beaucoup plus importante que dans le passé. Si environ 15 millions $ sont consacrés chaque année aux bourses de mérite exceptionnel et que la valeur de chaque bourse est de 3 000 $, 5 000 bourses seront octroyées chaque année. Il est également intéressant de noter qu'une deuxième lettre de l'AUCC, en date du 16 septembre 1998, soulignait que ses membres préféraient de loin l'approche décentralisée pour l'attribution des bourses du millénaire et des bourses de mérite exceptionnel. Selon l'AUCC, cette méthode permet de réduire au minimum les frais d'administration.

b) Attribution décentralisée

Dans sa lettre, l'Association canadienne des responsables de l'aide financière aux étudiants (ACRAFE) plaide sans équivoque en faveur de l'approche décentralisée. Cependant, l'extrait qui suit laisse entendre que la fondation devra procéder à une délégation de pouvoirs telle qu'elle risque de ne pas être conforme à la loi : « Il est nécessaire, pour la plus grande efficacité possible, de donner aux établissements le pouvoir de définir leurs propres critères, ainsi que l'autorité et la souplesse nécessaires pour administrer les bourses sur une base annuelle. Les fonds devraient être dirigés vers l'établissement postsecondaire qui informera l'étudiant que la bourse vient de la Fondation canadienne des bourses du millénaire. De cette façon, ces bourses s'inscriront dans un processus continu d'accès à l'aide financière puisque les BECM se grefferont à des programmes existants bien connus et compris des étudiants. De plus, la visibilité des Bourses d'études canadiennes du millénaire (mérite exceptionnel) serait plus grande que si elles étaient promues indépendamment des programmes de bourses existants dans les établissements. L'allocation d'un certain nombre de bourses à chaque établissement serait une façon de contourner la difficulté de mesurer le mérite. »

L'approche décentralisée a souvent la faveur en raison de son efficacité et parce que les établissements savent d'expérience juger le rendement scolaire de leurs étudiants. Pourtant, cette approche a aussi ses inconvénients. Ainsi, l'évaluation du mérite n'est pas uniforme d'un établissement à l'autre, problème qui deviendra probablement plus grave quand il faudra tenir compte d'un grand nombre d'établissements du secteur postsecondaire.

VI.3 Pour une approche mixte

Nous suggérons une approche mixte, à la fois décentralisée et centralisée, et en donnons un exemple particulier. Selon cette approche à deux tours, les bourses seraient octroyées aux étudiants à la première année de leurs études postsecondaires. Au premier tour, le processus de sélection des bourses, dans les écoles secondaires, serait décentralisé. Au second tour, il serait effectué par des comités centralisés.

En règle générale, les écoles secondaires recommanderaient les candidats aux bourses, en raison d'au moins un par école. Les écoles de taille moyenne en recommanderaient deux et celles de grande taille, trois. Toutes seraient invitées à recommander des candidats qui se distinguent autant par leur rendement scolaire remarquable que par leur engagement communautaire et leur leadership. On pourrait encourager les écoles à former un comité de sélection comprenant des enseignants et des représentants de la communauté locale. Le tableau 3 indique qu'il y avait au Canada, en 1995-1996, 3 596 écoles secondaires. Il classe aussi ces écoles selon les inscriptions. Ce tableau devrait permettre de procéder à des attributions qui respectent les contraintes relatives au nombre des bourses et qui établissent un rapport proportionnel entre le nombre des bourses et la taille des écoles. Cependant, la définition de l'admissibilité des écoles secondaires doit être approfondie, tout comme la question des bourses pour les toutes petites écoles, par exemple celles dont les inscriptions sont inférieures à 50 ou à 100. Il faudrait aussi parvenir avec le temps à un équilibre entre les candidats désireux de fréquenter l'université et ceux qui entendent fréquenter un collège. Les écoles seraient aussi invitées à accueillir les demandes d'anciens étudiants qui n'ont pas entrepris sur-le-champ des études postsecondaires.

Cet exemple prévoit un second tour de sélection, relevant, celui-là, d'une approche centralisée. Des comités régionaux évalueraient le matériel fourni par les écoles sur les candidats du premier tour et demanderaient du matériel additionnel, par exemple un court essai thématique chaque année. La technologie des communications pourrait être mise à profit de diverses manières pour le tamisage des candidats, en recourant par exemple à la vidéoconférence et à l'Internet. Quant aux coûts, l'expérience au Canada et dans d'autres pays montre que les comités de sélection peuvent être mis sur pied à peu de frais, si toutefois l'organisation du processus de sélection ne s'avère pas trop onéreuse, parce que des personnes de qualité sont d'emblée disposées à y siéger.

Quelque 250 étudiants (5 p. cent du total) pourraient être sélectionnés au second tour, chacun recevant une bourse additionnelle d'une valeur qui pourrait être fixée à 2 000 $. Le nombre et la valeur de ces bourses additionnelles nécessiteraient un examen méticuleux, et le nombre des

bourses du premier tour devrait être rajusté en conséquence. Du second tour pourrait aussi émerger un nombre encore plus restreint de candidats émérites sélectionnés dans chaque région, qui bénéficieraient d'une reconnaissance pancanadienne caractéristique.

TABLEAU 3

INSCRIPTIONS PAR PROVINCE DES ÉTUDIANTS DU SECONDAIRE ET DE 12e ANNÉE AU CANADA

Nombre d'écoles secondaires par rapport à la population étudiante (1995-96)

Population étudiante	**anada**	**TN**	**IPE**	**NE**	**NB**	**QC**	**ON**	**MB**	**SK**	**AB**	**CB**	**YK**	**TNO**
49 et moins	426	4	1	5	2	118	153	10	11	79	43	0	0
50 - 99	184	9	0	2	1	51	68	6	5	24	18	0	0
100 - 199	346	22	1	5	9	69	103	20	32	40	38	1	6
200 - 299	362	31	0	17	17	65	86	30	30	52	30	1	3
300 - 399	326	19	3	24	18	42	103	21	24	48	23	1	
400 - 499	326	14	2	23	9	44	104	16	13	58	39	1	3
500 - 999	945	22	8	39	31	202	320	38	25	110	147	1	2
1 000 - 1 499	503	1	3	14	7	104	252	18	9	28	67	0	0
1 500 - 1 999	132	0	0	1	3	38	63	1	2	12	12	0	0
2 000 et plus	46	0	0	0	1	24	16	0	0	2	3	0	0
Totalisations	**anada**	**TN**	**IPE**	**NE**	**NB**	**QC**	**ON**	**MB**	**SK**	**AB**	**BC**	**YK**	**TNO**
199 et moins	956	35	2	12	12	238	324	36	48	143	99	1	6
200 - 499	1 014	64	5	64	44	151	293	67	67	158	92	3	6
500 - 999	945	22	8	39	31	202	320	38	25	110	147	1	2
1 000 et plus	681	1	3	15	11	166	331	19	11	42	82	0	0
TOTAL	**3 596**	**122**	**18**	**130**	**98**	**757**	**1 268**	**160**	**151**	**453**	**420**	**5**	**14**

Inscriptions en 12e année (1995-96)

	Canada	**TN**	**IPE**	**NE**	**NB**	**QC**	**ON**	**MB**	**SK**	**AB**	**BC**	**YK**	**TNO**
Grade 12	**538 168**	**10 725**	**2 184**	**1 451**	**0 818**	**127 337**	**250 587**	**9 570**	**5 896**	**3 175**	**6 642**	**379**	**843**

Note : du nombre total d'étudiants, 8 viennent d'outre-mer et n'émargent à aucune province.
** Note : Ce nombre dérive des 110 783 diplômes d'études secondaires décernés au Québec en 1995-96, et se base sur un taux d'achèvement de 87 %

Sources: Statistiques Canada, L'éducation au Canada, 1997

Une bourse ainsi structurée comporte plusieurs aspects positifs :

- elle rend hommage à la fois au mérite scolaire et aux qualités de leadership;
- elle contribue à l'égalité des chances d'étudiants brillants qui ont peut-être des problèmes d'accès aux études que d'autres bourses n'ont pu régler;
- elle sensibilise les étudiants aux chances d'accès aux études postsecondaires et à l'appui fourni, par exemple, par les bourses d'études canadiennes du millénaire;
- elle augmente, par le biais de l'essai, l'intérêt des étudiants pour les grands débats de société, y compris les questions internationales et les thèmes relatifs à l'éducation, à la formation et à l'emploi;
- elle contribue à faire du Canada un pays plus attirant pour les étudiants qui reçoivent des bourses d'études généreuses pour poursuivre leur formation dans d'autres pays, notamment aux États-Unis.

L'une des caractéristiques essentielles de cette approche a trait à la liberté des boursiers de choisir leur établissement postsecondaire au Canada. On m'a fait remarquer à ce sujet qu'une université canadienne avait sans grand succès mis au point une approche comparable pour les écoles de sa province. Mais, dans ce cas, les écoles choisissaient les boursiers en fonction d'une université particulière, approche qui soulève des problèmes spécifiques. Le problème peut aussi se poser que des candidats remarquables soient ignorés pour ne pas s'être engagés immédiatement dans des études postsecondaires. Des bourses pourraient être réservées pour de tels cas.

D'autres questions peuvent être soulevées. L'intégration aux régimes provinciaux existants devra être clarifiée, particulièrement dans le cas d'un étudiant candidat à la fois à une bourse du millénaire et à une bourse de mérite exceptionnel. De plus, on dit souvent que les étudiants brillants reçoivent déjà des bourses suffisantes à la fin de leurs études secondaires. Mais les bourses canadiennes fondées sur le mérite, qui ont une valeur substantielle et qui donnent accès au collège et à l'université, ne sont pas si nombreuses, sans compter que ces bourses seraient pancanadiennes par nature.

Orientation suggérée : L'attribution de bourses de mérite exceptionnel pourrait se faire soit par une approche décentralisée, en confiant le processus de sélection aux établissements postsecondaires, soit par une approche centralisée, en confiant le processus de sélection à un organisme ou à un comité pancanadien, appuyé peut-être par des organismes ou comités régionaux. Les deux approches ont leurs bons côtés.

La solution de premier choix mise ici de l'avant combine les deux approches. Voici ses traits caractéristiques :

- **les bourses s'adressent aux étudiants qui entreprennent des études postsecondaires et elles ont une valeur de 3 000 $;**
- **les écoles secondaires reçoivent un lot de une à trois bourses, selon leur taille, et font des recommandations à la lumière du rendement scolaire, mais aussi en tenant compte de l'engagement communautaire et des qualités de leadership;**

- **un second tour de sélection, par des comités régionaux, aura lieu. La sélection sera basée sur le matériel soumis pour le choix des gagnants du premier tour et sur un essai thématique annuel;**
- **les gagnants du second tour, au nombre très limité, touchent un supplément à leur bourse du premier tour et quelques bénéficiaires émérites, après sélection régionale, reçoivent une reconnaissance publique plus grande encore;**
- **les écoles secondaires sont invitées à maintenir un équilibre entre les candidats désireux de fréquenter l'université et ceux désireux de fréquenter le collège. Elles sont aussi invitées à accueillir les demandes d'anciens étudiants qui ne se sont pas engagés sur-le-champ dans des études postsecondaires. À cet égard, la fondation aura peut-être intérêt à garder en réserve un petit lot de bourses du premier tour pour la sélection de ces étudiants qui risquent d'être ignorés, faute d'avoir entrepris immédiatement leurs études postsecondaires.**

VII. COÛTS DES ÉTUDES DANS D'AUTRES RÉGIONS ET PAYS

La loi qui crée la fondation veut donner une plus grande liberté de choix à l'étudiant pour son lieu de formation, sur les plans régional et international.

L'article 29 (2) se lit en partie :
« ... le fait de fréquenter un établissement admissible situé hors de la province de résidence habituelle ne rendra pas irrecevable la candidature à une bourse d'études. »

L'article 32 stipule :
« En fixant le montant de la bourse d'études, la fondation tient notamment compte du fait que la personne aura à débourser des frais supplémentaires parce que :

a) soit elle fréquentera un établissement admissible situé hors de sa région ou province de résidence habituelle;
b) soit elle poursuivra ses études, dans le cadre d'un établissement admissible, à l'extérieur du Canada pour une durée limitée. »

La transférabilité régionale des bourses et la reconnaissance du caractère onéreux des études dans une autre région ont recueilli un large consensus. Dans sa lettre, l'Association canadienne des responsables de l'aide financière aux étudiants affirme : « Les étudiants devraient avoir une même chance d'accès à l'enseignement postsecondaire dans tout le Canada, sans égard à leur province ou à leur territoire de résidence. Les programmes nationaux d'aide à l'accès aux études postsecondaires devraient avoir les mêmes critères de base pour tous les étudiants. La Fondation des BECM devrait maintenir dans toutes les juridictions le principe voulant que l'aide financière aux étudiants soit abordée d'une façon uniforme, que l'étudiant étudie dans ou hors de sa province ou territoire de résidence. Étant attendu que notre recommandation insiste sur le besoin d'administrer les BECM par le truchement des mécanismes d'évaluation provinciaux en place,

nous reconnaissons qu'il faudra mettre en œuvre des mesures pour s'assurer que la transférabilité soit en conformité avec toutes les juridictions provinciales. »

Un certain nombre de répondants ont noté que le PCPE avait mis au point une formule pour déterminer le coût de la vie selon le lieu des études. Les écarts entre les coûts de la vie sont inclus dans l'évaluation des besoins. La fondation pourrait, pour ses bourses, créer un lien avec l'approche du PCPE et insister pour que soit révisée la conformité des critères. Ce lien pourrait notamment prendre la forme d'un supplément à la mobilité régionale si, après rajustement de l'évaluation, il s'avérait que les besoins d'un étudiant dépassaient le seuil et la valeur de la bourse. Dans le cas du Québec et des Territoires du Nord-Ouest, il faudrait recourir à un autre type de lien.

De plus, les répondants ont accueilli favorablement la volonté de la fondation de contribuer à compenser les frais additionnels encourus par un étudiant qui, inscrit dans un établissement canadien, décide de passer un trimestre ou une année à l'étranger. La loi stipule que l'étudiant doit être inscrit à un établissement canadien admissible. Lors des consultations, un leader étudiant est allé plus loin en suggérant que, en plus de fournir la preuve de l'inscription, l'établissement devrait confirmer l'importance de ce voyage pour l'achèvement du programme d'études au Canada.

Certains répondants étaient si enthousiastes à cette idée qu'ils voulaient faire de l'appui aux études internationales l'un des traits prédominants du programme. Ils ont noté que d'autres pays développés avaient pris l'initiative à cet égard, les États-Unis et plusieurs pays d'Europe et d'Asie en particulier.

L'importance de la dimension internationale est clairement exprimée dans un rapport de 1997 soumis par une coalition canadienne des organismes d'éducation internationale : « Somme toute, l'éducation internationale est un investissement stratégique pour le gouvernement fédéral, car elle s'adresse à des priorités nationales comme le commerce et la compétitivité, l'emploi des jeunes, la politique étrangère et l'innovation. De plus, l'expérience montre que l'éducation internationale favorise l'éclosion d'une société plus ouverte et tolérante, tout en faisant davantage apprécier le Canada. Cependant, si connues que soient ces avantages, le Canada se situe vers le bas du classement des pays du G7 pour l'appui à l'éducation internationale, et la tendance est à la baisse. »

Pour les études à l'étranger, il pourrait être utile de créer un lien encore une fois avec le mécanisme d'évaluation des besoins, qui intègre le coût des études à l'étranger. Les critères de mobilité internationale du PCPE sont moins développés que ceux de la mobilité régionale, mais la situation devrait s'améliorer. Un supplément comparable à celui de la mobilité régionale pourrait être offert si les coûts du déménagement portaient les besoins financiers d'un étudiant au-dessus du seuil et de la valeur de la bourse. Une version modifiée de ce lien devrait être établie pour le Québec et les Territoires du Nord-Ouest.

Le tableau 4 indique de façon sommaire la mobilité actuelle des étudiants emprunteurs et fournit des données sur le lieu des études pour les bénéficiaires du PCPE en 1996-1997.

TABLEAU 4

MOBILITÉ DES BÉNÉFICAIRES D'UN PRÊT DU PCPE (1996-1997)

Lieux de formation	**Nombre de bénéficiaires**	**Pourcentage des bénéficiaires (%)**
Dans la province prêteuse	296 450	90,8
Dans une autre province	22 940	7,0
Aux États-Unis	6 107	1,9
Dans un autre pays	1 095	0,3
Total	326 592	100,0

Orientation suggérée : Il est clair, à la lumière de la loi et des consultations, que la fondation doit assurer la transférabilité de ses bourses et contribuer à compenser les frais additionnels encourus par les étudiants qui décident d'étudier dans une autre région ou province du Canada, ou de faire un stage d'un an à l'étranger. Il est suggéré que, pour l'établissement d'un supplément à la mobilité régionale et internationale, un lien soit créé avec le mécanisme d'évaluation des besoins, qui intègre les frais additionnels de déménagement. Du travail reste à faire quant à l'évaluation du montant des suppléments mais, pour l'heure, la fondation pourrait peut-être réserver entre 3 et 5 p. cent de son budget au titre des suppléments à la mobilité.

VIII. QUESTIONS RELATIVES À L'ADMISSIBILITÉ

L'article 27 de la *Loi d'exécution du budget de 1998* spécifie plusieurs aspects des conditions d'obtention des bourses de la fondation. La fondation devra clarifier certains aspects relatifs à l'admissibilité.

Nous reprenons l'article 27 (1) de la loi en ajoutant une note entre parenthèses en vue d'une action future :
« ... la fondation ne peut octroyer sur ses fonds une bourse d'études qu'à une personne qui :

a) est citoyen canadien ou résident permanent au sens de la *Loi sur l'immigration*;

[Cette condition est claire et précise]

b) est inscrite à un établissement admissible à temps plein ou à temps partiel;

[La fondation devra clarifier le sens de "établissement admissible" ainsi que le sens de "étudiants à temps partiel" et le niveau d'appui à leur donner.]

c) y poursuit des études en vue d'obtenir un grade, un diplôme ou un certificat de premier cycle universitaire ou de niveau inférieur;

[La fondation devra clarifier la durée de l'aide si les étudiants suivent un programme d'études au collège et à l'université, et clarifier l'admissibilité des programmes universitaires qui sont considérés comme de premier ou de deuxième cycle dans certaines juridictions et de troisième cycle dans d'autres.]

d) a besoin d'aide financière et fait la preuve de son mérite. »

[Ces conditions d'admissibilité ont déjà été examinées dans le présent rapport.]

Ainsi, cette section du rapport se penchera sur les clauses b) et c).

VIII.1 Établissements admissibles

À la section 2 (1), la loi stipule :
« "établissement admissible" Établissement d'enseignement au niveau postsecondaire public, situé au Canada, qui décerne des grades, des diplômes ou des certificats, ou établissement privé semblable qui constitue, selon la fondation, un établissement admissible. »

Le sens du mot “public” n'est pas toujours clair dans un contexte où les frais de scolarité et d'autres sources privées de financement croissent plus rapidement que les fonds publics et comptent pour plus de 50 p. cent du total des subventions dans certaines universités. De plus, certains établissements privés, notamment ceux avec des affiliations religieuses, ont fait l'objet d'un examen approfondi quant à la qualité et à la gamme de leurs programmes scolaires et ont adhéré à l'Association des universités et collèges du Canada. Au cours des consultations, plusieurs personnes ont suggéré que l'adhésion à l'AUCC contribue dans ces cas à définir l'admissibilité. (On a aussi noté que les conseils subventionnaires fédéraux recourent à ce critère d'admissibilité pour le versement de subventions.) On a fait valoir de même que pour les collèges communautaires, l'adhésion à l'Association des collèges communautaires canadiens devrait concourir à la définition de l'admissibilité.

Quels seraient les effets de cette approche sur l'admissibilité des collèges privés d'enseignement professionnel ? Les opinions diffèrent, mais les réponses peuvent être réparties en trois groupes.

Le premier groupe comprend les répondants qui estiment que tout établissement incontestablement privé ne devrait pas recevoir de financement public de la fondation. Des intervenants des milieux étudiants ont beaucoup insisté sur ce point.

Le deuxième groupe comprend les répondants qui estiment que la fondation doit déclarer admissible tout établissement admissible aux termes du Programme canadien de prêts aux étudiants (ou les programmes équivalents au Québec et dans les Territoires du Nord-Ouest). En vertu du PCPE, les provinces sanctionnent l'admissibilité et, actuellement, un pourcentage élevé de collèges privés d'enseignement professionnel sont admis.

Le troisième groupe comprend les répondants qui estiment qu'il faut pour l'essentiel définir des normes appropriées d'admissibilité. On a noté que ces normes variaient beaucoup d'un collège privé d'enseignement professionnel à l'autre et que l'Association nationale des collèges carrières ainsi que des ministères provinciaux tentaient d'établir des normes plus claires. En fait, on peut espérer qu'une politique d'accréditation des établissements, qui ferait partie du processus général d'harmonisation des programmes de prêts fédéraux-provinciaux, sera mise au point dans les deux prochaines années. Ainsi, en réponse à la position du troisième groupe, on peut suggérer entre autres que la fondation diffère ses décisions sur l'admissibilité de ces collèges jusqu'à ce que les processus d'établissement des normes soit plus avancé. L'autre possibilité serait que la fondation développe son propre processus d'accréditation. Dans une lettre, l'AUCC fait état de la position de son conseil d'administration qui réclame « des critères très stricts si la fondation décide de juger admissibles aux BECM les collèges privés d'enseignement professionnel ». Mais la mise au point et l'application de critères d'accréditation propres à la fondation entraîneraient des délais et des frais considérables, tout en augmentant l'inquiétude de voir la fondation empiéter sur des domaines de juridiction provinciale.

Le problème perdrait beaucoup de son importance si était adopté le modèle d'attribution des bourses du millénaire, défini à la section V. Dans ce cas, tous les étudiants, qu'il fréquentent une université, un collège communautaire ou un collège privé d'enseignement professionnel, ne deviendraient admissibles qu'à la deuxième année de leurs études postsecondaires. Cependant, la plupart des programmes scolaires des collèges privés d'enseignement professionnel durent moins d'un an. Les programmes de plus d'un an, qui sont suivis par 10 p. cent environ des inscrits et qui soulèvent moins de questions normatives, seraient admissibles s'ils sont approuvés par le PCPE.

Orientation suggérée : Eu égard à l'admissibilité des établissements postsecondaires, il est suggéré que la règle la plus simple serait de considérer comme admissibles tous les établissements ayant été jugés admissibles aux termes du PCPE (une règle comparable devrait être négociée avec le Québec et les Territoires du Nord-Ouest). Si le modèle d'attribution des bourses du millénaire, défini à la section V, n'était pas adopté, la fondation serait alors davantage en mesure d'exiger des normes d'admissibilité plus strictes, notamment pour les collèges privés d'enseignement professionnel, ou de reporter l'admissibilité des collèges privés d'enseignement professionnel jusqu'à ce que des politiques d'accréditation aient été négociées par les gouvernements fédéral et provinciaux.

VIII.2 Admissibilité selon le statut de l'étudiant

La fondation devra clarifier trois aspects relatifs au statut de l'étudiant :

a) différence entre les bourses pour étudiants à temps plein et à temps partiel

L'article 27 (1) de la loi stipule que la fondation peut accorder des bourses à une personne qui « est inscrite à un établissement admissible à temps plein ou à temps partiel ». Les étudiants à temps partiel devraient être admissibles aux bourses du millénaire, à la condition qu'ils satisfassent aux critères du besoin et du mérite. Si, comme on l'a mentionné plus haut, le critère du mérite consiste à achever un programme d'études d'une année, un étudiant à temps partiel aurait besoin de plus d'une année pour gagner l'admissibilité. La fondation doit, pour les étudiants qui satisfont à ce critère, définir, d'une part, le contenu minimal d'un programme d'études en vertu duquel un étudiant à temps partiel deviendra admissible et, d'autre part, établir le pourcentage de la bourse auquel il aura droit. Le présent rapport n'entend pas entrer dans le détail de ces questions. Cependant, il est suggéré de recourir aux critères du Programme canadien de prêts aux étudiants. Pour les bourses de mérite exceptionnel, plusieurs répondants ont exprimé l'avis qu'elles ne devraient s'adresser qu'aux seuls étudiants à temps plein.

b) Distinction entre étudiants de premier et de deuxième cycle et ceux de troisième cycle

La lettre de la loi est claire : les étudiants de troisième cycle ne sont pas admissibles. Cependant, la distinction entre étudiants de premier et de deuxième cycle et ceux de troisième cycle n'est pas toujours nette. On pourrait recourir à la distinction actuellement appliquée dans les provinces, mais elle n'est pas toujours uniforme d'une province à l'autre. De plus, certains collèges communautaires offrent maintenant des programmes d'études d'après-diplôme qui, selon certains observateurs, sont comparables aux programmes universitaires de troisième cycle. Le présent rapport n'entend pas examiner cette question. Il note simplement que la fondation devra se doter d'un mécanisme pour clarifier ces différences et distinguer entre programmes de premier et de deuxième cycle, programmes de troisième cycle et programmes professionnels.

Il importe de noter que les répondants ont souvent exprimé de vives inquiétudes quant à l'exclusion des étudiants de troisième cycle des BECM. La fondation jugera peut-être bon de s'exprimer à ce sujet au fil de ses avis et commentaires sur l'aide aux étudiants.

c) Durée maximale de l'aide et nombre et enchaînement des programmes

La loi stipule qu'un étudiant engagé dans des études à temps plein aura droit à de l'aide pendant une période maximale de 32 mois. La fondation devra clarifier cette question. Un étudiant peut-il recevoir de l'aide pour un seul programme menant à un diplôme ou peut-il enchaîner des programmes menant à plus d'un diplôme ? Et peut-il le faire dans plus d'un établissement ? Là encore, ces questions devront être approfondies pour aider la fondation dans ses décisions.

Orientation suggérée : Trois sujets relatifs à l'admissibilité et relevant du statut de l'étudiant doivent faire l'objet d'un examen plus approfondi. Ce sont :

a) la distinction entre le statut d'étudiant à temps plein et celui d'étudiant à temps partiel, et sa portée sur la valeur de la bourse;
b) la distinction entre les programmes de premier et de deuxième cycle, les programmes de troisième cycle et les programmes professionnels;
c) les effets sur l'admissibilité de la durée de l'aide et de l'enchaînement de programmes d'études divers.

IX. MISE EN ŒUVRE

Le présent rapport s'est intéressé à des questions de principe et à des options générales en vue du développement des programmes de la fondation. Il n'entendait pas examiner des questions spécifiques touchant la mise en œuvre, d'autant plus que nombre de ces questions dépendront des décisions que prendra la fondation quant à son orientation générale. Cela dit, des aspects de la mise en œuvre ont été discutés dans les sections sur l'attribution des bourses. Voici quelques remarques additionnelles à ce sujet.

1. Analyse des données et recherche

La fondation devra être en mesure d'analyser d'importantes banques de données et de faire des recherches sur les effets des diverses options sur l'aide aux étudiants. La majeure partie du travail pourra être accomplie en exploitant les données et la recherche en cours au niveau des gouvernements provinciaux et fédéral. En empruntant cette voie, la fondation évitera de coûteux investissements dans sa propre infrastructure de recherche. Cependant, compte tenu de l'ampleur et de la nouveauté de ses programmes et de l'absence d'une base de recherche solide sur l'enseignement postsecondaire au Canada, la fondation devra développer ses propres compétences dans ce domaine.

2. Renouvellement, mise en opération et élimination graduelle des bourses

Plusieurs programmes attribuent les bourses à l'entrée dans un établissement postsecondaire. Les bourses sont renouvelables, à la condition de maintenir le rendement scolaire requis. La question de la mise en opération et de l'élimination graduelle du programme doit être abordée parce que les bénéficiaires de la première heure seront en quelque sorte attachés à leur bourse jusqu'à leur graduation et ne seront donc pas admissibles durant les deux ou trois années suivantes. La question de l'élimination graduelle des bourses avant la fin du programme est importante en raison des engagements pour les renouvellements en souffrance.

Pour les BECM, la loi ne mentionne pas le renouvellement. Elle affirme plutôt :
« Chaque bourse d'études est octroyée pour une période maximale de douze mois.» Article 30 (1)

« Le nombre maximal de mois d'études pour lesquels une personne qui étudie à temps plein peut recevoir des bourses d'études est de trente-deux mois. Les mois d'études n'ont pas à être consécutifs. » Article 30 (2)

Ainsi, le renouvellement ne fait pas l'objet d'un engagement particulier. La compétition recommence chaque année même si une personne peut bénéficier de bourses à plusieurs reprises jusqu'à un nombre maximal de 32 mois d'études à temps plein et à une valeur totale maximale de 15 000 $.

3. Date de la mise en opération

Il est ressorti des consultations, particulièrement auprès des étudiants, que la mise en opération des BECM devait se faire le plus tôt possible. Les besoins d'aide financière des étudiants sont grands et urgents.

Des administrateurs de bourses d'études ont mis en garde contre le défi que représente la mise en œuvre de programmes aussi gigantesques. La plupart des personnes consultées pensent qu'il est possible de lancer les programmes de la fondation en l'an 2000 si les ententes avec les provinces sont conclues dans les premiers mois de 1999. Des délais suffisants sont nécessaires pour définir les détails des bourses, préparer et distribuer des brochures et d'autres documents et mettre au point des mécanismes administratifs pour traiter un fort volume de demandes de renseignements, d'avis, de candidatures et de données sur l'évaluation des besoins et les paiements.

Orientation suggérée : Sans examiner un grand nombre de questions spécifiques relatives à la mise en œuvre, le présent rapport souligne cependant les points suivants :

1) la fondation devra avoir les compétences pour créer des bases de données ou en exploiter qui existent déjà, et pour faire de la recherche;

2) la question de la mise en opération et de l'élimination graduelle des bourses est moins grave que pour plusieurs programmes de bourses;

3) les étudiants espèrent vivement que les programmes seront lancés au plus tôt. Il semble possible de les lancer en l'an 2000 si les ententes nécessaires avec les provinces sont signées.

X. RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

Les brefs résumés et les orientations suggérées qui sont inhérentes au rapport tiennent lieu de conclusions principales.

Principes directeurs clés (Section II)

Trois principes directeurs clés sont particulièrement importants et utiles pour passer au crible les nombreuses options possibles pour les programmes de la fondation :

1) La fondation doit aider les étudiants qui ont besoin d'aide financière et qui font la preuve de leur mérite à accéder aux études postsecondaires en s'endettant moins et en disposant d'un plus large éventail de lieux de formation.

2) La fondation doit s'appliquer à compléter, et non à chevaucher, les régimes provinciaux d'aide financière aux étudiants et à éviter des processus administratifs complexes et onéreux.

3) La fondation doit concevoir ses programmes de façon juste et équitable, y compris en tenant compte des divers régions et types d'établissements postsecondaires.

Deux types de bourses (Section III)

Il est suggéré de créer deux types de bourses. Au moins 95 p. cent du montant total des octrois seraient consacrés aux bourses du millénaire, et le reste aux bourses de mérite exceptionnel.

Critères des bourses de mérite (Section IV)

Critère prédominant (IV.1)
Il est suggéré que la preuve du besoin d'aide financière soit le critère prédominant dans l'octroi des bourses du millénaire.

Recours aux critères d'évaluation des régimes provinciaux (IV.2)
Il est suggéré que l'évaluation des besoins d'aide financière s'appuie en premier lieu sur les critères régissant les programmes provinciaux, même si leur imperfection est source d'inquiétude. Un processus de révision et d'harmonisation est en cours, que la fondation aurait intérêt à suivre. De plus, la fondation devrait, en toute prudence et à la lumière des mécanismes actuels d'évaluation, examiner la possibilité d'établir les besoins financiers sans que le candidat soit bénéficiaire du Programme canadien de prêts aux étudiants ou d'un programme provincial de prêts.

Catégories particulières (IV.3)
Des arguments solides ont été avancés en faveur de la reconnaissance de catégories particulières d'étudiants défavorisés, dont les besoins financiers ne sont pas prévus par les mécanismes d'évaluation en vigueur. Des arguments solides ont aussi été avancés en faveur de la reconnaissance de catégories particulières d'étudiants, dans des secteurs jugés importants pour les besoins futurs en main-d'œuvre. En revanche, plusieurs répondants ont souligné le danger de segmenter ainsi les BECM. La fondation devrait peut-être éviter une telle segmentation et s'en tenir à deux types principaux de bourses. Néanmoins, elle pourrait considérer d'appuyer ces catégories particulières par le biais de dons d'argent du secteur privé, sans entrer en concurrence directe avec les établissements postsecondaires en matière de collectes de fonds. Dans le passé, les bourses spéciales d'entreprises du Programme canadien des bourses ont fourni un exemple de cette approche.

Deux cibles : endettement des étudiants et besoins non comblés (IV.4)
Les bourses du millénaire, en offrant un type de subventions qui remplace les prêts au moins en partie, doivent aider les étudiants à financer leurs études tout en s'endettant moins. Les bourses peuvent aussi contribuer à alléger les besoins non comblés. Cependant, elles ne doivent pas entrer en conflit avec d'autres programmes, comme Subventions canadiennes pour études, qui viennent en aide aux groupes particulièrement nécessiteux.

Conjuguer mérite et besoin (IV.5)

Plusieurs chemins de solution ont été proposés pour conjuguer mérite et besoin. L'un, basé sur une attribution des bourses au prorata, l'établissement étant responsable du processus de sélection, a reçu un accueil favorable. Mais la solution la plus avantageuse consiste peut-être à baser l'attribution des bourses, d'une part, sur l'admission à un établissement postsecondaire et, d'autre part, sur la preuve de l'achèvement satisfaisant d'un programme d'études spécifique.

Attribution des bourses de mérite (Section V)

Comment faire concorder bourses et ressources (V.2)
Le nombre d'étudiants admissibles à l'aide financière aux termes des critères minimaux d'évaluation est cinq fois plus grand que le nombre de bourses de 3 000 $ que peut octroyer la fondation. Quatre grandes options larges sont soumises à l'examen :
A) Hausser le seuil du besoin d'aide financière;
B) Abaisser la valeur moyenne des bourses;
C) Renforcer les critères du rendement scolaire;
D) Répartir les bourses par province/région ou par établissement.

Six questions clés relatives aux options (V.3)
Le rapport suggère d'examiner six questions clés pour éclairer le choix des options.

Une combinaison d'options de premier choix (V.4)
Diverses options concernant l'attribution des bourses de mérite ont été examinées et passées au crible de questions clés. Il n'existe pas un modèle idéal d'attribution des bourses. J'ai suggéré une combinaison d'éléments qui m'apparaît de premier choix et j'ai résumé les deux versions du modèle. On trouvera en annexe quelques estimations statistiques sommaires. Il reste du travail à faire sur ces estimations et sur des éléments de rechange qui pourraient être préférés au modèle suggéré. Voici les caractéristiques fondamentales du modèle :

- il met l'accent sur le critère des besoins financiers;
- il propose une bourse de 3 000 $ à valeur fixe, intégrée aux programmes fédéraux et
- provinciaux existants d'aide aux étudiants, qui devrait contribuer à limiter l'accroissement de l'endettement des étudiants en fournissant une aide directe pour l'accès aux études postsecondaires;
- il introduit la notion d'une répartition juste des bourses entre les provinces et les régions, la proportion étant déterminée par le simple total de la population;

- il introduit une norme minimale de mérite basée sur l'admission à un établissement et l'achèvement de programmes d'études. Deux versions sont suggérées. Elles diffèrent selon que l'attribution des bourses commence la première ou la deuxième année des études postsecondaires ou que la charge scolaire minimale représente 60 p. cent ou 100 p. cent du programme d'études;
- il prévoit une hausse du seuil des besoins financiers jusqu'à un niveau qui soit conforme aux ressources limitées de la fondation;
- il constate une discontinuité au seuil pour les bourses à valeur fixe. Si la fondation juge important d'atténuer cette discontinuité, un ou deux niveaux de bourses partielles pourraient être créés au seuil;
- il prévoit une collaboration avec les autorités provinciales en vue de la mise en œuvre du programme de bourses, de l'application des critères et de la complémentarité et de l'intégration du programme avec les régimes provinciaux.

Attribution des bourses de mérite exceptionnel (Section VI)

L'attribution de bourses de mérite exceptionnel pourrait se faire soit par une approche décentralisée, en confiant le processus de sélection aux établissements postsecondaires, soit par une approche centralisée, en confiant le processus de sélection à un organisme ou à un comité pancanadien, appuyé peut-être par des organismes ou comités régionaux. Les deux approches ont leurs bons côtés.

La solution de premier choix mise ici de l'avant combine les deux approches. Voici ses traits caractéristiques :

- les bourses s'adressent aux étudiants qui entreprennent des études postsecondaires et elles ont une valeur de 3 000 $;
- les écoles secondaires reçoivent un lot de une à trois bourses, selon leur taille, et font des recommandations à la lumière du rendement scolaire, mais aussi en tenant compte de l'engagement communautaire et des qualités de leadership;
- un second tour de sélection, par des comités régionaux, aura lieu. La sélection sera basée sur le matériel soumis pour le choix des gagnants du premier tour et sur un essai thématique annuel;
- les gagnants du second tour, au nombre très limité, touchent un supplément à leur bourse du premier tour et quelques bénéficiaires émérites, après sélection régionale, reçoivent une reconnaissance publique plus grande encore;
- les écoles secondaires sont invitées à maintenir un équilibre entre les candidats désireux de fréquenter l'université et ceux désireux de fréquenter le collège. Elles sont aussi invitées à accueillir les demandes d'anciens étudiants qui ne se sont pas engagés sur-le-champ dans des études postsecondaires. À cet égard, la fondation aura peut-être intérêt à garder en réserve un petit lot de bourses du premier tour pour la sélection de ces étudiants qui risquent d'être ignorés, faute d'avoir entrepris immédiatement leurs études postsecondaires.

Une plus grande liberté de choix pour le lieu de formation (Section VII)

Il est clair, à la lumière de la loi et des consultations, que la fondation doit assurer la transférabilité de ses bourses et contribuer à compenser les frais additionnels encourus par les étudiants qui décident d'étudier dans une autre région ou province du Canada, ou de faire un stage d'un an à l'étranger. Il est suggéré que, pour l'établissement d'un supplément à la mobilité régionale et internationale, un lien soit créé avec le mécanisme d'évaluation des besoins, qui intègre les frais additionnels de déménagement. Du travail reste à faire quant à l'évaluation du montant des suppléments mais, pour l'heure, la fondation pourrait peut-être réserver entre 3 et 5 p. cent de son budget au titre des suppléments à la mobilité.

Questions relatives à l'admissibilité (Section VIII)

Eu égard à l'admissibilité des établissements postsecondaires, il est suggéré que la règle la plus simple serait de considérer comme admissibles tous les établissements ayant été jugés admissibles aux termes du PCPE (une règle comparable devrait être négociée avec le Québec et les Territoires du Nord-Ouest). Si le modèle d'attribution des bourses de mérite, défini à la section V, n'était pas adopté, la fondation serait alors davantage en mesure d'exiger des normes d'admissibilité plus strictes, notamment pour les collèges privés d'enseignement général, ou de reporter l'admissibilité des collèges privés d'enseignement professionnel jusqu'à ce que des politiques d'accréditation aient été négociées par les gouvernements fédéral et provinciaux.
Trois sujets relatifs à l'admissibilité et relevant du statut de l'étudiant doivent faire l'objet d'un examen plus approfondi. Ce sont : a) la distinction entre le statut d'étudiant à temps plein et celui d'étudiant à temps partiel, et sa portée sur la valeur de la bourse; b) la distinction entre les programmes de premier et de deuxième cycle, les programmes de troisième cycle et les programmes professionnels; c) les effets sur l'admissibilité de la durée de l'aide et de l'enchaînement de programmes d'études divers.

Mise en œuvre (Section IX)

Sans examiner un grand nombre de questions spécifiques relatives à la mise en œuvre, le présent rapport souligne cependant les points suivants :

1) la fondation devra avoir les compétences pour créer des bases de données ou en exploiter qui existent déjà, et pour faire de la recherche;
2) la question de la mise en opération et de l'élimination graduelle des bourses est moins grave que pour plusieurs programmes de bourses;
3) les étudiants espèrent vivement que les programmes seront lancés au plus tôt. Il semble possible de les lancer en l'an 2000 si les ententes nécessaires avec les provinces sont signées.

ANNEXE

BOURSES D'ÉTUDES CANADIENNES DU MILLÉNAIRE
Attribution des bourses de mérite

TABLEAU 1

Le tableau 1 indique, moyennant rajustements, la répartition globale des étudiants dont les besoins ont été évalués par le PCPE et les PAFE (Québec).

TABLEAU 2

Le tableau 2 est basé sur la version A où l'admissibilité commence à la deuxième année des études postsecondaires, après l'achèvement, pendant la première année, d'au moins 60 p. cent d'un programme d'études complet, conformément aux exigences du PCPE.

Le tableau 2 indique, moyennant rajustements, la répartition globale des étudiants dont les besoins ont été évalués par le PCPE et les PAFE (Québec).

TABLEAU 3

Le tableau 3 est basé sur la version B où l'admissibilité commence à la première année des études postsecondaires à la condition de s'inscrire à un programme d'études complet.

Aux fins de cette version, et en attendant qu'ait été complétée une étude avec échantillon représentatif des établissements postsecondaires, il est supposé que 50 p. cent des étudiants. en moyenne, achèvent un programme d'études complet.

Commentaires généraux

Des informations additionnelles par année d'études sont aussi disponibles.

Dans les cas où les données étaient incomplètes ou inexistantes, des estimations ou des approximations ont été effectuées.

Les tableaux ont été mis au point par le secrétariat des Bourses d'études canadiennes du millénaire avec l'appui du Programme canadien de prêts aux étudiants.

Évaluation des besoins - Attribution générale 1996-1997

Tableau 1

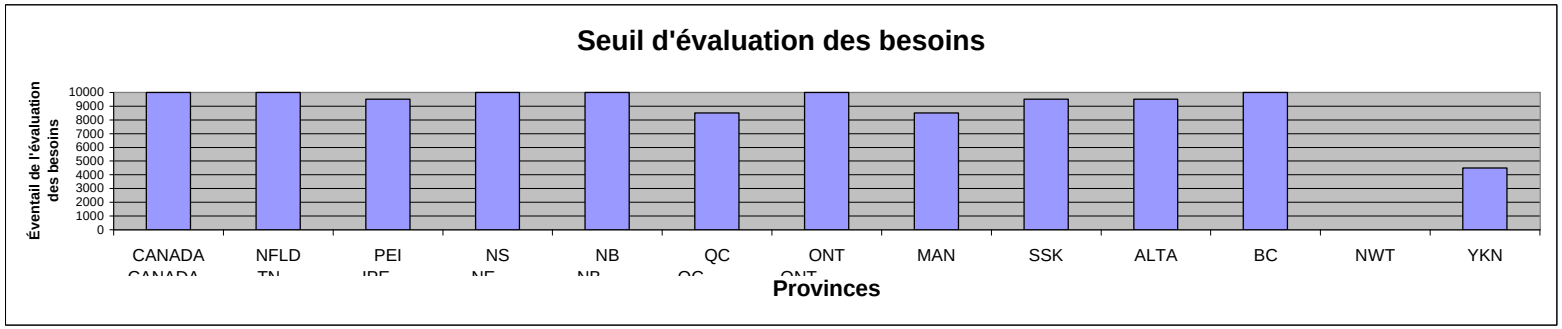
Attribution des bourses du millénaire (basée sur l'évaluation des besoins 1996-1997)

Province-->	CANADA	TN	IPE	NE	NB	QC	ONT	MAN	SASK	ALB	CB	YKN	TNO
Général:													
Population	29,969.1	571.7	136.7	943.2	762.0	7,388.0	11,258.4	1,140.4	1,019.6	2,793.3	3,857.6	66.8	31.4
% de la pop.	100.00%	1.91%	0.46%	3.15%	2.54%	24.65%	37.57%	3.81%	3.40%	9.32%	12.87%	0.22%	0.10%
Budget	285,000,000	5,436,750	1,299,989	8,969,639	7,246,464	70,258,366	107,065,077	10,844,970	9,696,187	26,563,711	36,684,986	635,254	298,608
Valeur bourses	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000
Nbre bourses	95,000	1,812	433	2,990	2,415	23,419	35,688	3,615	3,232	8,855	12,228	212	100

Paramètres de l'évaluation des besoins :
- Sources : Fichier maître du PCPE 1996-997; rapports d'évaluation des provinces, sauf le Québec.
- exclut maîtrise et doctorat.
- inclut établissements privés.
- candidats au PCPE et aux PAFE (Qc) seulement.

Province-->	CANADA		TN		IPE		NE		NB		QC		ONT		MAN		SASK		ALB		CB		YKN	
Éval. besoins:	Nombre	Cumulatif	Nombre	Cum.	Nombre	Cum.	Nombre	Cum.	Nombre	Cum.	Nombre	Cum.	Nombre	Cum.	Nombre	Cum.	Nombre	Cum.	Nombre	Cum.	Nombre	Cum.	Nombre	Cum.
Jusqu'à $1,000	14,939	525,172	1,899	20,415	61	2,388	231	17,689	917	14,935	6,875	153,623	2,799	203,572	250	10,172	121	9,528	1,082	43,324	703	49,273	1	253
$1,001 - 2,000	24,047	510,233	2,071	18,516	144	2,327	523	17,458	1,039	14,018	11,066	146,748	5,222	200,773	458	9,922	263	9,407	1,989	42,242	1,257	48,570	15	252
$2,001 - 3,000	46,841	486,186	1,605	16,445	220	2,183	899	16,935	773	12,979	28,401	135,682	8,580	195,551	673	9,464	420	9,144	3,146	40,253	2,110	47,313	14	237
$3,001 - 4,000	64,606	439,345	2,900	14,840	241	1,963	1,311	16,036	917	12,206	39,172	107,281	11,045	186,971	964	8,791	614	8,724	4,387	37,107	3,035	45,203	20	223
$4,001 - 5,000	41,129	374,739	2,285	11,940	250	1,722	1,680	14,725	1,053	11,289	11,684	68,109	13,330	175,926	1,138	7,827	705	8,110	4,832	32,720	4,142	42,168	30	203
$5,001 - 6,000	42,583	333,610	1,030	9,655	218	1,472	1,780	13,045	1,131	10,236	14,666	56,425	13,273	162,596	1,060	6,689	841	7,405	5,037	27,888	3,529	38,026	18	173
$6,001 - 7,000	43,400	291,027	998	8,625	249	1,254	2,116	11,265	1,582	9,105	8,741	41,759	18,883	149,323	1,033	5,629	1,102	6,564	5,155	22,851	3,517	34,497	24	155
$7,001 - 8,000	56,873	247,627	1,289	7,627	287	1,005	2,130	9,149	1,751	7,523	11,456	33,018	28,680	130,440	1,101	4,596	1,325	5,462	4,738	17,696	4,095	30,980	21	131
$8,001 - 9,000	43,491	190,754	1,952	6,338	208	718	2,486	7,019	1,486	5,772	4,121	21,562	20,904	101,760	1,038	3,495	1,146	4,137	3,394	12,958	6,725	26,885	31	110
$9,001 - 10,000	48,185	147,263	1,041	4,386	193	510	1,693	4,533	1,545	4,286	4,565	17,441	30,236	80,856	683	2,457	804	2,991	2,426	9,564	4,944	20,160	55	79
Plus de 10,000	99,078	99,078	3,345	3,345	317	317	2,840	2,840	2,741	2,741	12,876	12,876	50,620	50,620	1,774	1,774	2,187	2,187	7,138	7,138	15,216	15,216	24	24
Total	**525,172**		**20,415**		**2,388**		**17,689**		**14,935**		**153,623**		**203,572**		**10,172**		**9,528**		**43,324**		**49,273**		**253**	

Les chiffres pour le Québec sont des estimations. Les chiffres pour les TNO ne sont pas disponibles.



Note:
- Le plus souvent, les fichiers contenant les rapports de l'évaluation des besoins ont servi de sources.
- A défaut de fichiers, l'évaluation a été faite par approximation à partir du montant autorisé par le PCPE.
- Normalement, le prêt du PCPE représente 60 p.cent du total de l'évaluation jusqu'à un maximum de 165$ par semaine.
- S'il y a approximation, le niveau des besoins non comblés est sous-estimé.
- L'évaluation des candidats du NB, de l'IPE, de TN et du Yukon est approximative en raison de l'absence de fichiers.
- Les fichiers de certaines provinces étant incomplets, il a fallu procéder par approximation.

Modèle A (à partir de la 2e année des EPS)
Répartition d'ensemble

Tableau 2

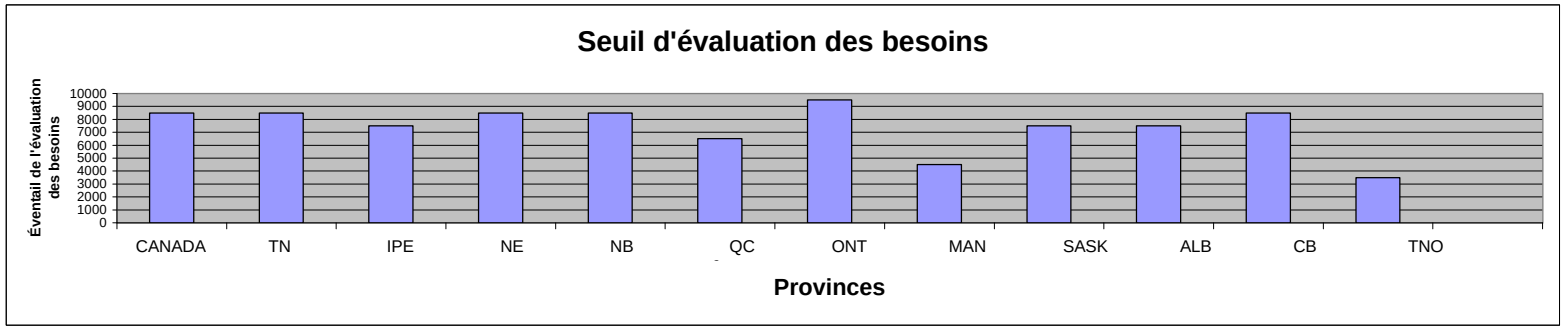
Attribution des bourses du millénaire (basée sur l'évaluation des besoins 1996-1997 en excluant les étudiants de 1re année)

Province-->	CANADA	TN	IPE	NE	NB	QC	ONT	MAN	SASK	ALB	CB	YKN	TNO
Général:													
Population	29,969.1	571.7	136.7	943.2	762.0	7,388.0	11,258.4	1,140.4	1,019.6	2,793.3	3,857.6	66.8	31.4
% de la pop.	100.00%	1.91%	0.46%	3.15%	2.54%	24.65%	37.57%	3.81%	3.40%	9.32%	12.87%	0.22%	0.10%
Budget	285,000,000	5,436,750	1,299,989	8,969,639	7,246,464	70,258,366	107,065,077	10,844,970	9,696,187	26,563,711	36,684,986	635,254	298,608
Valeur bourses	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000
Nbre bourses	95,000	1,812	433	2,990	2,415	23,419	35,688	3,615	3,232	8,855	12,228	212	100

Paramètres de l'évaluation des besoins :
- Sources : Fichier maître du PCPE 1996-997; rapports d'évaluation des provinces, sauf le Québec.
- seulement les étudiants de deuxième année et plus (exclut tous les étudiants inscrits en première année d'un programme).
- exclut maîtrise et doctorat.
- inclut établissements privés.
- candidats au PCPE et aux PAFE (Qc) seulement.

Province-->	CANADA		TN		IPE		NE		NB		QC		ONT		MAN		SASK		ALB		CB		YKN	
Éval. besoins:	Nombre	Cumulatif	Nombre	Cum.	Nombre	Cum.	Nombre	Cum.	Nombre	Cum.	Nombre	Cum.	Nombre	Cum.	Nombre	Cum.	Nombre	Cum.	Nombre	Cum.	Nombre	Cum.	Nombre	Cum.
Jusqu'à $1,000	7,106	270,234	778	9,406	31	1,127	101	8,160	331	7,040	3,409	85,128	1,501	101,499	104	4,956	86	6,480	486	23,353	278	22,926	1	159
$1,001 - 2,000	11,306	263,128	921	8,628	69	1,096	243	8,059	544	6,709	4,893	81,719	2,752	99,998	211	4,852	153	6,394	975	22,867	534	22,648	11	158
$2,001 - 3,000	24,878	251,822	913	7,707	108	1,027	370	7,816	373	6,165	15,502	76,826	4,450	97,246	341	4,641	293	6,241	1,578	21,892	941	22,114	9	147
$3,001 - 4,000	35,028	226,944	1,678	6,794	103	919	579	7,446	433	5,792	21,549	61,324	5,805	92,796	494	4,300	426	5,948	2,429	20,314	1,521	21,173	11	138
$4,001 - 5,000	23,282	191,916	1,354	5,116	120	816	764	6,867	505	5,359	7,915	39,775	6,869	86,991	560	3,806	484	5,522	2,736	17,885	1,952	19,652	23	127
$5,001 - 6,000	22,342	168,634	557	3,762	105	696	852	6,103	507	4,854	7,746	31,860	7,080	80,122	507	3,246	596	5,038	2,747	15,149	1,632	17,700	13	104
$6,001 - 7,000	23,483	146,292	487	3,205	128	591	947	5,251	759	4,347	5,264	24,114	10,005	73,042	521	2,739	765	4,442	2,875	12,402	1,717	16,068	15	91
$7,001 - 8,000	30,230	122,809	579	2,718	163	463	1,106	4,304	902	3,588	6,618	18,850	14,484	63,037	550	2,218	961	3,677	2,782	9,527	2,074	14,351	11	76
$8,001 - 9,000	25,148	92,579	1,048	2,139	79	300	1,245	3,198	751	2,686	2,756	12,232	12,177	48,553	520	1,668	816	2,716	2,060	6,745	3,679	12,277	17	65
$9,001 - 10,000	28,749	67,431	411	1,091	107	221	861	1,953	762	1,935	2,873	9,476	18,718	36,376	386	1,148	561	1,900	1,314	4,685	2,720	8,598	36	48
Plus de 10,000	38,682	38,682	680	680	114	114	1,092	1,092	1,173	1,173	6,603	6,603	17,658	17,658	762	762	1,339	1,339	3,371	3,371	5,878	5,878	12	12
Total	**270,234**		**9,406**		**1,127**		**8,160**		**7,040**		**85,128**		**101,499**		**4,956**		**6,480**		**23,353**		**22,926**		**159**	

Les chiffres pour le Québec sont des estimations. Les chiffres pour les TNO ne sont pas disponibles.



Note: - Le plus souvent, les fichiers contenant les rapports de l'évaluation des besoins ont servi de sources
- A défaut de fichiers, l'évaluation a été faite par approximation à partir du montant autorisé par le PCPE.
- Normalement, le prêt du PCPE représente 60 p.cent du total de l'évaluation jusqu'à un maximum de 165$ par semaine
- S'il y a approximation, le niveau des besoins non comblés est sous-estimé.
- L'évaluation des candidats du NB, de l'IPE, de TN et du Yukon est approximative en raison de l'absence de fichiers.
- Les fichiers de certaines provinces étant incomplets, il a fallu procéder par approximation.

Modèle B (depuis la 1re année EPS)
Répartition d'ensemble

Tableau 3

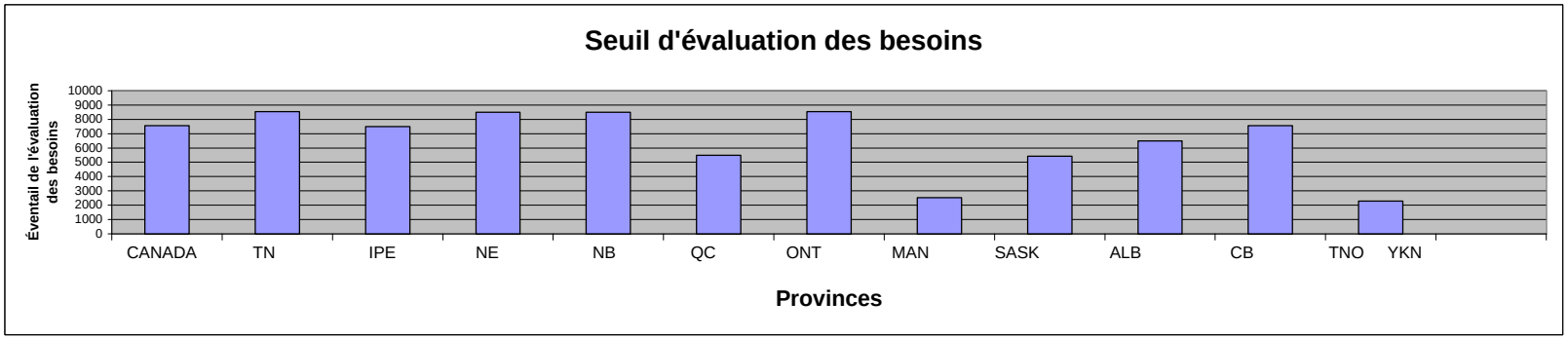
Attribution des bourses du millénaire (basée sur l'évaluation des besoins 1996-1997)

Province-->	CANADA	TN	IPE	NE	NB	QC	ONT	MAN	SASK	ALB	CB	YKN	TNO
Général:													
Population	29,969.1	571.7	136.7	943.2	762.0	7,388.0	11,258.4	1,140.4	1,019.6	2,793.3	3,857.6	66.8	31.4
% de la pop.	100.00%	1.91%	0.46%	3.15%	2.54%	24.65%	37.57%	3.81%	3.40%	9.32%	12.87%	0.22%	0.10%
Budget	285,000,000	5,436,750	1,299,989	8,969,639	7,246,464	70,258,366	107,065,077	10,844,970	9,696,187	26,563,711	36,684,986	635,254	298,608
Valeur bourses	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000
Nbre bourses	95,000	1,812	433	2,990	2,415	23,419	35,688	3,615	3,232	8,855	12,228	212	100

Paramètres de l'évaluation des besoins:
- Sources: Fichier maître du PCPE 1996-97; rapports d'évaluation des besoins des provinces, sauf le Québec.
- exclut maîtrise et doctorat.
- inclut établissements privés.
- candidats du PCPE et des PAFE (Qc) seulement.
- Il est pris pour acquis que 50 p. cent des étudiants achèvent un programme d'études à 100 p. cent.

Province-->	CANADA		TN		IPE		NE		NB		QC		ONT		MAN		SASK		ALB		CB		YKN	
Éval. besoins:	Nombre	Cumulatif	Nombre	Cum.	Nombre	Cum.	Nombre	Cum.	Nombre	Cum.	Nombre	Cum.	Nombre	Cum.	Nombre	Cum.	Nombre	Cum.	Nombre	Cum.	Nombre	Cum.	Nombre	Cum.
Jusqu'à $1,000	5.513	203.170	609	7.017	25	910	84	6.767	319	5.772	2.639	61.390	1.075	77.847	90	3.878	53	4.277	379	16.759	240	18.449	0	104
$1,001 - 2,000	8.915	197.657	729	6.408	54	885	198	6.684	403	5.452	4.087	58.751	1.980	76.772	169	3.788	111	4.224	727	16.380	450	18.209	6	104
$2,001 - 3,000	18.195	188.742	590	5.679	81	831	328	6.485	298	5.049	11.286	54.663	3.235	74.791	254	3.619	190	4.113	1.158	15.654	770	17.759	6	98
$3,001 - 4,000	25.289	170.548	1.026	5.089	88	751	485	6.158	345	4.751	15.611	43.378	4.222	71.557	371	3.365	283	3.923	1.688	14.496	1.162	16.990	9	91
$4,001 - 5,000	16.304	145.259	865	4.063	95	663	635	5.673	406	4.406	5.059	27.767	5.028	67.335	438	2.995	326	3.640	1.899	12.808	1.541	15.828	13	83
$5,001 - 6,000	16.519	128.955	366	3.198	86	568	686	5.038	430	4.000	5.758	22.708	5.124	62.307	404	2.557	379	3.314	1.948	10.910	1.333	14.287	7	70
$6,001 - 7,000	16.910	112.436	343	2.831	97	482	794	4.352	626	3.571	3.606	16.950	7.201	57.183	406	2.153	497	2.935	1.992	8.961	1.340	12.954	10	63
$7,001 - 8,000	21.964	95.526	430	2.489	117	386	848	3.558	700	2.945	4.651	13.344	10.667	49.982	423	1.747	611	2.438	1.942	6.970	1.569	11.614	7	53
$8,001 - 9,000	17.943	73.562	739	2.059	75	269	999	2.710	590	2.245	1.774	8.693	8.711	39.316	404	1.325	535	1.827	1.419	5.028	2.686	10.044	13	46
$9,001 - 10,000	20.711	55.620	367	1.320	83	194	696	1.711	627	1.656	1.918	6.919	13.353	30.605	284	921	366	1.293	976	3.609	2.019	7.359	24	33
Plus de 10,000	34.909	34.909	953	953	111	111	1.015	1.015	1.029	1.029	5.002	5.002	17.252	17.252	636	636	927	927	2.634	2.634	5.340	5.340	10	10
Total	**203.170**		**7.017**		**910**		**6.767**		**5.772**		**61.390**		**77.847**		**3.878**		**4.277**		**16.759**		**18.449**		**104**	

Les chiffres pour le Québec sont des estimations. Les chiffres pour les TNO ne sont pas disponibles.



Note:
- Le plus souvent, les fichiers contenant les rapports de l'évaluation des besoins ont servi de sources
- A défaut de fichiers, l'évaluation a été faite par approximation à partir du montant autorisé par le PCPE.
- Normalement, le prêt du PCPE représente 60 p.cent du total de l'évaluation jusqu'à un maximum de 165$ par semaine
- S'il y a approximation, le niveau des besoins non comblés est sous-estimé.
- L'évaluation des candidats du NB, de l'IPE, de TN et du Yukon est approximative en raison de l'absence de fichiers.
- Les fichiers de certaines provinces étant incomplets, il a fallu procéder par approximation.
- Ce scénario se fonde sur des présomptions. Il ne s'appuie pas sur des données empiriques, et les ratios sont hypothétiques. Une recherche et une analyse plus approfondies devront confirmer les répercussions sur le modèle.