



BUREAU DU DIRECTEUR PARLEMENTAIRE DU BUDGET
OFFICE OF THE PARLIAMENTARY BUDGET OFFICER

Note sur l'évaluation du coût d'une mesure législative

Date de publication :	2021-03-11	
Titre abrégé :	Évaluation du coût du projet de loi C-246 : Droits de scolarité – personne ayant une invalidité	
Description :	Ce projet de loi modifierait la <i>Loi de l'impôt sur le revenu</i> et la <i>Loi fédérale sur l'aide financière aux étudiants</i> de manière que les étudiants qui détiennent un certificat pour le crédit d'impôt pour personnes handicapées (CIPH) et qui sont inscrits dans un établissement d'enseignement désigné reçoivent une bourse égale à leurs droits de scolarité annuels. Le projet de loi entrerait en vigueur en août 2021, au début de l'année de prêt 2021-2022 ⁱ .	
Sources des données :	Variable	Source
	Prévalence de certificats pour le CIPH au sein de la population canadienne, selon l'âge	Estimations démographiques de 2017 et 2018, selon l'âge, Statistique Canada
		Certificats pour le CIPH de 2017 et 2018, selon l'âge, statistiques de l'Agence du revenu du Canada (ARC) sur le CIPH
	Inscriptions dans les établissements postsecondaires d'étudiants canadiens, selon l'âge	Système d'information sur les étudiants postsecondaires (SIEP), 2018-2019, Statistique Canada
	Inscriptions dans les établissements postsecondaires d'étudiants âgés de plus de 40 ans	28.0 BD/SPSM ⁱⁱ , et étudiants de deuxième et troisième cycles à l'Université de la Colombie-Britannique (1991-2020), selon l'âge
	Projection des inscriptions d'étudiants	Bureau de l'actuaire en chef (BAC), <i>Rapport actuariel, Programme canadien de prêts aux étudiants (PCPE) au 31 juillet 2019</i> , rajustée pour les perspectives économiques et financières de septembre du DPB
	Frais de scolarité annuels moyens (pour les cinq dernières années) des étudiants bénéficiaires de la bourse canadienne pour étudiants ayant une incapacité permanente (BCE-IP)	Demande d'information IR0568 à EDSC
	Projection de la moyenne des frais de scolarité annuels	BAC, Rapport actuariel sur le PCPE au 31 juillet 2019, rajustée en fonction de la croissance annuelle moyenne des cinq

dernières années pour les étudiants
bénéficiaires d'une BCE-IP

Valeur des bourses canadiennes pour
étudiants (BCE) et des prêts d'études
canadiens (PEC) accordés; recettes et
dépenses du PCPE

Modèle de l'aide financière aux étudiants du
DPB

Nombre d'emprunteurs et valeurs des PEC
versés pour l'année de prêt 2018-2019 aux
étudiants bénéficiaires d'une BCE-IP et aux
non-bénéficiaires

Demande d'information IR0568 à EDSC

Crédit d'impôt pour frais de scolarité, crédit
d'impôt pour études et crédit d'impôt pour
manuels

Rapport sur les dépenses fiscales fédérales
(2020)

Proportion des contribuables qui demandent
le CIPH et le crédit d'impôt pour frais de
scolarité, 2012-2017

Demande d'information IR0569 à l'ARC

Valeur totale des crédits d'impôt inutilisés
pour frais de scolarité, pour études et pour
manuels, 2010 et 2013

Totalisation effectuée par le DPB à partir du
Fichier de familles T1, Statistique Canadaⁱⁱⁱ

Estimation et méthode
de projection :

Pour calculer le coût du projet de loi, le DPB a multiplié le nombre estimatif d'étudiants ayant un certificat pour le CIPH par la moyenne de leurs frais de scolarité en 2018-2019. Le coût total a été ajusté pour tenir compte des économies qui pourraient résulter de la diminution des PEC octroyés ainsi que de la diminution correspondante du montant du crédit d'impôt pour frais de scolarité demandé par les bénéficiaires de la nouvelle bourse.

Nombre d'étudiants ayant un certificat pour le CIPH

L'estimation du nombre d'étudiants ayant un certificat pour le CIPH est basée sur la prévalence de titulaires d'un certificat pour le CIPH dans l'ensemble de la population, rajustée en fonction d'une participation présumée plus faible au programme^{iv}. Les deux répartitions sont présumées égales.

Afin d'estimer la prévalence des certificats pour le CIPH dans l'ensemble de la population, au sein de chaque groupe d'âge, le DPB a divisé le nombre de titulaires de certificats pour le CIPH en 2018 par les estimations démographiques de Statistique Canada pour 2018. À l'aide du Système d'information sur les étudiants postsecondaires (SIEP), 2018-2019, de Statistique Canada, il a ensuite appliqué ces proportions au nombre d'étudiants canadiens inscrits dans un établissement postsecondaire cette année-là, selon l'âge.

Le SIEP de Statistique Canada n'indique pas la répartition des étudiants âgés de 40 ans et plus, groupe au sein duquel la prévalence d'un certificat pour le CIPH augmente avec l'âge. Pour produire son estimation de cette population, le DPB a utilisé sa répartition en 2018 dans

la Base de données et le Modèle de simulation des politiques sociales (BD/SPSM) de Statistique Canada (BD/SPSM, version 28.0) ainsi que sa répartition au sein des inscriptions aux deuxième et troisième cycles à l'Université de la Colombie-Britannique.

Étant donné que la prévalence des certificats pour le CIPH dans l'ensemble de la population est appliquée à la population étudiante, le DPB présume que l'estimation tient compte implicitement du changement de comportement à prévoir en raison de l'augmentation de la demande à l'égard des études postsecondaires parmi les étudiants pour qui les frais de scolarité représentent un obstacle financier^v.

Le nombre estimatif d'étudiants ayant un certificat pour le CIPH est fondé sur les plus récentes projections du Bureau de l'actuaire en chef (BAC) concernant les inscriptions (rajustées selon les projections de la population active et de la population en général des perspectives économiques et financières de septembre du DPB) et sur le taux de croissance historique du nombre de titulaires d'un certificat pour le CIPH.

Moyenne des frais de scolarité

Le DPB a supposé que la moyenne des frais de scolarité des étudiants à temps plein et à temps partiel qui recevaient la bourse canadienne pour étudiants ayant une incapacité permanente (BCE-IP) de 2014-2015 à 2018-2019 s'appliquait à la population étudiante ayant un certificat pour le CIPH (données administratives obtenues d'EDSC)^{vi}. La moyenne pondérée des frais d'inscription des étudiants à temps plein et à temps partiel qui ont reçu la BCE-IP en 2018-2019 a été utilisée pour établir des projections fondées sur la relation historique entre les frais de scolarité des bénéficiaires de la BCE-IP et les projections des frais de scolarité du BAC.

Économies – Programme canadien de prêts aux étudiants

Le DPB a utilisé son modèle de l'aide financière aux étudiants pour calculer les dépenses nettes du Programme canadien de prêts aux étudiants (PCPE) et pour établir des projections en se basant sur la politique actuelle et sur l'incidence de cette mesure. Les valeurs historiques des prêts accordés aux étudiants au cours de chaque période du cycle de vie d'un prêt ont permis de déterminer l'évolution de la valeur des prêts d'études canadiens impayés. Pour plus de renseignements sur le modèle du DPB, voir le rapport du DPB intitulé [*Projection des recettes et des dépenses relatives au Programme canadien des prêts aux étudiants*](#).

La proportion des emprunteurs qui ont reçu la BCE-IP et le montant des prêts d'études canadiens (PEC) qui leur ont été versés pendant l'année de prêt 2018-2019 ont été utilisés pour évaluer la réduction potentielle des PEC versés. Dans le cadre du PCPE, toute augmentation des bourses accordées à l'étudiant réduit le montant du PEC consenti.

Économies – crédit d'impôt pour frais de scolarité

L'étudiant qui obtient la gratuité des frais de scolarité en vertu du projet de loi ne pourra plus demander le crédit d'impôt pour frais de scolarité, mais a peut-être des crédits d'années antérieures qu'il pourra demander plus tard.

Des projections des crédits inutilisés ont été établies avant l'entrée en vigueur de la politique proposée, à titre de base de référence. Elles sont fondées sur les crédits inutilisés en 2013, le

nombre de personnes qui demandent le CIPH et le crédit d'impôt pour frais de scolarité ainsi que les montants correspondants, à partir des données de la demande d'information IR0569 (2012-2017) et des rapports sur les dépenses fiscales du ministère des Finances Canada (1995 à 2021), majorées de la projection établie par le DPB des inscriptions et des frais de scolarité des étudiants ayant un certificat pour le CIPH.

Afin d'établir des projections des économies escomptées, les crédits inutilisés ont été réduits graduellement en fonction des estimations des dépenses produites par le ministère des Finances concernant les crédits pour études éliminés dans le passé (crédit d'impôt pour études et crédit d'impôt pour manuels, éliminés le 1^{er} janvier 2017).

Résultats cumulatifs : En 2021-2022, le DPB évalue à 30 942 le nombre des étudiants ayant un certificat pour le CIPH qui demanderaient la bourse, soit 1,7 % de la population totale des étudiants canadiens. Selon la projection du DPB, d'ici 2025-2026, le nombre des étudiants qui présenteraient une demande passerait à 38 980, ou 2,1 % de la population totale des étudiants canadiens.

Sources de l'incertitude : **Nombre d'étudiants ayant un certificat pour le CIPH**

La prévalence du certificat pour le crédit d'impôt pour personnes handicapées (CIPH) au sein de la population étudiante n'est pas nécessairement la même qu'au sein de l'ensemble de la population, car les personnes lourdement handicapées sont moins susceptibles de faire des études postsecondaires^{vii}. De plus, le taux de participation présumé pourrait différer de l'estimation. Il s'agit là de la plus grande source d'incertitude de l'évaluation du coût.

En revanche, étant donné que le CIPH est un crédit d'impôt non remboursable, les étudiants qui y sont admissibles ne le demandent peut-être pas, parce qu'ils ont peu d'impôt à payer et que des obstacles les empêchent de le demander^{viii}. Par conséquent, en offrant la gratuité des frais de scolarité aux étudiants ayant un certificat pour le CIPH, on pourrait inciter un plus grand nombre d'étudiants à demander le certificat, ce qui ferait augmenter le coût estimatif de la mesure. Cependant, faute de recherches sur la question et compte tenu des obstacles qui rendent le CIPH peu accessible, il n'a pas été possible d'évaluer le changement de comportement que la mesure pourrait susciter.

D'autre part, la projection de la croissance des inscriptions aux études pourrait différer de la croissance réelle, puisque la décision de s'inscrire dans un établissement d'enseignement postsecondaire est influencée par le marché du travail et par la conjoncture économique. En outre, la méthode de projection repose sur l'hypothèse selon laquelle la croissance historique (2017-2018) du nombre des titulaires d'un certificat pour le CIPH se poursuivra jusqu'à la fin de la période visée. Tout écart par rapport à ces taux de croissance attribuable aux changements de comportement (p. ex. une croissance plus faible en raison de la pandémie de COVID-19, ou une croissance plus forte en raison de l'effet incitatif de la mesure) constituerait une source d'erreur dans l'évaluation du coût.

Moyenne des frais de scolarité

La moyenne des frais de scolarité acquittés par les étudiants ayant un certificat pour le CIPH pourrait différer de celle des étudiants ayant besoin d'une aide financière dans le cadre du Programme canadien de prêts aux étudiants (PCPE), y compris la BCE-IP. Toutefois, étant donné que les personnes handicapées sont plus susceptibles d'être démunies, le niveau d'incertitude de l'estimation est jugé modéré. En plus, la bourse pourrait inciter les titulaires d'un certificat pour le CIPH à étudier à temps plein plutôt qu'à temps partiel, auquel cas

l'augmentation du nombre de cours suivis s'accompagnerait d'une hausse des frais de scolarité et du taux de croissance annuelle prévu du coût estimatif.

Économies – Programme canadien de prêts aux étudiants

Le DPB avait accès à l'univers des données administratives du PCPE pour connaître les coûts historiques, mais les changements proposés nécessitaient la formulation d'hypothèses à partir de données provenant de sources externes. La valeur de l'aide financière aux étudiants est sensible aux perspectives économiques présumées, tout comme la décision d'entreprendre des études postsecondaires est influencée par le marché du travail et par la conjoncture économique. Les prévisions quant au nombre de personnes qui décideront d'entreprendre des études postsecondaires et qui auront besoin du soutien du PCPE comportent un degré d'incertitude. La répartition des étudiants de niveau postsecondaire et des emprunteurs du PCPE ne correspondrait pas aux estimations. De plus, puisque la moyenne des frais de scolarité des emprunteurs bénéficiant d'une BCE-IP est plus élevée que le prêt canadien d'études moyen consenti aux emprunteurs bénéficiant d'une BCE-IP, le DPB a présumé que la bourse remplacera entièrement les PEC. Or, selon les circonstances individuelles, certains étudiants bénéficiant d'une BCE-IP pourraient néanmoins obtenir un PEC.

Économies – crédit d'impôt pour frais de scolarité

La valeur totale des crédits inutilisés des étudiants ayant un certificat pour le CIPH pourrait différer de l'estimation.

Préparée par :

Kristina Grinshpoon <Kristina.Grinshpoon@parl.gc.ca>

Coût de la mesure proposée

Millions de \$	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025	2025-2026
Coût total	-	89	78	78	79	83

Renseignements supplémentaires

en millions de dollars	2020-21	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26
Coût	-	111	120	130	140	152
Recouvrement des coûts – PCPE	-	-20	-31	-35	-40	-44
Recouvrement des coûts – crédit d'impôt pour frais de scolarité	-	-2	-10	-17	-21	-25
Coûts totaux après recouvrement	-	89	78	78	79	83

Notes

- Les estimations sont présentées selon la méthode de la comptabilité d'exercice, telles qu'elles figureraient dans le budget et les comptes publics.
- Les chiffres positifs diminuent le solde budgétaire; les chiffres négatifs l'augmentent.
- « - » = Le DPB ne prévoit pas de coût financier.

ⁱ L'exercice du Programme canadien de prêts aux étudiants est l'année de prêt, du 1^{er} août au 31 juillet de l'année suivante.

ⁱⁱ La présente analyse se fonde sur la Base de données et le Modèle de simulation des politiques sociales (BD/SPSM) de Statistique Canada. Les hypothèses et calculs qui sous-tendent les résultats de la simulation de l'outil BD/SPSM sont l'œuvre du Bureau du directeur parlementaire du budget (DPB), qui assume l'entière responsabilité pour l'utilisation et l'interprétation de ces données.

ⁱⁱⁱ Pour plus de renseignements, voir : https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/2016/PSE/PSE_FR.pdf.

^{iv} Le DPB présume que la première année, les étudiants admissibles seront moins nombreux à demander la bourse. À l'horizon des projections, le taux de participation devrait augmenter à mesure que les étudiants seront plus nombreux à apprendre l'existence de la bourse.

^v La bourse canadienne pour étudiants ayant une incapacité permanente (BCE-IP) offre aux étudiants démunis une bourse de 2 000 \$ par année de programme (4 000 \$ en 2020-2021 en raison de la COVID-19). La bourse prépandémie couvre près de 40 % de la moyenne des frais de scolarité des étudiants à temps plein bénéficiaires de la BCE-IP et représente près du double de la moyenne des frais de scolarité des étudiants à temps partiel bénéficiaires de la BCE-IP. Par

conséquent, la gratuité des frais de scolarité pourrait faire augmenter la demande à l'égard des études postsecondaires chez les personnes qui demandent le CIPH et pour qui les frais de scolarité constituent un obstacle financier.

vi Pour être admissible à la BCE-IP, l'étudiant doit d'abord justifier le besoin. Or, les personnes handicapées sont plus susceptibles de vivre en situation de pauvreté selon la définition de la mesure du panier de consommation (MPC). Le DPB tient pour acquis que la moyenne des frais de scolarité des étudiants qui reçoivent la BCE-IP est représentative de la moyenne des frais de scolarité des étudiants ayant un certificat pour le CIPH. Pour plus de renseignements sur les Canadiens ayant une incapacité, voir : <https://www150.statcan.gc.ca/n1/en/pub/89-654-x/89-654-x2018002-fra.pdf?st=Soq7cU21>.

vii Pour plus de renseignements, voir : <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/11f0019m/11f0019m2019005-fra.htm>.

viii Pour plus de renseignements sur l'accessibilité du crédit d'impôt pour personnes handicapées, voir : <https://www.canada.ca/content/dam/cra-arc/corp-info/aboutcra/dac/dac-report-fr.pdf>.