

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 la création éventuelle d'un Conseil national des universités



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 éventuelle d'un Conseil national des universités (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 14 mai dernier, le président et chef de la direction de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain a rencontré le président du chantier portant sur le CNU, monsieur Claude Corbo, afin de lui faire part des recommandations de la Chambre.

Ce mémoire de la Chambre porte spécifiquement sur le chantier pour la création éventuelle d'un Conseil national 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.

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 permettrait 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. La création d'un Conseil national des universités (CNU)

Le gouvernement a signifié son désir de mettre en place un Conseil national des universités. La Chambre est d'accord avec le fait qu'un éventuel CNU doit œuvrer à soutenir les universités du Québec et de sa métropole. À ce titre, son but ultime devrait être de doter nos universités d'outils afin de les rendre plus compétitives et performantes tant sur le plan national qu'international tout en demeurant accessibles. En revanche, il faut veiller à ce que l'ajout éventuel de cet organisme ne rende pas notre réseau universitaire plus lourd et complexe.

A. Soutenir et renforcer notre réseau universitaire sans alourdir la réglementation

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, l'uniformité interuniversitaire est nuisible pour nos universités et par conséquent pour le développement économique de la métropole. Certaines universités, dont plusieurs sont concentrées dans la métropole, sont placées en concurrence directe avec des établissements internationaux qui disposent de programmes flexibles et de sources ou formules de revenus très généreuses. À contrario, d'autres universités québécoises œuvrent dans des contextes beaucoup plus isolés et sont davantage concentrées sur l'enjeu d'accessibilité. De fait, toute approche qui viserait à imposer une vision uniforme et égalitaire de l'*Université* à l'ensemble des universités du Québec négligerait cette réalité incontournable. 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 considère que le réseau universitaire du Québec et de sa métropole doit avoir une réglementation juste, claire et souple pour être en mesure de relever les défis qui s'imposent. Dans cet esprit, le CNU devrait avoir un rôle de conseil, de guide et de référence plutôt qu'un rôle d'autorité sur les universités pour ne pas restreindre leur autonomie et leur agilité. L'éventuel CNU devrait avoir un mandat de soutien et de renforcement de notre réseau universitaire sans alourdir sa réglementation.

Si on souhaite revoir la gouvernance des universités, il est essentiel en effet de discuter loi-cadre et de revoir le rôle des instances existantes si elles ne satisfont pas les attentes actuelles. C'est d'ailleurs l'objet d'un chantier en soi, car le gouvernement devrait veiller en premier lieu à consolider le rôle et le mandat des instances existantes avant d'évaluer la nécessité de créer une nouvelle institution.

Également, rappelons qu'un organisme semblable, Le conseil des universités, a été créé en 1968 afin de fournir des recommandations au gouvernement sur les mesures à prendre pour répondre aux besoins de l'enseignement supérieur au Québec. Ce dernier a été aboli en 1993 par suite de compressions budgétaires. Cela est à considérer dans le contexte budgétaire actuel du Québec.

B. Un éventuel CNU doit être indépendant et servir de référence pour les indicateurs sur l'enseignement supérieur

Lorsqu'on regarde le mandat des instances actuellement en place dans le réseau universitaire, le Québec et sa métropole bénéficieraient d'un nouvel 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. Le récent débat sur le financement universitaire a révélé l'importance pour le Québec et sa métropole de se doter d'un organisme indépendant et crédible voué à l'étude des questions relatives aux défis de l'enseignement supérieur. En effet, plusieurs organismes ont publié des études et évaluations de l'état du sous-financement des universités du Québec. Ces dernières ont toutes été rejetées par l'une ou l'autre des parties prenantes, les considérant comme subjectives, voire partisans. Il s'en est suivi un débat long et complexe où plusieurs informations et statistiques circulaient sans jamais faire avancer les discussions. Ainsi, la Chambre estime qu'alimenter avec justesse et rigueur les grands débats touchant l'enseignement supérieur par des chiffres et statistiques provenant d'un organisme indépendant et neutre est nécessaire et fondamental pour notre société. Le CNU devrait constituer une référence commune pour toutes les statistiques pertinentes sur l'enseignement supérieur.

Dans sa mission, le CNU devrait également faire une veille des meilleures pratiques aux niveaux local et international pour lui permettre notamment de publier des études sur l'évolution et le classement du système universitaire à ces deux niveaux. La diffusion de ces statistiques et études permettrait d'améliorer la transparence sur la performance de notre réseau universitaire et la compréhension des enjeux et défis de nos universités.

Enfin, pour jouer un rôle important dans l'évaluation de la performance de nos universités, le CNU devrait avoir les moyens de compiler des indicateurs pertinents. Ces derniers constitueraient un outil stratégique puisqu'ils pourraient alimenter les administrateurs des universités dans leurs décisions de gestion, les étudiants dans leur choix d'études, et les gouvernements dans leurs décisions de financement. Le CNU devrait ainsi déterminer les indicateurs pertinents à considérer en fonction des orientations stratégiques de chaque université sans pour autant aller jusqu'à l'étape de recommandations (afin de préserver la neutralité du CNU). Un tel exercice permettrait d'améliorer la reddition de comptes, qui devra être simple et efficace pour être pertinente et utile.

C. Structure et composition d'un éventuel CNU

Afin de s'assurer de la crédibilité et de l'indépendance du CNU, la Chambre estime qu'il est absolument essentiel que la très grande majorité des membres du conseil d'administration soient externes et indépendants du réseau universitaire. Le mandat premier de l'organisme serait de publier des indicateurs précis, fiables et crédibles de l'enseignement supérieur. Les membres du

CNU devraient donc provenir de milieux socioéconomiques variés et posséder des compétences diverses et pertinentes (société civile, communauté culturelle, communauté d'affaires, communauté scientifique, etc.). C'est l'expertise et l'indépendance des administrateurs par rapport aux établissements universitaires (et à leur propre organisation) qui assureraient la qualité du travail fourni par le CNU et son acceptabilité. Les membres du conseil d'administration devraient également être désignés à titre individuel; en aucun cas, ils ne devraient agir à titre de représentants d'organisations patronales, syndicales, étudiantes ou autres. Enfin, il y aurait lieu de considérer la nomination au conseil d'administration de l'éventuel CNU de membres provenant de l'extérieur du Québec, afin de profiter des meilleures pratiques développées ailleurs.

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 l'importance que l'éventuel Conseil national des universités ait la responsabilité de colliger les données et indicateurs pertinents portant sur l'enseignement supérieur et de faire une veille sur les meilleures pratiques mondiales afin de mieux évaluer la performance de nos universités. La neutralité et l'indépendance de cet organisme seront un facteur clé de réussite pour assurer la crédibilité des données et des indicateurs et par conséquent, maximiser sa contribution à l'essor des universités.