



L'UNIVERSITÉ AU QUÉBEC

Enjeux et défis

Sous la direction de :

Olivier Bégin-Caouette,
Émanuelle Maltais, Jean Bernatchez,
Jason Luckerhoff, Martin Maltais,
Michel Umbrico

LIRES

LABORATOIRE INTERDISCIPLINAIRE
DE RECHERCHE SUR
L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Collection **Regards sur l'université**

Maltais, M. (2025). La politique de financement des universités au Québec. Quelques aménagements récents et défis présagés. Dans Bégin-Caouette, O., Maltais, É., Bernatchez, J., Luckerhoff, J., Maltais, M. et Umbriaco, M. (dir.), *L'université au Québec. Enjeux et défis* (p. 437-454). Les Publications du LIRES.

Chapitre 16

La politique de financement des universités au Québec

Quelques aménagements récents et défis présagés

Martin Maltais, Université du Québec à Rimouski

Résumé

Depuis un peu plus de 20 ans, le financement des universités a fait couler beaucoup d'encre dans l'espace public québécois. Aussi de nombreux rapports ont-ils été produits à ce sujet sans pour autant que l'on ait dégagé une compréhension claire de la dynamique des acteurs dans l'aménagement des politiques de financement des universités ou encore des idées qui animent les acteurs et les différents groupes d'intérêts à leur propos. Ce chapitre ne prétend pas répondre pleinement à cet ambitieux défi. Il vise plutôt à poser un jalon supplémentaire pour mieux comprendre la trame et la dynamique du financement des universités à travers quelques décisions inscrites dans les règles de financement des universités et prises par différents ministres et gouvernements au cours des dernières années. Le tout s'y réalise sous la forme de trois récits concernant l'aménagement de politiques publiques sur le financement des universités québécoises auxquels j'ai participé et qui se traduisent en règles budgétaires; je les raconte comme je les ai vécus. Le chapitre se termine par la mise en relief des enjeux et des défis qui se posent actuellement à

l'université québécoise et qui auront des incidences financières dans les années à venir.

Mots clés

financement; intégration; internationalisation; politiques; universités

Abstract

For slightly over two decades, the funding of universities has been a subject of considerable public discourse in Québec, resulting in the production of numerous reports. However, a lucid comprehension of the dynamics among stakeholders in the development of university funding policies, or of the ideas that motivate these stakeholders and various interest groups, remains elusive. This chapter does not aim to fully answer this ambitious challenge. Rather, it aims to establish a further milestone in the endeavor to elucidate the framework and dynamics of university funding through an examination of selected decisions embedded within university funding regulations, as enacted by successive ministers and governments in recent years. This is accomplished through the presentation of three narratives concerning the development of public policies on Québec university funding, in which I participated, and which culminated in budgetary rules; these are recounted from a personal perspective. The chapter concludes by highlighting the issues and challenges currently confronting Québec universities, which are poised to have financial ramifications in the years to come.

Keywords

financing; integration; internationalization; policies; universities

Imaginez un instrument dont les acteurs politiques pourraient disposer, un instrument qui aurait un effet sur la qualité des institutions politiques et administratives, sur les ministères et les agences gouvernementales, ainsi que sur les tribunaux. Ce même instrument pourrait sérieusement affecter l'état de santé des citoyens, leur espérance de vie, leur statut social, le choix de leur partenaire, ainsi que leur soutien aux partis politiques et leur comportement électoral. Plus fondamentalement encore, cet instrument laisserait des empreintes dans les mentalités et les modes de pensée des gens – des empreintes qui ne s'effaceraient

pas des décennies durant et des mentalités que les gens porteraient en eux pour le reste de leur vie. Imaginez que cet instrument puisse créer des technologies susceptibles de détruire la planète et de la sauver. En outre, cet instrument identifierait ce que nous pouvons tenir pour vrai, ce qui est faux et ce dont nous ne pouvons pas être sûrs. [...] Un instrument aussi puissant que celui-ci devrait, dans les démocraties, être manipulé avec précaution. S'il tombe entre de mauvaises mains ou s'il est négligé, les conséquences seront graves. Conçu avec sagesse, un tel instrument constituerait un outil de choix pour tout acteur politique cherchant à influencer durablement la manière dont les sociétés et les économies se développent.

– Åse GORNITZKA, 2023, p. vii (trad. libre)

Depuis un peu plus de 20 ans, les universités – et leur financement – ont pris chaque jour davantage d'importance pour un nombre grandissant d'acteurs au Québec, mais aussi à travers le monde. En 2002, lorsque j'ai commencé à m'y intéresser comme assistant de recherche à l'Université TÉLUQ, l'expertise québécoise en la matière était devenue peau de chagrin. Depuis, nous sommes chaque jour plus nombreux à nous y intéresser, et pour cause : la subvention que le Québec alloue aux universités a franchi la barre des quatre milliards de dollars en 2023-2024. Les étudiants paieront un autre milliard et demi en droits et frais de toutes sortes; quant aux universités, elles obtiendront deux à trois autres milliards en subventions de recherche et revenus d'autres sources. Pour le gouvernement actuel, l'université constitue désormais une pièce centrale de la stratégie économique québécoise (notamment avec la création du poste d'innovateur en chef et des trois premières zones d'innovation) et du maintien de son identité.

Pour des mobiles divers – mais surtout parce que nous sommes plus nombreux à être conscients de la réalité décrite par Gornitzka (2023) concernant les universités –, l'intérêt pour le financement des universités s'est accru chez différentes personnes et groupes d'intérêts. De nombreux rapports ont été produits à ce sujet : plusieurs par des organisations syndicales, dont la Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université, d'autres à partir du Sommet sur l'enseignement supérieur, dont le Rapport Tremblay-Roy (2014), puis encore plus récemment avec la publication du Rapport Quirion (FRQ, 2021) sur l'université québécoise du futur, mais aussi avec l'apparition d'une relève, dont je suis, qui s'est progressivement rassemblée à travers le Laboratoire interdisciplinaire de recherche sur

l'enseignement supérieur, alors même que cette expertise demeure répartie dans plusieurs établissements.

Par ailleurs, le processus de révision des règles de financement s'inscrit désormais dans un processus plus régulier, ce qui amène un nombre croissant d'interlocuteurs à prendre la parole à propos du financement universitaire. Les discussions sur la décision de hausser les droits de scolarité des étudiants non québécois (sauf en recherche aux cycles supérieurs) en est un exemple des plus actuels.

1 La politique de financement des universités comme récit

On ne compte plus le nombre de productions scientifiques, de groupes ou de chercheurs qui abordent différents thèmes relatifs à l'université, tous témoignant du foisonnement et de la vitalité de l'université et de l'enseignement supérieur comme domaine de recherche en structuration au Québec. Mais pour mieux en rendre compte à tout lecteur intéressé par ce champ de recherche (et d'intervention!), il m'est apparu essentiel d'aborder la question du financement des universités sous un angle à la fois plus politique et plus personnel, presque intime¹.

Que ce soit de façon explicite ou implicite, les règles de financement constituent des « balises » de développement déterminées par le gouvernement du Québec parce qu'*in fine*, c'est lui qui accorde à 20 personnalités juridiques québécoises le statut d'université. Nous pouvons certes arguer – comme l'a fait le recteur de l'Université de Montréal (UdeM) au Conseil des relations internationales de Montréal le 27 octobre 2023 – que la mission première de l'université ne vise pas à répondre aux attentes de la société et qu'elle est indépendante de l'État. Mais il serait naïf ou puéril de penser que l'université peut exister sans autorisation de l'État : c'est l'État qui détermine les personnalités juridiques bénéficiant d'un tel « permis de chasse » ainsi que les privilèges et les responsabilités qui viennent avec ce statut. Et la nature même de ce que l'on qualifie d'université varie d'un État à l'autre et des particularités au « permis » peuvent s'appliquer dans un même État.

¹ Une telle pratique m'amène à travailler selon une approche qui va au-delà de ce que mon premier mentor aux cycles supérieurs, Michel Umbriaco, m'a appris. Et je pense qu'il appuierait ma démarche. En effet, pour bien comprendre pourquoi le financement universitaire me paraît si important, il faut d'abord le considérer comme la principale façon pour l'État québécois de parler aux universités : lorsqu'on se retrouve dans la prise de décisions de l'État à l'égard des universités, ça devient nécessairement une affaire personnelle.

En effet, nombre d'universités au Québec ont des missions spécifiques – ou balisées – et elles ne possèdent pas toutes un même patrimoine de programmes ou des historiques semblables. On peut mentionner l'Institut national de recherche scientifique, qui œuvre aux cycles supérieurs et qui doit « orienter ses activités vers le développement économique, social et culturel du Québec ». L'Université TÉLUQ est une université à distance. Tous les établissements membres de l'Université du Québec (UQ) ont la responsabilité d'accroître l'accessibilité aux formations universitaires et de former les personnels de l'éducation. Je me permets aussi de relever le mandat de former la fonction publique du Québec conféré à l'École nationale d'administration publique (ÉNAP). Les établissements de génie (ils s'y consacrent presque exclusivement) que sont Polytechnique Montréal et l'ÉTS en constituent un autre exemple et, enfin, je me permets de relever l'entente liant l'UdeM, HEC Montréal et Polytechnique Montréal, entente qui limite les domaines de développement de chaque entité et qui ne peut être modifiée sans l'accord de la ou du ministre de l'Enseignement supérieur. Les enjeux autour des revendications de l'UQAM qui souhaite développer une Faculté des sciences de la santé et ainsi accéder à un patrimoine de formation médicale constitue l'illustration la plus actuelle des limites de chaque « permis » accordé par le gouvernement du Québec.

Selon la même logique, cet espace de développement possible accordé par le législateur, couplé à la politique de financement des universités québécoises, établit le champ des possibles en ce qui concerne la réalisation des missions et des activités universitaires. L'allocation effective des ressources internes et l'autonomie dont jouissent les universités constituent par la suite la trame narrative du récit universitaire québécois.

Pourquoi ce préambule décrivant des réalités qui peuvent paraître évidentes? Parce qu'il faut bien comprendre que ce qui permet à des activités de vivre et de se maintenir (en dehors des initiatives personnelles souvent très fragiles), c'est l'accès aux ressources financières et le contrôle sur leur allocation (donc l'autonomie). Et c'est selon cette logique que je partage dans ce chapitre le rapport entre des règles de financement et l'aménagement d'une partie de la politique de financement des universités au cours des dernières années.

2 Une politique de financement qui s'inscrit dans un contexte mondial

Les universités sont souvent considérées comme assez similaires : elles remplissent les mêmes tâches principales (à savoir l'enseignement et la recherche), partagent un héritage organisationnel commun, sont de plus en plus formellement organisées, enfin, elles sont liées entre elles au niveau international (Frank et Meyer, 2020; Krücken et Meier, 2006; Maltais *et al.*, 2023; Ramirez et Meyer, 2013; Schofer et Meyer, 2005).

Un peu partout, on estime que l'université est devenue plus importante sur le plan politique au cours des dernières décennies. Plusieurs facteurs expliquent cette évolution : l'augmentation des niveaux d'inscription, l'accroissement des investissements publics et privés dans l'université, l'amélioration de la qualité de l'enseignement et de la recherche, l'augmentation de la productivité et des dépenses, la pertinence de l'université en tant que solutionneur de problèmes transversaux pour d'autres domaines politiques, enfin, l'évolution vers des économies de la connaissance (Chou *et al.*, 2017; Christensen *et al.*, 2014; Maassen et Stensaker, 2011; Maltais *et al.*, 2023). Cette importance accrue a conduit les personnes politiques à traiter la politique à l'égard des universités de manière moins spéciale (Gornitzka et Maassen, 2011), ce qui renvoie à l'idée qu'au lieu d'être gouvernée sur la base d'un équilibre des pressions entre l'État, le marché et la profession universitaire (Clark, 1983), l'université est de plus en plus l'objet de dynamiques politiques similaires à celles d'autres grands secteurs politiques. Dans le passé, les politiques à l'égard des universités ainsi que leur financement étaient principalement une question discutée entre des bureaucrates, des représentants du secteur universitaire (surtout les évêques et archevêques au Québec) et quelques politiciens spécialisés dans ce domaine (Umbriaco *et al.*, 2007).

On pourrait dire que ces trois types d'acteurs, bien qu'à des moments différents, ont réalisé que l'université est devenue socialement trop importante pour être traitée comme une question de niche (culturelle); c'est pourquoi elle se voit de plus en plus incluse dans la politique « ordinaire » (Olsen, 2007). Cela signifie également que les politiques, mais aussi le public, entretiennent des attentes croissantes, contrastées (et souvent contestées, en particulier par les fédérations syndicales de professeurs et des dirigeants d'établissements universitaires) à l'égard des universités, attentes qui vont de pair avec de nouvelles façons de s'assurer que le secteur fonctionne comme prévu, en particulier dans un contexte marqué par des niveaux

accrus d'investissements publics (Busemeyer *et al.*, 2020; Maassen et Stensaker, 2011).

Dans le même temps, la politique universitaire est influencée par les tendances générales, socio-politiques ou politico-administratives, que l'on peut observer dans plusieurs pays du monde, y compris des phénomènes tels que la polarisation politique accrue, la montée du populisme et du nationalisme de même qu'un scepticisme croissant à l'égard de la science (McCoy *et al.*, 2018; Pierson et Schickler, 2020; Rutjens *et al.*, 2022). Les universités, les chercheurs et leurs résultats deviennent plus importants pour la résolution de différents grands défis de la société québécoise, mais également pour l'ensemble des sociétés humaines : enjeux environnementaux, changements climatiques, crises sanitaires ou conflits armés et effets de ces derniers. Les universités et leurs professeurs s'impliquent davantage dans plusieurs débats politiques connexes à ces grands enjeux, ce qui peut aussi avoir des effets collatéraux sur la politique universitaire.

Ces quelques arguments soulignent qu'il est peu probable que nous assistions à un retour à l'élaboration de politiques plus sectorielles en matière d'université, mais plutôt que l'importance accrue de la politique à l'égard des universités représente une caractéristique plus durable du secteur.

3 Le cadre de référence

La question centrale de ce chapitre concerne la façon dont le gouvernement du Québec, en l'occurrence le ministère de l'Enseignement supérieur, a réalisé l'aménagement de trois politiques de financement des universités. Reconstituer cet aménagement suppose de s'appuyer sur certaines notions issues de l'analyse des politiques publiques. Pour y arriver, le présent cadre de référence reprend, en les bonifiant, des notions abordées dans des textes déjà publiés (Maltais, 2012; Maltais *et al.*, 2021).

L'analyse des politiques publiques est abordée ici parce que l'objectif consiste à produire trois brefs récits, considérés comme trois politiques publiques :

- la politique des « mandats stratégiques »;
- la politique de financement des universités en région;
- la politique de financement des étudiants non québécois.

Pour y arriver, je reprends l'idée selon laquelle une politique publique est une ligne d'action « faite d'activités orientées vers la solution de problèmes

publics dans l'environnement, et ce par des acteurs politiques dont les relations sont structurées, le tout évoluant dans le temps² » (Lemieux, 2002, p. 6).

Rappelons également qu'une politique publique se déroule selon un cycle, soit selon des étapes qui reviennent si le problème persiste et s'il n'est pas résolu. C'est à Jones (1970) qu'est attribuée la paternité de la modélisation des cinq étapes du processus de réalisation des politiques :

1. *L'émergence* des politiques publiques renvoie, pour Kingdon (2003), à la mise à l'agenda.
2. *L'élaboration* a trait à la forme des politiques. Elle « se déroule dans le système politique et consiste à formuler des mesures qui pourront être appliquées aux situations à réguler dans l'environnement externe ou dans l'environnement interne » (Lemieux, 2002, p. 21).
3. *L'adoption* concerne les modalités de la prise de décision sur les actions à prendre ou à ne pas prendre par rapport à ce qui pose problème.
4. *La mise en œuvre* « consiste dans l'application de ces mesures aux situations qui font problème, de façon qu'elles se conforment aux normes qui ont plus ou moins inspiré ces mesures » (Lemieux, 2002, p. 21).
5. *L'évaluation* des politiques publiques se définit comme « un méta-processus, de caractère normatif » (Lemieux, 2002, p. 131-132).

Les récits viseront principalement à reconstituer l'émergence de ces politiques et leur adoption.

4 La méthodologie

La méthodologie retenue s'inspire de celle que j'ai utilisée dans des travaux antérieurs (Maltais *et al.*, 2021). L'objectif consiste à reconstituer brièvement l'aménagement de trois politiques à partir du récit d'un acteur qui a occupé,

- pour les deux premières politiques, un rôle de directeur adjoint dans le cabinet de deux ministres de l'Enseignement supérieur;
- pour la troisième, qui était professeur en financement et politiques d'éducation.

Dans ce contexte, la méthodologie utilisée s'inspire de l'approche biographique et des récits de vie (Bourdages, 2001; De Coninck et Godard, 1990) ainsi que de l'étude de cas. De Coninck et Godard (1990) regroupent les études biographiques en trois modèles : archéologique, centré sur le

² Je conserve cette définition parce que je la trouve plus claire et opératoire que les versions plus récentes proposées par Lemieux.

cheminement (processuel) et structurel. Le modèle centré sur le cheminement est retenu ici parce qu'il étudie « la forme du processus lui-même et, à travers cette forme, les éléments causaux à l'œuvre » (p. 30). Ensuite, l'étude de cas est aussi retenue en reprenant trois cas. Yin (1993) a répertorié trois types d'études de cas : exploratoire, explicative et descriptive. Ici, c'est le type explicatif qui est retenu parce qu'il vise généralement à comprendre comment se structurent les relations de cause à effet entre des phénomènes donnés et, souvent, à comprendre les relations causales multiples.

5 La politique des mandats stratégiques, volet Éducation

5.1 L'émergence

Le 18 octobre 2018, Jean-François Roberge est nommé ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES). Vers 22 heures le même jour, il communique avec moi et me demande alors de rejoindre son cabinet à titre de directeur adjoint, avec la responsabilité de l'enseignement supérieur. Dès la première semaine, le dossier de la finalisation de la révision des règles de financement des universités et des cégeps, amorcée par la ministre Hélène David, entre dans les dossiers prioritaires.

5.2 L'élaboration

Tout au long des mois de novembre et décembre, plusieurs derniers ajustements doivent être élaborés, finalisés et adoptés par le ministre concernant la politique québécoise de financement des universités. L'une des règles laissées en plan par la ministre David (et sans clarté ni précision) est celle des « mandats stratégiques ». Cette enveloppe était constituée de 20 M \$ et, paradoxalement, ne comportait aucune priorité stratégique. La ministre avait vaguement prévu distribuer ces sommes proportionnellement à la fréquentation du nombre d'étudiants équivalents temps plein pour chaque université. Déjà à ce moment, j'avais mis en relief le fait que le MEES sous-estimait l'évolution de la fréquentation scolaire et l'état de la fréquentation des programmes de formation à l'enseignement posait problème; nous savions dès lors qu'une pénurie importante prendrait forme sous peu, dans un contexte où les directions universitaires sous-investissaient systématiquement dans les programmes, départements et facultés d'éducation. Pour moi, il s'agissait d'une conjoncture favorable pour rattacher les priorités du gouvernement (éducation et développement économique) à ce 20 M \$ et, en quelque

sorte, pour forcer la main aux établissements universitaires dans l'allocation des ressources.

5.3 L'adoption

Du 20 M \$, j'ai soumis au ministre l'idée de réserver 12 M \$ à la priorité stratégique *éducation* et 8 M \$ aux *liens universités-économie*, et ce, malgré des résistances internes. En effet, des employés du MEES avait déjà laissé entendre aux universités que ces sommes seraient allouées selon la fréquentation. Pour assurer une capacité équivalente à chaque département et faculté d'éducation, un montant forfaitaire était accordé à chaque université ayant des parcours en éducation pour un premier 8 M \$ (600 K \$ récurrents par établissement³) et les 4 M \$ restants étaient consacrés à un appel à « projets inédits ». Nous espérions à ce moment que, parmi l'ensemble des projets déposés, de nouveaux projets de parcours de formation seraient soumis et permettraient de répondre à la demande de formation pour des personnels que l'on désigne comme non légalement qualifiés (NLQ) et dont le nombre augmentait. Un premier appel était lancé en 2019 et le ministre annonçait à la rencontre des dirigeants du réseau de l'UQ que 100 % des demandes reçues par les universités membres du réseau étaient approuvées (nous avons alors utilisé des sommes de l'année 2018-2019 et 2019-2020), consacrant ainsi l'adoption d'une mesure par ailleurs toujours en vigueur et indexée.

6 La politique de financement des universités en région

6.1 L'émergence

Nous sommes en décembre 2018. Toujours dans le cadre de la finalisation de l'élaboration de la politique de financement des universités, les établissements régionaux expriment leur grogne à l'égard de la ministre David, qui les avait forcés à accepter des sommes pour les universités de petite taille qui se révélaient insuffisantes pour répondre à leurs besoins⁴. Ces universités

³ Il est dommage de constater que certains dirigeants et vice-recteurs aux finances laissaient entendre que cette mesure n'était pas récurrente. Tout aussi déplorable de constater que certaines universités, malgré le caractère dédié de l'enveloppe, l'aient attribuée partiellement à d'autres fins.

⁴ Je mets de côté ici une autre décision de la ministre David qui a consisté à pénaliser cinq universités souffrant d'un sous-financement chronique reconnu par le MEES, une mesure connue sous le nom de « lissage », qui affectait l'Université TÉLUQ, l'UQAR, l'UQTR, l'ÉNAP et l'Université Bishop's et qui les pénalisait à hauteur de 10 M\$ cette année-là. C'est Guy Laforest qui aura mené une forte représentation autour de cet enjeu, auquel le ministre a accordé une réponse favorable. Grâce à cette modification, l'Université TÉLUQ (dont la nouvelle directrice générale ignorait le problème), l'ÉNAP et l'UQTR ont pu retrouver des surplus (on notera que les médias de Trois-Rivières vantent le mérite du recteur

avaient débuté une représentation efficace au bureau du premier ministre et du ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur. Leurs démarches se dérouleront jusqu'en janvier 2019.

6.2 L'élaboration

C'est toutefois Alexandre Cloutier, alors vice-recteur à l'Université du Québec à Chicoutimi (UQAC), qui constituera une justification efficace aux yeux du bureau du premier ministre (avec le soutien de Youri Chassin alors adjoint parlementaire), en présentant une hausse de 15 M \$ (souhaitée) pour les universités régionales comme étant un gain important et qui serait bien perçu en région. Or, en janvier, le processus de consultation pré-budgétaire est assez avancé et, lorsque le ministre Roberge envisage d'aller de l'avant, il semble alors fastidieux pour l'équipe sous-ministérielle de trouver 15 M \$ (pour l'année qui se termine) dans une enveloppe globale de près de 20 G \$. On se limitera donc à la moitié de la somme pour l'année en cours, puis on trouvera l'ensemble des 15 M \$ au cours de l'année académique 2019-2020.

6.3 L'adoption

À la suite de l'analyse de différents scénarios proposés au ministre, ce dernier choisit d'accorder un montant pour la « mission régionale » des universités; un montant par région est alors accordé. Les universités situées dans une région près des centres urbains reçoivent 1,5 M \$ chacune; c'est le cas de l'Université du Québec en Outaouais (UQO) et de l'Université du Québec à Trois-Rivières (UQTR). Comme on dénombre deux universités dans la région de Sherbrooke, soit l'Université de Sherbrooke et Bishop's, la somme de 1,5 M \$ est divisée en deux, puis bonifiée à 1 M \$ pour chacune. Les 10 M \$ résiduels sont divisés en parts égales pour les universités des trois régions éloignées, soit l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue (UQAT), l'UQAC et Université du Québec à Rimouski (UQAR). Cette mesure est depuis récurrente et indexée.

pour sa « saine gestion » alors que l'équilibre n'a été possible cette année-là que grâce à cette décision du ministre Roberge). Des surplus imprévus qui en découlent seront dégagés à l'UQAR et à l'Université Bishop's.

7 La politique de financement des étudiants non québécois

7.1 L'émergence

Cette politique prend sa source dans une initiative que j'ai menée comme professeur alors que j'étais en congé sabbatique à Oslo. Elle a pris forme d'abord parce qu'une conjoncture favorable s'est présentée à la fin du mois d'août 2022, alors que des débats linguistiques importants faisaient rage au Québec. Il faut dire que je finalisais alors la production d'un livre sur l'analyse comparative des systèmes d'enseignement supérieur (Jungblut *et al.*, 2023). Je m'ennuyais du Québec et le débat que je lisais à distance a fait naître en moi l'idée d'une lettre que j'ai acheminée au *Devoir* (Maltais, 2022^a). J'ai alors été surpris du nombre de réactions positives⁵.

7.2 L'élaboration

À la suite de la réélection du gouvernement de la CAQ, Jean-François Roberge se retrouve dans un autre ministère et je me suis permis d'écrire un second texte (Maltais, 2022^b), alors que j'étais aux 2^e Assises de la francophonie scientifique, au Caire. À ce moment, je proposais, si le gouvernement désirait être sérieux dans sa volonté à l'égard de la langue, de cesser de financer l'anglicisation du Québec par les universités. Je recommandais de cesser de subventionner la fréquentation des non québécois dans des universités de langue anglaise et d'élaborer une stratégie d'internationalisation de l'enseignement supérieur dans la francophonie. C'est la journaliste Daphné Dion-Viens qui a créé les conditions pour forcer le gouvernement du Québec à s'engager dans l'élaboration d'une telle politique sur cette question en me demandant : « On paye combien? »

J'ai alors déposé une demande pour obtenir les données du système de gestion des données sur l'effectif universitaire; j'ai tout reçu... mais je n'avais pas le temps de traiter ces données. Après plusieurs relances, madame Dion-Viens convient avec moi que *Le Journal de Montréal* me fournira un analyste de données, puis, à la lumière des premiers résultats, nous convenons de la publication de trois textes à intervalle d'environ deux semaines (Maltais, 2023^a, 2023^b et 2023^c).

⁵ Frédéric Bouchard (un ami que je tiens en haute estime), qui est alors doyen de la Faculté des arts et sciences à l'UdeM et qui m'appelle « l'oracle de la Jacques-Cartier » depuis qu'il a vu mes prévisions d'effectifs dans les écoles et les universités se matérialiser année après année envers et contre toutes les prévisions de l'Institut de la statistique du Québec et du MEES, m'avait alors envoyé un gentil mot : « Super pour *Le Devoir*! J'aime ça cette nouvelle facette de toi essayiste! Continue! » Ça m'a lancé...

Chacun fait pas mal de bruit médiatique, notamment le deuxième, qui précède le dévoilement du budget. Chaque fois, la ministre sort dans les médias pour rappeler qu'elle a le mandat du premier ministre de régler la situation. En juin, elle lance le processus de révision des règles de financement (la politique de financement) des universités québécoises. J'y dépose un mémoire (Maltais, 2023^d) et je participe de près ou de loin à la rédaction de quatre autres. Au cours de l'été, j'approche *Le Devoir* et *La Presse+* afin de leur proposer un texte plus long et ambitieux faisant le tour des défis auxquels sont confrontées les universités québécoises. Je souhaite faire paraître ce texte dans la foulée de la rentrée 2023. *Le Devoir* me donnera une réponse positive en premier (Maltais, 2023^e).

7.3 L'adoption

On ne peut pas vraiment, à ce moment, parler d'adoption d'une politique des droits de scolarité des étudiants non québécois. Le 13 octobre 2023, la ministre a annoncé 1. qu'elle revenait à une réglementation des droits de scolarité des étudiants non québécois, et ce, pour les programmes de 1^{er} cycle et les programmes professionnels de 2^e cycle, et 2. qu'elle récupérerait une partie des montants forfaitaires perçus pour les redistribuer aux établissements francophones. Mais l'adoption n'est pas complétée parce que la vraie mesure sera celle qui apparaîtra dans les règles de financement des universités québécoises pour 2024-2025. Or, tant que le budget du gouvernement n'est pas déposé, les crédits votés et les règles adoptées par le Conseil du trésor, la ministre ne peut engager de sommes. On devine toutefois que le problème ne sera pas entièrement réglé afin d'atteindre les cibles voulues : on ne touche pas à la fréquentation en recherche au 2^e et au 3^e cycles et on peut aussi envisager que la mesure n'affectera pas les médecins résidents, notamment.

Il y a certes des raisons qui justifient le chemin privilégié par la ministre, notamment un certain nombre de risques probables (dont des effets à court terme sur certaines équipes de recherche) qui pourraient se matérialiser. Mais il est clair que ce chemin ne pourra trouver une issue viable, selon moi, sans un réinvestissement immédiat de près de 300 M \$, en plus de la redistribution, suivi d'une hausse de l'enveloppe oscillant entre 4,5 % et 5 % pour chacune des cinq années suivantes, au moins.

8 Discussion

L'intention de ce chapitre consiste à rendre compte du cheminement vécu en tant qu'acteur dans l'aménagement de trois politiques à l'égard du financement des universités québécoises (règles). Même si ce chapitre le fait sommairement, il permet de percevoir des dynamiques propres à l'aménagement de ces politiques. Or, il y a beaucoup plus à raconter sur le financement des universités si l'on souhaite, d'une part, en faire comprendre la trame politique dans un ensemble plus large et complet, et, d'autre part, situer cette dernière dans un contexte mondial. Par exemple, lors d'une allocution faite aux 2^e Assises de la francophonie scientifique en novembre 2022, je relevais de façon prospective que trois grands défis se profilent concernant les universités, des défis qui conditionneront les politiques de financement : le taux de diplomation préuniversitaire et universitaire, l'amélioration de la planification de la demande afin de prévoir une offre d'activités universitaires qui réponde à la demande, enfin, les crises qui traversent chaque jour davantage l'espace universitaire et le sollicitent.

Si ces tendances mondiales ont été observées dans des contextes nombreux et variés, les politiques d'université et leur financement restent également influencées par des dynamiques nationales et régionales (Christensen *et al.*, 2014; Dobbins et Knill, 2014; Slaughter et Taylor, 2016). Les différences entre les politiques, les héritages politiques, les structures d'élaboration des politiques, les cultures politiques et les systèmes universitaires créent une certaine forme de résilience aux changements et aux dépendances de parcours qui en découlent (Thelen, 1999). Les réformes étant généralement comparées aux dispositifs existants, les critères permettant de statuer sur le fait qu'un changement soit ou non approprié diffèrent selon les contextes, ce qui ouvre la possibilité de différences durables, et ce, même dans des conditions de convergence des tendances politiques.

Pour l'avenir – et bien au-delà des changements récents évoqués –, la question des enjeux environnementaux, au premier plan la crise climatique, soulève celles de l'immigration et de l'intégration, du maintien de l'identité d'une nation – notamment dans le contexte des crises humanitaires – et de la manière dont les universités doivent y répondre et agir en tant qu'organisations responsables dans un monde interrelié. En tant qu'institutions éducatives fournissant des compétences et produisant des connaissances tout en aidant aussi les gens à s'intégrer dans une société, les universités jouent un rôle clé dans la réponse du secteur de l'éducation à l'intégration des immigrants en général et des réfugiés en particulier (voir

p. ex. Jungblut *et al.*, 2020). Des événements mondiaux comme l'afflux de réfugiés en Europe occidentale en 2015 ou les conséquences humanitaires de l'attaque russe contre l'Ukraine en 2022, ou celles de l'attaque du Hamas contre Israël en 2023, modifient l'environnement politique des universités, qui jouent souvent un rôle dans les réponses nationales à ces situations. Face à elles, les universités devront réagir et les gouvernements attendront d'elles qu'elles fassent leur part. En parallèle, les conflits mondiaux et les luttes de pouvoir entre pays ou régions du monde mettent également l'internationalisation des universités à l'épreuve. Avec l'augmentation des tensions mondiales, la collaboration transfrontalière peut devenir plus difficile pour les universitaires et les universités. Ainsi, étant donné la dualité de la concurrence croissante entre les nations et malgré leur nécessaire collaboration, nous devons mieux comprendre comment l'internationalisation évolue dans les différentes régions du monde.

Un aspect lié à l'augmentation des tensions est le rôle des valeurs fondamentales associées à la collégialité universitaire. Ce débat est peut-être le plus visible en ce qui concerne le rôle de la liberté académique et la question de savoir dans quelle mesure la coopération universitaire est basée sur des valeurs fondamentales communes (Jungblut *et al.*, 2020). Des débats similaires ont également lieu entre les étudiants et le personnel des universités. Certaines valeurs sociales étant de plus en plus politisées et divisées, les conflits, entre (par exemple) l'idéal de la liberté d'expression universitaire et celui dit des espaces sécuritaires (*safe spaces*) pour les groupes marginalisés peuvent créer des tensions.

Face aux défis qui se profilent, on peut relever que les universités québécoises ont toujours répondu aux besoins sociaux et aux attentes politiques de leur environnement immédiat. En tant qu'institutions fondatrices de l'État moderne, elles ont rempli – et continuent de remplir – des fonctions clés pour l'État (Clark, 1983). La différence, aujourd'hui, réside dans l'intégration des universités dans un environnement beaucoup plus complexe, composé de sociétés de la connaissance mondialisées comptant sur ces institutions centrales de la connaissance pour les aider à faire face aux défis sociaux fondamentaux auxquels elles sont confrontées.

Ainsi, en devenant plus importantes pour les sociétés, les universités sont également de plus en plus liées à un large éventail de domaines politiques, tout en étant de plus en plus influencées par les événements régionaux ou mondiaux. Personne ne sait encore très bien comment composer avec cette nouvelle réalité, mais il est certain que les liens entre science et

politiques se raffermissent. S'il est un secteur dont les personnages politiques ne peuvent plus faire l'économie, c'est bien le secteur universitaire.

Références

- Busemeyer, M. R. et Trampusch, C. (2011). Comparative political science and the study of education. *British Journal of Political Science*, 41(2), 413-443. [consulter]
- Chou, M.-H., Jungblut, J., Ravinet, P. et Vukasovic, M. (2017). Higher education governance and policy: An introduction to multi-issue, multi-level and multi-actor dynamics. *Policy and Society*, 36(1), 1-15.
- Christensen, T., Gornitzka, Å. et Maassen, P. (2014). Global Pressures and National Cultures. A Nordic University Template? Dans P. Mattei (dir.), *University Adaptation in Difficult Economic Times* (p. 30-51). Oxford University Press.
- Clark, B. R. (1983). *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective*. University of California Press.
- Cloutier, A., Gingras, Y., Maurais, J., Niyubahwe, A. et Pouliot, C. (2021). *Reconnaître, protéger et promouvoir la liberté académique*. Gouvernement du Québec. [consulter]
- De Coninck, F. et Godard, F. (1990). L'approche biographique à l'épreuve de l'interprétation. Les formes temporelles de la causalité. *Revue française de sociologie*, 31(1), 23-53. [consulter]
- Dobbins, M. et Knill, C. (2014). *Higher Education Governance and Policy Change in Western Europe: International Challenges to Historical Institutions*. Palgrave Macmillan.
- Frank, D. J. et Meyer, J. W. (2020). *The University and the Global Knowledge Society*. Princeton University Press.
- FRQ [Fonds de recherche du Québec] (2021). *L'université québécoise du futur. Tendances, enjeux, pistes d'action*. Gouvernement du Québec. [consulter]
- Gornitzka, Å. (2023). Forward. Dans J. Jungblut, M. Maltais, E. Ness et D. Rexe (dir.), *Comparative Higher Education Politics. Policymaking in North America and Western Europe* (p. vii-viii). Springer.
- Gornitzka, Å. et Maassen, P. (2011). University governance reforms, global scripts and the "Nordic Model". Accounting for policy change? Dans J. Schmid, K. Amos, J. Schrader et A. Thiel (dir.), *Welten der Bildung? Vergleichende Analysen von Bildungspolitik und Bildungssystemen* (p. 149-177). Nomos.
- Gornitzka, Å. et Maassen, P. (2014). Dynamics of convergence and divergence: Exploring accounts of higher education policy change. Dans P. Mattei (dir.), *University Adaptation in Difficult Economic Times* (p. 13-29). Oxford University Press.
- Jungblut, J., Maassen, P. et Elken, M. (2020). Quo Vadis EHEA: Balancing Structural Continuation and Political Variety. Dans A. Curaj, L. Deca et R. Pricopie (dir.), *European Higher Education Area. Challenges for a New Decade* (p. 391-415). Springer International Publishing.

- Jungblut, J., Maltais, M., Ness, E. et Rexe, D. (dir.) (2023). *Comparative Higher Education Politics. Policymaking in North America and Western Europe*. Springer.
- Jungblut, J., Vukasovic, M. et Steinhardt, I. (2020). Higher education policy dynamics in turbulent times: Access to higher education for refugees in Europe. *Studies in Higher Education*, 45(2), 327-338.
- Krücken, G. et Meier, F. (2006). Turning the university into an organisational actor. Dans G. S. Drori, J. W. Meyer et H. Hwang (dir.), *Globalization and Organization. World Society and Organizational Change* (p. 241-257). Oxford University Press.
- Lemieux, V. (2002). *L'étude des politiques publiques. Les acteurs et leur pouvoir*. Presses de l'Université Laval.
- Liu, Q. (2020). The impact of quality assurance policies on curriculum development in Ontario postsecondary education. *Canadian Journal of Higher Education / Revue canadienne d'enseignement supérieur*, 50(1), 53-67. [\[consulter\]](#)
- Maassen, P. et Stensaker, B. (2011). The knowledge triangle, European higher education policy logics and policy implications. *Higher Education*, 61(6), 757-769. [\[consulter\]](#)
- Maltais, M. (2012). *La politique de bimodalité de l'UQAM de 2000 à 2011* [thèse de doctorat]. Université Laval. [\[consulter\]](#)
- Maltais, M. (2022^a). Pourquoi choisir de vivre en français? *Le Devoir*, 25 août. [\[consulter\]](#)
- Maltais, M. (2022^b). Le destin du français est lié à celui de la science. *Le Journal de Montréal*, 28 octobre. [\[consulter\]](#)
- Maltais, M. (2023^a). Québec paiera 1 G\$ d'ici cinq ans pour angliciser Montréal. *Le Journal de Montréal*, 20 mars. [\[consulter\]](#)
- Maltais, M. (2023^b). 60 M\$ par an pour angliciser des jobs «très payantes» au Québec. *Le Journal de Montréal*, 24 avril. [\[consulter\]](#)
- Maltais, M. (2023^c). Québec cessera-t-il de promouvoir notre anglicisation par les universités? *Le Journal de Montréal*, 12 juin. [\[consulter\]](#)
- Maltais, M. (2023^d). *Mémoire déposé par Martin Maltais à la ministre de l'Enseignement supérieur (MES)*. [\[consulter\]](#)
- Maltais, M. (2023^e). Le Québec n'est pas prêt pour l'explosion de la fréquentation universitaire. *Le Devoir*, 21 août. [\[consulter\]](#)
- Maltais, M., Boudreau, V. et Déméro, V. (2021). La motivation dans l'encadrement des étudiants à distance en contexte de pays émergeant : le cas de l'Institut universitaire de formation des cadres (INUFOCAD) de Port-au-Prince. Dans F. Lafleur et G. Samson (dir.), *Formation à distance dans les pays émergents* (p. 67-89). Presses de l'Université du Québec.
- Maltais, M., Ness, E., Jungblut, J. et Rexe, D. (dir.) (2023). Same same, but different? Dans J. Jungblut, M. Maltais, E. Ness et D. Rexe (dir.), *Comparative Higher Education Politics. Policymaking in North America and Western Europe* (p. 519-548). Springer.
- McCoy, J., Rahman, T. et Somer, M. (2018). Polarization and the global crisis of democracy: Common patterns, dynamics, and contingencies. *Annual Review of Political Science*, 21(1), 19-37. [\[consulter\]](#)

- Olsen, J. P. (2007). The institutional dynamics of the European university. Dans P. Maassen et J. P. Olsen (dir.), *University Dynamics and European Integration* (vol. 19, p. 25-54). Springer Netherlands.
- Pierson, P. et Schickler, E. (2020). Madison's constitution under stress: A developmental analysis of political polarization. *Annual Review of Political Science*, 23(1), 37-58. [\[consulter\]](#)
- Ramirez, F. O. et Meyer, J. W. (2013). Universalizing the university in a world society. Dans J. C. Shin et B. M. Kehm (dir.), *Institutionalization of World-Class University in Global Competition* (p. 257-273). Springer Netherlands.
- Rutjens, B. T., Sengupta, N., Lee, R. van der, Koningsbruggen, G. M. van, Martens, J. P., Rabelo, A. et Sutton, R. M. (2022). Science skepticism across 24 countries. *Social Psychological and Personality Science*, 13(1), 102-117. [\[consulter\]](#)
- Schofer, E. et Meyer, J. W. (2005). The worldwide expansion of higher education in the twentieth century. *American Sociological Review*, 70(6), 898-920. [\[consulter\]](#)
- Slaughter, S. et Taylor, B. J. (dir.) (2016). *Higher Education, Stratification, and Workforce Development. Competitive Advantage in Europe, the US, and Canada*. Springer.
- Thelen, K. (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 2(1), 369-404. [\[consulter\]](#)
- Tremblay, H. P. et Roy, P. (2014). *Rapport final du chantier sur la politique de financement des universités. Pour une réforme du financement des universités québécoises*. Gouvernement du Québec.
- Umbriaco, M., Maltais, M. et Lavoie, M. (2007). Le financement des universités québécoises et la question de leur gouvernance. *L'Autre Forum*, 12(1), 21-24.
- Yin, R. K. (1993). *Applications of Case Study Research. Second Edition*. Sage Publications.

Martin Maltais est professeur en financement et politiques d'éducation au campus de Lévis à l'UQAR et président de l'Acfas. Gestionnaire de proximité, il a été conseillé de quatre ministres issus de trois gouvernements différents et directeurs adjoints pour deux d'entre eux au sein du gouvernement du Québec, il a principalement eu les responsabilités de l'enseignement supérieur, de la recherche, de la science et de la technologie. Le ministre de la défense du Canada l'a nommé comme expert universitaire à la commission d'examen des collèges militaires du Canada. Auteur de plusieurs articles, rapports et communications concernant les politiques et le financement de l'éducation, de l'enseignement supérieur de la formation à distance et de la recherche scientifique, il est un acteur clé de l'élaboration des politiques d'enseignement supérieur et du numérique au Canada et est membre du comité aviseur du rapport d'investigation sur la liberté académique dans l'Union européenne.