

FQPPU

*Fédération
québécoise
des professeures
et professeurs
d'université*

*4446, boul. Saint-Laurent,
bureau 405
Montréal (Québec)
H2W 1Z5
Tél.: (514) 843-5953
Télécopieur: (514) 843-6928*

Mémoire de la FQPPU présenté au Comité permanent de la Chambre des communes sur le développement des ressources humaines

7 décembre 1994

Sommaire

Présentation.....	3
Ne pas compromettre l'éducation postsecondaire.....	4
Refaire le choix de l'enseignement supérieur.....	6
Assurer l'accessibilité à l'université	9
Maintenir la qualité de l'enseignement.....	11
Préserver le soutien à la recherche.....	13
Respecter la juridiction du Québec.....	15
Recommandations.....	17

Présentation

La Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (FQPPU) remercie le Comité permanent de la Chambre des communes sur le développement des ressources humaines de lui donner l'occasion d'exposer son point de vue sur le projet de réforme du système de sécurité sociale au Canada.

La FQPPU représente 18 syndicats rassemblant quelque 8 000 professeurs oeuvrant dans les universités québécoises.

Par sa composition, ses orientations et son action, la FQPPU se préoccupe particulièrement de la défense et de la promotion de l'université dans la société québécoise. Par exemple, elle est à compléter une étude sur le développement et le financement des universités au Québec et a tenu, en novembre dernier, un important colloque sur les enjeux qui se posent aujourd'hui dans le domaine de l'enseignement et de la recherche universitaires.

Par ce mémoire, la FQPPU entend intervenir spécifiquement sur les perspectives de réforme mises de l'avant par le gouvernement fédéral au chapitre de l'enseignement supérieur.

Non pas que notre Fédération soit indifférente aux autres dimensions du projet de réforme de la sécurité sociale, mais elle considère que d'autres organismes, notamment les centrales syndicales, ont largement exprimé les inquiétudes de la population québécoise à l'égard de ce projet.

La FQPPU émet le souhait que ses commentaires contribuent à éclairer la réflexion du Comité et que celui-ci se montre à l'écoute de ses recommandations.

Ne pas compromettre l'éducation postsecondaire

Avant de commenter comme tel le chapitre intitulé "L'acquisition continue du savoir: un mode de vie", qu'il nous soit permis dans un premier temps de manifester le malaise profond que nous ressentons, comme professeurs des universités du Québec, face à la dynamique même qui a conduit le gouvernement fédéral à mettre de l'avant ce projet de réforme.

Il est d'abord très préoccupant de constater que l'éducation postsecondaire soit interpellée et que sa nature et sa responsabilité sociales spécifiques soient remises en question à la faveur d'un projet de réforme du financement des programmes sociaux et de la sécurité sociale au Canada. Bien sûr, le sujet figure à l'agenda de la réforme parce qu'il constitue un des champs d'application du Financement des programmes établis (FPE). Mais le fait de traiter de l'éducation postsecondaire en relation avec l'énoncé d'objectifs se situant souvent sur d'autres plans n'éclaire en rien la perspective dans ce domaine. Au lieu d'une meilleure définition des enjeux, c'est l'enchevêtrement des objectifs qui ressort et la confusion des mandats confiés à l'éducation postsecondaire.

Le Livre vert révèle une étonnante ignorance de ce qu'est la mission spécifique des universités en matière d'enseignement et de recherche et à l'égard de la formation des nouvelles générations dont dépend l'avenir de la société. Tout y est traité pêle-mêle, le rôle des universités et des collèges, la création d'emploi, la formation professionnelle, le recyclage de la main-d'oeuvre, l'alphabétisation, l'éducation permanente et tout cela est cousu par un fil: l'engagement du "partenaire fédéral" dans l'éducation postsecondaire dont la nouvelle vocation serait "l'acquisition continue de savoir", c'est-à-dire un "principe", ou encore un "mode de vie", en vertu duquel les travailleurs canadiens devront désormais améliorer tout au long de leur carrière "les connaissances et le savoir-faire qu'ils utilisent au travail".

À cette enseigne, l'université se voit à son insu redéfinie et détachée de son rôle propre. En fait, on le voit à la lecture du projet de réforme, les considérations sur l'acquisition du savoir sont dictées par une seule fin: adapter et contraindre l'enseignement postsecondaire aux décisions budgétaires du

gouvernement fédéral. Ce sont les compressions qui définissent les orientations et, pour cette raison, le véritable débat sur les orientations s'en trouve faussé d'entrée de jeu.

Malgré les déclarations de bonnes intentions proférées par le ministre du Développement des ressources humaines, M. Lloyd Axworthy, quant à sa détermination à relever les nouveaux défis en éducation, le doute, en effet, n'est plus permis quant aux visées de la réforme. Un des buts majeurs du projet, sinon son principal objectif, est en fait de mettre fin, dès 1996-1997, à la contribution de quelque 2,6 milliards \$ en espèces que le gouvernement fédéral verse chaque année aux provinces, dans le cadre du Financement des programmes établis, en vue de soutenir l'éducation postsecondaire.

Confirmée par une note du Conseil du Trésor rendue publique par le *Toronto Star* en octobre dernier, accréditée également par les discours récents du ministre des Finances, M. Paul Martin, cette volonté de réduire les dépenses fédérales en éducation postsecondaire et dans les programmes sociaux est au coeur du projet de réforme. Elle en détermine l'essentiel des orientations. Le projet de réforme s'inscrit manifestement dans la stratégie du gouvernement fédéral pour réduire son déficit et limiter son endettement.

La FQPPU connaît, bien entendu, l'ampleur du problème de la dette fédérale. Elle en reconnaît la gravité. Elle ne questionne pas la nécessité de s'y attaquer. Mais, plutôt que d'être perçue comme une des principales causes de l'endettement fédéral et d'être ainsi identifiée comme une cible naturelle et acceptable des compressions budgétaires envisagées, l'éducation postsecondaire devrait être reconnue comme un investissement indispensable.

La FQPPU croit qu'un gouvernement qui s'avère incapable ou qui refuse de mettre fin aux énormes gaspillages dénoncés chaque année par le Vérificateur général, qui continue aussi, malgré certaines compressions, à consacrer trop de ressources au budget de la défense, qui se refuse enfin à réformer un système fiscal qui prive l'État de revenus considérables, n'a pas la légitimité de s'en prendre ainsi, en priorité, à l'éducation postsecondaire et aux programmes sociaux.

La FQPPU invite le gouvernement fédéral à fixer d'autres cibles à ses compressions budgétaires que les instruments collectifs de développement que les sociétés canadienne et québécoise se sont donnés.

Refaire le choix de l'enseignement supérieur

Minée par les impératifs budgétaires qui sont à l'origine du projet de réforme, la crédibilité du projet est aussi, à notre sens, lourdement entachée par sa vision extrêmement restrictive du rôle, de la mission et des finalités de l'éducation.

Il faut bien sûr reconnaître, comme on le fait dans le document de travail, que l'acquisition continue du savoir tout au long de la vie active est appelée à devenir de plus en plus une nécessité pour un nombre croissant de travailleuses et de travailleurs. De là à n'aborder l'éducation, notamment l'éducation supérieure, que d'un strict point de vue de la transmission de connaissances utiles à la production, il y a un pas que nous refusons de franchir.

Tout se passe comme si on voulait faire table rase de la mission spécifique de l'enseignement supérieur et rétrécir ses horizons à la seule dimension économique. Or, on ne saurait ni réduire l'éducation à une simple "mesure d'employabilité" ou à un programme d'assurance-emploi, ni considérer les institutions d'enseignement supérieur comme de simples pourvoyeurs de main-d'oeuvre qualifiée pour le marché du travail.

La FQPPU ne partage pas la vision restrictive de l'éducation qui est véhiculée dans le projet de réforme de la sécurité sociale.

Les universités ne sont pas que des lieux de transmission de compétences professionnelles. Elles sont aussi des lieux de recherche et de création de nouveaux savoirs, des lieux de formation de citoyennes et de citoyens responsables dont notre société aura le plus grand besoin et des lieux de services à la collectivité. C'est ainsi qu'elles offrent leur meilleure contribution à la compétence globale de la société de demain.

D'autre part, l'enseignement supérieur n'est pas la somme d'une série de choix individuels et l'enjeu que représente son développement ne saurait être défini par les facilités d'emprunt bancaire mises à la disposition des individus, comme le sous-tend le projet de réforme pour justifier le désengagement de l'État. L'accès à l'enseignement supérieur a été et doit demeurer dans l'avenir le résultat d'un choix collectif et c'est ce choix de société qui conditionne la capacité de développer un réseau universitaire intégré. A l'opposé, le programme de prêts et bourses promu par le projet de réforme fédérale nous conduit tout droit à l'abandon des objectifs collectifs au profit d'une vision individualiste et économiste de l'enseignement supérieur. Plutôt que d'être traité comme une dépense budgétaire au même titre qu'une autre, l'enseignement supérieur doit être vu comme un engagement déterminant pour l'avenir d'une société.

Le gouvernement fédéral constate lui-même que "cette détermination à mettre les connaissances à la portée du plus grand nombre a joué un rôle crucial dans notre développement national et dans nos réalisations: grâce à elle, un petit pays de 29 millions d'habitants a pu créer l'une des dix plus grandes économies du monde avec un niveau de vie des plus élevés."¹

Il affirme qu'à l'aube d'un siècle nouveau, "nous devons viser plus haut vers un meilleur niveau de connaissances et ainsi conserver encore notre place parmi les sociétés les plus prospères du monde."²

Pourtant, paradoxalement, les mesures envisagées quant au financement de l'enseignement postsecondaire contredisent dans les faits ce généreux discours de valorisation de l'acquisition des connaissances. Il paraît on ne peut plus clair, comme nous l'avons déjà souligné, que l'intention du gouvernement fédéral est de mettre fin rapidement à tout soutien en espèces aux provinces en matière d'éducation postsecondaire.

Selon notre évaluation - confirmée par celles des ministères québécois de l'Éducation et des Finances, du ministère fédéral des Finances, de la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec et de l'Association des universités et collèges du Canada - c'est une coupure de 721 millions \$ par an que le Québec devrait absorber dès 1996-1997.

1.- GOUVERNEMENT DU CANADA, *La sécurité sociale dans le Canada de demain*, document de travail, Ottawa, 1994, page 66.

2.- Idem, même page.

Dans l'état actuel des finances publiques au Québec, compte tenu du sous-financement dont souffrent déjà les universités, il est indéniable que les compressions fédérales devraient être largement assumées par les étudiants universitaires qui verraient leurs droits de scolarité augmenter dans une proportion considérable.

En conséquence, la FQPPU s'oppose fermement à la mise en oeuvre de la réforme projetée et invite plutôt le gouvernement fédéral à refaire le choix de soutenir l'enseignement supérieur.

Assurer l'accessibilité à l'université

De tous les impacts éventuels qui résulteraient des coupures brutales que le gouvernement fédéral envisage de faire dans ses transferts aux provinces dans le cadre du Financement des programmes établis, le plus dramatique est sans nul doute l'important recul qu'il provoquerait dans l'accessibilité des jeunes et des adultes aux études universitaires. Or, cette accessibilité, comme le reconnaît d'ailleurs le gouvernement fédéral, demeure un élément déterminant du développement socio-économique des nations.

Pour les Québécoises et les Québécois, il importe de le rappeler, la possibilité d'accéder aux études universitaires représente un acquis relativement récent. Il y a à peine 30 ans, seule une infime minorité de la population, généralement issue de milieux bien nantis, avait un accès réel aux universités. Les jeunes du Québec, particulièrement ceux de langue française, souffraient d'un retard historique majeur en cette matière.

Il aura fallu une grande réforme de l'éducation, initiée par le gouvernement du Québec dans les années 60 et axée notamment sur l'accessibilité aux études supérieures ainsi que la création de l'Université du Québec, pour transformer cette situation. Les progrès furent rapides et remarquables.

En à peine une décennie, le réseau d'institutions universitaires se développa considérablement et les effectifs étudiants quadruplèrent. Les femmes et les jeunes des régions qui, auparavant, étaient à toutes fins pratiques exclus du monde universitaire y firent une entrée massive. Aujourd'hui, près de 250 000 étudiantes et étudiants poursuivent des études universitaires au Québec.

Pourtant, en dépit des progrès accomplis, le Québec n'a toujours pas comblé son retard historique. En 1992, la proportion de la population âgée de 15 ans et plus qui détenait un diplôme universitaire était de 11,5 % au Québec, comparativement à 13,9 % en Ontario et 12,4 % dans l'ensemble du Canada.³

3.- CONFÉRENCE DES RECTEURS ET DES PRINCIPAUX DES UNIVERSITÉS DU QUÉBEC, *Le financement des services publics au Québec*, Mémoire soumis à la Commission du budget et de l'administration de l'Assemblée nationale, Québec, 1993, page 3.

Qui plus est, pour la première fois en 30 ans, le nombre d'inscriptions dans les universités québécoises affiche une baisse de 3 % à l'automne 1994⁴. Pour la FQPPU, il s'avère difficile de n'établir aucun lien entre cette diminution et la hausse spectaculaire des droits de scolarité exigés des étudiants au cours des dernières années.

En effet, alors que pendant deux décennies, les frais de scolarité avaient été maintenus à 547 \$ par année, le gouvernement québécois a entrepris de les hausser depuis 1989-1990. En fait, les droits de scolarité ont presque triplé en quelques années. Ils se situent aujourd'hui en moyenne à plus de 1 500 \$ par année.

Imagine-t-on l'impact désastreux qu'aurait une nouvelle hausse brutale des droits de scolarité qui risqueraient de doubler dans le meilleur des cas et même, selon certaines estimations, pourraient grimper rapidement à environ 5 000 \$ par année⁵?

La mise en place d'un nouveau système de prêts et de bourses, tel que l'envisage le gouvernement fédéral, ne compenserait pas, loin s'en faut, l'effet dissuasif certain qu'entraînerait une hausse aussi substantielle des droits de scolarité. Le Québec bénéficie déjà d'un régime gouvernemental de prêts et de bourses. Cent quarante-sept mille étudiantes et étudiants y ont fait appel cette année. Mais le niveau d'endettement moyen d'un finissant est déjà en hausse et se situe aujourd'hui à plus de 7 400 \$. Près de 12 000 diplômés rencontrent des difficultés de remboursement et un nombre grandissant de finissants (plus de 500 cette année) n'ont d'autre recours que de déclarer faillite⁶.

Croit-on sérieusement que provoquer la croissance de l'endettement étudiant ne constituerait pas un nouvel obstacle à l'accessibilité aux études supérieures?

La FQPPU invite le gouvernement fédéral à renoncer à son projet et à réaffirmer plutôt l'importance pour une société d'assurer au plus grand nombre l'accessibilité à l'université.

4.- Selon les données rendues publiques par la la CREPUQ.

5.- ASSOCIATION DES UNIVERSITÉS ET COLLÈGES DU CANADA, *Notes pour une présentation devant le Comité permanent de la Chambre des communes sur le développement des ressources humaines*, Ottawa, 1er novembre 1994, page 7.

6.- GRAVELINE PIERRE, *Qui s'instruit s'appauvrit*, in *Le Devoir*, 15 septembre 1994.

Maintenir la qualité de l'enseignement

Parler d'accessibilité aux études supérieures, c'est aussi parler d'accessibilité à la réussite éducative, à une formation de qualité, à des diplômes de valeur. Pour être en mesure d'offrir les unes et les autres, les institutions d'enseignement doivent disposer des ressources humaines et matérielles adéquates.

Un désengagement du gouvernement fédéral placerait le gouvernement québécois devant une alternative dramatique: ou bien répercuter son manque à gagner sur les droits de scolarité universitaires et provoquer de ce fait une chute probablement significative des effectifs étudiants et, par conséquent, des revenus des universités; ou alors sabrer radicalement dans le budget des établissements au détriment des ressources déjà insuffisantes dont ils disposent pour la formation des étudiantes et des étudiants.

Un mélange des deux "solutions" est bien sûr imaginable, mais les conséquences seraient globalement identiques.

Dans un cas comme dans l'autre, c'est au prix de la qualité de la formation offerte que les universités absorberaient le choc. Or, les universités québécoises souffrent déjà et depuis trop longtemps d'un sous-financement qui handicape la réalisation de leur mission éducative.

Il importe de rappeler qu'après avoir connu, de 1960 à 1978, une période de développement où des ressources financières considérables bien qu'insuffisantes lui étaient allouées, le réseau universitaire québécois fit l'objet, de 1978 à 1987, d'importantes compressions qui se traduisirent par une baisse du tiers de la subvention par étudiant. Malgré un certain redressement effectué de 1987 à 1989, le déficit accumulé du réseau ne cessa de croître.

En 1989, la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec estima que, par rapport aux universités ontariennes (elles-mêmes en position modeste comparativement aux universités

américaines), les universités québécoises souffraient cette année-là d'un sous-financement de l'ordre de 200 millions \$⁷.

Ce sous-financement perdure aujourd'hui encore. La hausse des droits de scolarité survenue depuis lors - bien que considérable - a à peine permis aux universités de faire face aux nouvelles compressions imposées par le gouvernement depuis 1992 et de contenir difficilement leurs déficits. Par ailleurs, ainsi que nous l'avons mentionné, la hausse des droits de scolarité commence à se traduire en une baisse des effectifs menaçante pour l'équilibre du réseau.

La marge de manoeuvre des universités québécoises pour absorber de nouvelles compressions, surtout de l'ampleur appréhendée, est inexistante.

Déjà, leur sous-financement chronique exerce une pression sur la qualité de la formation et provoque de nombreux effets négatifs: manque de professeurs réguliers, détérioration du ratio professeur/étudiants, diminution des programmes et des cours, contingentements, insuffisance des fonds alloués aux bibliothèques et au renouvellement des équipements, etc. La qualité de l'enseignement, notamment au premier cycle, est aujourd'hui mise à rude épreuve.

La FQPPU invite le gouvernement fédéral à renoncer à un désengagement qui aurait pour effet d'accentuer un problème déjà fort préoccupant et à réaffirmer plutôt la nécessité de maintenir et de rehausser la qualité de l'enseignement supérieur.

7.- CREPUQ, *Le financement universitaire*, Mémoire présenté au Premier Ministre du Québec, Québec, 1989, 30 pages.

Préserver

le soutien à la recherche

Le désengagement financier du gouvernement fédéral n'aurait pas seulement pour conséquences de compromettre l'accessibilité aux études supérieures et la qualité de la formation offerte dans les universités. Il imposerait aussi un frein important à l'effort de recherche universitaire.

Comme chacun sait, les coûts directs d'une large partie de la recherche menée dans les universités sont commandités par les organismes subventionnaires des gouvernements fédéral et québécois. Dans un contexte économique international marqué par une compétition féroce, ces subventions sont indispensables pour maintenir et développer la capacité d'innovation des sociétés canadienne et québécoise.

Mais les universités ne sont pas que de simples "bénéficiaires" des subventions de recherche. Elles contribuent énormément elles-mêmes, en assumant généralement ce qu'il est convenu d'appeler les frais indirects de la recherche, à soutenir cet effort d'innovation permanente à même leurs budgets de fonctionnement: par leur personnel enseignant, professionnel et de soutien, par la qualité de leurs bibliothèques, par les équipements techniques et informatiques souvent très coûteux qu'elles mettent à la disposition des chercheurs.

Les universités portent un lourd fardeau financier en maintenant des infrastructures sans lesquelles l'effort de recherche et d'innovation ne pourrait se poursuivre de façon adéquate.

Or, comme nous l'avons démontré précédemment, la cessation par le gouvernement fédéral de ses paiements de transferts en espèces aux provinces pour l'éducation postsecondaire se traduirait irrémédiablement par un manque à gagner dans les revenus de l'État québécois et, en conséquence, par une diminution inévitable des revenus des universités québécoises.

Dans de telles circonstances, il ne fait aucun doute que les universités n'auraient d'autre choix que de réduire leurs investissements dans les ressources humaines et les infrastructures de soutien à la recherche avec les impacts négatifs que l'on peut aisément imaginer sur la qualité de celle-ci.

Pour cette raison supplémentaire, la FQPPU insiste auprès du gouvernement fédéral pour qu'il reconnaisse qu'il fait fausse route avec son projet de désengagement et qu'il réaffirme plutôt le caractère essentiel du soutien public à la recherche universitaire.

Respecter

la juridiction du Québec

Le dernier aspect du projet de réforme sur lequel nous souhaitons attirer l'attention du Comité permanent sur le développement des ressources humaines concerne la question du respect des compétences exclusives du Québec en matière d'éducation et de formation.

Si le gouvernement fédéral reconnaît en paroles que "l'éducation est un domaine de compétence provinciale"⁸, il ne cesse, dans les faits, de vouloir s'y immiscer. Récemment encore, il créait les programmes Jeunes stagiaires et Jeunesse Canada qui constituent des ingérences dans les champs de compétence des provinces et qui, de surcroît, viennent dédoubler des programmes déjà existants au Québec.

Le projet de réforme qu'il a élaboré, la philosophie de l'éducation qui y est véhiculée, les propositions qui y sont mises de l'avant, la démarche de consultation actuellement en cours, représentent autant d'ingérences dans une juridiction qui ne relève pas du gouvernement fédéral canadien.

Même si les transferts aux provinces pour l'éducation postsecondaire sont inconditionnels et qu'ils n'ont pas formellement de lien direct avec les sommes qui sont consacrées à l'enseignement postsecondaire, la cessation des transferts en espèces aura un impact indéniable sur les finances publiques du Québec et entraînera, conséquemment, une baisse des fonds disponibles pour l'enseignement postsecondaire. D'autre part, si le gouvernement fédéral veut imposer aux provinces la cessation de ses paiements de transfert en espèces, cette politique ne devrait, d'aucune façon, servir de porte d'entrée à de nouvelles ingérences comme celle véhiculée par le programme des prêts et bourses alloués directement aux étudiants.

8.- GOUVERNEMENT DU CANADA, *La sécurité sociale dans le Canada de demain*, document de travail, Ottawa, 1994, page 65.

La volonté de compression fédérale représente en effet une ingérence bien réelle dans la juridiction du Québec. Les projets de création du nouveau régime de prêts et de bourses et d'instauration d'un "carnet de formation" pan-canadien témoignent des visées centralisatrices du gouvernement fédéral. Ils lient l'allocation des fonds fédéraux à la définition de programmes et d'orientations qui devraient relever des provinces.

Plutôt que d'éroder la juridiction et de compromettre l'action des provinces en venant déstabiliser la structure de financement de l'éducation postsecondaire, il serait préférable à tous égards que le gouvernement fédéral se retire de ce champ d'activités en transférant, sous la forme de points d'impôts, aux gouvernements qui en ont la charge, les ressources financières nécessaires à l'accomplissement de leurs responsabilités.

Aussi, la FQPPU reprend-elle à son compte la proposition mise de l'avant par la CEQ, la CSN et la FTQ invitant le gouvernement fédéral à augmenter les points d'impôt actuels de l'équivalent de sa contribution en espèces de sorte que les provinces soient assurées d'un financement plus stable et plus respectueux de leur juridiction exclusive, pour relever les nouveaux défis éducatifs qui sont aujourd'hui les leurs.

Recommandations

En somme, la Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (FQPPU) soumet les recommandations suivantes:

- 1- que le gouvernement fédéral reconnaisse que le financement public de l'éducation postsecondaire représente un choix de société légitime, cohérent et déterminant pour l'avenir des collectivités canadienne et québécoise et qu'en conséquence, il renonce à identifier l'éducation postsecondaire comme cible des compressions budgétaires;
- 2- dans le respect de la juridiction exclusive des provinces, que le gouvernement fédéral renonce à son programme de prêts et bourses dont la conception s'oppose à la reconnaissance de l'enseignement supérieur comme responsabilité collective, et que le gouvernement fédéral s'engage à respecter les prérogatives des provinces en tout ce qui touche les politiques, orientations et objectifs de l'enseignement postsecondaire;
- 3- que le gouvernement fédéral augmente les points d'impôts attribués aux provinces de l'équivalent du niveau actuel de sa contribution en espèces pour l'éducation postsecondaire.
