

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 sur la politique de financement des universités



Juillet 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 10 juin dernier, le président et chef de la direction de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain, monsieur Michel Leblanc, a rencontré les présidents du chantier sur la politique de financement des universités, madame Hélène P. Tremblay et monsieur Pierre Roy, afin de leur faire part des recommandations de la Chambre.

Ce mémoire de la Chambre porte spécifiquement sur le chantier sur la politique de financement des 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.

C. Les universités : éléments clés pour l'attractivité et la compétitivité de la métropole

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.

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*.

Montréal se trouve 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.

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 :

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

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

- Un taux de surqualification élevé qui témoigne d'une utilisation sous-optimale du capital humain : 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 : le Québec se situe loin derrière les autres provinces canadiennes.

D'ailleurs, lors du Forum stratégique de la Chambre sur les grappes industrielles du 6 mai 2013, les représentants des grappes métropolitaines ont fait part 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 et l'employabilité des diplômés au sein de la métropole. 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.

D. Une formation universitaire en perte de vitesse

Une analyse plus poussée des enjeux reliés à l'enseignement supérieur à Montréal nous amène à 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, par rapport à 20,5 % en Ontario et à 19,3 % en Colombie-Britannique.

Ensuite, la métropole semble attirer relativement moins d'étudiants. De 1999 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 5,0 %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, en dépit de frais de scolarité moins élevés, leur nombre a crû de 6,7 % au sein de la métropole, par rapport à 11,0 % et 15,3 % au sein des RMR de Toronto et de Vancouver.

En ce qui concerne la recherche subventionnée, nous observons 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 population 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.

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

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

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

III. La politique de financement universitaire : régler le problème du sous-financement et rehausser la performance de nos universités

Pour pouvoir relever les défis énumérés plus haut, les universités de la métropole doivent former et attirer davantage d'étudiants, mieux répondre aux besoins des entreprises, produire de la recherche de pointe et jouir du financement nécessaire à leur développement. Un engagement ferme et clair pour corriger le sous-financement chronique de nos universités est ainsi attendu de la communauté d'affaires.

A. Un sous-financement chronique qui menace notre prospérité collective

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 celle 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 plutôt que de professeurs réguliers. Inévitablement, si ce sous-financement devait perdurer, 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 sur la scène internationale.

Le spectre de cette fragilisation 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 déplaçonnement des droits de scolarité, modulé selon le domaine d'études et accompagné d'une bonification du régime de prêts et bourses.

La Chambre a bien entendu 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 en fonction du taux de croissance du revenu disponible des familles est un moindre mal dans la mesure où il fournira aux universités les moyens nécessaires pour contrer leur affaiblissement. Néanmoins, cette décision alourdit encore davantage nos finances publiques et n'envoie pas le juste signal de prix qui amène les étudiants à faire des choix éclairés.

Dans cette veine, nous réitérons qu'il serait plus équitable de moduler les droits de scolarité par rapport au domaine d'études, un ajustement que nous estimons compatible avec la proposition gouvernementale. Une telle approche ferait en sorte que le premier bénéficiaire du rendement de l'investissement dans la formation, soit l'étudiant lui-même, verrait sa contribution haussée, tout en assurant de préserver les valeurs propres de notre système universitaire, soit l'accessibilité, l'équité, l'efficacité et l'excellence.

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.

Enfin, bien que ces mesures doivent permettre de combler à terme une bonne partie du sous-financement des universités observé depuis plusieurs années, nous soulevons à nouveau l'importance de produire périodiquement un examen de l'état du financement des universités québécoises par rapport à celles des autres provinces canadiennes. C'est ce qui nous permettra de mieux évaluer notre position concurrentielle et de poser les gestes appropriés pour corriger, au besoin, la trajectoire empruntée.

B. La communauté d'affaires s'attend à un engagement ferme et clair pour améliorer le financement universitaire

Un financement adéquat pour nos universités est une condition nécessaire à respecter, mais non suffisante. Il importe également que le financement des universités québécoises soit stable et prévisible à long terme, en plus de conférer à celles-ci la souplesse voulue pour s'ajuster à leurs conditions de marché. De plus, pour la Chambre, améliorer le financement signifie d'assurer une participation accrue au financement de la part des étudiants et par l'entremise de la philanthropie.

Le gouvernement doit mettre fin au climat d'incertitude entourant le financement universitaire. Un financement prévisible et stable est essentiel pour une gestion rigoureuse et prudente des universités établie sur des engagements de longue durée. L'incertitude des dernières années, alimentée par l'état des finances publiques, doit laisser place à un engagement ferme du gouvernement d'établir des mesures de financement structurelles qui contribueront à une compétitivité accrue des universités, et ce, bien au-delà de 2018-2019 en ce qui concerne la compensation pour la hausse des droits de scolarité.

Dans un tel contexte, la Chambre maintient que toutes les parties doivent contribuer davantage, tôt ou tard, à l'effort de financement, surtout dans le contexte budgétaire serré que nous connaissons. Comme mentionné plus haut, l'étudiant, premier bénéficiaire de la formation universitaire, doit assumer des droits de scolarité représentant une part plus élevée du financement global des universités, davantage en proportion des bénéfices qu'il retire d'une formation universitaire réussie. En complément, nous croyons qu'il est important d'encourager le développement d'une culture de la philanthropie pour les anciens étudiants et les entreprises, particulièrement en milieu francophone, où la tradition est encore jeune.

De plus, pour des raisons de financement et d'équité, le gouvernement doit considérer le déplafonnement des droits de scolarité pour l'ensemble des étudiants étrangers. Il doit du même coup revoir son traitement préférentiel à l'égard de certains étudiants francophones quitte à introduire des mesures d'exemption conditionnelles à ce que l'étudiant réside quelques années au Québec et y décroche un emploi. Le gouvernement doit laisser aux universités le choix de leur stratégie d'attraction et veiller à ce qu'elles soient incitées à déployer des efforts sur ce plan par un partage optimal du montant forfaitaire exigé aux étudiants étrangers en sus des droits de scolarité.

Cette flexibilité conférée aux universités doit aussi prévaloir dans le cas des frais institutionnels obligatoires, qui doivent refléter les coûts et les réalités propres à chaque établissement et à chaque domaine. Nous croyons que le dégel des droits de scolarité devrait réduire au fil des années la pression exercée sur les universités pour qu'elles puisent une part plus importante de leurs revenus de ce côté.

C. Le mode de financement des universités doit être revu

Le financement universitaire doit favoriser une saine émulation entre universités et valoriser davantage leur performance, une condition essentielle à la réussite de nos universités de calibre mondial. Or, le système actuel de financement, basé sur le nombre d'élèves inscrits, n'incite pas à la performance et à l'excellence. Au contraire, il entraîne une concurrence indue pour attirer le maximum d'étudiants et accroître la multiplication de plateformes au détriment d'une concentration d'étudiants dans un nombre plus limité de programmes pour optimiser les dépenses. Nous sommes d'avis que l'éventuel Conseil national des universités devrait jouer un rôle important en proposant et en compilant des indicateurs de rendement qui permettront au gouvernement de déterminer le financement de chaque établissement.

Le financement universitaire doit refléter la diversité de nos universités et leur accorder la flexibilité nécessaire pour remplir leur mission. Or, le mode actuel ne tient pas compte des spécificités de chaque établissement : certains misant davantage sur la recherche de calibre mondial, d'autres sur l'accessibilité; certains ancrés dans la réalité métropolitaine, d'autres dans celle des régions. Toute initiative qui vise à l'égalitarisme interuniversitaire nuit à la métropole. Montréal est en concurrence avec les autres métropoles sur la scène mondiale. Cela est aussi vrai de ses établissements universitaires.

En ce qui a trait aux étudiants de première génération, la Chambre estime que l'enjeu se situe bien en amont de la décision ultime d'entamer des études universitaires. Dans le présent contexte, il n'est donc pas opportun de faire de l'attraction d'étudiants de première génération une cible spécifique par rapport à la formation technique, par exemple. Des efforts de valorisation du diplôme obtenu et l'adéquation entre la formation et les besoins du marché du travail sont plus importants et doivent être la priorité, sans toutefois négliger les efforts de sensibilisation dès l'enfance.

Ainsi, tout en cherchant à mettre en place un mode de financement aussi simple que possible, le gouvernement doit :

- prendre en considération l'environnement compétitif et la mission de chaque établissement : le financement doit varier selon l'établissement universitaire et ses objectifs stratégiques;
- accorder aux universités la flexibilité nécessaire pour qu'elles puissent moduler les droits de scolarité selon le domaine d'études et le secteur disciplinaire afin de refléter les coûts de la formation et les rendements variables de l'investissement dans la formation universitaire;
- reconnaître les déficits d'entretien de chacune et les compenser adéquatement afin qu'elles puissent corriger la situation;
- laisser les universités établir leurs politiques de rémunération selon leurs propres stratégie d'affaires et réalité;
- déployer des mesures justes et rigoureuses de reddition de comptes.

De cette façon, la Chambre est d'avis que les universités québécoises seront plus compétitives, axées sur la performance et mieux en mesure de s'ajuster en mode continu à leur environnement.

Conclusion

La performance de nos universités est une condition essentielle à la réussite économique et sociale de la métropole. Pour que ces dernières continuent à jouer un rôle clé dans le développement économique de la métropole, le gouvernement doit s'assurer de leur accorder 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 l'importance de reconnaître la personnalité individuelle des universités québécoises et de leur conférer plus de flexibilité pour se démarquer avec agilité dans leur environnement concurrentiel. L'approche de financement que retiendra le gouvernement doit assurer une correction structurelle à long terme du sous-financement dont souffrent nos universités depuis trop longtemps déjà. Cela suppose que le mode de financement soit revu de manière à le rendre plus stable et prévisible, tout en générant des contributions plus importantes de la part des étudiants.