LES UNIVERSITÉS CANADIENNES POURRONT-ELLES SUBSISTER DANS LES ANNÉES À VENIR ?

PAUL AXELROD est professeur à la faculté d'éducation de York University et coéditeur de *Making Policy in Turbulent Times: Prospects and Challenges for Higher Education* (Montréal et Kingston : *McGill-Queen's University Press*, 2013).

RÉSUMÉ

L'enseignement supérieur au Canada a su s'élargir énormément malgré les tournants abrupts et imprévisibles de notre économie qui ont eu des effets sur la disponibilité de ses ressources, ses relations avec le gouvernement et ses stratégies de gestion à l'interne. Le défi majeur auquel les institutions postsecondaires qui sont financées par l'État au Canada font face en ce moment est de se montrer apte à répondre aux besoins en matière d'inscriptions et d'offre de programmes, le tout avec des ressources insuffisantes. On exige également de ces institutions qu'elles démontrent leur pertinence, qu'elles fonctionnent de manière plus performante, qu'elles enseignent plus efficacement et qu'elles améliorent leur classement au pays et à l'international.

L'enseignement supérieur a commencé au Canada bien avant que le pays ne soit créé. Au moment de la Confédération en 1867, il existait 17 établissements décernant des diplômes, quatre desquels étaient laïques (la Dalhousie University, l'Université McGill, l'Université du Nouveau-Brunswick et la University of Toronto) et 13 desquels étaient contrôlés et réglementés par des autorités de l'église catholique ou protestante. Ces institutions étaient petites, comptant environ 100 étudiants qui provenaient de milieux spécifiques – tous des hommes dont les pères étaient des professionnels, des hommes d'affaires ou des fermiers prospères, bien que seulement une minorité des enfants de ceux-ci n'aient fréquenté l'école. Parmi ceux qui entamèrent des études supérieures, la plupart aspiraient à devenir des membres du clergé, des avocats, des instituteurs ou des médecins.

Au courant du siècle suivant, l'enseignement supérieur et le Canada ont connu d'importants changements. En 1971, on dénombrait 50 établissements décernant des diplômes, avec 316 000 étudiants inscrits à temps plein dont 38 % étaient des femmes. La plupart des universités recevaient désormais la majeure partie de leur financement du gouvernement et étaient gérées par des groupes laïques, sans aucune affiliation religieuse. Poursuivre des études universitaires faisait désormais partie du cycle normal d'une vie pour les jeunes de la classe moyenne, le nombre desquels a connu une hausse significative après la Deuxième Guerre mondiale et suite au boom économique. Avec sa vaste gamme de programmes universitaires généraux et professionnels, l'université a facilité la mobilité sociale, a permis d'améliorer la qualité de vie au pays, a entrainé le développement de nouvelles recherches en arts et en sciences, et a joué un rôle prééminent dans la vie culturelle de la nation.[1]

Mais tout n'a pas été sans heurt au cours de ce siècle. Les universités semblent continuellement manquer de fonds et ont été affaiblies, quoique pas complètement détruites, par la Crise économique des années 1930. Elles ont également été touchées par les pressions exercées par les deux guerres mondiales – l'État leur demandant de produire de la recherche pertinente au temps de guerre alors que leurs inscriptions décroissaient et que leurs jeunes esprits se faisaient blesser de l'autre côté de l'océan. Même en temps de stabilité relative de l'économie – du milieu jusqu'à la fin des années 1960 – les universités ont souvent été sévèrement critiquées par leurs propres élèves, ceux-ci leur reprochant d'être paternalistes, conservatrices, pas assez accessibles aux plus démunis et trop dépendantes des forces du marché de l'emploi.[2]

À partir des années 1970 jusqu'à aujourd'hui, l'enseignement supérieur au Canada a énormément évolué, et ceci malgré les tournants tumultueux et imprévisibles de l'économie qui ont eu une influence sur ses ressources institutionnelles, ses relations avec les gouvernements et ses stratégies de gestion internes.

En 2010, près de 1,2 million d'étudiants étaient inscrits à temps plein dans un programme universitaire, 775 000 desquels poursuivaient des études de premier cycle et 143 400 qui étaient inscrits aux niveaux supérieurs. De plus, on décomptait 275 000 étudiants inscrits à temps partiel à travers le pays. Les femmes composent désormais la majorité des étudiants à temps plein – 56 % — bien qu'elles demeurent sous-représentées dans des programmes tels que l'ingénierie, les mathématiques, les sciences, l'architecture et au niveau du doctorat.[3] Bien que les taux d'inscription en enseignement supérieur au Canada demeurent parmi les plus élevés au monde, ce ne sont pas tous les groupes qui sont équitablement représentés sur les bancs d'école. Le recensement de 2006 a démontré que 7,7 % des autochtones possèdent des diplômes universitaires comparativement à 23,4 % des non autochtones, et qu'entre 2001 et 2006, les taux de participations des non autochtones ont augmenté beaucoup plus rapidement. (Des statistiques comparables pour 2011 ne sont pas disponibles puisque l'Enquête nationale auprès des ménages se fait désormais sur une base volontaire, une méthodologie différente de celle utilisée dans le passé). Comme cela a toujours été le cas à travers l'histoire, les étudiants des classes moyennes et supérieures sont beaucoup plus nombreux à l'université que ceux appartenant aux classes socioéconomiques défavorisées ; cependant, de nouvelles recherches récentes démontrent que le niveau d'éducation des parents, et non seulement le revenu familial, est un facteur important dans la réussite scolaire d'un étudiant.[4]

À une époque de mondialisation croissante marquée particulièrement par l'essor de l'économie de la Chine et de l'Asie du Sud-Est, l'éducation supérieure canadienne est devenue en quelque sorte beaucoup plus internationale. Le nombre d'étudiants internationaux a plus que triplé entre 1995 et 2010. Au cours de cette dernière année, les étudiants internationaux formaient 8 % de la population étudiante à temps plein au premier cycle, 18 % des étudiants à la maitrise et 23 % des étudiants au doctorat.[5] Les étudiants internationaux paient généralement des frais beaucoup plus élevés que les citoyens du pays, et leur valeur aux yeux des universités canadiennes augmente de plus en plus à cause de la reconnaissance de leur potentiel économique pour le pays.

L'instabilité économique – même au cours des deux décennies précédant l'effondrement économique monumental de 2008 – a imposé des pressions économiques sévères sur les universités canadiennes. Contraint un déficit grandissant et avec une tolérance amoindrie pour l'augmentation des impôts, le financement du gouvernement n'a pas su suivre le rythme de la demande croissante pour l'éducation universitaire. Entre 1979 et 2009, la proportion de fonds publics soutenant les opérations universitaires a chuté de 85 % à 58 % alors que les revenus associés aux frais de scolarité sont passés de 12 % à 35 %. En 1990-91, les droits de scolarité annuels moyens étaient de 1 464 $, alors qu'ils étaient de 6 348 $ en 2012-13. Des campagnes menées par des associations étudiantes ont attiré davantage d'attention sur le problème de la dette étudiante, bien qu'il y ait beaucoup de désaccords concernant le niveau réel de cette dette. Les associations étudiantes (et les médias) soutiennent que la dette moyenne au moment de l'obtention d'un diplôme est de 27 000 $ alors que les statistiques du gouvernement fédéral démontrent que les étudiants qui ont obtenu leurs diplômes en 2010-11 et qui ont eu recours au Programme canadien de prêts aux étudiants devaient en moyenne 16 634 $.[6]

Peu importe le chiffre réel, le fardeau de la dette devrait être considéré à la lumière des possibilités offertes sur le marché de l'emploi. Les étudiants ont davantage

tendance à s'endetter lorsqu'ils se sentent optimistes par rapport à la possibilité de se trouver du travail suite aux études universitaires. En général, les étudiants s'en sont sortis plutôt bien, même durant les périodes difficiles de notre économie. Entre 1990 et 2010, quelque 4,4 millions d'emplois ont été décrochés par des individus détenant un diplôme universitaire, un chiffre deux fois plus élevé que vingt ans plus tôt. En revanche, le nombre d'emplois détenu par des individus possédant un diplôme d'études secondaires (ou moins) a diminué de 1,2 million. Comme démontré par l'Association des universités et collèges (AUCC), les diplômés universitaires étaient les plus nombreux dans le domaine des affaires et de la finance ; en art, culture et loisirs ; en santé ; en ingénierie et en sciences appliquées ; dans les professions sociales et légales ; en enseignement ; et, de plus en plus, dans les postes de direction.[7]

Malgré ce tableau optimiste, il reste que nous entendons souvent des histoires de diplômés qui n'ont pas pu se trouver un emploi correspondant à leurs qualifications – ces « baristas détenant un diplôme universitaire ». Les porte-paroles universitaires contestent invariablement ce discours, soulignant l'importance que représente un diplôme universitaire à long terme. Cependant, plusieurs diplômés ont été touchés par des changements déconcertants dans l'économie. Tel que le démontre une étude sur les conditions d'embauche dans la région du Grand Toronto, les diplômés universitaires ne se sont pas fait épargner par la vague d'« emplois précaires » — des emplois à temps partiel offrant des salaires peu élevés sans avantages sociaux.[8] Les universités et les collègues sont eux-mêmes également touchés par ce phénomène, embauchant de plus en plus des enseignants temporaires ou saisonniers afin d'enseigner un nombre important de cours de premiers cycles. La plupart de ces instructeurs ne sont pas des professeurs titulaires, n'ont aucune forme de sécurité d'emploi équivalente à ce poste, sont payés beaucoup moins que les enseignants à temps plein et ne font pas partie de la communauté de recherche de l'université. Un sondage mené en Ontario démontre qu'entre 2005 et 2007, le nombre de professeurs embauchés à temps partiel (y compris les étudiants de cycles supérieurs) a dépassé significativement le nombre de professeurs à temps plein, et que les employés à temps partiel comptaient pour plus de 50 % du total de tous les enseignants de premier cycle dans certaines universités.[9]

Les montants versés en recherche sont devenus un des indicateurs principaux sur lesquels la réputation et le statut d'une université sont forgés et maintenus. Grâce en grande partie au rôle qu'on lui attribue dans cette « économie du savoir » florissante, le secteur universitaire canadien a reçu une injection importante de fonds du fédéral vers la fin des années 1990. Le gouvernement libéral avait créé la Fondation canadienne pour l'innovation, le programme de Chaires de recherche du Canada, et l'Institut de recherche en santé du Canada, qui ont engendré de la recherche universitaire de plusieurs milliards de dollars, principalement dans le domaine de la science, de la technologie, de la santé et de l'innovation industrielle.[10] Depuis 2006, ces initiatives ont été maintenues par le gouvernement conservateur de Stephen Harper et en 2010, le programme des Chaires d'excellence en recherche du Canada a été ajouté. Dix-neuf postes prestigieux en recherche, presque tous en science et en technologie (et, de façon plus controversée, des postes qui ont tous été donnés à des hommes) ont été répartis entre treize universités. Bien que très loué pour ses subventions en science, le gouvernement Harper a, paradoxalement, troublé la communauté de chercheurs canadiens en retirant les fonds d'un bon nombre d'autres programmes scientifiques et environnementaux, et a prétendument su faire taire certains des chercheurs universitaires travaillant pour lui.[11] Afin d'augmenter leur influence et leurs ressources, un groupe d'universités s'est autoproclamé comme l' « élite » canadienne – désormais connu sous le nom « U-15 » — et continue de mettre de la pression afin de recevoir la plus grande part du financement alloué à la recherche au pays, ce qui sème la discorde à travers la communauté universitaire.[12]

Depuis 1977, le financement de la recherche en arts provient du Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH), qui est subventionné par le fédéral, mais ces fonds sont proportionnellement moindres que ceux versés au domaine des sciences, de la technologie et de la santé. En 2004, afin d'améliorer son image et augmenter son influence, le CRSH a décidé de se « transformer », afin de se défaire de son image d'« organisme subventionnaire » pour projeter au lieu une image d'« organisme soutenant le savoir », et de souligner les contributions sociales et économiques de la recherche fondamentale (basée sur la curiosité) et la recherche universitaire appliquée. Les universitaires travaillant en sciences sociales au Canada et

ailleurs s'inquiètent de l'érosion de l'éducation libérale en faveur de programmes universitaires et de recherche axés sur le marché et déterminés par l'économie qui menacent le mandat premier de l'enseignement universitaire, des peurs qui sont renforcées par des stratégies de promotion (« branding ») et de financement devenues pratiques courantes dans le milieu universitaire.[13] Les dons en provenance d'entreprises soi-disant philanthropes ou d'anciens diplômés ont servi à financer un certain nombre de nouveaux programmes, d'initiatives d'apprentissage et de projets de recherche ces dernières années, bien que de nombreux cas ont été publicisés et que des controverses ont été suscitées au sujet des modalités et des conditions liées au versement de ces dons. Les donateurs qui veulent participer directement à l'administration de leurs fonds, ou qui désirent imposer certaines contraintes sur les chercheurs recevant leurs dons, ne cadrent pas nécessairement avec les protocoles universitaires de liberté pédagogique. La tâche de négocier et de gérer les relations qu'entretiennent les universités avec leurs « partenaires » externes est devenue beaucoup plus lourde ces dernières années.[14]

De manière incontestable, les gouvernements provinciaux sont les « partenaires » les plus importants des universités. Malgré la dépendance croissante des universités sur les frais de scolarité et les dons privés, l'éducation postsecondaire au Canada demeure principalement tributaire du financement du gouvernement provincial. Détenant la responsabilité constitutionnelle pour l'éducation, les provinces réglementent les opérations et le financement des universités et des collèges (le rôle du gouvernement fédéral a largement été limité au domaine de la recherche, de l'assistance aux étudiants et au système scolaire des autochtones). Contrairement à plusieurs autres organismes subventionnés par l'État, les universités ont pu profiter de et se sont battues pour conserver un certain degré d'autonomie par rapport à leurs bienfaiteurs gouvernementaux, une condition qui est considérée comme essentielle afin de s'assurer d'une rigueur intellectuelle non partisane. Bien que les gouvernements ne soient pas encore très impliqués dans la gestion de la vie quotidienne des universités, ils sont impliqués plus indirectement dans l'orientation et les politiques de ces institutions. Déterminés à produire des résultats tangibles à partir de leurs « investissements » en enseignement supérieur, et mis au défi par de fortes pressions fiscales, les gouvernements provinciaux se réfèrent désormais à une variété de dispositifs réglementaires qui orientent de plus en plus les programmes éducatifs postsecondaires. Des protocoles de comptes rendus, des exigences relatives à l'assurance de la qualité, des indicateurs de performance, des dispositions de collaboration entre les collèges et les universités, des programmes de formation axés sur l'emploi et d'autres initiatives subventionnées ont diminué l'indépendance des universités. Des coupures sévères dans le financement, telles que celles récemment imposées en Alberta, ont de plus sapé l'autonomie et l'indépendance de ces institutions.[15] Des frais scolaires nettement plus élevés ne viendront pas à bout de fournir les ressources nécessaires ; tel que l'ont démontré les manifestations étudiantes qui se sont répandues au Québec en 2012, de telles politiques seraient difficiles à implémenter. Afin de gérer leurs ressources en ces temps économiques volatiles, les universités ont commencé à instaurer des stratégies de « priorisation » qui risquent de mener à la fermeture de certains programmes jugés « sous-performants ».[16]

L'histoire nous démontre que la demande pour l'enseignement supérieur perdure en temps économiques difficiles aussi bien qu'en temps économiques prospères. Les étudiants hautement qualifiés de tous les domaines réussissent bien lors des périodes de croissance économique et vont chercher à se perfectionner lorsque les conditions du marché deviennent nettement plus concurrentielles. Le principal défi auquel font face en ce moment les institutions postsecondaires du Canada qui sont subventionnées par les fonds publics est de répondre aux exigences relatives au nombre d'inscriptions et à l'offre de programme avec des ressources limitées. De plus, on exige de ces institutions qu'elles démontrent leur pertinence, qu'elles fonctionnent de manière plus performante, qu'elles enseignent plus efficacement et qu'elles améliorent leur rendement, au pays et à l'international. En bref, on leur impose de faire plus avec moins, une tâche lourde qui pourrait bien devenir impossible à réaliser dans les années à venir.

NOTES

1 Pour un bon aperçu de l'histoire de l'enseignement supérieur, voir A.B. McKillop, *Matters of Mind: The University in Ontario*, 1791-1951 (Toronto: *University of Toronto Press*, 1994).

2 Voir Lara Campbell, Dominique Clément et Greg Kealey, *éds.*, *Debating Dissent: Canada in the 1960s* (Toronto: *University of Toronto Press*, 2012).

3 Un panel de spécialistes se penchant sur le sujet des femmes en recherche universitaire, *Strengthening Canada's Research Capacity: The Gender Dimension* (Ottawa: The Council of Canadian Academies, 2012).

4 Ross Finnie, Stephen Childs et Richard Mueller, "Family Environment, Family Habits, and Children's Cultural Experiences: Is There a Link to Participation in Post-Secondary Education?" dans Ross Finnie *et coll.*, *éds.*, *Pursuing Higher Education in Canada: Economic, Social and Policy Dimensions* (Montréal et Kingston : *McGill-Queen's University Press*, 2010) : 243-267.

5 AUCC, *Trends in Higher Education*, Vol. 1 Enrolments (Ottawa: AUCC, 2011) : 15.

6 Mary Teresa Bitti, "Student Debt Bankrupting a Generation," *National Post*, 10 juin 2011 ; "Employment and Social Development Canada", *Canada Student Loans Program: Statistical Review*, 2010-2011 (Ottawa, Gouvernement du Canada, 2012).

7 AUCC, *Trends in Higher Education*, Vol. 1 Enrolments : 32-33.

8 Wayne Lewchuck *et coll.*, *It's More Than Poverty: Employment Precarity and Household Well-being* (Toronto: United Way, 2013).

9 Ian Clack, Greg Moran, Michael L. Skolnik et David Trick, *Academic Transformation: The Forces Reshaping Higher Education in Ontario* (Montreal et Kingston : *McGill-Queen's University Press*, 2009) : 102-103. Ce ne sont pas toutes les universités de l'Ontario qui ont pris part au sondage.

10 Paul Axelrod, Roopa Desai Trilokekar, Theresa Shanahan, Richard Wellen, "People, Processes, and Policy-Making in Canadian Post-secondary Education, 1990-2000," *Higher Education Policy* 24(2) (juin 2011) : 143-166.

11 Chris Turner, *The War on Science: Muzzled Scientists and Willful Blindness in Stephen Harper's Canada* (Vancouver: Greystone Books, 2013).

12 Peggy Berkowitz, "U-15 Begins to Formalize Its Organization," *University Affairs*, May 30, 2012; Deborah C. Poff, "What's Wrong with the U15?" *Brandon Sun*, 6 juillet 2013.

13 Paul Axelrod, *Values in Conflict: Universities, the Marketplace, and the Trials of Liberal Education* (Montreal and Kingston: *McGill-Queen's University Press*, 2002).

14 Theresa Tedesco, "The Uneasy Ties between Canada's Universities and Wealthy Business Magnates," *Financial Post*, 9 mars 2012.

15 Sheila Pratt, "The University of Alberta Plans to Cut Another $56 Million from Its Budget," *Edmonton Journal*, 23 août, 2013.

16 Pour un exemple, voir "University of Guelph Releases 'Priorotization' Results to Staff, Students," *Guelph Mercury*, 3 octobre 2013.