

Ce mémoire, « Pour la réussite du Québec », est soumis à la ministre de l'Enseignement supérieur et aux équipes sous-ministérielles du ministère de l'Enseignement supérieur : des personnes que j'apprécie, que j'aime et dont je sais la grande compétence. J'en profite pour les saluer. Dans ces lignes se trouvent mes réflexions les plus actuelles concernant les questions formulées dans le document de consultation et aussi à l'égard des défis qui me semblent se profiler et qui sont parfaitement alignés avec les orientations gouvernementales actuelles. Comme je sais votre temps précieux, j'ai aussi essayé d'être le plus succinct possible.

Je me dis que ce document peut être lu par des personnes qui ne me connaissent pas de sorte que je laisse ici une brève présentation : je me nomme Martin Maltais et je suis professeur en financement et politiques d'éducation à l'UQAR (Campus de Lévis). Gestionnaire de proximité, je suis un acteur clé de l'élaboration des politiques d'enseignement supérieur, d'éducation et du numérique au Québec (Canada). Auteur de plusieurs articles, rapports et communications concernant les politiques et le financement de l'éducation et de l'enseignement supérieur ainsi que de l'enseignement à distance, j'ai été conseiller de 4 ministres issus de trois gouvernements différents et directeur adjoint pour deux d'entre eux.

Pour la réussite du Québec

Le plus grand risque qui se dresse devant le Québec est sa réussite.

Atteindre, d'ici la fin de la décennie actuelle, 90% de diplomation en secondaire cinq et accroître de 10 % celle au collégial augmentera de façon importante le bassin de jeunes susceptibles de fréquenter l'université. D'autant que l'atteinte de ces cibles se fera dans un contexte où :

- la fréquentation au secondaire augmente (elle a déjà progressé de plus de 15% au cours des cinq dernières années)¹ ;
- le flux migratoire est aussi en hausse importante² ;
- l'économie demeure sur des chapeaux de roues ce qui rend toujours très attractif le Québec ;
- la volonté du gouvernement du Canada est affichée pour soutenir une hausse importante de la population canadienne à 500 000 personnes par an³, ce qui exercera inévitablement une pression pour hausser la cible du Québec à au moins 125 000 personnes par ans dans les années à venir (nous avons déjà franchi les 8,8 millions d'habitants et dépasserons vraisemblablement les 9 millions d'ici la fin de 2025) ;
- les risques découlant des enjeux environnementaux (notamment les risques climatiques) exerceront des pressions supplémentaires sur l'accueil de réfugiés ;
- les risques géopolitiques (guerres, en Ukraine, notamment) joueront un rôle similaire.

Ces différentes réalités, qui sont autant de facteurs de pressions favorisant une hausse de la fréquentation universitaire, ne laissent entrevoir aucun doute sur la croissance à venir de la fréquentation universitaire au Québec. Elle dépassera d'au moins 30% la fréquentation actuelle à partir de 2033⁴ et se poursuivra au cours des décennies suivantes. Comme les projections d'effectifs sont faites par le MES à partir des prévisions démographiques de l'ISQ (lesquelles doivent régulièrement s'ajuster en fonction du réel, dont le flux migratoire), avoir une lecture plus appropriée de ce qui se profile implique soit que le MES élabore des prévisions prospectives (qu'il ajuste annuellement) incluant des scénarios postulant l'atteinte des cibles de nos politiques publiques et la matérialisation des risques les plus probables (hausse du flux migratoires découlant par exemple de la crise climatique ou de conflits armés) ou encore qu'il mandate l'ISQ de le faire, ce qu'elle fait déjà pour d'autres ministères.

C'est sous cet angle que j'affirme que le plus grand risque qui se dressent devant le Québec est de réussir : si nous atteignons nos cibles, que le Québec devient une terre d'accueil en francophonie et que nous n'avons pas l'effectif professoral et enseignant, les équipes de soutien et les professionnels, les cadres, les

¹ https://bdso.gouv.qc.ca/pls/ken/ken213_afich_tabl.page_tabl?p_iden_tran=REPERB7P33J17-1532021908312-L8&p_lang=1&p_m_o=MEEES&p_id_ss_domn=825&p_id_raprt=3413#tri_de_tertr=0&tri_com_scol=0&tri_ordr_ensgn=1&tri_niv_scol=1&tri_lang=1

² <https://statistique.quebec.ca/fr/communiqu%C3%A9/d%C3%A9mographie-quebecoise-migrations-internationales-alimentent-forte-croissance-population-2022>

³ <https://www.lapresse.ca/actualites/national/2022-11-01/le-canada-compte-accueillir-500-000-immigrants-en-2025.php>

⁴ Rexe, D. et Maltais, M. (2022). Looking Back, Looking Forward: Canadian Higher Education Research on Tuition Fees. *Canadian Journal of Higher Education*, 51(3), 184–200. <https://doi.org/10.47678/cjhe.vi0.189289>

infrastructures de recherche, les espaces et les technologies pour répondre à la demande d'activités universitaires⁵, le Québec traversera une importante crise sociale et économique.

Considérant le temps nécessaire au développement des campus et des employés qui y œuvrent : il faut s'attaquer à cette question à très brève échéance. Or, pour assurer la vitalité de la vie universitaire en français au Québec (et sa vitalité économique), cette croissance des activités universitaires devra se faire essentiellement en français et viser presque exclusivement les universités de langue française désignées comme telles dans la **Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français**. Également, si nous atteignons nos cibles de diplomation aux ordres qui précèdent l'université, ce sera nécessairement et principalement dans les régions et les zones où la diplomation est la plus faible. Il faudra donc offrir une large partie de ces activités universitaires là où se trouveront ces jeunes qui seront dans une large part, des étudiants de première génération (EPG). Nous n'avons actuellement aucune planification sérieuse pour répondre à ces différentes exigences et mitiger les risques qui découlent d'une telle croissance. Il est donc impératif d'engager les universités de langue française – et plus particulièrement celles mandatées par le gouvernement afin d'assurer l'accessibilité universitaire – à se consacrer davantage à cette tâche. De façon plus concrète, je recommande une série de premiers gestes immédiats et faciles à mettre en œuvre pour d'abord recadrer les règles budgétaires. Ensuite, j'aborde deux autres thèmes à aborder en parallèle.

1. Concilier les enjeux immédiats du gouvernement dans les règles budgétaires et calculs des subventions de fonctionnement aux universités du Québec

Pour positionner le Québec en vue du prochain cycle de croissance de la fréquentation universitaire, il faut d'abord recadrer les règles budgétaires et calculs des subventions de fonctionnement des universités québécoises en visant les deux zones de vulnérabilité des règles actuelles : **la fréquentation en langue française (FLF)** et **les étudiants de première génération (EPG)**. Je ne pense pas qu'une révision majeure soit nécessaire pour atteindre cet objectif, mais il faut permettre aux universités qui se consacrent à ces deux priorités, de pouvoir le faire avec des niveaux de dépenses comparables, sinon meilleurs que les universités anglophones afin qu'elles répondent mieux et à davantage de demandes pour des activités universitaires. Le dernier cycle de révision a permis des rééquilibrages importants qui me semblent donner déjà les résultats appropriés. Toutefois, les enjeux qui se profilent et les cibles visées par la révision actuelle peuvent être atteintes par des modifications mineures aux règles actuelles.

Pour la FLF.

La hausse de la fréquentation, de la diplomation et de la qualité des formations universitaires en langue française est la première clef pour atteindre les cibles du gouvernement. Près de 28% de la fréquentation universitaire est en langue anglaise au Québec. Cette fréquentation en langue anglaise dépasse largement la demande interne. Ainsi, le MES doit impérativement s'assurer dès l'année 2023-2024 de cesser de subventionner la fréquentation de nouveaux étudiants non québécois dans les universités de langue anglaise⁶ : l'argent du Québec, concernant le recrutement d'étudiants non québécois, devrait viser exclusivement une fréquentation en langue française. Nous pourrions ainsi rediriger près de 200 M\$ (188,5 M\$ selon la fréquentation de 2021-2022 et sur la base des règles de 2022-2023).

On peut estimer récupérer en moyenne 20 % par année des 200 millions (40 M\$) et ainsi bonifier annuellement les sommes prévues pour le recrutement d'étudiants non québécois par les universités de langue française, pour atteindre 200 M\$ récurrents en 2028-2029. Les principales modifications à faire rapidement (dès cet été) pour amorcer un cercle vertueux visent les règles suivantes :

1. Canadien non-résident du Québec exempté – déréglementer les nouvelles admissions dans les universités anglophones, en particulier au doctorat (34 M\$) et pour les médecins résidents (3 M\$) ;

⁵ Cela inclut des conditions de formation à la recherche appropriées (en qualité et quantité) et indexées pour les étudiants de 2^e et 3^e cycle : je parle ici des bourses offertes par les fonds de recherche du Québec (FRQ), lesquelles relèvent du ministre de l'Économie et de l'Innovation. Il importe aussi que les organismes subventionnaires fédéraux relèvent les bourses accordées par les organismes subventionnaires fédéraux en quantité et en qualité et davantage pour les étudiants en langue française : un travail de représentation qui relève du ministre de la Langue française, des Relations canadiennes et de la Francophonie canadienne.

⁶ <https://www.journaldemontreal.com/2023/06/12/quebec-cessera-t-il-de-promouvoir-notre-anglicisation-par-les-universites>

2. Clientèles étrangères règlementées au 2e et 3e cycles – déréglementer les nouvelles admissions dans les universités anglophones (32 M\$) ;
3. Étudiants internationaux exemptés – annuler les quotas d'exemptions universitaires pour les nouvelles admissions (49 M\$) et demander à la ministre des Relations internationales et de la Francophonie (MRIF) d'écrire à tous les partenaires visés par les ententes de coopération intergouvernementales de l'intention du gouvernement d'ouvrir toutes ces ententes dès cette année pour qu'elles excluent les universités de langue anglaise (8 M\$) ;
4. Étudiants soumis au montant forfaitaire canadien – déréglementer les nouvelles admissions dans les universités de langue anglaise pour les Canadiens non-résidents du Québec (44 M\$) et faire la même démarche avec la MRIF pour les ententes avec la France et la Belgique en vue d'exclure les établissements de langue anglaise (6 M\$).

D'autres ajustement devrait être engagés l'année suivante avec la révision des règles pour se rapprocher du 200 M\$ à réallouer sur cinq ans.

Si le MES modifie les règles dès cet été, il pourra réallouer un premier 40 M\$ à d'autres fins dans la révision des règles de financement qui entrerait en vigueur en 2024-2025. Comme, au moment de la mise en vigueur des nouvelles règles, nous serions à la 2^e année de ce changement, un autre 40 M\$ serait rendu disponible et pourrait être attribué à d'autres fins pour la même année.

Dans le volume 3 du budget de dépenses du gouvernement du Québec (Crédits et dépenses des portefeuilles), le MES dispose d'une « Provision pour augmenter, avec l'approbation du Conseil du trésor, tout crédit pour les besoins en enseignement supérieur » (Élément 6, p. 10-8) de l'ordre de 132,4 M\$. Normalement, ce type de provision prévoit la règle du pouce 60% « Universités » et 40% « Cégeps ». Il s'agit donc de 79,4 M\$ de prévu pour les universités, mais la ministre pourrait (considérant la baisse d'effectifs au collégial et leurs gains important des dernières années) consacrer exceptionnellement l'entièreté du 132 M\$ aux universités pour cette année.

Ainsi, le MES disposerait de plus de 200 M\$ (212,4 M\$) pour faire les premiers ajustements.

Je proposerais donc d'appliquer une bonification des fonctions **enseignement et soutien à l'enseignement et à la recherche (variable)** de 5% pour les universités de langue française. Cela permettrait (selon les règles 2023-2024, de bonifier la subvention de ces universités de 119 M\$, dont notamment une hausse de près de 30 M\$ récurrent du financement de l'Université de Montréal, par exemple.

Pour les EPG.

Le soutien aux EPG est la deuxième clef de la poursuite de la hausse du rattrapage de la diplomation universitaire au Québec et d'une stratégie efficace pour se préparer à faire face aux défis qui sont à nos portes. Cette responsabilité est d'abord celle des universités constituées en vertu de la Loi sur l'Université du Québec, et qui s'acquittent de cette tâche avec une iniquité de moyens, comme le met brillamment en relief le mémoire de l'Université du Québec. Le MES pourrait donc accorder un facteur de financement « EPG » pour ces universités, de l'ordre de 10% pour les deux mêmes variables **enseignement et soutien à l'enseignement et à la recherche (variable)**.

Cela engendrerait une bonification supplémentaire de la subvention aux universités constituantes et à l'Université associée à l'UQ de 80 M\$ pour le facteur de bonification EPG.

La réallocation des 200 M\$ pourrait être à terme entièrement redistribuée selon cette logique et à court terme financée partiellement par une partie ou la totalité du 132 M\$ de provision prévue au budget de dépenses 2023-2024 du Conseil du Trésor.

Pour les universités de l'UQ, la bonification totale pour les deux variables serait de 15% et ainsi, pour mentionner deux autres exemples, l'UQAM verrait sa subvention bonifiée de 46,5 M\$ alors que l'UQAR verrait la sienne croître de 7,2 M\$.

Ces changements seraient structurels et permettraient au gouvernement du Québec de recadrer les règles de financement pour positionner les établissements universitaires de langue française dans une posture leur permettant de mieux rencontrer les aspirations du Québec à leur endroit. Le tout se ferait à coût nul et permettrait de dégager des sommes pouvant par la suite contribuer (quoiqu'insuffisamment) à soutenir la croissance de la demande à venir.

Bien sûr, ce recadrage devrait par la suite être accompagné d'une bonification substantielle de la subvention des universités. À ce sujet, le Gouvernement du Québec devrait se donner comme cible une hausse annuelle d'au moins 5% de la subvention de fonctionnement au cours des cinq prochaines années pour atteindre au moins 5 076 milliards en 2028-2029.

Pour les zones d'innovation

Je pense que le MES devrait bonifier substantiellement les enveloppes prévues pour le développement d'Unité mixte de recherche (UMR) à l'INRS et pourquoi pas en partenariat avec le ministre de l'Économie et de l'Innovation pour soutenir une forte capacité de recherche dans l'ensemble des zones d'innovation en émergence. Il me fera plaisir de détailler davantage ma pensée lors d'une éventuelle rencontre si cette voie intéresse la ministre et le ministère dont elle a la responsabilité.

2. Établir une stratégie d'internationalisation francophone des universités (et de l'enseignement supérieur/formation professionnelle)

Les universités du monde entier sont souvent considérées comme assez similaires : elles remplissent les mêmes tâches principales, à savoir l'enseignement et la recherche, elles partagent un héritage organisationnel commun, elles sont de plus en plus formellement organisées et elles sont connectées au niveau international d'une manière ou d'une autre⁷.

Qu'est-ce que cela signifie pour le Québec? Qu'il n'y a aucun enjeu à favoriser, lorsqu'il s'agit pour le Québec de ses relations internationales concernant les universités, l'établissement de relations privilégiées avec des universités francophones (en totalité ou en partie) ou francophiles. Aucun enjeu non plus à soutenir un recrutement d'étudiants de langue française (on dénombre quelques 300 millions de locuteurs dans le monde soit 34 fois la population du Québec) ou à retenir pour des fins d'immigration des personnes réellement engagé dans l'apprentissage du français.

Or, les différentes tendances, enjeux et risques brièvement abordés en préambule de ce mémoire invite, si l'on veut maintenir et voir prospérer le fait français au Québec, à penser judicieusement la stratégie à mettre en place au cours des prochaines années et à tenir cette réflexion rapidement, sous peine de voir le fait français rapidement déchu et de façon irréversible.

Comme le Québec n'a aucune stratégie d'internationalisation des universités (ni de l'enseignement supérieur), ma première recommandation serait d'en élaborer une à brève échéance et que celle-ci soit une **stratégie d'internationalisation francophone des universités**. Bien sûr, cela interpellera d'autres ministres, dont la ministre des Relations internationales. Je pense que dans la réflexion à faire, il serait judicieux d'inclure tout le périmètre de l'enseignement supérieur et la formation professionnelle⁸.

Dans l'élaboration de cette stratégie pour les universités (faisant l'objet des questions actuelles), le MES devrait envisager de soutenir ces dernières pour qu'elles collaborent avec un ou des partenaires internationaux d'envergure pour mieux pénétrer les marchés francophones ou y rayonner. De façon prioritaire je pense que pour le recrutement d'étudiants internationaux, l'Agence universitaire de la francophonie (AUF) est un partenaire naturel, de grande qualité et le seul ayant su fédérer les acteurs de l'enseignement supérieur francophones et francophiles du monde. Ce dernier étant né à Montréal, il serait naturel de l'inclure dans une telle réflexion.

De façon prioritaire, le MES devrait viser :

- l'offre de programmes de francisation offerts à distance dans des milieux à identifier ;

⁷ Jungblut, J., Maltais, M., Ness, E. et Rexe, D. (dir.) (2023). *Comparative Higher Education Politics - Policymaking in North America and Western Europe*, Springer, 548p.

⁸ Dans un autre ordre d'idée, je pense que la ministre de l'Enseignement supérieur devrait envisager avec son collègue de l'Éducation de transférer les centres de formation professionnelle à l'enseignement supérieur et que ceux-ci soient « organiquement » liés à des cégeps. Ce serait un formidable chantier pour une réelle valorisation de la formation professionnelle, le développement de nouveaux parcours, particulièrement dans le contexte d'exposition de technologies de ruptures (internet des objets, intelligence artificielle, robotique avancée, etc.) qui changeront les métiers radicalement dans un avenir rapproché. Ce serait aussi, il me semble, plus naturel de s'attendre à ce que les centres de services scolaires concentrent leurs efforts sur la formation générale exclusivement et externalise ces établissements.

- l'offre d'une première année de formation universitaire à distance pour certains programmes de formation jugés « prioritaires » par le gouvernement (santé, éducation, génie, informatique, notamment);
- le développement de programmes multiversitaires francophones.

Pour le rayonnement des résultats de recherche et de la production scientifique francophone, la ministre de l'Enseignement supérieur devrait envisager, de concert avec son collègue de l'Économie et de l'Innovation, de profiter de la qualité, de la crédibilité et du rayonnement exceptionnel de l'ACFAS qui débute son second siècle d'existence pour soutenir différentes activités scientifiques en dehors du Québec et, pourquoi pas encore une fois, à travers le réseau de l'AUF.

Le MES devrait prévoir une première enveloppe de démarrage pour ces deux volets, de l'ordre de 40 millions sur une base annuelle. Cette base pourrait être revue dès la finalisation de la stratégie d'internationalisation. Elle pourrait être financée en bonne partie à même les sommes résiduelles provenant de la réallocation de ressources décrites dans ma première section. D'autres ministères pourraient aussi être invités à contribuer à une telle stratégie.

Il va de soi que les assises de la francophonie scientifique à être tenues cet automne constituent une occasion unique pour faire des annonces ou lancer une réelle réflexion sur l'internationalisation de l'enseignement supérieur.

3 Exercer un leadership dans la planification des infrastructures

À la suite des observations précédentes, il va de soi que la ministre doit envisager une planification d'infrastructures universitaires qui visent essentiellement une fréquentation en langue française et sur tout le territoire.

À ce sujet, nonobstant la propriété du Royal Victoria à l'Université McGill et son intégration naturelle au patrimoine de cette université qui fait partie intégrante des actifs de très grande qualité du Québec et qui joue un rôle important dans notre rayonnement international : pourquoi ne pas profiter des besoins financiers liés à la mise aux normes de l'établissement pour intégrer dans les projets à venir d'autres universités de langue française, soutenir des initiatives de programmes bilingues sur le campus de McGill et, pourquoi pas, adopter une approche similaire avec les autres universités de langue anglaise?

Un des défauts de la **Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français**, consiste à cantonner trois universités à une offre en langue anglaise et donc, si l'on veut assurer la vitalité du français au Québec, réduire l'espace relatif qu'elles occupent dans le financement provenant de Québec (dans la mesure où le MES est déterminé à jouer le rôle nécessaire au soutien de l'offre en français). Ces universités vont sans doute pouvoir recruter des non québécois à l'aide de leurs fondations ou de droits de scolarité dérèglementés, mais ne devrait-on pas viser l'accroissement de la vie en langue française sur le territoire qu'elles desservent?

Le choix politique à faire demeure important sur cette question car les prochaines règles de financement conditionneront le monde des possibles concernant l'évolution de la fréquentation universitaire au Québec. Et sur le plan linguistique, je n'ai aucun doute que les destins de la science et du français sont liés.

En terminant et en espérant ces quelques notes utiles, je vous prie, madame la Ministre, de recevoir l'assurance de mon entière collaboration dans la réalisation de votre mandat et de celui de vos équipes sous-ministérielles.

Martin Maltais