CRC - 013M
C. P. PL 74
Loi encadrement
étudiants étrangers

UQAM UQTR UQAC UQAR UQO UQAT INRS ENAP ÉTS TÉLUQ

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC

L'Université du Québec réitère l'apport essentiel des étudiants étrangers au Québec

Mémoire de l'Université du Québec déposé dans le cadre des Consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 74, *Loi visant principalement à améliorer l'encadrement relatif aux étudiants étrangers*

Commission des relations avec les citoyens

Assemblée nationale du Québec

5 novembre 2024

Recommandation 1

Que le gouvernement ne réduise pas le nombre de personnes étudiantes internationales (PÉI) en enseignement supérieur.

Recommandation 2

Que les établissements universitaires soient exclus de l'article 5.

Recommandation 3

Que, dans l'éventualité où l'article 5 n'exclurait pas les établissements universitaires, la nécessité de consulter les universités dans le cadre de la mise en œuvre d'un scénario de répartition des PÉI soit enchâssée dans cet article.

Recommandation 4

Que la portée de tout scénario découlant de ce projet de loi exclue les cycles supérieurs (programmes de recherche et professionnels).

Recommandation 5

Qu'advenant une mesure qui réduise le nombre de PÉI, le gouvernement compense les pertes financières occasionnées par le débalancement de la politique québécoise de financement des universités adoptée au printemps 2024.

Mise en contexte

Le 10 octobre dernier, le gouvernement du Québec a déposé le projet de loi 74 « visant principalement à améliorer l'encadrement relatif aux étudiants étrangers ». Celui-ci concerne tous les ordres d'enseignement, y compris le milieu de l'enseignement supérieur. En ce qui a trait aux universités, il habilite le gouvernement à intervenir dans la détermination et la répartition du nombre de personnes étudiantes internationales (PÉI) en fonction de différents paramètres, comme la région, les établissements et les programmes d'enseignement. Si le projet de loi ne contient pas de seuil ou de cible de réduction des PÉI, il en a été question lors de la conférence de presse suivant son dépôt. Le présent mémoire s'affaire ainsi à :

- reconstituer l'historique du soutien gouvernemental en matière de recrutement de PÉI;
- montrer les bénéfices de ce soutien pour les établissements de l'Université du Québec et pour le Québec en général;
- faire ressortir des difficultés actuellement rencontrées par les établissements universitaires; et
- commenter la mise en œuvre éventuelle du projet de loi.

Un soutien gouvernemental favorisant le rattrapage

En 2018, le gouvernement du Québec adoptait une politique sur le financement des universités qui visait, entre autres, à accroître le nombre de PÉI dans les établissements universitaires. Comme le mentionnait cette politique, le gouvernement considérait devoir « attirer encore davantage d'étudiants internationaux en vue d'accroître la clientèle des établissements et de favoriser l'accroissement des capacités de recherche et d'innovation, afin de contribuer au développement socioéconomique du Québec »[1]. La mesure phare de ce plan d'attractivité passait à l'époque par une dérèglementation élargie[2]. Avant ce moment, les droits de scolarité facturés aux PÉI étaient déterminés par le ministère de l'Enseignement supérieur et chaque établissement remettait au gouvernement la quasi-totalité de ces droits afin que les revenus soient équitablement redistribués entre les universités.

En mettant fin à cette mesure, la politique adoptée en 2018 permettait aux universités de facturer le montant qu'elles considéraient comme adéquat et de conserver l'entièreté des revenus. Étant donné la proximité géographique du Québec avec les États-Unis et la capacité de payer supérieure des PÉI anglophones, cela faisait alors craindre un débalancement dans les finances des universités. C'est pourquoi la mesure était également accompagnée d'un financement de 22,8 M$ destiné aux universités francophones afin qu'elles puissent se structurer à l'international et attirer davantage de personnes étudiantes.

Cette orientation gouvernementale n'a cessé de se raffermir par la suite dans les règles budgétaires (règles régissant le financement universitaire) qui, d'année en année, proposent toujours davantage de mesures incitatives : 13 M$ visant notamment à attirer

[1] Gouvernement du Québec, *Politique québécoise de financement des universités*, 2018, p. 33.
[2] Une première dérèglementation a été instaurée en 2008. Elle visait uniquement six familles disciplinaires (administration, informatique, génie, droit, mathématique et sciences pures) au premier cycle.

des PÉI dans les différentes disciplines du génie (2021-2022), 26 M$ pour « accroître l'attraction et la rétention d'étudiants canadiens et internationaux dans les établissements et leur région » (2023-2024), 5 M$ pour « intensifier le recrutement auprès des clientèles francophones et francophiles » (2023-2024) et inclusion des PÉI qui étudient en région dans le programme des bourses Perspective (2023-2024).

À l'automne 2023, le gouvernement du Québec a également mené une réforme du Programme de l'expérience québécoise (PEQ), entre autres en modifiant son volet diplômé afin de mettre l'accent sur la maîtrise du français des PÉI. L'Université du Québec avait alors contribué aux consultations en appuyant les principales mesures de la réforme.

En partie grâce à cet important soutien du gouvernement, les universités francophones ont été en mesure de combler une part de leur retard historique. Dans les établissements de l'Université du Québec, la proportion de PÉI est passée d'environ 11 % en 2019 à 18 % en 2024. Cela tend désormais à se stabiliser si l'on considère la baisse d'un peu plus de 7 % des nouvelles inscriptions entre l'automne 2023 et l'automne 2024.

Cette croissance contrôlée du nombre de PÉI n'a toutefois pas été accompagnée d'un rééquilibre financier. La déréglementation de 2018 avait plutôt contribué à la concentration des revenus générés dans quelques universités. Entre 2019 et 2022, malgré une croissance marquée du nombre de PÉI dans toutes les universités, les trois universités anglophones du Québec ont généré 70 % des revenus totaux issus des PÉI, alors que la grande majorité (64 % en 2023) de ces personnes étudiantes se trouvent dans les établissements francophones[3].

En réaction à ceci, la nouvelle Politique québécoise de financement des universités adoptée au printemps 2024 par le ministère de l'Enseignement supérieur a rétabli une forme de redistribution des revenus générés par les PÉI entre les universités. Comme le mentionne la politique, le gouvernement espérait par le fait même « corriger le déséquilibre de financement entre les établissements universitaires » et « renforcer le rayonnement des établissements universitaires francophones en soutenant le recrutement, l'accueil et l'intégration des étudiants internationaux (…) dans ces établissements[4]. » À terme, 160 M$ seront consacrés à cette mesure. Concrètement, cela signifie que le financement des universités et leurs fonds de fonctionnement sont désormais tributaires de la présence de PÉI au Québec.

Une réduction de leur présence serait contraire aux orientations gouvernementales des dernières années et nuirait à la mise en œuvre même de la politique québécoise de financement des universités adoptée au printemps dernier, ce qui entraînerait des répercussions financières majeures pour toutes les universités au Québec.

L'apport significatif des PÉI de l'Université du Québec

Même si la dérèglementation de 2018 a accentué le déséquilibre financier, les mesures mises en place par le gouvernement par la suite et les initiatives des établissements de l'Université du Québec ont permis d'attirer un nombre grandissant de PÉI dont l'apport dépasse largement le volet financier pour les établissements.

[3] Université du Québec, *Pour une nouvelle impulsion de l'Université du Québec à la hauteur des aspirations du Québec*, 6 juin 2023, p. 11.
[4] Gouvernement du Québec, *Politique québécoise de financement des universités*, 2024, p. 9-11.

Par leur présence dans plus de 40 municipalités réparties sur l'ensemble du territoire québécois, les dix établissements de l'Université du Québec ont une véritable empreinte nationale et constituent d'importants leviers de développement socioéconomique. Les PÉI qu'ils accueillent, qu'ils soient au premier cycle ou aux cycles supérieurs, contribuent indéniablement à cet apport. En vertu du modèle intersectoriel de l'Institut de la statistique du Québec (ISQ), il est possible d'évaluer que les dépenses annuelles des PÉI inscrites à l'UQ ont produit en termes de valeur ajoutée au PIB du Québec plus de 157 M$ en 2022. Ces dépenses ont donc un véritable effet sur les entreprises et les commerces de toutes les régions ainsi que de Montréal, puisqu'elles sont principalement effectuées auprès des commerçants locaux pour l'achat de nourriture, de matériel et de vêtements. Les dépenses annuelles des PÉI de l'UQ se sont d'ailleurs traduites par la création de 1 716 emplois dans l'économie québécoise en 2022.

Par ailleurs, plus de 50 % des PÉI de l'UQ sont inscrites aux cycles supérieurs. Qu'elles soient dans des volets professionnalisants ou de recherche, celles-ci forment une main-d'œuvre très qualifiée et diversifiée. Leurs connaissances et leurs compétences favorisent les avancées scientifiques, l'innovation et la compétitivité de nos entreprises, ainsi que la performance de nos institutions publiques, à travers la mobilisation des connaissances. Ces PÉI prennent fréquemment part à des projets industriels d'envergure et sont des actrices centrales de l'opérationnalisation de la Stratégie québécoise de recherche et d'investissement en innovation 2022-2027 (SQRI2).

À ceci, il faut ajouter l'apport des PÉI de l'UQ quant à la vitalité de la langue française : 40 % de nos PÉI proviennent de l'Afrique subsaharienne, 29 % de l'Europe (dont 91 % de la France) et 22 % de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient. En droite ligne avec la mission d'accessibilité aux études universitaires en français du réseau de l'UQ, les PÉI inscrites dans nos établissements proviennent en très grande majorité des pays francophones et ont, dans 93 % des cas, le français comme langue d'usage. Leur accueil dans les établissements universitaires de l'UQ soutient ainsi en tout point le *Plan de la langue française* adopté par le gouvernement du Québec en avril dernier. Ce plan développé par le Groupe d'action pour l'avenir de la langue française mentionnait d'ailleurs « qu'attirer des étudiants internationaux francophones et francotropes s'avère une voie privilégiée pour contribuer à l'essor de la langue française ainsi qu'au développement de la société québécoise, considérant leur apport significatif pour la vitalité des communautés et des milieux, et à l'atteinte du plein développement économique du Québec[5] ».

En outre, selon une enquête (ICOPE) menée au moyen d'un sondage au moment de l'admission d'une cohorte de personnes étudiantes en 2022, 32 % des PÉI du réseau de l'UQ ont l'intention de s'installer au Québec après leurs études alors que 45 % sont indécises. Cela signifie que pour une part importante des PÉI de l'UQ, le statut d'immigrant temporaire ne constitue en fait qu'une étape transitoire vers l'obtention de la résidence et de la citoyenneté, favorisant ainsi l'immigration francophone et sa régionalisation partout sur le territoire. Ces PÉI s'intègrent donc en français à la société québécoise et contribuent indéniablement à son dynamisme ainsi qu'à sa diversité.

[5] Gouvernement du Québec, *Plan pour la langue française*, avril 2024. 14.

Un rattrapage accompagné de réels enjeux

La croissance de l'effectif international, s'il a des bénéfices collectifs indéniables, a également généré des difficultés pour lesquelles les établissements universitaires de l'UQ sont déjà en action. Au niveau strictement administratif, on constate depuis quelques années une croissance exponentielle des demandes d'admission de personnes candidates venant de l'international. Entre 2013 et 2018, les demandes sont passées de 13 218 à 26 878, soit une croissance de 103 %. En 2023, le nombre de demandes a atteint un sommet : 99 258 demandes ont été traitées par les établissements, soit une augmentation de 269 % par rapport à 2018. Si cela est entre autres causé par la plus grande reconnaissance des établissements de l'UQ à l'international, une part significative des demandes d'admission provient des agences internationales et est envoyée en bloc dans différentes universités à travers le monde. Cette réalité signifie qu'un volume important de dossiers doit être traité et s'accompagne parfois de fraudes documentaires à l'admission, ce qui ajoute un stress réel sur les équipes du registrariat des établissements.

L'Université du Québec développe actuellement une importante expertise afin d'optimiser le traitement des demandes d'admission, d'identifier les meilleures candidatures et de rejeter les dossiers frauduleux. Misant sur la collaboration et la mutualisation, les établissements s'affairent à la mise en place d'une initiative réseau visant à développer une technologie de prétraitement automatisé des demandes d'admission, à des fins d'aide à la décision. Ce projet en cours de développement devrait permettre, à terme, de fluidifier le processus d'admission afin de diminuer le temps de traitement des demandes, de réduire les délais d'admission, d'éviter les reports d'admission, d'évaluer la qualité des dossiers et d'améliorer la conversion des admissions en inscriptions.

L'UQ a également mis en place un groupe de travail et une base de connaissances sur les systèmes éducatifs de différents pays afin de soutenir l'évaluation des relevés de notes et des diplômes internationaux et de contrer la fraude documentaire. Une collaboration avec l'Agence des services frontaliers du Canada visant à partager les meilleures pratiques en matière de lutte contre les documents faux ou trompeurs est également en cours, tout comme une collaboration en ce sens est entamée avec le ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration.

Certains établissements universitaires de l'Université du Québec, confrontés à une quantité de demandes d'admission trop volumineuse pour être traitées en temps opportun et afin de prévenir les demandes d'asiles, demandent désormais un « dépôt » avant d'analyser les dossiers d'admission, ce qui entraîne une diminution du volume de demandes et assure le sérieux des personnes candidates admises. Cela dit, l'objectif fondamental de ces initiatives est d'abord et avant tout d'améliorer l'expérience étudiante et ultimement de favoriser la rétention et la réussite des personnes étudiantes.

Les établissements de l'UQ sont donc déjà actifs et prêts à collaborer avec le gouvernement afin de mettre en place des mécanismes pour faire face aux défis associés à la sélection, à l'accueil et à l'intégration des PÉI sur leurs campus. Compte tenu de l'apport significatif de ces personnes étudiantes, il serait présentement préférable de concentrer les énergies sur la résolution des difficultés pédagogiques, d'accueil et d'intégration dans les établissements universitaires plutôt que sur une répartition selon les paramètres du projet de loi 74 ou pire, sur une réduction du nombre de PÉI.

Par ailleurs, il importe de rappeler que le nombre total d'inscriptions dans les universités au Québec est essentiellement demeuré stable entre 2014 et 2024 : la croissance de l'effectif étudiant total n'a dans les faits été que d'environ 3 % au cours de la période (de 308 000 à 318 000). En effet, la conjoncture démographique a entraîné une baisse du nombre de personnes étudiantes québécoises inscrites. Cela relativise l'idée selon laquelle la présence de PÉI met actuellement une pression supplémentaire sur le marché du logement et les services à la population.

Le projet de loi 74 : un levier à utiliser avec précaution

En enseignement supérieur, le projet de loi 74 prévoit octroyer les capacités au gouvernement d'agir dans la répartition des PÉI en fonction de paramètres précis, comme les programmes, la région et l'établissement. Une intervention précise en fonction des paramètres proposés risquerait de brimer la capacité de gestion des universités et l'autonomie universitaire au sens large, notamment en ce qui a trait à la recherche et à la création ainsi qu'au développement des programmes et aux conditions auxquelles les personnes étudiantes doivent répondre pour y avoir accès. Les programmes universitaires et les expertises en recherche (que ces programmes enrichissent) se construisent sur 10, 15 ou 20 ans. Leurs développements se font en mobilisant des personnes étudiantes québécoises, mais aussi des PÉI, sans lesquels les axes de développement des universités seraient grandement réduits ou ralentis. Les choix faits par les établissements universitaires sur ces développements, c'est l'autonomie universitaire qui les permet. Cette autonomie est reconnue par la loi sur la liberté académique adoptée par le gouvernement en 2022. Or, l'article 5 du projet de loi 74 fait en sorte que des programmes et des champs de recherche pourraient voir leur développement et leur essor être assujettis aux aléas politiques éventuels, ce qui contrevient à l'autonomie universitaire et pourrait compromettre des efforts de quelques décennies.

Pourtant, c'est cette autonomie qui permet à chacun des établissements universitaires de mettre en place localement des mesures adaptées à sa réalité propre, à la réalité des régions qu'elle dessert naturellement, évitant ainsi les pièges de l'application de mesures uniformes à travers le Québec qui finalement s'avèrent localement mal adaptées et requièrent par la suite l'application d'une série de réajustements. Pour les universités accueillant de petites cohortes, par exemple, un programme qui connaît un succès une année peut se retrouver en difficulté l'année suivante, et vice-versa. Ainsi, à l'échelle d'une université donnée, il importe de pouvoir s'ajuster et se réajuster rapidement, ce que ne permet pas une gestion centralisée à l'échelle des programmes.

Par ailleurs, une répartition par programme risque de nuire au développement de certaines disciplines toutes aussi importantes à la réalisation de la mission d'enseignement, de recherche et de création des établissements universitaires. Advenant le cas où certains programmes seraient ciblés au détriment des autres, cela aurait des effets structuraux qui, à moyen et long terme, pourraient limiter le développement de l'enseignement supérieur (au premier cycle et aux cycles supérieurs) dans des domaines en demande strictement à court terme.

Si les établissements universitaires ont nécessairement un rôle à jouer afin de répondre aux besoins actuels du Québec, une des forces de l'enseignement supérieur est de former des personnes étudiantes dans un large éventail de domaines, dont certains, notamment en raison d'avancées scientifiques encore inconnues, deviendront des moteurs de développement primordiaux. Rappelons, par exemple, que l'intelligence artificielle (IA) n'était pas une priorité avant de devenir incontournable et que les bases sur lesquelles

les avancées actuelles sont rendues possibles en ce domaine étaient enseignées dans les établissements universitaires au moins depuis les années 1980-1990 dans différents programmes d'informatique et de mathématique.

Une priorisation des programmes dans les universités fait aussi craindre une possible désaffection envers les sciences humaines et sociales (SHS), qui revêtent un caractère particulièrement essentiel actuellement puisqu'elles permettent d'aiguiser notre compréhension du monde en transformation dans lequel nous vivons. Agir sur le monde implique en premier lieu d'avoir les outils pour le comprendre, ce que les SHS s'appliquent à faire et à transmettre aux personnes étudiantes. Formées dans ces domaines, ces personnes contribuent notamment à établir les normes et les fondements éthiques du déploiement de l'usage de l'IA, montrant encore une fois que les avancées technologiques prisées actuellement ne peuvent faire l'économie du regard des SHS.

Selon une logique similaire, une priorisation de certains programmes aux cycles supérieurs par le gouvernement pourrait nuire aux capacités d'innovation du Québec et à la contribution des établissements universitaires à l'avancement des connaissances. La présence de PÉI aux cycles supérieurs est en effet essentielle à la mission de recherche des universités. Les établissements de l'UQ accueillent actuellement plus de 8 000 personnes aux cycles supérieurs, ce qui représente près de 40 % de l'ensemble de notre population étudiante aux cycles supérieurs. Une partie importante de celle-ci mène des recherches scientifiques et contribue aux projets de recherche des différents laboratoires ou centres de recherche.

La capacité de recherche des établissements universitaires repose ainsi largement sur la présence des personnes étudiantes issues de l'international. Cela est d'autant plus vrai que les financements des organismes subventionnaires québécois et fédéraux imposent que les travaux de recherche des membres du corps professoral contribuent à la formation de la relève. Ainsi, souvent plus de 50 % des fonds octroyés aux chercheurs et chercheuses financent des bourses ou des salaires de personnes étudiantes à la maîtrise ou au doctorat afin de soutenir leurs contributions aux activités de recherche du laboratoire, de la chaire de recherche ou autres. D'ailleurs, il arrive que des chercheurs et chercheuses n'arrivent pas à lancer des projets de recherche en raison de la difficulté à recruter des personnes étudiantes, particulièrement en région. Le recours au bassin de personnes étudiantes de l'international devient essentiel. La priorisation de certains domaines ainsi que la réduction des PÉI aux cycles supérieurs auraient ainsi pour résultat concret de nuire à la capacité du Québec de tirer son épingle du jeu dans une économie fortement dépendante des avancées scientifiques et technologiques.

Mis à part la répartition en fonction des programmes, le projet de loi prévoit aussi une potentielle répartition des PÉI en fonction des régions. Cela a d'ailleurs été évoqué lors de la conférence de presse suivant le dépôt du projet de loi, notamment en faisant le lien avec la vitalité du français dans la région métropolitaine. Comme mentionné précédemment, il va sans dire qu'à Montréal comme partout sur le territoire, les établissements de l'Université du Québec sont des vecteurs d'intégration en français et qu'ils contribuent par leurs enseignements à former la prochaine génération de scientifiques, d'artistes et de professionnels du Québec qui feront vivre la langue française.

En fonction des différents éléments évoqués dans ce mémoire, l'Université du Québec considère que les paramètres proposés dans le projet de loi 74 et une éventuelle réduction des PÉI pourraient entraîner des conséquences négatives majeures sur toutes les régions

du Québec ainsi que sur les universités mêmes. Les établissements universitaires devraient donc être exclus de l'article 5 du projet de loi. Le cas échéant, tout scénario de répartition des PÉI qui pourrait être mis en place à la suite de l'adoption du projet de loi 74 devrait au minimum inclure une consultation préalable du ministre de l'Enseignement supérieur auprès des établissements universitaires. Advenant le maintien des universités dans l'article 5, celui-ci devrait inclure cette garantie de consultation qui viserait à définir les paramètres de répartition et à minimiser les répercussions négatives en collaboration avec les universités.

Pour nous joindre :
presidence@uquebec.ca

UQAM UQTR UQAC UQAR UQO UQAT INRS ENAP ÉTS TÉLUQ

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC

uquebec.ca