



F A É C U M

FINANCEMENT DES UNIVERSITÉS

MÉMOIRE PRÉSENTÉ DANS LE CADRE DE LA RÉVISION DE LA
POLITIQUE QUÉBÉCOISE DE FINANCEMENT DES UNIVERSITÉS

Rédaction :

François Allard, conseiller politique

Révision :

Alecsandre Sauvé-Lacoursière, secrétaire général

Méganne Joyal, coordonnatrice aux affaires externes

Le contenu de ce document ne représente pas nécessairement le point de vue des auteurs.

FAÉCUM

3200, rue Jean-Brillant, local B-1265

Montréal, QC, H3T 1N8

Tél. 514 343-5947 ♦ Fax. 514 343-7690

www.faecum.qc.ca

info@faecum.qc.ca

Depuis 1976, la Fédération des associations étudiantes du campus de l'Université de Montréal (FAÉCUM) représente, par l'intermédiaire de 85 associations étudiantes, 40 000 personnes étudiantes de l'Université de Montréal. Elle a pour mission la défense des droits et intérêts de ses membres dans les sphères universitaire et sociale. Elle vise aussi, par l'entremise de ses services et de ses différentes activités socioculturelles, à améliorer le passage de la population étudiante à l'Université de Montréal. La FAÉCUM est la plus importante association étudiante de campus au Québec.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
1. DROITS DE SCOLARITÉ	6
2. FINANCEMENT AUX INTRANTS	8
3. FINANCEMENT À LA PERFORMANCE	10
4. SOUTIEN À L'INTÉGRATION DES PERSONNES ÉTUDIANTES EN SITUATION DE HANDICAP (PÉSH)	13
5. SOUTIEN AUX MEMBRES DES COMMUNAUTÉS AUTOCHTONES	16
6. COMMUNAUTÉ ÉTUDIANTE INTERNATIONALE	18
CONCLUSION	21
RAPPEL DES RECOMMANDATIONS	22
BIBLIOGRAPHIE	24

LISTE DES SIGLES ET DES ACRONYMES

EETP	Étudiants [et étudiantes] en équivalence temps plein
FAÉCUM	Fédération des associations étudiantes du campus de l'Université de Montréal
IRIS	Institut de recherche et d'informations socioéconomiques
GREPA	Groupe de recherche en économie publique appliquée
PÉSH	Personne étudiante en situation de handicap
UQ	Université du Québec
UQAC	Université du Québec à Chicoutimi
UQAM	Université du Québec à Montréal
UQAR	Université du Québec à Rimouski
UQAT	Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue

INTRODUCTION

Ce mémoire présente les recommandations que la communauté étudiante de l'Université de Montréal désire porter au ministère de l'Enseignement supérieur dans le cadre de la révision de la politique québécoise de financement des universités. Les demandes qui suivront visent à étendre l'accès à l'enseignement universitaire au plus grand nombre de québécois et de québécoises. À cette fin, des recommandations concernant la formule de financement actuelle et d'autres visant à réduire le coût des droits de scolarité seront d'emblée présentées. Par la suite, des demandes concernant le financement des services offerts à des communautés spécifiques seront détaillées.

1. DROITS DE SCOLARITÉ

L'année 2023 marque le dixième anniversaire du sommet de l'éducation de 2013. Cet événement a eu un effet important et immédiat sur le coût de l'éducation universitaire au Québec puisque c'est à ce moment que la décision a été prise d'indexer le prix des droits de scolarité selon la dernière variation connue du revenu disponible des ménages.¹ Cette indexation a deux conséquences.

Elle conduit tout d'abord la communauté étudiante à consacrer une part toujours plus importante de son budget au paiement des droits de scolarité, puisque le revenu des ménages augmente légèrement plus rapidement que le prix des biens de consommation. En effet, entre 2012 et 2022, le taux d'inflation annuel moyen se situe à 2,03 %², alors que le revenu des ménages, lui, a augmenté en moyenne de 2,55 %³ par année.

L'arrimage du prix des droits de scolarité au revenu des ménages a également eu pour conséquence d'accroître significativement la contribution étudiante au budget des universités. Le problème est que le prix des droits de scolarité augmente aujourd'hui à un rythme plus rapide que celui des investissements publics dans les universités du Québec. Le coût des droits de scolarité était effectivement 29 % plus élevé en 2022 qu'en 2012⁴. Cela explique pourquoi, sur la même période, la part des revenus totaux des universités provenant des droits de scolarité est passée de 10,91 % à 13,39 % alors qu'elle était essentiellement stable lors des 10 années précédentes^{5/6}.

Dans ce contexte, la Fédération recommande au ministère de profiter du renouvellement de la politique québécoise de financement des universités pour réduire fortement la contribution étudiante au financement des universités et d'accroître du même coup l'accessibilité aux études.

Recommandation 1

Que la politique de financement des universités diminue fortement le coût des droits de scolarité.

¹ Québec. Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie. Direction de la programmation budgétaire et du financement, *Règles budgétaire et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec : Année universitaire 2013-2014* (Québec : Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie : 2014). p. 38.

² Pourcentage calculé à partir de données puisées à : Statistique Canada. Tableau 37-10-0026-01 Revenus des universités selon le type de revenus et le type de fonds (en dollars canadiens courants) (x 1 000), <https://doi.org/10.25318/3710002601-fra>.

³ Pourcentage calculé à partir des données puisées dans : Québec. Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport. Direction de la programmation budgétaire et du financement, *Règles budgétaire et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec : Année universitaire 2011-2012* (Québec : Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, 2011). p. 33 Et Québec. Ministère de l'Enseignement supérieur. Direction de la programmation budgétaire et du financement, *Règles budgétaire et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec : Année universitaire 2022-2023* (Québec : Ministère de l'Enseignement supérieur, 2022). P. 126.

⁴ Pourcentage calculé à partir de données puisées dans : Québec. Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport. *Op. cit.*, p. 33 et Québec. Ministère de l'Enseignement supérieur. *Op. cit.*, p. 126.

⁵ Statistique Canada. Droits de scolarité et frais supplémentaires obligatoires des étudiants canadiens selon le niveau d'études, (Tableau 37-10-0121-01; consultée le 7 octobre 2021), <https://doi.org/10.25318/3710012101-fra>.

⁶ Les données fournies ne concernent que les droits de scolarité. Il est toutefois important de mentionner que d'autres éléments, tels que les frais institutionnels obligatoires, participent à l'augmentation de la facture étudiante.

Recommandation 2

Que la politique de financement des universités augmente le financement public des universités afin de limiter à 10 % la contribution étudiante au budget des universités.

2. FINANCEMENT AUX INTRANTS

Depuis l'an 2000, la formule de financement des universités arrime l'essentiel du financement reçue par chaque établissement au nombre d'étudiants et d'étudiantes en équivalence temps plein (EETP)^{7/8}. Il s'agit alors d'un mode de financement aux « intrants » : chaque établissement reçoit du ministère une subvention de base multipliée par son effectif étudiant d'il y a deux ans⁹. La part des subventions de bases destinées à financer les activités d'enseignement est en outre pondérée selon les coûts de formation de chaque programme d'étude, en fonction d'une grille établie par le ministère qui regroupe 13 familles disciplinaires.

Ce mode de financement possède d'importants avantages pour la communauté étudiante. Il incite tout d'abord les universités à améliorer l'accessibilité de leurs établissements, puisqu'une hausse des inscriptions a pour effet d'accroître leur financement. De plus, une formule de financement aux intrants tient davantage compte de l'évolution des coûts de formation dans les subventions qui sont versées aux établissements, ce qui constitue un avantage marqué pour les universités. La formule est en outre compatible avec une certaine conception de la liberté académique, puisqu'elle n'incite pas les administrations à favoriser une discipline plutôt qu'une autre, tant que la grille de pondération qu'elle utilise reflète adéquatement les coûts de formation réels des différentes disciplines. Ce dernier critère est particulièrement important, car les universités pourraient être incitées à revoir à la baisse les dépenses associées à certains programmes s'il y avait une évaluation incorrecte des coûts de formation dans la grille. À titre d'exemple, une division par deux du facteur de pondération associé aux programmes de génie et informatique réduirait de moitié les subventions que reçoit l'Université de Montréal pour ces programmes d'études. Une telle décision enverrait donc à l'établissement le signal que les dépenses associées à ce programme doivent elles aussi être réduites de moitié pour éviter les déficits. À la lumière de cet exemple, une évaluation juste des coûts de formation par la grille de pondération s'avère d'une importance capitale.

Dans le cadre de la révision de la politique québécoise de financement des universités, la Fédération encourage donc le ministère à conserver les principes généraux sur lesquels la politique de 2000 fût fondée. Elle l'incite du même coup à faire preuve de prudence dans les réformes qu'elle désire mettre en place. La formule doit demeurer « neutre » tant du point de vue des établissements que de celui de la communauté étudiante. Le mode de financement des différents programmes ne doit pas inciter les administrations à réduire le financement d'une famille d'étude au détriment d'une autre. Il ne doit pas non plus communiquer d'incitatif financier favorisant une discipline précise aux personnes étudiantes.

⁷ L'acronyme utilisé par le ministère, EETP, signifie *Étudiant en équivalence temps plein pondéré*. Il n'est pas épïcène. Dans le cadre de cette note, l'acronyme EETP inclue également les étudiantes. Il signifie alors *Étudiante et étudiant en équivalence temps plein pondéré*.

⁸ Québec. Ministère de l'Éducation, *Politique Québécoise de financement des universités* (Québec, Ministère de l'Éducation, 2000), p. 13.

⁹ Le délai de trois ans est dû au fait que les données sur l'effectif étudiant prennent trois ans à être compilés et publiés par le ministère.

Recommandation 3

Que la politique de financement des universités utilise une formule de financement aux intrants.

Recommandation 4

Que la grille de pondération des familles disciplinaires de la politique de financement des universités reflète adéquatement les coûts de formation des différents programmes d'études.

3. FINANCEMENT À LA PERFORMANCE

Un financement à la performance établit le financement des universités sur la base des extrants de la production universitaire. À l'heure actuelle, ce mode de financement existe sous deux cas de figure. Le premier est identifié dans la documentation spécialisée comme « financement aux extrants ». Il correspond aux formules de financement qui calculent les subventions reçues en fonction des extrants de la production universitaire¹⁰. Ceux-ci peuvent être de plusieurs types : les diplômes émis, le taux de placement des personnes diplômées, le nombre de cours réussis, etc. Le second correspond au « financement conditionnel ». Ce mode de financement rend les subventions obtenues par les universités conditionnelles à l'atteinte de cibles de performance établies par l'État¹¹. Tout comme le financement aux extrants, ces cibles peuvent référer à plusieurs champs de l'activité universitaire.

La Fédération désire mettre en garde le ministère des effets nocifs que peut avoir ce mode de financement sur l'accessibilité aux études supérieures. Elle partage à cet effet les analyses du Groupe de recherche en économie publique appliquée (GREPA) sur ce mode de financement. La Fédération se rallie aux critiques formulées à l'endroit de ce mode de financement dans le rapport *Évaluation comparative du financement des universités*, publié en 2022. Aux fins de ce mémoire, deux de ces critiques méritent d'être réitérées.

La première est que le financement à la performance communique aux universités des incitatifs à resserrer les critères d'admission de ses programmes, puisqu'elles ont avantage à réduire le risque d'avoir à assumer des coûts pour des activités pour lesquelles elles ne recevront pas de subvention. En effet, ce type de financement accroît, pour l'établissement, le risque associé à l'admission d'une personne étudiante dont différents facteurs rend plus incertaine une diplomation future. Chaque personne qui échoue à obtenir un diplôme à la conclusion de son parcours scolaire représente alors un coût pour lequel l'université n'est pas compensée. L'université a donc avantage à filtrer, dès l'admission, les personnes étudiantes susceptibles de se retrouver dans cette situation.

En comparaison avec le financement aux intrants, le financement aux extrants se traduit par un transfert de risque aux établissements universitaires. Une activité qui requiert des coûts sans nécessairement se traduire par un extrant mesuré se fera intégralement aux frais de l'établissement.¹²

Le rapport de recherche du GREPA souligne également que ce resserrement des critères d'admission affecte généralement les clientèles qui sont déjà sous-représentées, et ce, de deux manières différentes. Tout d'abord, le resserrement des critères d'admission affecte négativement le financement des établissements qui desservent les populations sous-représentées en milieu d'enseignement supérieur. Cela

¹⁰ Groupe de recherche en économie publique appliquée. *Évaluation comparative du financement des universités : Étude de cas : Colombie-Britannique, Danemark Royaume-Uni et certains établissements américains*. Montréal : 2022. p. 6

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*, p. 17.

se produit parce que les populations marginalisées sont prédisposées à moins bien performer à l'université que les populations issues des milieux plus privilégiés¹³. Les établissements établis dans les milieux moins privilégiés sont donc pénalisés au niveau de leur financement. Il appert ensuite que le financement à la performance pénalise aussi directement les personnes étudiantes défavorisées puisqu'il incite les universités à resserrer les critères d'admission de ses programmes. Un plus grand contingentement des programmes devient effectivement avantageux puisqu'il réduit le risque financier associé à l'admission d'une personne qui n'atteindra jamais la diplomation¹⁴. Sous cet aspect, le financement à la performance réduit donc l'accessibilité aux études supérieures.

La dernière critique du GREPA relève davantage de l'efficacité de ce mode de financement que de ces effets sur l'accessibilité. En effet, le rapport souligne qu'il peut être difficile pour les administrations universitaires d'influencer significativement les extrants émanant de leurs activités. La raison étant que la production universitaire varie en fonction de plusieurs facteurs sur lesquels les universités ont très peu, voire aucun contrôle¹⁵. Le taux de diplomation, par exemple, est fortement lié à l'évolution du taux de chômage : une baisse du taux de chômage incite les personnes étudiantes à délaisser les études pour retourner sur le marché du travail¹⁶. Le taux de réussite des cours peut, quant à lui, varier en fonction des politiques mises en place par les gouvernements au niveau collégial et au secondaire.

À cet égard, l'exemple paradigmatique identifié par les chercheurs et chercheuses du GREPA est celui de l'Ontario, dont la formule de financement se base sur plusieurs indicateurs de nature économique. En plus du taux de diplomation, la formule ontarienne établit le financement des établissements en fonction d'indicateurs tels que le revenu d'emploi post-diplomation, le taux d'emploi dans un domaine connexe à la discipline d'étude des personnes diplômées ou « l'impact économique de l'université »¹⁷¹⁸. Les personnes autrices du rapport soulignent que ce choix du législateur ontarien pose des risques pour les établissements puisque « les indicateurs connectés au marché viennent avec des fluctuations qui ne dépendent pas de l'activité universitaire, exposant les établissements à des pénalités ou à des succès tributaires de facteurs où ils ont peu d'influence »¹⁹. En d'autres termes, la formule ontarienne échoue son objectif d'améliorer les indicateurs sur lesquels elle arrime le financement des établissements, puisque les décisions prises par les administrations universitaires n'influent que très partiellement leurs variations. Conséquemment, en plus de restreindre l'accès aux études, la formule ontarienne de financement à la performance expose le financement des universités à des risques qu'elles ne peuvent prévenir.

¹³ *Ibid.*, p. 115.

¹⁴ *Ibid.*, p. 114.

¹⁵ *Ibid.*, p. 169.

¹⁶ *Ibid.*, p. 227.

¹⁷ La documentation disponible sur la formule ontarienne n'explique pas exactement ce que cet indice est sensé mesurer.

¹⁸ *Ibid.*, p. 76.

¹⁹ *Ibid.*, p. 169.

Étant donné les risques que pose le financement aux extrants pour l'accessibilité aux études et la pérennité du financement public octroyé aux universités québécoises, la Fédération recommande au ministère de s'abstenir d'utiliser ce type de formule pour le calcul des subventions accordées à ces dernières.

Recommandation 5

Que la formule de financement des universités n'utilise pas de composantes basées sur la performance.

4. SOUTIEN À L'INTÉGRATION DES PERSONNES ÉTUDIANTES EN SITUATION DE HANDICAP (PÉSH)

L'enjeu principal que présente le financement des services destinés aux PÉSH vient du fait que le nombre de personnes ayant déclaré à leur institution vivre une situation de handicap a augmenté de façon exponentielle depuis l'an 2000. La première cause de cette croissance est l'augmentation fulgurante du nombre de personnes étudiantes déclarant avoir un diagnostic de trouble d'apprentissage²⁰. De 813 en 2005-2006²¹, elles étaient 9 697 en 2015²². L'analyse des données budgétaires du ministère relève que le financement des services qui leur sont destinés n'a toutefois pas évolué au même rythme. Si, en 2014-2015, une révision du mode de financement a tout de même permis d'augmenter significativement les sommes destinées aux services prévues pour cette population, l'évolution des subventions octroyées depuis n'a malheureusement pas suivi le rythme de croissance de l'effectif des PÉSH dans les universités.

L'année 2014-2015 marque effectivement un tournant important pour le financement des services offerts par les universités au PÉSH. Un financement supplémentaire de 7,5 M\$ fût à cette époque accordé aux universités afin qu'elles bonifient leurs services visant à accroître la réussite des PÉSH déclarant avoir « un trouble d'apprentissage, un trouble [de santé] mentale ou un trouble du déficit de l'attention »²³. Le budget total prévu pour cette enveloppe atteint alors 9,3 M\$. Ces 7,5 M\$ supplémentaires bénéficient en outre d'une nouvelle formule de distribution. Un montant de base inconditionnel de 100 000\$ a été prévu pour chaque établissement, puis 40 % de la somme restante est distribuée au prorata de l'effectif brut total tandis que le reste, soit 60 %, est distribué au prorata de l'effectif brut des personnes étudiantes en situation de handicap²⁴. Le montant restant, soit 1,8 M\$, fût consacré au financement des services spécialisés, selon le mode d'attribution « par projet ».

La réforme de 2014-2015 a eu pour conséquence d'accroître significativement les sommes distribuées aux universités pour la distribution des services prévus pour l'ensemble des situations de handicap. Rappelons

²⁰ Association québécoise interuniversitaire des conseillers aux étudiants en situation de handicap. *Statistiques concernant les étudiants en situation de handicap dans les universités québécoises 2015-2016*. Montréal : 2016. p. 86.

²¹ Association Québécoise inter-universitaire des conseillers aux étudiants ayant des besoins spéciaux. *Statistiques concernant les étudiants ayant des besoins spéciaux dans les universités québécoises 2009-2010*. Montréal : 2010. p. 85.

²² Association québécoise interuniversitaire des conseillers aux étudiants en situation de handicap. *Statistiques concernant les étudiants en situation de handicap dans les universités québécoises 2015-2016*. Montréal : 2016. p. 86.

²³ Québec. Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science. Direction de la programmation budgétaire et du financement, *Règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec : Année universitaire 2014-2015* (Québec : Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science, 2014). p. 12

²⁴ Québec. Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science. Direction de la programmation budgétaire et du financement, *Règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec : Année universitaire 2015-2016* (Québec : Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science : 2015). p. 23.

que l'enveloppe totale, en 2013-2014, était 1,7 M\$²⁵. Les 9,3M\$ en 2014-2015²⁶ accordés en 2014-2015 représentent donc une augmentation de près de 550 % du budget octroyé. De 2014-2015 à aujourd'hui, ces budgets ont poursuivi leur augmentation. L'enveloppe totale dépasse maintenant 15 M\$²⁷. De ce nombre, 13,9 M\$ sont réservés pour le financement des services visant les troubles des fonctions cognitives et mentales, 2,1 M\$ pour les handicaps moteurs et sensoriels²⁸.

En dépit du rythme soutenu des investissements réalisés ces dernières années pour ces services, la Fédération constate une déconnexion entre l'évolution des budgets et celle du nombre de personnes en situation de handicap étudiant dans les universités québécoises. Entre 2013-2014 et 2020-2021, la dernière année pour laquelle les effectifs de PÉSH sont connus, le nombre de personnes en situation de handicap fréquentant les universités a augmenté de 211 %²⁹ alors que les budgets alloués pour financer leurs services n'ont progressé que de 62 %³⁰. La part du budget prévu pour les « services spécialisés », quant à elle, n'a augmenté que de 23 %³¹ sur la même période alors que le nombre de personnes étudiantes déclarant avoir un handicap physique ou sensoriel est passé de 2 239 à 5 979³², soit un accroissement de 62 %.

Dans la mesure où le nombre de PÉSH inscrites dans les universités du Québec continuera vraisemblablement à augmenter à un rythme soutenu, la Fédération recommande au ministère de profiter de la révision de la politique de financement des universités pour accélérer le rythme des investissements destinés à cette population étudiante.

Recommandation 6

²⁵ Québec. Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie. Direction de la programmation budgétaire et du financement, *Règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec : Année universitaire 2013-2014* (Québec : Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie : 2014). p. 66.

²⁶ Québec. Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science. Direction de la programmation budgétaire et du financement, *Règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec : Année universitaire 2014-2015* (Québec : Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science, 2014). p. 53.

²⁷ Québec. Ministère de l'Enseignement supérieur. *Op. cit.*, p. 166.

²⁸ *Ibid.*, p. 57.

²⁹ Donnée tirée de l'Association québécoise interuniversitaire des conseillers aux étudiants en situation de handicap. *Statistiques concernant les étudiants en situation de handicap dans les universités québécoises : 2020-2021*. Montréal : 2021. p. 23. Et *Ibid.*, *Statistiques concernant les étudiants en situation de handicap dans les universités québécoises 2015-2016*. Montréal : 2016. p. 86.

³⁰ Données tirées de : Québec. Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science. *Op. cit.*, p. 53. et Québec. Ministère de l'Enseignement supérieur. Direction de la programmation budgétaire et du financement, *Règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec* (Québec : Ministère de l'Enseignement supérieur, 2020). p. 125.

³¹ *Ibid.*

³² Donnée tirée de l'Association québécoise interuniversitaire des conseillers aux étudiants en situation de handicap. *Op. cit.*, p. 23. Et *Ibid.*, *Statistiques concernant les étudiants en situation de handicap dans les universités québécoises 2015-2016*. Montréal : 2016. p. 86.

Que la politique de financement des universités arrime le financement de l'enveloppe destinée au soutien et à l'intégration des personnes en situation de handicap à l'évolution réelle de l'effectif de cette population étudiante dans les universités québécoises.

5. SOUTIEN AUX MEMBRES DES COMMUNAUTÉS AUTOCHTONES

La dernière réforme d'importance du mode de financement des services de soutien aux membres des communautés autochtones remonte à 2018-2019. Le montant de l'enveloppe mise à la disposition des universités pour financer leurs services de soutien aux membres des communautés autochtones a en effet connu cette année-là un bond important. Le financement est passé de 793,5 k\$ à 3,3 M\$³³. Comme c'était le cas auparavant, les universités pouvaient bénéficier de ces sommes par le biais de demandes de financement pour des projets. En plus de celles déjà financées, soit l'adaptation et l'offre « des programmes d'études dans les secteurs que les communautés jugent prioritaires », « l'assistance particulière » et la « revalorisation des cultures autochtones »³⁴, trois nouvelles activités pouvaient dorénavant obtenir du financement : le démarrage de « petites cohortes [...] dans les communautés autochtones », des aides financières « pour l'organisation et la réalisation de stage en enseignement en milieu autochtone » et des « projets particuliers [...] qui ne peuvent être soutenus dans le cadre des autres volets de la présente règle budgétaire »³⁵. Encore aujourd'hui, l'octroi de ces sommes aux établissements fonctionne par appel de projet.

La difficulté principale que pose l'évaluation de l'efficacité du mode de financement des services destinés aux membres des communautés autochtones dans les universités est qu'aucun dénombrement systématique de leur présence dans les établissements de la province n'est réalisé sur une base annuelle. Les données les plus récentes datent de 2019 et ne concernent que le réseau de l'Université du Québec (UQ). Selon l'enquête menée par le réseau, les personnes autochtones comptaient alors pour 1,3 % de la population étudiante du réseau alors qu'elles représentent 2,3 % de la population québécoise³⁶. Tout indique qu'en dépit de l'augmentation rapide des budgets, les personnes autochtones demeurent sévèrement sous-représentées puisque leur présence dans les universités est de 43 % inférieur à celle dans la population générale. Dans ce contexte, il est essentiel que le ministère effectue un meilleur suivi du nombre de personnes autochtones fréquentant les universités afin qu'il puisse orienter son financement vers les mesures qui accroissent le plus efficacement leur représentation dans les établissements d'enseignement supérieur.

³³ Québec. Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur. Direction générale de la programmation et de l'équipement, *Règles budgétaire et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec : Année universitaire 2017-2018*, Règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec : Année universitaire 2018-2019 (Québec : Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, 2018). p. 82.

³⁴ Québec. Ministère de l'Éducation. Direction générale de la programmation et de l'équipement, *Règles budgétaire et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec pour l'année universitaire 2001-2002* (Québec : Ministère de l'Éducation, 2001). p. 15

³⁵ *Ibid.*, p. 25.

³⁶ Université du Québec. Direction de la recherche institutionnelle, *À la recherche des étudiants des Premiers Peuples : Une analyse ICOPE*. Montréal : 2019. p. 3.

Recommandation 7

Que le ministère de l'Enseignement supérieur recense annuellement le nombre de personnes autochtones fréquentant les universités et qu'il rende publiques les données recueillies.

Un second problème de la formule actuelle est qu'elle ne communique aux universités aucun incitatif visant à accroître le nombre de personnes autochtones parmi l'effectif étudiant. En effet, le financement qu'elles obtiennent pour les projets qu'elles mettent en œuvre n'est pas modulé en fonction de l'effectif des personnes autochtones qui fréquentent les établissements. En d'autres termes, les établissements ne sont pas systématiquement récompensés pour avoir mis en place des mesures et des programmes qui accroissent efficacement le nombre de personnes étudiantes autochtones parmi leur population. À cet effet, le passage à une formule de financement qui tient compte des variations d'effectif – comme celle utilisée pour financer les services destinés aux PÉSH – serait susceptible d'encourager davantage les universités à accroître la présence des personnes autochtones parmi le corps étudiant.

Recommandation 8

Qu'une part des montants octroyés aux établissements pour le financement des services de soutien aux communautés autochtones soit modulée en fonction des variations d'effectif de cette population.

6. COMMUNAUTÉ ÉTUDIANTE INTERNATIONALE

L'une des mesures les plus marquantes de la *Politique québécoise de financement des universités* de 2018 est la déréglementation intégrale des frais de scolarité de la communauté étudiante internationale. Cette déréglementation s'inscrivait alors dans une stratégie plus large visant, d'une part, à accroître la part du financement des universités provenant de cette communauté étudiante, d'autre part, à diminuer celle provenant de l'État québécois. Ce double objectif était, d'ailleurs, admis par le ministère lui-même³⁷ :

*La déréglementation proposée dans le cadre de la politique permettra d'augmenter les revenus provenant des droits de scolarité des étudiants internationaux pour le réseau universitaire, tout en diminuant les coûts assumés par l'État*³⁸.

La réforme comportait deux principaux volets. En premier lieu, elle généralise à l'ensemble des programmes universitaires la déréglementation des frais exigés à la communauté étudiante internationale qui avait été entamée en 2008. Le gouvernement avait alors procédé à une déréglementation partielle de ces frais en permettant aux universités de fixer elles-mêmes le prix exigé pour l'inscription aux programmes de génie, de mathématiques, de sciences pures, de droit et d'administration³⁹. Cette première déréglementation peut être comprise comme un prélude à celle de 2018. En effet, du propre aveu du ministère, la « déréglementation pour [ces] six familles disciplinaires permettrait d'évaluer les impacts d'une déréglementation dans le réseau universitaire québécois et d'évaluer l'opportunité d'élargir la déréglementation à d'autres familles disciplinaires et à d'autres cycles »⁴⁰.

En second lieu, la *Politique québécoise de financement des universités* de 2018 abolit le mécanisme de redistribution des sommes provenant des frais forfaitaires payés par la communauté étudiante internationale⁴¹. Même avant la déréglementation de 2018, les frais exigés à cette dernière étaient significativement supérieurs à ceux payés par la communauté étudiante québécoise. Les frais variaient, selon les programmes, entre 450\$ et 550\$ par crédit universitaire⁴², ce qui est nettement plus élevé que les 72\$⁴³ par crédit exigé à la population étudiante québécoise. Alors qu'avant 2018, le ministère redistribuait entre les établissements les montants forfaitaires payés par la communauté internationale, désormais, chaque université peut conserver l'ensemble des sommes excédentaires qu'elle reçoit des personnes étudiantes internationales inscrites à ses programmes d'étude.

³⁷ Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études, *Les droits de scolarité supplémentaires des étudiants étrangers : vers une déréglementation partielle*. Québec : 2008. p. 7.

³⁸ Québec. Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, *Op. cit.* p. 36.

³⁹ *Ibid.* p. 35.

⁴⁰ Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études, *Op. cit.* p. 33.

⁴¹ Québec. Ministère de l'éducation et de l'Enseignement supérieur, *Op. cit.* p. 36.

⁴² Québec. Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur. Direction générale de la programmation et de l'équipement, *Règles budgétaire et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec : Année universitaire 2017-2018* (Québec : Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, 2017). p. 46.

⁴³ *Ibid.*, p. 42.

L'entrée en vigueur de cette politique marque alors un changement de paradigme pour le financement des universités au Québec. Elle annonce le début d'une stratégie qui place le recrutement de la communauté étudiante internationale comme l'un des principaux leviers de financement de l'enseignement supérieur au Québec⁴⁴. En effet, la déréglementation de 2018 a eu pour conséquence d'augmenter considérablement les revenus engendrés par les inscriptions de personnes issues de la communauté internationale comparativement à ceux provenant des personnes québécoises. Il faut signaler qu'avant 2018, les montants exigés sur une base annuelle à la communauté internationale pour l'inscription à un programme de baccalauréat correspondaient approximativement à la somme des droits de scolarité et des subventions normées par EETP reçus par les établissements pour les inscriptions de personnes originaires du Québec, soit 17 000\$⁴⁵ en moyenne. Les droits exigés annuellement aux personnes issues de la communauté internationale sont aujourd'hui significativement supérieurs. Ils dépassent 27 000\$ pour un baccalauréat à l'Université de Montréal⁴⁶, varient entre 19 000 et 56 000\$ à McGill⁴⁷ et se situent entre 19 000 et 25 000\$ à l'UQAM⁴⁸.

En abolissant le mécanisme de redistribution qui existait dans l'ancienne politique, la réforme de 2018 incite les universités québécoises à entrer en compétition pour le recrutement de personnes étudiantes à l'international. Le problème est que toutes les universités ne sont pas sur un pied d'égalité dans cette course. Pour des raisons évidentes, les universités des grandes villes ainsi que celles de langue anglaise possèdent une longueur d'avance sur les autres universités.⁴⁹ Les données recueillies par le réseau des Universités du Québec dans le cadre de la présente consultation illustrent bien cet enjeu. À elle seule, en 2021, l'Université McGill a amassé plus de 165 M\$ en droits de scolarité payés par des membres de la communauté internationale alors que les 13 établissements francophones de la province se sont partagé 119M\$.⁵⁰

La réforme de 2018 introduit donc des problèmes d'équité entre les établissements de la province. La population étudiante internationale, quant à elle, apparaît comme la grande perdante de cette réforme.

⁴⁴ Lesage, Samuel-Élie et Guillaume Hébert. 2018. « La déréglementation des frais de scolarité : à la conquête du marché des étudiants internationaux ». *Institut de recherche et d'information socioéconomique*. Montréal. p. 8-9.

⁴⁵ St-Amant, Pier-André et Laurence Vallée, Lucie Raymond-Brousseau et Matis Allali, *Démystifier la formule de financement des universités : Compréhension des effets et des intérêts pour les institutions en enseignement supérieur* (Montréal : presses de l'Université du Québec, 2022), p. 75. et Québec. Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur. Direction générale de la programmation et de l'équipement, *Règles budgétaire et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec : Année universitaire 2017-2018*, Règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec : Année universitaire 2017-2018 (Québec : Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, 2018). p. 1.

⁴⁶ Université de Montréal, « Coût des études », 14 juin 2023, <https://registraire.umontreal.ca/droits-de-scolarite/couts-des-etudes/#c134032>.

⁴⁷ Université McGill, « Calculateur de coûts », 7 octobre 2022, <https://www.mcgill.ca/undergraduate-admissions/fr/calculateur-de-couts>.

⁴⁸ Université du Québec à Montréal, « Coûts des études, bourses et soutien financier », 7 octobre 2022, <https://etudier.uqam.ca/cout-bourses>.

⁴⁹ Lesage, Samuel-Élie et Guillaume Hébert. *Op. cit.*, p. 1.

⁵⁰ Université du Québec, Pour une nouvelle impulsion de l'Université du Québec à la hauteur des aspirations du Québec. Montréal : 2023. p. 13.

Celle-ci doit, depuis 2018, composer avec une hausse importante des coûts exigés pour étudier dans les universités québécoises.

Il convient alors de s'interroger quant aux choix des moyens mis en place pour réaliser l'objectif avoué de la réforme, soit d'améliorer la « compétitivité » des universités québécoises sur la scène internationale⁵¹. L'importante hausse des frais de scolarité de la communauté étudiante internationale entraînée par la réforme n'a certainement pas amélioré l'accessibilité des institutions québécoises d'un point de vue financier. En outre, en l'absence de mécanisme de redistribution des sommes engrangées, il est difficile de conclure que cette nouvelle manne a amélioré significativement la qualité de l'enseignement offerte dans les universités québécoises.

Afin d'améliorer l'accès des universités québécoises à la communauté étudiante internationale et de rendre plus équitable la distribution des frais payés par cette population, la Fédération recommande au ministère de profiter du renouvellement de la politique de financement des universités pour resserrer la réglementation régissant le prix des droits de scolarité exigés à cette dernière.

Recommandation 9

Que la politique de financement des universités annule la déréglementation des frais de scolarité de la communauté étudiante internationale de 2018.

Recommandation 10

Que les montants excédentaires payés par la population étudiante internationale soient redistribués équitablement entre toutes les universités québécoises.

⁵¹ Québec. Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, *Op. cit.*, p. 33.

CONCLUSION

La Fédération presse le gouvernement de tenir compte des recommandations contenues dans cette note lorsqu'il entamera les travaux préalables au renouvellement de la politique de financement des universités. Alors que la hausse rapide du coût de la vie affecte durement la communauté étudiante du Québec, il est essentiel que le gouvernement profite du renouvellement de cette politique pour améliorer l'accès aux universités québécoises et les services qui y sont offerts.

La Fédération désire en outre réitérer sa mise en garde concernant les formules de financement « aux extrants ». L'accroissement de la présence des communautés marginalisées dans les établissements universitaires requiert impérativement un maintien d'une formule de financement aux intrants.

La Fédération espère que le gouvernement saura prendre la mesure du sérieux des enjeux soulevés dans ce mémoire et qu'il saura proposer des solutions qui permettent une amélioration réelle et significative de la condition étudiante.

RAPPEL DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Que la politique de financement des universités diminue fortement le coût des droits de scolarité.

Recommandation 2

Que la politique de financement des universités augmente le financement public des universités afin de limiter à 10 % la contribution étudiante au budget des universités.

Recommandation 3

Que la politique de financement des universités utilise une formule de financement par intrant.

Recommandation 4

Que la grille de pondération des familles disciplinaires de la politique de financement des universités reflète adéquatement les coûts de formation des différents programmes d'études.

Recommandation 5

Que la formule de financement des universités n'utilise pas de composantes basées sur la performance.

Recommandation 6

Que la politique de financement des universités arrime le financement de l'enveloppe destinée au soutien et à l'intégration des personnes en situation de handicap à l'évolution réelle de l'effectif de cette population étudiante dans les universités québécoises.

Recommandation 7

Que le ministère de l'Enseignement supérieur recense annuellement le nombre de personnes autochtones fréquentant les universités et qu'il rende publiques les données recueillies.

Recommandation 8

Qu'une part des montants octroyés aux établissements pour le financement des services de soutien aux communautés autochtones soit modulée en fonction des variations d'effectif de cette population.

Recommandation 9

Que la politique de financement des universités annule la déréglementation des frais de scolarité de la communauté étudiante internationale de 2018.

Recommandation 10

Que les montants excédentaires payés par la population étudiante internationale soient redistribués équitablement entre toutes les universités québécoises.

BIBLIOGRAPHIE

- Association québécoise inter-universitaire des conseillers aux étudiants ayant des besoins spéciaux. *Statistiques concernant les étudiants en situation de handicap dans les universités québécoises 2008-2009*. (Montréal : 2014). p. 80.
- Association Québécoise inter-universitaire des conseillers aux étudiants ayant des besoins spéciaux. *Statistiques concernant les étudiants ayant des besoins spéciaux dans les universités québécoises 2009-2010*. (Montréal : 2010). 85 p.
- Association québécoise interuniversitaire des conseillers aux étudiants en situation de handicap. *Statistiques concernant les étudiants en situation de handicap dans les universités québécoises 2015-2016*. (Montréal : 2016). 86 p.
- Association québécoise interuniversitaire des conseillers aux étudiants en situation de handicap. *Statistiques concernant les étudiants en situation de handicap dans les universités québécoises : 2020-2021*. Montréal : 2021. 27 p.
- Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études, *Les droits de scolarité supplémentaires des étudiants étrangers : vers une déréglementation partielle*. (Québec : 2008). 53 p.
- Groupe de recherche en économie publique appliquée. *Évaluation comparative du financement des universités : Étude de cas : Colombie-Britannique, Danemark Royaume-Uni et certains établissements américains*. (Montréal : 2022). 271 p.
- Lesage, Samuel-Élie et Guillaume Hébert. 2018. « La déréglementation des frais de scolarité : à la conquête du marché des étudiants internationaux ». *Institut de recherche et d'information socioéconomique*. Montréal. 12 p.
- Québec. Ministère de l'Éducation, *Politique Québécoise de financement des universités* (Québec, Ministère de l'Éducation, 2000). 16 p.
- Québec. Ministère de l'Éducation. Direction générale de la programmation et de l'équipement, *Règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec pour l'année universitaire 2001-2002* (Québec : Ministère de l'Éducation, 2001). 102 p.
- Québec. Ministère de l'Éducation. Direction de la programmation budgétaire et du financement, *Règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec pour l'année universitaire 2003-2004* (Québec : Ministère de l'Éducation, 2003). 124 p.
- Québec. Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport. Direction de la programmation budgétaire et du financement, *Règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec : Année universitaire 2011-2012* (Québec : Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, 2011). 157 p.
- Québec. Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie. Direction de la programmation budgétaire et du financement, *Règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec : Année universitaire 2013-2014* (Québec : Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie : 2014). 169 p.
- Québec. Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science. Direction de la programmation budgétaire et du financement, *Méthode de dénombrement de l'effectif étudiant en équivalence au temps plein aux fins de financement : À partir du système de Gestion des données sur l'effectif universitaire*. (Québec, Direction de la programmation budgétaire et du financement, 2014). 16 p.

- Québec. Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science. Direction de la programmation budgétaire et du financement, *Règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec : Année universitaire 2014-2015* (Québec : Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science, 2014). 160 p.
- Québec. Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science. Direction de la programmation budgétaire et du financement, *Règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec : Année universitaire 2015-2016* (Québec : Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science : 2015). 172 p.
- Québec. Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur. Direction générale de la programmation et de l'équipement, *Règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec : Année universitaire 2017-2018* (Québec : Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, 2017). 180 p.
- Québec. Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur. Règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec : Année universitaire 2018-2019 (Québec : Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, 2018). 179 p.
- Québec. Ministère de l'Enseignement supérieur. Direction de la programmation budgétaire et du financement, *Règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec 2020-2021* (Québec : Ministère de l'Enseignement supérieur, 2020). 197 p.
- Québec. Ministère de l'Enseignement supérieur. Direction de la programmation budgétaire et du financement, *Règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec : Année universitaire 2022-2023* (Québec : Ministère de l'Enseignement supérieur, 2022). 245 p.
- St-Amant, Pier-André et al. *Démystifier la formule de financement des universités : Compréhension des effets et des intérêts pour les institutions en enseignement supérieur*. Montréal : presses de l'Université du Québec, 2022, 244 p.
- Statistique Canada. Indice des prix à la consommation, moyenne annuelle, non désaisonnalisée (Tableau 18-10-0005-01); consultée le 7 octobre 2021, <https://doi.org/10.25318/1810000501-fra>.
- Statistique Canada. Revenus des universités selon le type de revenus et le type de fonds (en dollars canadiens courants) (x 1 000), (Tableau 37-10-0026-01); consultée le 7 octobre 2021 <https://doi.org/10.25318/3710002601-fra>.
- Université de Montréal, « Coût des études », 7 octobre 2022, En ligne, [<https://registraire.umontreal.ca/droits-de-scolaire/couts-des-etudes/#c134032>].
- Université du Québec. Direction de la recherche institutionnelle, *À la recherche des étudiants des Premiers Peuples : Une analyse ICOPE*. Montréal : 2019. 23 p.
- Université du Québec. *Pour une nouvelle impulsion de l'Université du Québec à la hauteur des aspirations du Québec*. Montréal : 2023. 28 p.
- Université du Québec à Montréal, « Coûts des études, bourses et soutien financier », En ligne, 7 octobre 2022, [<https://etudier.uqam.ca/cout-bourses>].
- Université McGill, « Calculateur de coûts », En ligne, 7 octobre 2022, [<https://www.mcgill.ca/undergraduate-admissions/fr/calculateur-de-couts>].