



**Confédération  
des syndicats nationaux**

**Avis présenté  
par la  
Confédération des syndicats nationaux**

**au ministère de l'Enseignement supérieur, de la  
Recherche, de la Science et de la Technologie**

**dans le cadre du  
Sommet sur l'enseignement supérieur**

**21 février 2013**

Confédération des syndicats nationaux  
1601, avenue De Lorimier  
Montréal (Québec) H2K 4M5  
Téléphone : 514 598-2271  
Télec. : 514 598-2052  
[www.csn.qc.ca](http://www.csn.qc.ca)

## **Table des matières**

Avant-propos.....	5
Introduction.....	6
1. Les missions des établissements d'enseignement supérieur .....	8
2. L'accessibilité à l'enseignement supérieur.....	10
3. Le financement des universités .....	15
4. La gouvernance des universités .....	21
Conclusion et recommandations .....	25



## **Avant-propos**

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) est une organisation syndicale composée de près de 2 000 syndicats qui regroupe plus de 300 000 travailleuses et travailleurs, principalement sur le territoire du Québec, réunis sur une base sectorielle ou professionnelle dans 8 fédérations, ainsi que sur une base régionale dans 13 conseils centraux.

Trois fédérations représentent plus directement les intervenantes et les intervenants du réseau de l'éducation :

- La Fédération nationale des enseignantes et enseignants du Québec représente la majorité des enseignantes et des enseignants de cégeps et des chargé-es de cours à l'université;
- La Fédération des professionnelles représente les professeur-es de l'UQÀM et des professionnels d'universités;
- La Fédération des employées et employés de services publics représente la majorité du personnel de soutien de cégeps ainsi que du personnel de soutien dans les universités.

La CSN se préoccupe du développement et de la valorisation de l'éducation publique et gratuite ainsi que des personnels qui y œuvrent. La CSN a d'ailleurs publié l'automne dernier une plateforme en éducation intitulée *L'éducation, un droit humain, une responsabilité sociale!*

## Introduction

La grève étudiante du printemps 2012 qui s'est transformée en ce que l'on a appelé « le printemps érable » restera longtemps dans la mémoire de la société québécoise. Bien que les hausses excessives des droits de scolarité universitaire décrétées par le gouvernement libéral ont agi comme élément déclencheur, plusieurs critiques concernant l'approche utilitariste étaient déjà bien présentes au sein de la population étudiante et des personnels qui œuvrent dans les universités. À cet égard, la communauté universitaire réclame la tenue d'états généraux sur l'avenir de l'université depuis plusieurs années.

Le gouvernement a plutôt opté pour la tenue d'un Sommet sur l'enseignement supérieur précédé de quatre rencontres thématiques. Ces rencontres ont permis d'échanger sur la qualité, l'accessibilité, la gouvernance, le financement et les activités de recherche et de création réalisées dans les établissements d'enseignement supérieur.

La CSN déplore le fait que pendant que se tenaient ces rencontres, le gouvernement ait imposé d'importantes compressions budgétaires aux universités et ait procédé à des coupes dans les fonds de recherche du Québec fermant ainsi la porte aux pourparlers sur la question du financement. De plus, le ministre Duchesne a annoncé que ces compressions se reproduiront l'année prochaine afin d'atteindre l'équilibre budgétaire, objectif qui semble prévaloir sur les autres priorités de l'État. La CSN est également déçue par les compressions budgétaires dans les cégeps et par l'approche du gouvernement qui a fermement maintenu sa position initiale d'une forme d'indexation des droits de scolarité universitaire tout au long des travaux; il a même voulu exclure du Sommet la discussion sur la gratuité.

Néanmoins, nous espérons que les nombreux échanges durant les rencontres thématiques permettront de poursuivre le dialogue au-delà de la tenue prochaine du Sommet et que des chantiers de travail pourront être mis en place, entre autres, pour discuter de la mission de l'université et pour créer une charte de l'université québécoise; pour évaluer les besoins en ressources humaines, matérielles, immobilières et financières des universités; pour examiner les options pour une meilleure reddition de comptes; et pour étudier des modifications à la formule de financement des universités.

Ce mémoire vise à réitérer nos positions sur les principaux sujets qui seront abordés lors du Sommet sur l'enseignement supérieur et nos critiques à l'égard de certains avis amenés lors des travaux préparatoires. Ce document a également pour objectif de présenter nos recommandations quant aux suites à donner au Sommet afin de poursuivre une réflexion plus précise sur divers enjeux et rapidement mettre en place

des mesures pour assurer l'accessibilité à l'enseignement supérieur, à un financement public adéquat et à une coordination des universités au Québec.

## 1. Les missions des établissements d'enseignement supérieur

*En bout de piste, je soumets que l'histoire de l'université pourra commodément être considérée comme celle d'un conflit pérenne entre deux principes – celui, interne, de la vie de l'esprit, et celui, externe, des diverses exigences de « rentabilité » – et de sa résolution sous la forme d'ajustements constants.*

*Envisagée de cette manière, cette histoire peut encore être vue comme celle du pari de maintenir un lieu de réflexion, de recherche et d'éducation qui, tout en étant financé par des régimes politiques et divers pouvoirs, est aussi indépendant et suffisamment à l'abri des exigences du monde environnant ainsi que de la pression de l'opinion pour que les personnes qui le fréquentent puissent se consacrer à la vie de l'esprit.*

Normand Baillargeon<sup>1</sup>

Depuis ses fondements, l'enseignement supérieur a été tiraillé entre des fins diverses et souvent concurrentielles qui l'ont façonné tout au cours de son histoire. Certes, les trois volets de la mission universitaire (la transmission des connaissances par l'enseignement, le développement des savoirs par la recherche-crédation et le service aux collectivités) ainsi que les objectifs du réseau collégial (principalement l'enseignement mais également la recherche et l'aide technique aux entreprises) ont peu changé au fil des années. Toutefois, on observe un fossé grandissant entre leur interprétation au sein même des communautés universitaire et collégiale et parmi les différentes composantes de la société civile. D'une part, il y a ceux qui, comme la CSN, estiment que l'enseignement supérieur est un service public reposant sur les principes d'accessibilité, d'autonomie et d'indépendance propres à la création et à la transmission du savoir. D'autre part, il y a ceux pour qui l'avancement et la transmission des savoirs émancipateurs sont déclassés par la nécessité de produire des savoirs pratiques et rentables. La rentabilité publique et individuelle devient alors un *leitmotiv* à ces études supérieures.

Malheureusement, il n'y a pas eu de débat réel sur l'avenir de l'enseignement supérieur ni au cours des rencontres préparatoires, ni depuis plusieurs années d'ailleurs. Or, comment convenir des droits de scolarité, du mode de financement, de l'allocation des ressources, de la gouvernance et de l'évaluation de la qualité s'il n'y a pas de vision commune? Collectivement, nous ne pouvons faire l'économie d'un débat, peut-être houleux, sur la mission de l'université et de son avenir, d'autant plus que

---

<sup>1</sup> Normand Baillargeon est professeur en sciences de l'éducation à l'UQÀM. *Croisée des chemins*. Nouveaux Cahiers du socialisme. Éducation supérieure - Culture, marchandise et résistance. N° 8, 2012. p. 23.

tous les membres de la communauté universitaire ainsi que plusieurs composantes de la société le réclament.

La CSN accueille favorablement la proposition d'établir une charte de l'université québécoise. La façon dont sera mené cet exercice aura un impact déterminant sur la cohésion et sur l'adhésion aux valeurs et aux principes qui y seront énoncés. Nous croyons donc qu'un organisme de coordination des universités, dont nous aborderons plus en détail les modalités, pourrait avoir le mandat d'établir cette charte.

Lors des rencontres, on a pu observer un large consensus sur l'importance des cégeps. Or, la mission du réseau collégial est également menacée par des pressions externes visant à réduire la formation générale, à recourir davantage aux attestations d'études et à moduler les programmes pour correspondre plus directement aux besoins du marché du travail. Trop souvent, et de façon récurrente, on a pu remettre en question le réseau des cégeps, tantôt en doutant de sa pertinence, tantôt de manière plus insidieuse en rognant son financement ou encore par la dévalorisation de plusieurs programmes d'études. L'enseignement supérieur fut longtemps réservé à une élite. La création du réseau collégial en a démocratisé l'accès et a ouvert une voie d'excellence vers la formation technique. La répartition des collèges dans les différentes régions du Québec a assuré à des milliers d'étudiants l'accès à l'enseignement supérieur, sans devoir déménager dans les grands centres urbains, ce qui contribue à freiner l'exode des jeunes. À cette fin, il faut une plus grande harmonisation de la carte des programmes sur tout le territoire, entre autres par l'élaboration de critères clairs concernant l'autorisation de nouveaux programmes d'études. Les cégeps ont fait leurs preuves, que ce soit pour la qualité de l'enseignement ou pour leur contribution au développement régional, notamment par les centres collégiaux de transfert de technologies; le réseau collégial doit demeurer au cœur du modèle d'enseignement supérieur spécifique au Québec.

## 2. L'accessibilité à l'enseignement supérieur

*L'enseignement supérieur doit être rendu accessible à tous en pleine égalité, en fonction des capacités de chacun, par tous les moyens appropriés, et notamment par l'instauration progressive de la gratuité.*

Article 13 (2) c) du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*

Défendre l'éducation et son accessibilité, c'est défendre le progrès social, une société juste et démocratique ainsi que l'émancipation personnelle; c'est le choix que la société québécoise a fait à la suite du Rapport Parent. La création du réseau collégial dans les différentes régions du Québec et le développement des constituantes de l'Université du Québec ont indéniablement permis une meilleure accessibilité géographique. La gratuité dans les cégeps, le gel des droits de scolarité sur presque toute la période ainsi que la bonification de l'aide financière aux étudiants ont également contribué à la démocratisation de l'accès aux études supérieures.

Le Québec a ainsi connu une hausse magistrale de la fréquentation de l'enseignement supérieur et de la diplomation, et ce, particulièrement chez les femmes. Si l'on se fie uniquement aux données sur la fréquentation universitaire, le Québec se situe désormais au niveau de la moyenne canadienne. Quant aux données incluant la fréquentation collégiale, elles indiquent que le Québec se classe au premier rang.<sup>2</sup> S'il y a lieu de se féliciter de cette importante amélioration de l'accessibilité, il n'en demeure pas moins qu'il existe encore des différences entre les classes sociales. En effet, les jeunes issus de milieux plus défavorisés sont proportionnellement moins présents dans les universités que ceux issus de familles nanties.<sup>3</sup>

Lors des rencontres préparatoires, tous les participants ont salué l'important rattrapage au plan de la fréquentation des études supérieures au Québec et ont convenu qu'il fallait poursuivre les efforts pour améliorer encore l'accessibilité. Cela se prépare dès l'enfance et se poursuit tout au long de l'âge adulte. Il importe donc d'intensifier la lutte à la pauvreté et de mettre en place, ou à tout le moins, de préserver des mesures de redistribution de la richesse. Il faut poursuivre l'offre de

---

<sup>2</sup> En 2012, le pourcentage de la population de 25 à 44 ans ayant un diplôme universitaire était de 31 % au Québec et de 32 % dans les autres provinces canadiennes. Si l'on considère les études collégiales, les taux grimpent respectivement à 75 % et à 68 %. (Source : Pierre Fortin. *Accessibilité et indexation : les enjeux*. Document présenté à la Rencontre thématique sur l'accessibilité et la participation aux études supérieures, décembre 2012.)

<sup>3</sup> AVIGNON, Pierre. *L'augmentation de l'accessibilité à l'enseignement supérieur au Québec : une démocratisation (trop) tranquille*. Nouveaux Cahiers du socialisme, Éducation supérieure - Culture, marchandise et résistance. No 8, 2012, p. 41.

services de garde éducatifs de qualité à la petite enfance et dans les écoles, et tenter de rejoindre les enfants de milieux défavorisés. Il faut allouer plus de ressources professionnelles et financières afin de soutenir les élèves ayant des besoins particuliers, favoriser leur intégration et poursuivre la lutte au décrochage scolaire. Il faut remédier à la ségrégation scolaire en vigueur dans le réseau privé et qui s'installe de plus en plus dans le réseau public et combattre toute forme de division sociale au sein du réseau de l'éducation. La formation continue institutionnelle mérite également un sérieux examen dans la perspective d'un développement organisé et concerté entre les ordres d'enseignement. La mise en place d'un financement par « enveloppes » ouvertes au collégial permettrait d'accroître l'accès à un vaste éventail de formation, en lien avec les besoins de développement personnel ou professionnel des étudiants adultes.

La question des droits de scolarité universitaire et celle de l'endettement étudiant continuent, quant à elles, à susciter de vifs débats. Presque tous s'entendent aujourd'hui pour rejeter des hausses, telles que celles proposées par l'ancien gouvernement, et reconnaissent les impacts négatifs qu'elles entraîneraient sur l'accessibilité. Toutefois, il existe une importante divergence entre les défenseurs de la gratuité scolaire et ceux qui réclament une contribution monétaire des étudiants au financement des universités.

Pour plusieurs, une augmentation annuelle des droits de scolarité d'un montant variant entre 46 \$ et 83 \$<sup>4</sup> peut sembler abordable. Or, il faut réaliser que cette augmentation s'ajoute à une importante situation d'endettement des étudiants. En outre, cette hausse ne pourrait accroître le budget des universités de quelques dixièmes de pourcentage<sup>5</sup>. Qui plus est, rien ne garantit qu'une hausse des droits de scolarité se traduise par une augmentation du budget des universités. Cela pourrait, encore une fois, se traduire par un retrait de l'État, bref un changement de payeur. En effet, une indexation en fonction du coût de la vie ou du revenu disponible des ménages n'assure pas nécessairement un maintien du financement public. En regard de ces données, il apparaît que le débat est fondamentalement idéologique. Est-ce que l'enseignement supérieur est un service public qui doit être accessible et gratuit pour toutes celles et ceux qui le désirent et qui en ont les capacités? Est-ce que les étudiants doivent payer pour leurs études selon une vision d'utilisateur-payeur?

---

<sup>4</sup> Selon les trois scénarios d'indexation présentés par Pierre Fortin lors de la rencontre thématique sur l'accessibilité et la participation aux études supérieures de décembre 2012.

<sup>5</sup> Les droits de scolarité représentaient 8,4 % du financement des universités en 2010-2011 (Cahier thématique de la 3<sup>e</sup> rencontre, p. 26); une augmentation de 3 % ou 5 % des droits représenterait une augmentation variant entre 0,3 % et 0,4 % des revenus.

La CSN considère essentiel que le Québec se dote d'une politique sur les droits de scolarité, fondée sur le principe de la gratuité scolaire à tous les ordres d'enseignement, et à défaut de pouvoir atteindre cet objectif dans l'immédiat, il faut exclure définitivement toute augmentation à moyen et à long termes. En outre, cette politique devrait assurer l'uniformisation des droits de scolarité pour tous les établissements universitaires et pour tous les programmes.

Contrairement à certaines idées véhiculées, la gratuité de l'enseignement universitaire n'est ni marginale ni utopique. Plusieurs pays<sup>6</sup> de l'OCDE l'appliquent et son objectif est présent dans la société québécoise depuis plusieurs décennies. Rappelons qu'au cours des années 1960, les Québécoises et Québécois ont vivement dénoncé l'élitisme du modèle d'accessibilité aux études supérieures. Conscients de ce problème, les auteurs du Rapport Parent ont inscrit la gratuité à l'ordre d'enseignement universitaire comme l'un des objectifs à poursuivre. En 1976, le gouvernement du Québec a adopté un décret par lequel il se déclarait lié au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Ce pacte précise les engagements que doivent prendre les gouvernements, notamment en ce qui concerne le droit de toute personne à l'éducation, par exemple, l'instauration progressive de la gratuité à l'enseignement supérieur. À l'exception de deux périodes<sup>7</sup> sous des gouvernements libéraux, les droits de scolarité ont été gelés, l'effet de l'inflation contribuant à les réduire au fil du temps.

Toute indexation des droits de scolarité, qu'elle soit liée à l'indice des prix à la consommation, au revenu disponible des ménages, ou au coût de fonctionnement s'éloigne du principe de la gratuité et ouvre la voie à des hausses futures plus importantes. Or, le fait qu'il existe d'autres déterminants sur l'accessibilité aux études universitaires ne permet pas de négliger l'impact des droits de scolarité sur l'égalité des chances. Plusieurs études ont démontré qu'une hausse des frais de scolarité diminuait l'accessibilité aux études, particulièrement pour les familles ayant des revenus modestes. D'ailleurs, dans sa récente analyse, l'économiste Pierre Fortin s'appuie sur deux études pour prouver que la gratuité attirerait entre 22 000 et 27 000 étudiants de plus.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Entre autres, le Danemark, la Finlande, le Mexique, la Norvège et la Suède.

<sup>7</sup> Une première période de hausses des droits de scolarité a eu lieu de 1989-1990 à 1994-1995. Les droits de scolarité sont passés de 514 \$ à 1 668 \$ par année. Une deuxième vague de hausses s'est tenue de 2007-2008 à 2011-2012. Les droits de scolarité ont augmenté de 100 \$ annuellement, passant de 1 668 \$ à 2 168 \$.

<sup>8</sup> CHOUINARD, Tommy. *Vers une hausse de 46 \$ à 83 \$ par année à l'université*, La Presse. 29 janvier 2013.

La proposition de certains de moduler les droits selon le programme exploite encore davantage le concept de l'utilisateur et surtout de la « juste » part individuelle. L'éducation n'est plus perçue comme étant au service du bien commun, mais viserait plutôt un enrichissement personnel pour lequel on s'attend à une contribution de l'étudiant-bénéficiaire en fonction des coûts de son éducation et des revenus potentiels qu'il pourra en retirer. Les expériences dans les autres provinces ont révélé que l'adoption d'une politique de différenciation des frais de scolarité avait eu un impact sur le profil socio-économique des étudiants. Une étude canadienne a démontré qu'il y avait eu une érosion de la mixité sociale au sein des cohortes étudiantes en médecine, entre 2001 et 2007, à la suite de la modulation des frais de scolarité favorisant les familles ayant des revenus de plus de 100 000 \$. Cette même étude indique également que les Québécoises et Québécois de milieux défavorisés ou de régions éloignées ont 22 % plus de chance de fréquenter une faculté de médecine que leurs homologues du reste du Canada.<sup>9</sup>

Les frais institutionnels obligatoires qui atteignaient en moyenne 624 \$ par année, en 2010-2011<sup>10</sup>, dans les universités doivent également être pris en compte. Ces frais ont connu un essor important et sont devenus une nouvelle source de financement pour les cégeps et les universités au milieu des années 1990 et au début 2000, alors que les gouvernements fédéral et provincial diminuaient leur financement. Le gouvernement du Québec a finalement résolu de les encadrer dans les cégeps en 2002, et dans les universités seulement à partir de 2008-2009. Force est de constater qu'il y aurait tout lieu de débattre de l'existence même de ces frais et de leur encadrement.

Le niveau d'endettement étudiant est un autre déterminant de l'accessibilité aux études supérieures. La majorité des étudiants universitaires cumulent des dettes dont l'ampleur est considérable. L'endettement moyen par étudiant, généré uniquement par le biais du programme québécois d'aide financière aux études, était en 2009-2010 de 12 923 \$ au 1<sup>er</sup> cycle, de 16 296 \$ au 2<sup>e</sup> cycle et de 23 967 \$ pour les étudiants au 3<sup>e</sup> cycle<sup>11</sup>. Or, l'aide financière aux études ne procure pas un revenu suffisant pour couvrir les dépenses des étudiants alors que leur budget annuel est assez austère – contrairement à certains préjugés. Les étudiants doivent travailler et recourir à d'autres sources de crédit. Sans compter que plusieurs étudiants ne sont pas admissibles au programme gouvernemental. La majorité des participants aux

---

<sup>9</sup> MERANI, Shaheed, ABDULLA, Sonya, KWONG, Jeffrey C., et collab. (2010), *Increasing Tuition Fees in a Country With Two Different Models of Medical Education*, *Medical Education*, vol. 44, pp. 577-586.

<sup>10</sup> FEUQ. *Guide contre la hausse de 1 625 \$ des frais de scolarité*. Août 2011. p.14.

<sup>11</sup> Statistiques pour l'année 2009-2010 : à noter que l'endettement est encore beaucoup plus important pour les étudiants qui ont contracté un prêt pendant leurs études collégiales. (Source : MELS. *Indicateurs de l'éducation*. Édition 2011, p. 46.)

rencontres thématiques ont reconnu que l'endettement est un obstacle majeur au projet d'entreprendre des études universitaires et l'une des principales raisons d'abandon. Pourtant, il s'en trouve pour soutenir que l'endettement est incontournable et le taux de rendement individuel positif. L'argument selon lequel l'endettement se justifie par les salaires élevés dont bénéficieront les diplômés doit être inversé; ce n'est pas l'accès à l'université qu'il faut tarifer, mais plutôt les salaires élevés en ayant recours à un impôt progressif.

Il est important de rétablir la perception erronée qu'une hausse de droits de scolarité peut être compensée par une bonification de l'aide financière aux études. Tout d'abord, il faut distinguer une aide sous forme de bourse et une aide sous forme de prêt. Seule une faible proportion des étudiants reçoit actuellement le montant maximal de bourse; pour les autres, majoritairement en provenance de la classe moyenne, une bonification se traduira par une augmentation de l'endettement, soit par le programme québécois d'aide financière ou directement auprès d'une institution bancaire ou de crédit. Tout comme la majorité de la population, les étudiants éprouvent une aversion au risque et à l'endettement qui se manifeste dans leur décision d'entreprendre des études, sur le choix du programme et de l'établissement ainsi que sur le nombre d'heures consacrées au travail à l'extérieur. Sans parler du stress psychologique que l'endettement peut causer au cours des études, mais également en début de carrière.

Cela dit, le programme d'aide financière doit être amélioré, et ce, peu importe qu'il y ait hausse ou non des droits de scolarité. Il convient en effet d'augmenter le montant des dépenses admises en fonction du véritable coût de la vie, d'instaurer une indexation annuelle automatique des dépenses admises et de réduire le plafond sur les prêts de manière à offrir plus d'aide sous forme de bourses. De plus, il faudrait entamer une analyse sur la contribution parentale, quant au seuil de revenu considéré et d'autres critères, pour définir le statut « d'indépendant », aux fins du calcul de l'aide financière.

En conclusion, les enjeux gravitent autour des mesures et des moyens financiers, géographiques et sociaux à mettre en place, et ce, en vue de rendre accessibles les connaissances et les savoirs de haut niveau à toutes les personnes qui le désirent et qui en ont les capacités. La CSN tient à dénoncer ceux qui, comme le gouvernement, sont aujourd'hui prêts à remettre en cause les principes de l'égalité des chances et de la gratuité de l'éducation en proposant d'augmenter ou de moduler les droits de scolarité universitaire.

### 3. Le financement des universités

*Lorsqu'un service public est reconnu d'intérêt général, il appartient à la collectivité qui en bénéficie dans son ensemble d'en assumer tous les frais, chacun de ses membres étant appelés à faire sa part, au moyen de l'impôt, selon sa capacité de payer et sans égard au bénéfice immédiat qu'il peut ou non en retirer.*

Rapport Parent, Volume 4, chapitre I, par. 28.

La question du financement des universités se décline en plusieurs volets. Tout d'abord, il faut un exercice rigoureux d'identification des besoins, un meilleur contrôle de certaines dépenses et une vision commune du développement du réseau universitaire et de ses priorités; ce qui n'a pas été fait. Par la suite, il faut déterminer le meilleur mode et sources de financement. Il va sans dire que ce dernier élément suscite des divergences de points de vue, tant au plan des sources de financement direct aux universités qu'au plan macroéconomique des sources de revenus de l'État.

À la fin des années 1990 et au cours des années 2000, il y a eu un large consensus au sein de la communauté universitaire pour demander du financement additionnel. Cela, afin de pallier aux coupes importantes des transferts fédéraux dues à la disparition de l'entente pour le financement des programmes établis et de sa transformation partielle dans le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux. Aussi, afin de compenser pour les compressions budgétaires subies par les universités à la suite de l'application de la politique du déficit zéro au Québec. À cette époque, la CSN demandait des ressources supplémentaires pour accueillir de plus en plus d'étudiants, réduire le nombre d'étudiants par enseignant, assurer un meilleur encadrement, intégrer les nouvelles technologies d'information et de communication, offrir des services aux collectivités et soutenir la recherche et la création libre. Or, ces dernières années, la question du financement donne l'impression de relever beaucoup moins qu'avant de l'identification des besoins alors que ceux-ci sont toujours présents.

Au cours de ses mandats, le gouvernement libéral a utilisé les besoins de financement additionnel des universités pour augmenter la contribution des étudiants. De 2007-2008 à 2011-2012, les droits de scolarité ont augmenté de 100 \$ annuellement, passant de 1 668 \$ à 2 168 \$, et les frais institutionnels afférents ont substantiellement augmenté durant cette période. Le budget 2010-2011, qui a permis de concrétiser la «révolution tarifaire» souhaitée par les libéraux, prévoyait déterminer des augmentations de frais de scolarité lors de la rencontre des partenaires de décembre 2010. Finalement, le gouvernement adopta une série d'augmentations de 1 625 \$ par année, pendant 5 ans, amenant les droits de scolarité

à 3 793 \$.<sup>12</sup> Le gouvernement a étroitement lié la question de la hausse du financement à celle des droits de scolarité; ce qui a conduit à une situation plutôt paradoxale où les étudiants ont remis en doute la nécessité d'augmenter le financement des universités, où les recteurs se sont faits les promoteurs d'importantes hausses des droits de scolarité.

Au cours des derniers mois, l'adéquation entre la hausse de droits de scolarité et l'augmentation du budget des établissements s'est quelque peu effritée. En effet, le gouvernement péquiste a plutôt assujéti le financement des universités à son objectif d'équilibre budgétaire. En imposant des mesures d'austérité, dont des compressions budgétaires dans les établissements universitaires de 350 millions de dollars sur les années 2011-2012 et 2012-2013 et des coupes de 36,5 millions de dollars<sup>13</sup> dans le secteur de la recherche pour l'année 2012-2013 (15 millions pour le Fonds de recherche du Québec), le gouvernement a empêché toute discussion sur la nécessité d'accroître le financement public.

Le débat a également porté beaucoup sur l'utilisation des données comparatives entre le financement des universités québécoises et celui des autres provinces. Or, peu importe les chiffres retenus, les écarts entre le financement par étudiant au Québec et ailleurs ne devraient pas être utilisés pour estimer le besoin ou non de financement supplémentaire. Ces comparaisons ne doivent servir qu'à titre indicatif sur la situation qui prévaut ailleurs.

L'estimation des ressources nécessaires doit provenir d'un exercice d'évaluation des besoins des universités québécoises en fonction de leur mission. D'ailleurs, cette approche a été mentionnée par plusieurs participants lors des rencontres thématiques. Chaque université devrait être conviée à faire un bilan des ressources humaines, matérielles, organisationnelles ou financières nécessaires à la poursuite de ses activités et être appelée à un meilleur contrôle de ses dépenses. Si le fiasco financier de l'îlot Voyageur et du Complexe des sciences ainsi que de « généreux » avantages accordés à certains recteurs ont fait les manchettes, d'autres dépenses mériteraient également d'être revues. Cet exercice devrait s'exécuter en collégialité au sein de chacun des établissements.

Il existe déjà des consensus sur plusieurs des besoins et des défis auxquels les universités doivent faire face. Le gouvernement mentionnait, à juste titre, dans un des

---

<sup>12</sup> Cette série d'augmentations sera annulée en septembre 2012 à l'arrivée au pouvoir du nouveau gouvernement péquiste.

<sup>13</sup> Ces montants tiennent compte du réinvestissement de 26,5 millions de dollars annoncés le 13 février 2013.

cahiers thématiques que « ...Malgré l'ampleur des investissements, la plupart de nos universités connaissent encore une situation financière difficile et que dans un contexte où le nombre d'étudiants est en croissance et que les institutions doivent investir massivement pour garder leurs meilleures ressources et maintenir des infrastructures de pointe, les besoins financiers demeurent importants. »<sup>14</sup>. Les divergences d'opinions portent davantage sur les priorités et sur les moyens à mettre en œuvre pour y arriver; d'où l'importance, une fois de plus, d'avoir un débat franc sur l'avenir de l'université. Tout en respectant l'autonomie des établissements, il faut partager une vision commune des objectifs à atteindre. Certes, les universités peuvent avoir des objectifs spécifiques et des besoins différents. Il importe toutefois d'élucider pourquoi la masse salariale pour la gérance est le poste budgétaire ayant connu la plus grande croissance entre 2002 et 2008<sup>15</sup> alors que le nombre d'étudiants par enseignant augmentait. Il faut s'interroger collectivement sur le fait qu'une université puisse demander des ressources financières supplémentaires pour attirer davantage d'étudiants étrangers; qu'une autre réclame des fonds pour pallier des déficits immobiliers ou pour investir dans un projet de développement hors campus; alors qu'une troisième réclame des ressources pour implanter de nouveaux programmes de 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> cycles.

La question du financement des universités nécessite également de discuter des sources et des modalités de financement qui ont évolué au fil des ans. En 1988, le financement public représentait 87 % du financement total des établissements universitaires québécois; les fonds privés (dons, legs, contrats de recherche, entreprises auxiliaires, etc.) comptaient pour 8 % et les fonds individuels, principalement par les droits de scolarité et les frais institutionnels obligatoires, 5 %. En 2009, la part du financement public avait fondu à 66 % alors que celles des fonds privés et individuels avaient augmenté à 22 % et 12 %, respectivement<sup>16</sup>. Une nouvelle formule de financement a été appliquée en 2000-2001 après l'adoption de la Politique québécoise de financement des universités. Depuis, les subventions à l'enseignement et au soutien à l'enseignement sont directement en lien avec l'effectif étudiant en équivalence à temps plein (EETP).

Or, la structure actuelle du financement comporte des lacunes et porte atteinte à certains principes propres à l'enseignement universitaire. Tout d'abord, l'ampleur des

---

<sup>14</sup> MESRT. *Cahier thématique, La gouvernance et le financement des universités*. 2012. p. 14.

<sup>15</sup> Ibid. p.28. La masse salariale pour la gérance a connu une augmentation annuelle de 11 %, celle de la direction et du personnel de soutien technique de 7 % alors que celle des professeurs n'a augmenté que de 4 %.

<sup>16</sup> Association du personnel administratif universitaire, *Information financière universités et collèges 2008-2009*, 2010.

frais de scolarité qui atteignent près de 2 800 \$ annuellement<sup>17</sup> et la situation d'endettement étudiant ont des conséquences négatives sur l'accessibilité, sur la poursuite des études et sur la durée de celles-ci. Les fonds privés compromettent les principes d'autonomie et de liberté académique. Il existe une possibilité pour les organismes subventionnaires d'influencer les choix de recherche et les cursus. On observe un déséquilibre dans le financement en faveur de la recherche appliquée répondant plus directement à des besoins commerciaux et de développement économique. Cette incursion n'est pas le seul fait des entreprises privées. Le principal bailleur de fonds en recherche, le gouvernement fédéral, y contribue également. Par exemple, par l'entremise des Instituts de recherche en santé du Canada, du Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada et du Conseil de recherches en sciences humaines, le gouvernement fédéral octroie une part importante de ses fonds pour des recherches ayant des applications pour le monde des affaires. Il y a donc lieu de rétablir un équilibre entre la recherche appliquée et la recherche fondamentale et entre la recherche commanditée et la recherche libre.

L'insuffisance de fonds publics crée une incertitude sur les revenus disponibles, fragilise l'utilisation appropriée des fonds et contribue à la concurrence pernicieuse entre les universités. Les établissements se livrent à une course à la « clientèle » pour obtenir plus de fonds, selon la formule en EETP. Pour y parvenir, les gestionnaires engagent des montants du fonds de fonctionnement pour payer des frais importants de marketing tandis que des sommes considérables sont investies dans des projets immobiliers parfois injustifiés, pensons spécifiquement à certains campus satellites. L'objectif n'est pas d'accroître une accessibilité générale aux études par une campagne de promotion ou en réduisant la distance géographique; il s'agit plutôt d'attirer les étudiants vers leur propre établissement au détriment d'une autre université afin d'accroître leur part de l'enveloppe de financement. Enfin, la contribution du gouvernement fédéral aux activités de recherche comporte également une faille importante quant au financement des frais indirects de recherche. Le gouvernement fédéral ne couvrant qu'une partie de ces frais, les établissements doivent alors utiliser le fonds de fonctionnement pour combler la balance.

La concurrence interétablissements a également pour effet d'attirer des chercheurs et des professeurs qui, par leur réputation, faciliteront l'obtention de fonds privés et de donations. Le modèle de financement contribue à valoriser les activités de recherche

---

<sup>17</sup>En 2011, les droits de scolarité étaient de 2 168 \$ et les frais institutionnels obligatoires représentaient en moyenne 625 \$. À cela, on doit ajouter un montant pour le matériel scolaire (683 \$) ainsi que les frais annuels de subsistance. (Source : FEUQ. *Guide contre la hausse de 1 625 \$ des frais de scolarité*. Août 2011. p. 14.)

au détriment de l'enseignement, particulièrement celui au 1<sup>er</sup> cycle. On observe de plus en plus que l'enseignement et la recherche sont assumés par des catégories distinctes de personnel. Cette tendance est malheureuse, car elle affecte le transfert des connaissances issues de la recherche et de la création aux étudiants de tous les cycles ainsi que la transmission du goût pour la recherche. Il importe donc de maintenir ces deux rôles, l'enseignement et la recherche, chez chaque professeur. Il y a un danger évident à dissocier ces deux fonctions faisant en sorte que certains professeurs font de l'enseignement, mais pas ou peu de recherche tandis que d'autres se consacrent presque exclusivement à la recherche (et acquièrent par le fait même un statut « d'élite »). Pareille logique vaut également pour les chargés-es de cours qui, soit par leur expérience terrain ou par leurs activités à titre de professionnels de recherche, enrichissent leur enseignement et vice-versa.

En conformité de l'esprit du Rapport Parent, la CSN réaffirme sa position quant au financement public de l'éducation. Il faut établir la gratuité scolaire et réduire la dépendance des établissements envers les fonds privés et les ententes de partenariats. Nous considérons qu'un financement public adéquat est nécessaire afin de mieux soutenir le volet de l'enseignement, de favoriser l'autonomie des établissements et la liberté académique, de mettre fin à la concurrence interétablissements et d'assurer l'accessibilité.

Certes, ce financement additionnel implique de faire des choix. Dans son credo du déficit zéro, le gouvernement se concentre que sur l'aspect des dépenses. Or, il y a également des choix qui peuvent être faits quant aux sources de revenus de l'État. La CSN a, par le passé, revendiqué la mise en place de plusieurs mesures pour accroître les revenus de l'État : la révision à la hausse de l'impôt sur le revenu des particuliers pour les contribuables à hauts revenus, la création d'une taxe sur les produits de luxe, l'augmentation des redevances minières, le resserrement des divers crédits d'impôt et congés fiscaux des entreprises, l'instauration d'un impôt minimum aux entreprises profitables, l'intensification de la lutte à l'évasion fiscale et la récupération de notre dû au gouvernement fédéral.

La CSN est inquiète de l'évolution que prend la question des finances publiques. Pensons aux nombreux rapports commandés par le gouvernement libéral préconisant une approche de l'utilisateur-payeur, à l'objectif du gouvernement actuel d'atteindre le déficit zéro le plus rapidement possible, et ce, à la tendance du gouvernement fédéral de réduire les transferts fédéraux, d'imposer des conditions et d'opter pour un financement direct trop souvent dans les champs de compétences provinciales. Comme d'autres organisations, nous croyons qu'il est nécessaire d'entreprendre une réflexion globale, incluant l'ensemble des constituantes de la société, sur les revenus

de l'État et la fiscalité. Cet exercice est inévitable pour établir un dialogue et aspirer à un consensus d'un modèle québécois.

Enfin, il serait pertinent de mettre en place un chantier d'étude pour améliorer la formule actuelle de financement mise en avant par la Politique québécoise de financement des universités. Les améliorations devraient permettre, entre autres, d'assurer plus de ressources dédiées à l'enseignement, de réduire les incitatifs à la concurrence interétablissements et d'assurer un financement équitable pour toutes les universités.

## 4. La gouvernance des universités

*Ceux qui administrent l'université doivent en connaître l'histoire, la culture et la mission fondamentale. Les mieux placés pour organiser nos institutions d'enseignement supérieur restent ceux et celles qui en connaissent la réalité quotidienne, y travaillent, y étudient, y vivent d'où l'importance que les conseils d'administration soient composés en majorité de membres internes représentant l'ensemble de la communauté universitaire et chacune des catégories de personnel.*

Manifeste de l'université québécoise  
*Pour une université libre, accessible, démocratique et publique*<sup>18</sup>

La CSN reconnaît que les universités sont autonomes, par leur mission et leurs fonctions, mais qu'elles ne sont pas à l'abri de l'obligation de rendre des comptes à la population et à l'État, bien au contraire. Il existe d'ailleurs déjà plusieurs mécanismes d'évaluation au sein du système universitaire : le processus d'évaluation des programmes, les rapports annuels de reddition de comptes des établissements auprès de la Commission de la culture et de l'éducation et les politiques institutionnelles d'évaluation des enseignements de chaque université. Bien qu'ils soient perfectibles, la CSN croit que ces processus sont suffisants. En effet, la qualité de l'enseignement universitaire au Québec n'est pas remise en cause. Pourtant, plusieurs voudraient imposer un mécanisme d'assurance qualité dont les objectifs pourraient miner la qualité de l'enseignement universitaire. En effet, l'assurance qualité est issue du concept économique de l'*International Organization for Standardization* qui a développé une myriade de standards ISO afin d'unifier les standards industriels et faciliter les échanges internationaux. La terminologie de l'assurance qualité a fait son apparition dans l'enseignement supérieur dans les années 1990. À l'échelle internationale, les facteurs pour adhérer à des mécanismes d'assurance qualité sont multiples, notamment : l'adoption de pratiques issues de la *nouvelle gestion publique*, l'optimisation des ressources publiques, la volonté d'accroître l'imputabilité des institutions, la diversification de l'offre de l'enseignement supérieur, la croissance des prestataires privés, l'internationalisation de l'enseignement supérieur et l'émergence de processus d'intégration.<sup>19</sup> Il convient de noter que de nombreux représentants de la communauté universitaire s'opposent à plusieurs de ces objectifs qui découlent d'une vision marchande de l'éducation.

---

<sup>18</sup> Le manifeste a été signé par dix associations syndicales et étudiantes de la communauté universitaire en novembre 2010.

<sup>19</sup> Conseil supérieur de l'éducation. *L'assurance qualité à l'enseignement universitaire : une conception à promouvoir et à mettre en œuvre*. Février 2012, pp. 11-12.

Les expériences de mécanismes d'assurance qualité en Europe et aux États-Unis ont permis d'observer plusieurs dérives : les principales étant la surcharge de travail à laquelle doivent faire face les établissements pour répondre aux demandes; le caractère limitatif des critères de qualité du fait qu'ils peuvent difficilement prendre en compte l'accessibilité des études et les conditions de travail; la baisse des standards dans un contexte où, par exemple, on s'intéresse au nombre de diplômes davantage qu'à la qualité de la formation; la promotion d'une culture de commercialisation de l'enseignement supérieur et l'uniformisation des pratiques générées par l'utilisation de listes de critères.<sup>20</sup> De plus, des chercheurs européens s'interrogent sur le glissement vers une logique de réputation des établissements plutôt qu'une logique de véritable amélioration de la qualité. Tout cela engendre une uniformisation des pratiques et un frein à la créativité.<sup>21</sup>

L'évaluation de l'enseignement universitaire doit se faire avec le concours de tous les membres de la communauté universitaire. Elle doit reposer sur les principes d'autogestion et de collégialité, s'établir à partir d'objectifs et de critères identifiés au départ. Elle doit être menée dans la plus grande transparence et permettre un suivi des recommandations. La CSN s'oppose aux modes d'évaluation et de reddition de comptes qui ne servent qu'à attiser la rivalité entre des établissements désormais obsédés par les palmarès. L'évaluation peut servir à l'identification de points à améliorer, non dans une perspective de classement, mais dans une optique de redressement et de bonification des services à la population. On doit favoriser l'élaboration et l'application de standards qualitatifs nationaux et internationaux, propres à l'établissement. Ces normes devraient tenir compte de tous les aspects du rayonnement universitaire, incluant la qualité de l'enseignement dispensé, les garanties d'accessibilité aux études et la diffusion dans toute la collectivité du savoir créé.

Considérant les expériences négatives dans les autres pays, le fait que l'enseignement universitaire au Québec se porte bien et qu'il existe des mécanismes d'évaluation, la CSN s'oppose à la mise en place d'un comité externe et autonome d'assurance qualité.

Au fil des ans, les établissements universitaires ont développé des pratiques de gestion qui relèvent de leur histoire, de leurs règles et de leur culture particulières. La gouvernance universitaire est caractérisée par une gestion en collégialité qui favorise l'expression et la prise en compte d'une diversité de points de vue. Mais depuis

---

<sup>20</sup> FNEEQ. Avis de la FNEEQ sur l'assurance qualité. Document déposé au Conseil supérieur de l'éducation. Décembre 2011.

<sup>21</sup> Notes du colloque *Leurres de la qualité? Analyses pluridisciplinaires et études comparées des politiques qualité dans l'enseignement supérieur*, Université de Liège, 6 au 8 juin 2012.

quelques années, ce modèle est remis en question. L'ancien projet de loi n° 38 sur la gouvernance des universités est un exemple de la volonté d'importer des pratiques et des outils de gestion du secteur privé, faisant fi des valeurs traditionnelles des établissements d'enseignement supérieur. Heureusement, ce projet de loi n'a pas été adopté vu son rejet par la communauté universitaire.

Le gouvernement doit renoncer à imposer les concepts de la *nouvelle gestion publique* dans la gouvernance des établissements universitaires. Une université dont la mission principale est le transfert et le développement des savoirs ne peut être gérée comme une entreprise ou une société à but lucratif. L'université a un caractère pluriel; elle doit constamment maintenir un équilibre entre des fins diversifiées. La commercialisation du savoir et de la recherche ne fait pas partie de son mandat. Imposer une vision marchande de la gestion compromet les principes de l'autonomie des établissements et la liberté académique. Par ailleurs, nous tenons à réaffirmer que contrairement à une certaine croyance, une majorité d'administrateurs externes ne constitue pas la garantie d'une gestion dite « indépendante ».

Le modèle universitaire de gestion en collégialité a fait ses preuves. Il constitue un atout à préserver et surtout à bonifier. En ce sens, il faut de nouvelles mesures contraignantes ou réglementaires afin d'assurer une majorité forte de la communauté universitaire dans les différentes instances et y assurer une participation représentative de chaque groupe. Certains groupes sont souvent sous-représentés tels que celui des chargés de cours alors que d'autres sont parfois absents comme le personnel de soutien. Par ailleurs, il faut assurer une diversité de profils des représentants externes et viser la parité hommes-femmes parmi l'ensemble des membres.

La CSN reconnaît depuis longtemps la nécessité d'une meilleure coordination de l'enseignement universitaire et de l'importance de définir le contrat social entre les universités et la collectivité. Lors des États généraux sur l'éducation en 1995 nous demandions « la mise en place d'un véritable réseau universitaire québécois qui assurerait la coordination, la cohérence et la complémentarité entre les établissements et une accessibilité accrue de services de qualité à la population. »<sup>22</sup> Nous convenions également qu'un mécanisme de collaboration et de concertation entre les établissements devait s'appuyer sur la collégialité toutes les constituantes de la communauté universitaire pouvant y participer et y apporter leur expertise.

---

<sup>22</sup> CSN. *Positions et commentaires sur le document « L'Université devant l'avenir », Perspectives pour une politique gouvernementale à l'égard des universités québécoises.* Juin 1998, p. 34.

La CSN appuie donc la proposition de créer une instance de coordination des universités dont l'objectif serait de partager une vision commune du développement des universités et d'améliorer la coordination et la cohérence entre les établissements tout en respectant leur autonomie. Cette nouvelle instance serait créée dans l'esprit de l'ancien Conseil des universités. Le mode de fonctionnement se ferait en toute collégialité et sa composition serait représentative de la communauté universitaire, incluant tous les personnels et les étudiants. Toutefois, la CSN tient à s'assurer que cette nouvelle instance ne serve pas de cheval de Troie pour instaurer un nouveau mécanisme d'assurance qualité.

## Conclusion et recommandations

En conclusion, nous tenons à réitérer la nécessité de poursuivre le dialogue et de partager une vision commune de l'avenir de l'enseignement supérieur au Québec, sans quoi les divergences quant à l'interprétation de sa mission, les priorités, les mécanismes de gouvernance, le financement et la condition étudiante vont persister.

En ce sens, la CSN recommande de :

- Créer un organisme de coordination dont l'objectif serait de partager une vision commune du développement des universités et d'améliorer la coordination et la cohérence entre les établissements tout en respectant leur autonomie.
- Mandater l'organisme de coordination des universités pour créer une Charte de l'université en s'assurant que le processus de consultation permettra un débat en profondeur sur l'avenir de l'université et assurera une cohésion ainsi qu'une adhésion large aux valeurs et aux principes qui y seront énoncés.
- Garantir une approche par collégialité assurant la représentation de chaque groupe composant la communauté universitaire dans les différentes instances de gouvernance au sein des établissements et assurer une majorité forte de la communauté universitaire dans les conseils d'administration; une éventuelle instance de coordination du réseau universitaire devrait également s'y conformer.
- Mettre en place un chantier pour évaluer les besoins en ressources humaines, matérielles, immobilières et financières des universités, et examiner les options pour une meilleure reddition de comptes;
- Mettre en place un chantier pour étudier des modifications à la formule de financement des universités pour assurer plus de ressources dédiées à l'enseignement, réduire les incitatifs à la concurrence interétablissements et assurer un financement équitable pour toutes les universités;
- Maintenir le gel des droits de scolarité dans un objectif de gratuité à moyen terme et entreprendre une réflexion globale, incluant l'ensemble des constituantes de la société, sur les revenus de l'État et la fiscalité;

- Faire des démarches auprès du gouvernement fédéral afin que le gouvernement du Québec récupère les points de fiscalité nécessaires pour exercer pleinement sa juridiction dans le domaine de la recherche et de l'éducation et en fonction de ses priorités;
- Développer une approche globale et interministérielle pour assurer l'accessibilité aux études supérieures en intensifiant les ressources pour, notamment, lutter contre la pauvreté, offrir des services de garde éducatifs de qualité, améliorer le soutien aux élèves ayant des besoins particuliers du primaire au collégial, lutter contre le décrochage scolaire, accroître l'offre de formation continue en octroyant des enveloppes « ouvertes » de financement aux cégeps, poursuivre le développement socio-économique régional et mettre en place des mesures structurantes et durables pour les établissements collégiaux qui sont aux prises avec des baisses importantes d'effectifs et pour ceux dont certains programmes sont en difficultés.