

**MÉMOIRE**  
**de la Fédération des commissions scolaires du Québec**  
**et de l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec**  
**sur la qualité, l'accessibilité et le financement des universités**  
**présenté à la Commission de l'éducation**

**Février 2004**



La Fédération  
des commissions  
scolaires  
du Québec



ASSOCIATION DES COMMISSIONS  
SCOLAIRES ANGLOPHONES DU QUÉBEC  

---

QUEBEC ENGLISH SCHOOL BOARDS

Document : 6376

Fédération des commissions scolaires du Québec  
1001, avenue Bégon  
C. P. 490  
Sainte-Foy (Québec) G1V 4C7  
Téléphone : (418) 651-3220  
Télécopieur : (418) 651-2574  
Courriel : [info@fcsq.qc.ca](mailto:info@fcsq.qc.ca)  
Site : [www.fcsq.qc.ca](http://www.fcsq.qc.ca)

## **AVANT-PROPOS**

La Fédération des commissions scolaires du Québec (FCSQ) et l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec (ACSAQ) ont pour mission de promouvoir l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire et secondaire. La FCSQ représente les 60 commissions scolaires francophones du Québec ainsi que la Commission scolaire du Littoral et l'ACSAQ représente les 9 commissions scolaires anglophones du Québec.

Parmi les principaux mandats qui leur sont confiés, la Fédération et l'Association ont comme objectifs de défendre les intérêts de leurs membres et de faire avancer la cause de l'éducation au Québec. La Fédération et l'Association produisent notamment, à la suite de consultations auprès des commissions scolaires, des mémoires, des avis, des recommandations et des propositions afin de soumettre leurs positions sur des projets concernant le système public d'enseignement.

Ce mémoire fait état de la réaction de la Fédération des commissions scolaires du Québec et de l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec au document de consultation devant servir aux travaux de la Commission parlementaire sur la qualité, l'accessibilité et le financement des universités.

Nous tenons à remercier la Commission de l'éducation d'avoir accepté de recevoir l'opinion de la Fédération et de l'Association en cette matière.

## **INTRODUCTION**

La Commission de l'éducation de l'Assemblée nationale a eu comme mandat de se pencher sur la situation des universités au regard de trois aspects : la qualité de l'enseignement universitaire, l'accessibilité aux études supérieures et les sources de financement des établissements qui ont pour mission d'offrir cet enseignement. En tant que responsables de l'enseignement primaire et secondaire, les commissions scolaires du Québec jouent un rôle important dans le cheminement scolaire des jeunes Québécoises et Québécois puisque c'est à l'école qu'ils reçoivent la formation de base qui leur permet de se préparer à leur vie d'adulte et, pour la majorité d'entre eux (59,3 %), de poursuivre, au cours de leur vie, des études postsecondaires<sup>1</sup>.

Il est important que le passage entre les études secondaires et postsecondaires soit harmonieux et, de ce fait, les commissions scolaires sont intéressées à l'avenir et à l'évolution des études universitaires. La Fédération des commissions scolaires du Québec et l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec désirent donc, en leur nom, contribuer à la réflexion de la Commission de l'éducation sur les questions de son mandat qui sont d'un intérêt commun pour tous les partenaires du secteur de l'éducation.

Le document de consultation sur les enjeux entourant la qualité, l'accessibilité et le financement des universités au Québec soulève explicitement plusieurs questions dont certaines posent des problèmes complexes. Malheureusement, ni la disponibilité des analyses nécessaires, ni le temps dont elles disposaient

---

<sup>1</sup> Gouvernement du Québec, ministère de l'Éducation, *Indicateurs de l'éducation*, édition 2003, tableau 2.8, page 65.

pour préparer le présent mémoire n'ont permis à la Fédération et à l'Association de faire le tour de tous les enjeux et de répondre à chacune des questions.

Néanmoins, les questions les plus importantes qui intéressent les commissions scolaires, à juste titre, ont fait l'objet d'un rapport qui a été rendu public récemment par la Fédération des commissions scolaires du Québec. Le rapport, *Les études secondaires et postsecondaires – Propositions de réorganisation pour améliorer la performance du système d'éducation*, traite de propositions de réorganisation pour améliorer la performance du système d'éducation du Québec (voir annexe).

Il va de soi que le présent mémoire prend en considération plusieurs conclusions de ce rapport, notamment l'interdépendance des ordres d'enseignement, dans l'analyse de chacun des enjeux soulevés dans le document de consultation préparé par le ministère de l'Éducation, à savoir la qualité, l'accessibilité et le financement du réseau universitaire.

## **1. La qualité du système d'éducation**

Même si l'appréciation de la qualité du système universitaire relève principalement du milieu universitaire lui-même et du ministère de l'Éducation qui doit mettre en place les conditions qui favorisent la recherche de l'excellence, la Fédération et l'Association souhaitent formuler quelques commentaires.

En vertu de la Loi sur le ministère de l'Éducation (L.R.Q., c. M-15), les compétences du ministre de l'Éducation touchent non seulement les domaines de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire, secondaire et collégial mais également les domaines de l'enseignement et de la recherche universitaires (art. 1.1). Le ministre de l'Éducation exerce ses compétences en élaborant et en proposant au gouvernement des politiques en vue de promouvoir l'éducation dans son ensemble (art. 1.2 par. 1), d'élever le niveau professionnel de la population québécoise (art. 1.2, par. 2), de favoriser l'accès aux formes les plus élevées du savoir et de la culture à toute personne qui en a la volonté et l'aptitude (art. 1.2, par. 3) et de contribuer à l'harmonisation des orientations et des activités qui relèvent de son autorité (art. 1.2, par. 4). De façon particulière, les fonctions du ministre de l'Éducation consistent à contribuer à la formation et au développement des personnes, assurer le développement des établissements d'enseignement et veiller à la qualité des services éducatifs qui y sont dispensés (art. 2).

Ainsi, la loi donne une responsabilité importante au ministre de l'Éducation quant à la qualité des études universitaires, mais nous convenons que les universités ont une importante responsabilité en cette matière.

Pour la Fédération et l'Association, un service éducatif de qualité se traduit également par la cohérence, tant interne qu'externe, du système d'éducation vu comme un ensemble dynamique de régimes pédagogiques, de programmes et de ressources. La cohérence interne – ou fluidité – du système d'éducation dans son ensemble doit assurer la continuité des études « à toute personne qui en a la volonté et l'aptitude ». Les notions d'impasse et de formation terminale n'ont plus de place dans un système d'éducation fluide. La cohérence externe

du système se vérifie par son adéquation aux besoins démographiques, sociaux, économiques et culturels des personnes, des collectivités locales et régionales et du Québec dans son ensemble.

Le document de consultation préparé pour la Commission parlementaire mentionne que l'accession au monde du travail peut être un indicateur de rendement du système universitaire. Cependant, il aurait peut-être fallu aller plus loin et examiner l'adéquation entre la formation acquise à l'université et l'intégration au marché du travail; c'est un critère de performance qui aurait pu être intéressant.

## **2. L'accessibilité aux études supérieures**

Comme le mentionne le document de consultation : « (...) les universités québécoises ont contribué à la démocratisation de l'enseignement supérieur et ont permis l'accès aux études universitaires à un plus grand nombre de Québécoises et de Québécois. »<sup>2</sup> La comparaison du Québec avec les autres pays et l'accessibilité économique et financière de l'étudiant sont nécessaires pour examiner le projet universitaire. De plus, la fluidité du système d'éducation doit obligatoirement être abordée pour que l'étudiant demeure au cœur de tout questionnement sur le système d'éducation. L'accessibilité sera ainsi traitée sous trois angles :

- la fluidité du système d'éducation;
- les coûts pour les usagers;

---

<sup>2</sup> Gouvernement du Québec, ministère de l'Éducation du Québec, *Document de consultation – Commission parlementaire sur la qualité, l'accessibilité et le financement des universités*, 2003, page 14.

- l'accessibilité aux études supérieures en régions.

## **2.1 La fluidité du système d'éducation**

Dans le concept de fluidité, on doit considérer la première finalité du système d'éducation qui est d'offrir à chaque individu la possibilité de poursuivre des études en lui permettant d'acquérir une formation de base incluant une qualification à l'exercice d'une occupation professionnelle selon ses capacités. Un autre aspect de la fluidité concerne l'autre finalité du système d'éducation qui est de former une main-d'œuvre dont les qualifications répondent aux besoins de développement social, économique et culturel de la société.

Qu'en est-il de la formation qualifiante au Québec?

Selon la publication *Indicateurs de l'éducation*, édition 2003, « la proportion des personnes sortant du système d'enseignement avec un baccalauréat ou un diplôme en formation technique ou professionnelle était de 61,1 % en 2000-2001 »<sup>3</sup>, légèrement à la baisse au regard de l'année antérieure (62,9 %), mais en progrès notable en comparaison de l'année 1990-1991 où la proportion des sortantes et des sortants avec un diplôme de formation qualifiante était de 47,7 %.

Ainsi, encore aujourd'hui, malgré les progrès réalisés durant la dernière décennie, quatre personnes sur dix participent au marché du travail sans avoir

---

<sup>3</sup> Ministère de l'Éducation, *Indicateurs de l'éducation*, édition 2003, fiche 5.1, page 98.

bénéficié, au cours de leur vie, d'une formation sanctionnée par le système d'éducation les préparant à l'exercice d'une occupation professionnelle.

En formation professionnelle au secondaire, la probabilité d'obtenir le diplôme d'études professionnelles (DEP) au cours de sa vie s'établit à 25,5 % dont 6,2 % avant l'âge de 20 ans et 19,3 % chez les adultes de 20 ans et plus. Cette faible présence des jeunes en formation professionnelle et l'importance relative des adultes qui obtiennent ce diplôme sont deux des caractéristiques du système de formation professionnelle québécois lorsque comparé à celui des pays membres de l'OCDE.

Si en 1976, 14,9 % des Québécois obtenaient un baccalauréat au cours de leur vie, ce taux est passé à 25,6 % en 2001<sup>4</sup>, soit 20,5 % chez les hommes comparativement à 16,7 % en 1976 et 31,0 % chez les femmes comparativement à 13,1 % en 1976.<sup>5</sup> Malgré cette performance, au Canada, encore aujourd'hui, c'est au Québec que se retrouve la plus faible proportion de personnes ayant obtenu un grade universitaire parmi la population de 15 ans ou plus<sup>6</sup>.

Le document de consultation rappelle que : « Afin de répondre aux besoins de l'économie du savoir, le Québec s'est donné une cible de 30 % en 2010. »<sup>7</sup> Il est à noter que cet objectif fut fixé en 1996, année où cette probabilité atteignait

---

<sup>4</sup> Gouvernement du Québec, ministère de l'Éducation, *Indicateurs de l'éducation*, édition 2003, tableau 5.7, page 111.

<sup>5</sup> *Ibid*, fiche 5.7, page 110.

<sup>6</sup> Gouvernement du Québec, ministère de l'Éducation, *Politique québécoise à l'égard des universités*, 2000, page 22.

<sup>7</sup> Gouvernement du Québec, ministère de l'Éducation, *Document de consultation – Commission parlementaire sur la qualité, l'accessibilité et le financement des universités*, 2003, page 14.

29,0 %.<sup>8</sup> Par ailleurs, cette cible de 30,0 % a été annuellement dépassée depuis 1996 par les femmes alors que les hommes accusent un retard de dix points au regard de cet objectif. Pour les hommes, atteindre la cible représente donc une hausse de 50,0 % du taux d'obtention du baccalauréat d'ici six ans. Ce serait un progrès énorme qu'aucune donnée récente ne permet malheureusement d'entrevoir avec optimisme.

D'ailleurs, cette cible, pourtant pertinente et nécessaire pour satisfaire aux exigences d'une société du savoir, sera d'autant plus difficile à atteindre que, actuellement, un étudiant sur trois inscrits à un programme menant au baccalauréat quitte sans avoir obtenu le diplôme.

Si l'on considère l'obtention d'un diplôme de formation qualifiante particulièrement en formation professionnelle et technique, un constat s'impose que le rapport, *Propositions de réorganisation pour améliorer la performance du système d'éducation du Québec*, a bien souligné, et ce, en des termes sans équivoques : « Le principal échec du système d'éducation québécois au plan de la performance : le faible taux de la qualification professionnelle ».<sup>9</sup> Et ce rapport ajoute : « Les résultats obtenus, après tous les efforts consentis afin d'orienter davantage les jeunes vers une formation professionnelle ou technique, sont toujours aussi désastreux et révèlent des problématiques de nature systémique. »<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Gouvernement du Québec, ministère de l'Éducation, *Indicateurs de l'éducation*, édition 2003, fiche 5.7, page 110.

<sup>9</sup> Bédard, Denis, *Les études secondaires et postsecondaires – Propositions de réorganisation pour améliorer la performance du système d'éducation du Québec*, rapport de la Fédération des commissions scolaires du Québec, 2003, page 64.

<sup>10</sup> *Idem*.

En matière de formation qualifiante, la réingénierie des études secondaires et postsecondaires proposée par la Fédération des commissions scolaires du Québec vise à la fois à faciliter aux universités l'atteinte de leur propre cible de formation d'une main-d'œuvre de haut calibre (30 %) et, pour le Québec, de se doter d'un système de formation professionnelle et technique efficace et efficient, cohérent et fluide sous la responsabilité d'une seule organisation.

Pour que le système d'éducation soit équitable et efficace, il faut que chaque élève ait l'opportunité de faire un choix d'orientation aux étapes décisives de son cheminement scolaire et qu'il ait aussi la possibilité de poursuivre sa formation à l'intérieur d'un système qui est fluide et cohérent d'une étape à l'autre. Le faible nombre de jeunes qui optent pour une formation professionnelle au secondaire, l'importance du nombre de jeunes qui quittent le système scolaire avant l'obtention d'un diplôme et la grande proportion d'étudiants ou d'étudiantes qui entreprennent des études collégiales avant de revenir au secondaire en formation professionnelle sont des illustrations trop souvent tragiques d'insuffisances de fluidité dans le système d'éducation.

Une plus grande fluidité du système d'éducation existerait si, à titre d'exemple, les régimes pédagogiques de la formation professionnelle et technique étaient unifiés et référaient à un même fil conducteur plutôt que de relever de deux univers différents. En effet, le passage de la formation professionnelle à la formation technique serait plus facile et plus naturel si les programmes de formation professionnelle et technique étaient systématiquement conçus dans un même mouvement selon une approche d'intégration et de continuité entre les deux types de programmes d'un même

secteur. Enfin, le système d'éducation bénéficierait d'une plus grande fluidité si, à l'exemple de plusieurs pays d'Europe, la formation professionnelle et technique était définie comme une voie tout aussi régulière que la formation générale pour accéder aux études universitaires.

L'accessibilité aux études supérieures ne dépend donc pas seulement des droits de scolarité et de la générosité de l'aide financière, mais également des choix antérieurs d'orientation qui sont faits par les étudiantes et les étudiants et des possibilités d'orientation que leur offre le système d'éducation.

## **2.2 Les coûts pour les usagers**

Comme le souligne le document de consultation préparé pour la Commission parlementaire, les différents partis politiques qui ont formé le gouvernement du Québec ont privilégié, depuis plusieurs années, le gel des droits de scolarité alors que le reste du Canada a continué d'augmenter ces droits, ce qui fait en sorte que, en 2003-2004, les droits de scolarité au Québec se situent à moins de la moitié de la moyenne canadienne. Cette décision des gouvernements antérieurs et actuel nous paraît découler davantage de décisions politiques plutôt qu'appuyée sur des études démontrant qu'on améliore vraiment l'accessibilité aux études supérieures en maintenant le gel des droits de scolarité.

Les renseignements fournis dans le document de consultation ne nous permettent pas d'émettre une opinion juste et équitable sur le sujet. C'est pourquoi nous ne faisons que quelques observations ou commentaires.

- Le tableau 16 du document de consultation nous indique que le taux d'accès au baccalauréat en pourcentage est de 26,6 % au Québec comparativement à 27,9 % pour le Canada et à 33,2 % pour les États-Unis. Les données de ce tableau, à première vue, ne semblent pas démontrer que des droits de scolarité bas assurent une plus grande accessibilité. Toutefois, il aurait été intéressant d'avoir des données pour le Québec sur le modèle du tableau 13 qui nous permet de constater une nette progression dans le taux de participation aux études universitaires des jeunes provenant de familles à faible revenu. Cela aurait été un indicateur intéressant.
  
- Un autre élément d'analyse qui aurait pu être intéressant est lié au taux de réussite. En effet, on note que près d'un étudiant sur trois inscrits à un programme menant au baccalauréat quitte sans avoir obtenu le diplôme. Comment explique-t-on ce phénomène? Ces élèves retournent-ils dans les autres ordres d'enseignement comme la formation professionnelle ou la formation technique? Est-ce que les droits de scolarité bas et le fait que des parents dévalorisent la formation professionnelle et technique n'entraînent pas un contingent d'étudiants qui sont mal orientés?
  
- Quel est l'effet des droits de scolarité bas sur la durée de formation des étudiants tant au collégial qu'à l'université? Combien d'étudiants changent d'orientation durant ou après la première année du baccalauréat? Voilà des données qui auraient pu être intéressantes pour une meilleure analyse de la situation.

- De plus, il faut voir la situation générée par des droits de scolarité bas sur l'ensemble du système d'éducation. Comme le montre le tableau 29 du document de consultation, le gouvernement finance davantage le réseau universitaire que l'Ontario et que la moyenne canadienne. Il est normal que cela se produise puisque le gouvernement du Québec doit compenser les coûts relativement bas des droits de scolarité. Il faut également mettre cette réalité en relation avec les taxes et les impôts payés par les contribuables. Comme le Québec est la province la plus taxée au Canada, selon les renseignements contenus dans les documents des consultations prébudgétaires pour 2004-2005, il est peut-être normal que les droits de scolarité soient plus bas ici qu'ailleurs. La situation doit donc être analysée dans son ensemble et non en « silos » distincts.

### **2.3 L'accessibilité aux études supérieures en région**

Le tableau 17 du document de consultation nous fournit des renseignements intéressants sur le pourcentage de la population de 15 ans et plus détenant un grade universitaire. On y remarque que les régions dites éloignées ont un taux beaucoup plus faible de scolarisation que les régions urbaines. Mais, ces données peuvent être trompeuses pour avoir un portrait réaliste de l'accessibilité aux études universitaires en région. En effet, l'emploi dans certaines régions peut requérir moins de grades universitaires, il serait alors normal que les taux de scolarisation observés y soient plus faibles. Il aurait été intéressant de connaître, pour une cohorte d'étudiants ayant obtenu le diplôme d'études secondaires, combien d'entre eux se rendent à l'université, et ce, par région.

Une chose est indéniable, c'est que le coût des études universitaires peut être beaucoup plus élevé pour les étudiants et les parents provenant des régions, compte tenu des frais de subsistance et de logement lorsque ces jeunes doivent quitter leur région. Même si plusieurs régions offrent l'accès aux études universitaires, des problèmes demeurent puisque tous les programmes ne sont pas disponibles partout.

Il faut cependant reconnaître, tel que le signale le document de consultation, que « Les universités en région représentent des forces dynamiques dans leur milieu .»<sup>11</sup> Et c'est avec pertinence que ce document conclut : « Le potentiel de développement de l'enseignement supérieur en région suppose des solutions qui accroissent la complémentarité et la synergie entre les ressources du milieu .»<sup>12</sup> Le programme du Parti libéral du Québec va tout à fait dans le même sens en signalant que «les universités en région seront encouragées à tisser des liens avec les acteurs de la communauté afin de contribuer le plus activement possible au développement de leur région »<sup>13</sup>.

D'ailleurs, c'est au nom de cette participation au développement des régions que la Fédération a vivement réagi à l'adoption par le gouvernement du projet de loi 34 qui créait notamment des conférences régionales des élus (CRÉ) sans représentants du milieu scolaire. « C'est un non-sens et un affront politique qui va à l'encontre d'une réelle volonté d'unir les principaux acteurs des milieux à la cause du développement régional. »<sup>14</sup> Il y aurait eu lieu que, d'office, le

---

<sup>11</sup> Gouvernement du Québec, ministère de l'Éducation, *Document de consultation - Commission parlementaire sur la qualité, l'accessibilité et le financement des universités*, 2003, page 25.

<sup>12</sup> *Idem*.

<sup>13</sup> Programme du Parti libéral du Québec, *Faire confiance aux régions*, page 30.

<sup>14</sup> Fédération des commissions scolaires du Québec, Communiqué de presse du 17 décembre 2003.

gouvernement face une place aux élus scolaires au sein des CRÉ et, de même, qu'il réserve un poste supplémentaire pour le postsecondaire.

C'est encore au nom de cette complémentarité et de cette synergie que les trois ordres d'enseignement doivent se concerter car ils sont interdépendants. Les effectifs scolaires sont moins nombreux et, dans une perspective à moyen et à long terme, diminueront. Si on veut maintenir des choix de programmes professionnels, techniques et universitaires en région, il faudra que la concertation régionale entre les ordres d'enseignement soit favorisée pour que les jeunes puissent demeurer dans leur région.

Le projet de réingénierie, rendu public dans le rapport, *Les études secondaires et postsecondaires - Propositions de réorganisation pour améliorer la performance du système d'éducation du Québec*, s'inscrit en ce sens car il présente un moyen d'assurer la vitalité de ces établissements en région et d'améliorer leur financement. Une année de plus au secondaire permettrait aux jeunes de demeurer dans leur région en améliorant leurs connaissances et en mûrissant leur projet d'avenir pour faire un choix de carrière bien arrêté. Les collèges professionnels et techniques offriraient un choix d'options élargi qui permettrait aux jeunes de poursuivre leurs études professionnelles et techniques en région avec plus de points de service.

Si les jeunes choisissaient de poursuivre aux études supérieures, l'ajout d'une année de plus aux études universitaires permettrait de consolider la formation de base au niveau du baccalauréat en augmentant le nombre d'étudiantes et d'étudiants. Cela pourrait permettre aux universités en région d'offrir un plus

large éventail de programmes. La proximité géographique des services éducatifs serait préservée.

L'ajout d'une année à la formation universitaire permettrait également d'accroître le financement des universités.

Mais la cohérence des services éducatifs offerts sur l'ensemble du territoire du Québec par toutes les universités serait tout aussi importante car elle permettrait de donner aux jeunes la possibilité de poursuivre leur formation n'importe où sur le territoire, quel que soit leur choix de formation plus spécialisée. Le gouvernement doit s'assurer de la viabilité des universités en région en procédant à un financement juste et équitable entre les universités par le biais des règles budgétaires annuelles. C'est là un gage d'amélioration de l'accessibilité aux études universitaires.

### **3. Le financement des universités**

En ce qui concerne le financement des universités, la question doit être examinée en se rappelant que le Québec consacre déjà au secteur de l'éducation une part plus élevée de son PIB que dans le reste du Canada ou qu'aux États-Unis. Une telle situation soulève un problème difficile au plan de l'allocation des ressources financières au sein du secteur public québécois et elle interpelle chacune des composantes du secteur de l'éducation. Quelles sont les causes de cette situation et est-il possible de les corriger? Dans le contexte de la situation budgétaire difficile du gouvernement, ces deux questions sont incontournables et il est de notre responsabilité collective de

chercher à y répondre. Ce qui est en cause, c'est la performance de l'ensemble du système d'éducation.

### **3.1 La performance du système d'éducation**

Le rapport sur l'enseignement secondaire et postsecondaire, rendu public par la Fédération, analyse la performance du système d'éducation aux plans de l'efficience et de l'efficacité, c'est-à-dire aux plans des coûts de formation et des résultats concernant la qualification et la diplomation.

Dans le document de consultation du ministère de l'Éducation, on retrouve à la page 29 la question suivante :

« Jusqu'à quel point les ressources des universités québécoises doivent-elles être comparées aux ressources dont disposent les autres universités canadiennes? »

La réponse à cette question est simple : on ne peut pas faire d'analyse de performance sans faire de comparaison avec d'autres organisations ou avec des normes reconnues. La base de l'analyse de ce rapport a été de comparer les ressources du système d'éducation au Québec avec celles dont disposent les systèmes d'éducation de l'ensemble des provinces canadiennes pour des besoins comparables.

À cet égard, les statistiques du ministère de l'Éducation montrent que, depuis au moins vingt ans, le Québec dépense relativement plus pour l'éducation en pourcentage du PIB que les autres provinces. Cet écart se maintient à environ

un point de pourcentage depuis le début des années 1990, ce qui représente 2,3 milliards de dollars sur la base du PIB de 2001. En normalisant cet écart pour tenir compte des besoins et des coûts relatifs des salaires, il a été estimé que la dépense excédentaire était plutôt de 1,3 milliard de dollars.

Il fallait ensuite tenter d'identifier les facteurs pouvant expliquer le montant de la dépense excédentaire. Les conclusions de l'analyse montrent que le principal facteur, outre le rapport du nombre d'élèves par éducateur à l'enseignement primaire, secondaire et collégial et les coûts supplémentaires de gestion au collégial, est l'arrimage de l'enseignement secondaire général et professionnel avec l'enseignement technique. L'interprétation quantitative des facteurs a été faite de façon prudente en soulignant qu'il s'agit d'ordre de grandeur mais que pris dans leur ensemble, il est évident qu'ils mettent en cause l'efficience et l'efficacité de notre système et, particulièrement, au carrefour de l'enseignement secondaire, collégial et universitaire.

Le rapport aborde aussi la situation de l'enseignement universitaire et l'analyse montre que le secteur ne semble pas être une des sources de la dépense excédentaire du système d'éducation. La dépense globale normalisée par étudiant au Québec est en effet comparable à la moyenne des universités canadiennes.

### **3.2 La transition entre les études secondaires et supérieures**

Il faut toujours se rappeler que la population du Québec attend de son gouvernement et de ses mandataires qu'ils administrent des services publics qui répondent correctement à ses besoins, qui sont de bonne qualité et qui sont

conformes à la capacité de payer de la société. Or, à cet égard, non seulement le système d'éducation coûte relativement cher, mais les résultats au plan de la qualification de la main-d'œuvre sont globalement insatisfaisants. À peine 35,5 %<sup>15</sup> des sortantes ou des sortants du système d'éducation en 2000-2001, surtout des adultes, obtiennent un diplôme qualifiant en formation professionnelle ou technique. Ces résultats sont à peine la moitié de ce que le rapport Parent avait prévu.

Quant aux élèves qui prennent la filière de la formation générale conduisant éventuellement à l'université, ils suivent un cheminement scolaire qui les amène à faire un premier choix d'orientation au début de leurs études collégiales. Ce passage aux études collégiales entraîne un effet de ralentissement puisque les étudiantes et les étudiants prennent en moyenne 2,4 années pour obtenir leur diplôme d'études collégiales à la fin d'un cycle qui devrait normalement prendre seulement deux années.

À la suite de la publication du rapport Bédard, les cégeps ont mentionné que les élèves du secondaire étaient mal préparés pour entreprendre leurs études collégiales, ce qui expliquerait leurs difficultés d'orientation. Comme le diplôme d'études secondaires est sanctionné par un examen du ministère de l'Éducation qui en fixe les exigences, on peut se demander si, dans l'organisation actuelle du système d'éducation, la difficulté se trouve à la sortie du secondaire ou plutôt à l'entrée du collégial.

---

<sup>15</sup> Gouvernement du Québec, ministère de l'Éducation, *Indicateurs de l'éducation*, édition 2003, tableau 5.1, page 99.

La réponse à cette question est fondamentale pour trouver la meilleure solution à la préparation aux études supérieures. En fait, le problème est que la formation secondaire au Québec se donne en cinq années et cette durée de formation n'est pas suffisante. La majorité des systèmes d'éducation en Europe occidentale et en Amérique du Nord ont en effet un cycle d'études primaires et secondaires d'une durée de douze ans. L'Ontario, qui avait jusqu'en 2002 un cycle d'études de treize ans, l'a diminué d'une année. En Allemagne, la Bavière, qui a également un cycle total de treize ans, a annoncé à l'automne 2003 qu'elle le réduisait à douze ans.

Par contre, il n'y a aucun pays, à notre connaissance, qui a une durée des études primaires et secondaires (en formation générale) de seulement onze ans. On remarque entre les différents systèmes d'éducation, plusieurs manières d'organiser ou de regrouper les années d'études, mais la période totale est toujours de douze années scolaires.

### **3.3 Proposition de réforme de l'enseignement secondaire et postsecondaire**

Le problème de la durée du cycle des études primaires et secondaires a sa contrepartie au niveau des études universitaires puisque la mise en place des études collégiales préuniversitaires a eu comme conséquence de réduire d'une année la durée normale d'un baccalauréat. Il revient aux représentants du milieu universitaire d'expliquer les conséquences de la présence des cégeps sur le cycle d'études dont ils sont responsables, mais les témoignages recueillis lors de la préparation du rapport Bédard soulignaient la difficulté de bien organiser les études menant au premier diplôme universitaire. D'une part, le passage du collégial à l'universitaire se traduit par un problème d'adaptation

si ce n'est d'orientation. D'autre part, le fait qu'il y ait une année d'études de moins prive les universités de ressources qui les empêche de rentabiliser l'ensemble des études universitaires au plan de l'enseignement et de la recherche. Elles sont ainsi désavantagées par rapport aux autres universités nord-américaines avec lesquelles elles sont directement en concurrence.

C'est en prenant en considération la problématique combinée de l'enseignement secondaire et postsecondaire que la Fédération des commissions scolaires a décidé d'appuyer la proposition de réforme présentée dans le rapport de monsieur Denis Bédard, c'est-à-dire d'abolir les études collégiales préuniversitaires et de prolonger les études secondaires et universitaires d'une année. La mise en application de la proposition demandera une reconfiguration des deux cycles d'études afin de bien les arrimer mais, une fois mis en place, les bénéfices de la réforme seront à notre point de vue assez rapides, à la fois sur la durée des études et sur les économies de gestion.

La proposition de réforme repose également sur le principe qu'une seule organisation serait responsable des études secondaires, générales, professionnelles et techniques. Cette façon de faire est la seule pour maximiser l'efficacité du système d'éducation. En effet, une seule entité décisionnelle permettrait de favoriser la fluidité du système, c'est-à-dire le cheminement scolaire d'un élève du préscolaire à la fin du secondaire général ou professionnel avec la possibilité de poursuivre au secteur technique ou à l'université. Ce mode de fonctionnement viendrait contrer le phénomène actuel qui incite les organismes à orienter les élèves vers la formation générale qui mène à l'université alors que, pour plusieurs élèves, leurs aptitudes pourraient

être davantage de nature professionnelle ou technique pour, au besoin, se spécialiser par la suite pour poursuivre à l'université.

### **3.4 Les contraintes de gestion et le problème du sous-financement**

Il est paradoxal d'expliquer, comme nous l'avons fait depuis le début de ce mémoire, que les ressources consacrées au secteur de l'éducation au Québec sont relativement plus élevées que dans les autres provinces et de revendiquer en même temps des ressources supplémentaires, comme le font les représentants des trois ordres d'enseignement. Ce paradoxe s'explique par le fait que l'analyse du rapport est principalement basée sur la notion de dépense globale dans le secteur de l'éducation et qu'elle ne porte pas sur le financement du fonctionnement du réseau d'établissements en tant que tel.

Or, le financement du fonctionnement a été affecté au cours des années par des choix gouvernementaux qui constituent jusqu'à un certain point des contraintes pour les réseaux ou le Ministère. Ainsi, pour les commissions scolaires, le financement des services de garde en milieu scolaire, au coût de 300 millions de dollars, a dû être absorbé à même leur enveloppe financière, les obligeant alors à réduire les autres services. Le gouvernement a également décidé de limiter l'accès de l'impôt foncier aux commissions scolaires et de geler les droits de scolarité des étudiantes et des étudiants universitaires. Comparativement à la situation dans les autres provinces, ces deux décisions ont eu comme effet d'accroître les dépenses de programmes du ministère de l'Éducation et de les financer par les revenus budgétaires.

Le gouvernement a maintenant comme objectif de rééquilibrer le fardeau fiscal des Québécoises et des Québécois sous prétexte que les dépenses de programmes des ministères sont trop élevées, sans remettre toutefois sur la table les décisions prises antérieurement concernant le financement de notre système d'enseignement. Il est évident que cette stratégie, si elle se confirme, nous conduira dans un cul-de-sac car elle exigera une diminution des enveloppes budgétaires ministérielles. Cela signifiera éventuellement pour le ministère de l'Éducation un sous-financement des services éducatifs par rapport aux besoins de la population.

Les représentants des universités ont fait valoir, par ailleurs, que l'enseignement universitaire fait déjà face à un sous-financement de 600 millions de dollars<sup>16</sup> et demandent au ministère de l'Éducation d'investir les sommes qui seraient nécessaires pour permettre aux universités d'offrir une qualité d'enseignement qui soit de même niveau que celle des autres universités au Canada, et ce, en prenant en compte les sommes déjà investies. L'estimation est issue des travaux d'un comité conjoint avec le Ministère et elle est basée sur une approche qui normalise le volume des étudiants universitaires et qui vise à combler l'écart entre les coûts pondérés au Québec et ceux ailleurs au Canada. La Fédération des commissions scolaires du Québec et l'Association des commissions scolaires anglophones aimeraient soulever quelques questions à l'égard de la demande du milieu universitaire.

---

<sup>16</sup> BOUCHER, Guylaine, «La CRÉPUQ fourbit ses armes – Il manque 600 millions \$ pour financer adéquatement le réseau universitaire québécois», article tiré du journal *Le Devoir*, les samedi 24 et dimanche 25 janvier 2004.

Il faut tout d'abord se demander si le gouvernement du Québec a la capacité de payer pour financer un tel réajustement. Pour répondre à cette question, il faut, premièrement, faire intervenir la notion de besoins. Comparativement aux commissions scolaires qui doivent minimalement scolariser toute la clientèle des jeunes jusqu'à l'âge de seize ans, la clientèle qui se présente dans les universités est choisie sur une base sélective. Est-ce que le nombre d'étudiantes et d'étudiants utilisé pour calculer le sous-financement est comparable à celui du reste du Canada par rapport à la base de la population respective des deux régions? En d'autres mots, est-ce qu'on répond à des besoins similaires?

Deuxièmement, est-ce que les coûts pondérés ont été normalisés pour tenir compte des conditions du marché du travail au Québec comme il a été fait dans l'analyse du rapport? Il ne semble pas. Il est évident que les universités québécoises sont en compétition avec les universités nord-américaines pour attirer les professeurs les plus compétents. Toutefois, est-ce que ce n'est pas le cas pour la majorité des professeurs et pour l'ensemble du personnel des universités? Pour les universités anglophones, ce problème est encore plus crucial en raison de la mobilité du personnel dans l'ensemble du Canada. Il est donc important de tenir compte de ce facteur pour essayer de déterminer un coût équitable de fonctionnement des établissements universitaires.

Selon les données disponibles, si on ne considère que les étudiants et les professeurs à temps plein, le rapport du nombre d'étudiants par professeur est de 20,1 au Québec et de 21,4 en Ontario pour l'année 1999-2000<sup>17</sup>. Toutefois, ce

---

<sup>17</sup> Gouvernement du Québec, ministère de l'Éducation, *Indicateurs de l'éducation*, édition 2002, tableau 1.14 a, page 43.

rapport serait de 16,9 au Québec et de 18,5 en Ontario pour cette même année<sup>18</sup>, lorsqu'on prend en compte les étudiants à temps plein et à temps partiel et les professeurs à temps plein et à temps partiel. Cela explique, tout au moins en partie, pourquoi la dépense par étudiant pour le personnel enseignant est plus élevée de 7 % au Québec (4 805 \$) qu'en Ontario (4 502 \$) en 1999-2000 alors que le salaire moyen des professeurs des universités du Québec est moins élevé de 7 % que celui des professeurs de l'Ontario, soit 75 736 \$ par rapport à 81 721 \$, pour cette même année.<sup>19</sup>

Différents facteurs peuvent expliquer le coût de l'enseignement plus élevé au Québec, mais il n'y a pas de données comparables interprovinciales sur le temps d'apprentissage des étudiants, le temps d'enseignement moyen des professeurs, le nombre d'étudiants par salle de cours et le recours aux chargés de cours. Chacun de ces facteurs influe sur la dépense par étudiant, mais est fonction des choix effectués dans l'organisation du travail des professeurs par chaque université.

Comme on peut le constater au tableau 6 du document de consultation, les chargés de cours assument plus de la moitié des enseignements dispensés dans les universités au Québec en 2001-2002.<sup>20</sup> Or, est-ce que les chargés de cours sont plus nombreux au Québec qu'ailleurs au Canada? De la même façon, est-ce que la norme reconnue d'une tâche d'enseignement composée de quatre cours est un plafond au Québec comme ailleurs au Canada?

---

<sup>18</sup> Conseil des universités de l'Ontario, *Resource Document 2002*, tableau 8.6, page 90.

<sup>19</sup> Gouvernement du Québec, ministère de l'Éducation, *Indicateurs de l'éducation*, édition 2002, fiche 1.14 b, page 43.

<sup>20</sup> Gouvernement du Québec, ministère de l'Éducation, *Document de consultation – Commission parlementaire sur la qualité, l'accessibilité et le financement des universités*, 2003, page 8.

Enfin, troisièmement, quand on fait des analyses comparatives de performance financière, on peut se comparer à la moyenne des autres régions canadiennes ou à la région la plus performante dans la mesure où le système est de la même dimension. À cet égard, les indicateurs de dépenses moyennes par étudiant universitaire montrent une très grande variation entre les régions canadiennes et il serait certainement utile de faire aussi une comparaison avec la province de l'Ontario.

Ceci étant dit, la Fédération et l'Association croient que le problème du sous-financement doit être analysé simultanément pour les trois ordres d'enseignement et que, en toute équité pour l'ensemble de la population étudiante, l'effort de réajustement financier doit être réparti en fonction des besoins de financement de chaque cycle d'études, ce qui n'a pas été fait au cours des dernières années.

Il est indéniable que la Fédération et l'Association ne veulent pas vivre le même processus que lors du Sommet du Québec et de la Jeunesse duquel a découlé un financement de un milliard de dollars pour les réseaux de l'éducation, dont 500 millions de dollars récurrents sur une période de trois ans. On se rappellera que le réseau universitaire avait reçu la majorité des ressources supplémentaires, soit 60 % des fonds consentis aux réseaux de l'éducation.

En effet, ce réinvestissement avait été inversement proportionnel au poids de chaque réseau d'enseignement dans l'enveloppe budgétaire du ministère de

l'Éducation, alors que le réseau primaire et secondaire représente 60 % des crédits de l'éducation et le réseau universitaire en constitue seulement 17 %.

**Répartition des sommes réinvesties  
par ordre d'enseignement  
en millions de dollars**

<b>Année</b>	<b>Primaire – secondaire</b>	<b>Collégial</b>	<b>Universitaire</b>	<b>Total</b>
<b>2000-2001</b>	60	20	120	200
<b>2001-2002</b>	80	40	180	300
<b>2002-2003</b>	140	60	300	500
<b>Total</b>	<b>280</b>	<b>120</b>	<b>600</b>	<b>1 000</b>
<b>Répartition</b>	<b>28 %</b>	<b>12 %</b>	<b>60 %</b>	<b>100 %</b>

Source : Cabinet du ministre d'État à l'Éducation et à la Jeunesse, Communiqué de presse, 15 mars 2000.

## CONCLUSION

La Fédération des commissions scolaires du Québec a déposé au gouvernement du Québec le rapport sur l'enseignement secondaire et postsecondaire, étant convaincue que le système d'éducation du Québec fait face à un problème important de performance éducative et financière auquel s'ajoutent des éléments indéniables de sous-financement. S'il peut être légitime que le réseau universitaire demande des fonds supplémentaires, les demandes des réseaux collégial et primaire et secondaire le sont tout autant. C'est pourquoi le gouvernement doit analyser la problématique financière des réseaux de l'Éducation dans leur ensemble et non pas de façon sectorielle.

Certes, en matière de financement des réseaux de l'éducation, nous nous situons à la croisée des chemins. C'est avec réalisme et détermination que nous devons faire face à la situation. L'analyse de la problématique financière des universités vue dans une perspective globale des réseaux entraînera, sans conteste, des décisions dont les impacts ne seront pas uniquement d'ordre financier, mais aussi d'ordre social. Ces décisions contribueront largement à la dynamisation de notre développement économique. Nous réussirons donc ensemble à préparer les jeunes Québécoises et Québécois à s'engager dans les nouvelles perspectives économiques et sociales du Québec.