

Consultations du gouvernement du Québec sur l'avenir de l'enseignement supérieur

Recommandations de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain dans le cadre des consultations relatives au chantier de travail pour l'élaboration d'une loi-cadre sur les universités québécoises



Mai 2013

Préambule

La Chambre de commerce du Montréal métropolitain compte quelque 7 000 membres. Sa mission est de représenter les intérêts de la communauté des affaires de la région métropolitaine de Montréal et d'offrir une gamme intégrée de services spécialisés aux individus, aux commerçants et aux entreprises de toutes tailles de façon à les appuyer dans la réalisation de leur plein potentiel en matière d'innovation, de productivité et de compétitivité. La Chambre est le plus important organisme privé au Québec voué au développement économique.

Contexte

À l'issue du Sommet sur l'enseignement supérieur, le gouvernement du Québec lancé, en avril 2013, des consultations en lien avec les cinq chantiers suivants : l'élaboration d'une loi-cadre pour les universités, la mise en place d'un éventuel CNU, l'offre de formation collégiale, la politique de financement des universités et l'amélioration de l'aide financière portant sur l'enseignement supérieur. Le 9 mai dernier, le président et chef de la direction de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain a rencontré les présidents du chantier portant sur la loi-cadre, madame Lise Bissonnette et monsieur John R. Porter, afin de leur faire part des recommandations de la Chambre.

Ce mémoire de la Chambre porte spécifiquement sur le chantier sur l'élaboration d'une loi-cadre pour les universités.

I. Le rôle primordial de nos universités pour l'essor économique de la métropole et notre prospérité collective

A. Montréal : une métropole universitaire

Montréal est sans contredit une métropole universitaire. Elle regroupe sur son territoire 9 universités de renom qui emploient plus de 36 000 personnes et comptent plus de 184 000 étudiants, soit 65 % de tous les étudiants universitaires québécois. Elle se classe ainsi au second rang en Amérique du Nord pour le nombre d'étudiants universitaires per capita et constitue le plus important bassin de diplômés du pays.

Ces universités contribuent significativement à la vitalité économique et au rayonnement social et culturel de la métropole, considérée comme la première ville au Canada pour les fonds consacrés à la recherche universitaire et la 10^e ville universitaire au monde¹.

Pour continuer à représenter un secteur fort de notre économie et à rayonner dans le monde, nos universités doivent donc être en mesure de bien remplir leur mission de formation de la population québécoise et de développement et de diffusion des connaissances. Elles doivent à la fois miser sur l'accessibilité, l'efficacité et l'excellence, tout en s'assurant d'être attractives et compétitives pour faire face à la concurrence internationale.

B. Les universités : une importante source de création de valeur ajoutée et d'emplois

Nos universités jouent un rôle de premier plan pour la diffusion des connaissances, l'augmentation de la productivité et la création de richesse. C'est un facteur clé qui a permis la réussite de la transition d'une économie manufacturière à une économie du savoir. Selon une étude publiée par le Mouvement des caisses Desjardins², les retombées économiques des universités sont estimées à environ 12 milliards de dollars au Québec (pour 2006) et leur incidence sur la productivité, à environ 7 milliards de dollars. Les universités contribuent non seulement à la création de richesse, mais également à l'amélioration de notre niveau de vie. En ce sens, elles favorisent l'émergence d'industries à haute valeur ajoutée et la création d'emplois de qualité, et améliorent l'employabilité des travailleurs. La métropole se classe d'ailleurs au 7^e rang en Amérique du Nord pour la concentration d'emplois à haute valeur ajoutée.

L'éducation est un investissement tant pour la société que pour l'étudiant lui-même. Ainsi, selon une étude du CIRANO, le taux de rendement privé d'un baccalauréat est de 15,7 % pour les hommes et de 20,1 % pour les femmes, alors que le rendement social est de 11,8 % pour les hommes et de 12,9 % pour les femmes³. Ce sont tous les acteurs économiques, que ce soit le gouvernement, les étudiants ou les entreprises, qui sont ainsi interpellés par les questions relatives à la performance de notre réseau universitaire.

¹ 2012. *QS BEST STUDENT CITY RANKINGS*.

² ÉTUDES ÉCONOMIQUES DESJARDINS. Novembre 2008. *La prospérité future passe inévitablement par les universités*.

³ CIRANO (Pouya Ebrahimi, François Vaillancourt). Novembre 2010. *Le rendement privé et social de l'éducation universitaire au Québec*.

C. Les universités : élément clé pour l'attractivité et la compétitivité de la métropole

Rappelons que dans un monde de plus en plus intégré et marqué par la mobilité tant des personnes que des biens, la croissance économique repose de plus en plus sur l'innovation et la créativité. En d'autres termes, le capital humain et le développement des connaissances sont au cœur des stratégies de développement économique.

Montréal est ainsi en concurrence avec les autres métropoles pour l'attraction et la rétention de talents, de professeurs, et de chercheurs de renom. Selon une étude de la Chambre⁴, la qualité et la disponibilité du capital humain sont des facteurs clés pour l'attraction et la rétention d'investissements étrangers et de sièges sociaux. La présence de neuf établissements d'enseignement universitaires de qualité sert d'argument convaincant lorsque les entreprises de la métropole tentent d'y attirer des talents étrangers et leur famille. À cet égard, il importe de souligner l'impact particulier de l'Université McGill, notamment en raison de son positionnement très favorable dans les palmarès internationaux.

De même, la présence d'un réseau universitaire de qualité favorise la création de grappes industrielles et facilite le transfert des connaissances. Nos universités créent ainsi des conditions favorables à l'innovation et attirent tant les industries créatives que les talents. Ainsi, pour l'avenir économique de la métropole, un réseau universitaire de calibre mondial est indispensable.

II. Les défis économiques du Québec et de sa métropole

A. La baisse relative du nombre de travailleurs potentiels

Le Québec et sa métropole connaissent un vieillissement de leur population à la fois plus marqué et plus rapide qu'ailleurs au Canada. Les entreprises de la métropole auront donc de plus en plus de difficultés à combler leurs besoins en main-d'œuvre et ainsi à assurer leur développement. D'ailleurs, les estimations d'Emploi Québec recensent près de 316 400 emplois à pourvoir au sein de la RMR de Montréal de 2012 à 2016, dont 68 % résulteront de départs à la retraite. La Chambre insiste auprès du gouvernement sur la nécessité d'augmenter la disponibilité de la main-d'œuvre qualifiée notamment par une augmentation du nombre de diplômés tant universitaires qu'issus de la formation technique.

B. La faible productivité historique de nos entreprises

Au défi du vieillissement de la population s'ajoute celui de la productivité. En effet, depuis 1981, le Québec a connu l'un des plus faibles taux de croissance annuelle moyens de la productivité du travail. En 2011, il oscillait entre les 16^e et 17^e rangs du classement des pays de l'OCDE⁵.

Cette faible productivité du travail a pour conséquence de réduire notre richesse collective et par le fait même, notre niveau de vie. D'ailleurs, la RMR de Montréal est en queue de peloton parmi les métropoles nord-américaines en termes de PIB par habitant en 2010 (32^e sur 33 métropoles). La Chambre demande au gouvernement de porter une attention particulière à notre retard en matière de productivité, un levier économique dont la formation et l'éducation sont des déterminants importants.

⁴ CCMM. Juin 2012. *La compétitivité de l'environnement d'affaires de la région métropolitaine de Montréal.*

⁵ CENTRE DE LA PRODUCTIVITÉ ET DE LA PROSPÉRITÉ DU QUÉBEC. 2012. *Productivité et prospérité au Québec – Bilan 2012.*

C. Un manque d'adéquation entre la formation universitaire et collégiale et les besoins de nos entreprises

Dans le contexte de mondialisation, de constants changements technologiques et d'économies axées sur le savoir, le profil des emplois a changé. Nos entreprises ont de plus en plus besoin d'une main-d'œuvre spécialisée et scolarisée. Or, plusieurs indicateurs révèlent un manque d'adéquation entre la formation et les besoins des entreprises :

- Un taux de surqualification élevé qui témoigne d'une utilisation sous-optimale du capital humain. En effet, dans la RMR de Montréal, 32 % des travailleurs étaient surqualifiés en 2011⁶;
- Un retard en matière de formation technique et professionnelle. Les effectifs sont bien en deçà de leur niveau de 2000-2001;
- Une faible participation des adultes aux formations liées à l'emploi, ce qui situe le Québec loin derrière les autres provinces canadiennes.

D'ailleurs, lors du Forum stratégique de la Chambre sur les grappes industrielles du 6 mai 2013, les grappes métropolitaines ont témoigné de leurs préoccupations croissantes quant à l'arrimage entre la formation universitaire et technique et leurs besoins sectoriels.

Ainsi, hausser le nombre de diplômés, notamment dans les secteurs à forte demande d'emploi, et améliorer les interactions des collèges et universités avec les entreprises contribueront à améliorer l'adéquation formation-emploi au sein de la métropole et l'employabilité des diplômés. De plus, le gouvernement doit s'assurer de bien diffuser les informations sur le marché du travail afin que les étudiants connaissent mieux les possibilités de travail de chaque domaine de formation et par le fait même les amener à faire des choix éclairés. Il ne s'agit pas de mettre en place une planification de la formation rigide, mais au contraire, d'encourager les universités et collèges à demeurer agiles et proactifs dans leurs actions d'arrimage aux besoins du marché et de la société.

III. Les défis du réseau universitaire de la métropole

Pour pouvoir relever les défis énumérés plus haut, les universités de la métropole doivent former et attirer davantage d'étudiants, mieux répondre aux besoins de nos entreprises, produire de la recherche de pointe et jouir du financement nécessaire à leur développement.

A. Une formation universitaire en perte de vitesse

Si on analyse de plus près, force est de constater que le statut de Montréal comme métropole universitaire se fragilise. Cette situation est extrêmement préoccupante.

Tout d'abord, en matière de diplomation, le Québec accuse un retard certain. Les plus récentes données⁷ indiquent que seulement 16,5 % des Québécois de 15 ans et plus sont titulaires d'un grade universitaire, contre 20,5 % en Ontario et 19,3 % en Colombie-Britannique.

⁶ CIRANO. 2013. *Origines et sources de la surqualification dans la région métropolitaine de Montréal.*

⁷ CENTRE SUR LA PRODUCTIVITÉ ET DE LA PROSPÉRITÉ. 2012. *Prospérité et productivité au Québec – Bilan 2012.*

Ensuite, la métropole semble attirer relativement moins d'étudiants. Depuis 1999 jusqu'à 2009, le taux de croissance annuel moyen des étudiants universitaires totaux au sein la RMR de Montréal a cru de 2,1 % seulement, comparativement à 5 %⁸ dans la RMR de Toronto et à 5,8 % dans celle de Vancouver. Le bilan est encore plus inquiétant pour l'attractivité d'étudiants universitaires étrangers; pour la même période, leur nombre a crû de 6,7 % au sein de la métropole, contre 11 % et 15,3 % au sein des RMR de Toronto et de Vancouver.

En ce qui concerne la recherche subventionnée, nous notons également une croissance plus faible de cette dernière comparativement aux autres métropoles (3,5 % de croissance pour la RMR de Montréal contre 4,8 % à Toronto et 8,5 % à Vancouver).

Enfin, les taux de surqualification élevés et de formation professionnelle faibles au sein de la métropole révèlent qu'on doit renforcer, entre autres, les collaborations et concertations entre les établissements universitaires, la société civile et les entreprises, et mieux diffuser l'information sur l'employabilité des différents domaines de formation pour mieux répondre aux besoins du marché.

B. Un financement non optimal de nos universités

Il va sans dire que des universités performantes et de calibre mondial nécessitent un financement adéquat, tant pour assurer leur excellence et leur efficacité que pour permettre une accessibilité et une équité en matière d'éducation. Or, nos universités souffrent d'un sous-financement chronique. Les estimations de ce sous-financement varient, mais nous retenons l'estimation de 850 millions de dollars en 2009-2010⁹. Quoi qu'il en soit précisément, nous considérons qu'il y a eu un manque d'investissement dans les infrastructures de pointe de nos universités, à l'image des déficits d'investissement dans les autres infrastructures de la province.

Bien qu'il soit difficile pour les établissements eux-mêmes de l'admettre publiquement, ce sous-financement provoque également une détérioration relative de la qualité de l'enseignement, créée par une capacité réduite d'attirer et de retenir les professeurs et les chercheurs de renom, et par une utilisation plus généralisée de chargés de cours en remplacement de professeurs titulaires. Inévitablement, si ce sous-financement devait se maintenir, il aurait pour conséquence une érosion du potentiel d'innovation dans notre économie et un déclin du rayonnement de nos universités dans l'espace canadien et nord-américain.

Le spectre de cette fragilisation éventuelle de nos universités et ses conséquences désastreuses sur l'avenir du Québec et de sa métropole expliquent l'implication soutenue de la Chambre dans le débat sur le financement universitaire. Ainsi, considérant que le gouvernement avait déjà augmenté sa contribution, et compte tenu de l'ampleur de la dette publique accumulée, la Chambre a préconisé¹⁰ un déplafonnement des droits de scolarité, modulé selon le domaine d'études et accompagné d'une bonification du régime des prêts et bourses.

⁸ STATISTIQUE CANADA, SYSTÈME D'INFORMATION SUR LES ÉTUDIANTS POSTSECONDAIRES (SIEP). 2012. Compilation faite par Montréal International.

⁹ CREPUQ. Janvier 2013. *Le niveau des ressources de fonctionnement des universités québécoises : comparaison aux autres universités canadiennes 2003-2004 à 2009-2010*.

¹⁰ Voir *Pacte pour le financement concurrentiel de nos universités* (février 2010), les recommandations prébudgétaires au gouvernement du Québec (2010-2011), etc.

Nous avons évidemment pris acte de la décision du gouvernement de ne pas augmenter significativement les droits de scolarité dans un proche avenir. Le choix du gouvernement d'augmenter le financement annuel récurrent des universités à même les fonds publics et de limiter la hausse des droits de scolarité au niveau de l'indexation selon le taux de croissance du revenu disponible des familles est un moindre mal dans la mesure où il fournira aux universités les moyens nécessaires pour éviter leur affaiblissement. Néanmoins, cette décision alourdit encore davantage nos finances publiques.

Nous réitérons qu'il serait plus juste et équitable de moduler les droits de scolarité par rapport au domaine d'études, un ajustement qui ne serait pas incompatible avec la proposition gouvernementale. Une telle proposition permettait au premier bénéficiaire du rendement de l'investissement dans la formation, soit l'étudiant lui-même, de hausser sa contribution tout en assurant de préserver les valeurs propres de notre système universitaire, soit l'accessibilité, l'équité, l'excellence et l'efficacité.

De plus, si ces mesures permettront de combler à terme une bonne partie du sous-financement chronique qui perdure depuis plusieurs années, il est nécessaire de rappeler qu'il est important de refaire périodiquement un examen de l'état du financement des universités québécoises par rapport aux autres provinces afin de préserver notre position concurrentielle.

IV. Loi-cadre des universités québécoises

Considérant la fragilisation du statut de Montréal comme métropole universitaire, et les défis du réseau universitaire, la loi-cadre doit avoir pour objectif de renforcer la performance et l'excellence de nos universités tant sur le plan local qu'international.

A. Une loi-cadre qui encourage l'agilité de nos universités et réaffirme leur diversité et leur autonomie

Dans le contexte d'économies en constante évolution et de concurrence internationale, les universités doivent jouir d'une grande autonomie pour être en mesure de répondre aux défis qu'elles rencontrent. Ainsi, toute décision du gouvernement qui vise à l'uniformité interuniversitaire nuit à nos universités et par conséquent au développement économique de la métropole. De fait, toute approche qui viserait à imposer une vision uniforme et égalitaire de l'*Université* à l'ensemble des universités du Québec négligerait une réalité incontournable : certaines universités, dont plusieurs sont concentrées dans la métropole, sont placées en concurrence directe avec des établissements situés dans d'autres juridictions et bénéficiant de sources et de formules de revenus très généreuses. À contrario, d'autres universités québécoises œuvrent dans des contextes beaucoup plus isolés.

Les universités québécoises seront donc appelées à se différencier de plus en plus, sur la scène internationale, et à offrir une variété de formations, de recherches et de programmes qui sauront attirer et retenir les talents issus du Québec, et de partout dans le monde.

Dans un tel contexte, la Chambre demande que la loi-cadre respecte les principes suivants :

- La loi-cadre doit célébrer et encourager l'agilité de nos universités

Le paysage économique tant local que mondial est en perpétuelle évolution. Nos universités doivent constamment s'adapter à de nouvelles innovations, technologies, façons de faire et réalités. Pour ce faire, la loi-cadre doit leur accorder la liberté d'adapter rapidement leur offre de formation et leur permettre d'exercer librement le choix d'investir

dans les équipements qu'elles jugent nécessaires. De plus, la loi-cadre doit permettre et encourager le maintien de contacts permanents et étroits entre les universités et la communauté d'affaires afin que les universités puissent obtenir en tout temps l'information requise pour s'assurer que les programmes de formation répondent aux besoins généraux de l'industrie.

- Reconnaître la diversité du réseau universitaire

Un des principaux atouts de notre réseau universitaire est sa diversité. Nos universités sont de tailles variées et ont des réalités géographiques et linguistiques différentes. Chacune a ses propres réalité, clientèle et défis. À titre d'exemple, le réseau de l'Université du Québec a été créé notamment pour favoriser l'accessibilité en région, alors que d'autres universités misent d'abord sur leur rayonnement à l'international. La loi-cadre doit reconnaître cette diversité comme une richesse et non comme une faiblesse et ainsi permettre aux universités de fixer leur plan de développement stratégique selon leurs propres défis et objectifs.

- Renforcer l'autonomie de nos universités

Dans un environnement compétitif, les universités sont les plus à même de déterminer et de recruter les meilleures ressources pour assurer leur rayonnement et leur compétitivité. Elles doivent ainsi avoir la liberté de contrôler pleinement les conditions d'embauche et le recrutement des professeurs et chercheurs ainsi que de déterminer leur offre de formation. Elles doivent être en mesure d'établir leur propre planification stratégique en fonction de leurs objectifs et réalité pour ensuite se donner les moyens de les atteindre. La loi-cadre ne doit pas avoir pour effet de limiter indûment l'autonomie universitaire dans le domaine budgétaire, les choix de recherche, la gestion des ressources, le recrutement tant des étudiants que des professeurs et l'établissement de l'offre de formation.

- Améliorer le processus de reddition de comptes pour favoriser l'efficacité et l'excellence du réseau

L'accroissement de l'autonomie de nos universités devrait aller de pair avec un renforcement de l'évaluation de la performance et de la reddition de comptes de nos établissements universitaires. Un consensus est d'ailleurs établi dans la société sur la nécessité pour nos universités de rendre compte de leur utilisation des fonds publics et par conséquent de subir une évaluation externe de la qualité de leurs prestations. Or, ces dernières sont déjà assujetties à un système de réglementation et de mesure de reddition de comptes à la fois lourd et complexe.

La loi-cadre doit baliser ce processus afin qu'il soit simple, efficace et pertinent. Elle devra insister sur la nécessité de bien définir et de limiter les indicateurs afin de ne pas alourdir encore davantage les processus administratifs de reddition de comptes. À ce sujet, la Chambre estime qu'il faut ajouter aux critères de performance un indicateur d'insertion professionnelle sur le marché du travail, et s'assurer que les indicateurs retenus permettent une comparaison internationale.

B. Renforcer et bien camper le rôle des intervenants clés du réseau universitaire

Assurer une saine gouvernance de notre système universitaire passe inévitablement par le renforcement des rôles et responsabilités des intervenants clés du réseau universitaire. Nous considérons qu'il est essentiel que la loi-cadre reconnaisse et réaffirme les éléments suivants :

- Les conseils d'administration des universités jouent un rôle clé dans leur gouvernance

Les conseils d'administration doivent définir les orientations stratégiques des institutions universitaires ainsi que s'assurer de leur bonne gestion. Ils jouent un rôle crucial dans la performance et la qualité des établissements universitaires. La Chambre estime que la loi-cadre devrait statuer qu'une majorité significative des membres des conseils d'administration doivent être externes et indépendants de l'établissement universitaire qu'ils administrent. Ces conseils d'administration devraient réunir des personnes de compétences variées et pertinentes à la mission des universités, incluant des individus issus de la communauté d'affaires. La loi-cadre devrait également préciser que les membres des conseils d'administration sont désignés à titre individuel et qu'en aucun cas, ils ne peuvent agir à titre de représentants d'organisations patronales, syndicales, étudiantes ou autres. Enfin, il y aurait lieu de considérer la nomination de membres de conseil d'administration provenant de l'extérieur du Québec, afin de profiter des meilleures pratiques développées ailleurs.

- Un éventuel Conseil national des universités (CNU) devrait avoir un rôle de vigie

Le gouvernement a signifié son désir de mettre en place un Conseil national des universités. La Chambre considère que notre réseau universitaire est déjà très réglementé et s'oppose à ce que le CNU ait un rôle d'autorité sur les universités. Toutefois, le Québec bénéficierait d'un organisme qui aurait la responsabilité de colliger les données et indicateurs pertinents portant sur l'enseignement supérieur et de faire une veille sur les meilleures pratiques mondiales. La neutralité et l'indépendance de cet organisme seront un facteur clé de réussite pour assurer la crédibilité des données et des indicateurs.

La Chambre fera part de ses recommandations sur cet éventuel Conseil national des universités dans le cadre d'un rapport distinct qui sera déposé au président de ce chantier.

Conclusion

La performance de nos universités est une condition essentielle pour la réussite économique et sociale de la métropole. Pour continuer à jouer un rôle clé dans le développement économique de la métropole, le gouvernement doit s'assurer d'accorder aux universités le financement nécessaire à leur compétitivité, de reconnaître la diversité du réseau universitaire et de renforcer son autonomie et son système de reddition de comptes. Sans ces conditions réunies, c'est tout l'avenir de notre société du savoir qui sera compromis.

À la lumière de ces considérations, la Chambre insiste sur la nécessité que la loi-cadre de l'enseignement supérieur reconnaisse la diversité, l'agilité et l'autonomie de notre réseau universitaire, ainsi que le rôle des instances déjà existantes. La loi-cadre devrait également confirmer les valeurs d'accessibilité, d'efficacité et d'excellence de la formation et la recherche universitaire tant sur le plan national qu'international. Toute décision qui vise l'uniformité interuniversitaire et à la surgouvernance mettrait en péril notre réseau universitaire et par conséquent notre prospérité.