

RAPPORT
FINAL DU
CHANTIER



sur la politique
de financement
des universités

**Pour une réforme du financement
des universités québécoises**

Par Hélène P. Tremblay et Pierre Roy
Juin 2014

Le présent document a été produit pour
le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science.

Révision linguistique

Sous la responsabilité de la Direction des communications

Pour tout renseignement, s'adresser à l'endroit suivant :

Renseignements généraux
Direction des communications
Ministère de l'Enseignement supérieur,
de la Recherche et de la Science
1035, rue De la Chevrotière, 18^e étage
Québec (Québec) G1R 5A5
Téléphone : 418 266-3363
Sans frais : 1 855 390-7130

© Gouvernement du Québec
Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science, 2014

ISBN 978-2-550-70886-5 (version imprimée)
ISBN 978-2-550-70887-2 (PDF)

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2014

LETTRE DES COPRÉSIDENTS	1
NOTES BIOGRAPHIQUES	2
REMERCIEMENTS	4
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : Le diagnostic	9
1. Les consultations du chantier	9
2. Le diagnostic du chantier.....	12
2.1. Un bond spectaculaire de l'accès aux études universitaires	12
2.2. Une qualité certaine des formations	15
2.3. La grille de pondération	15
2.4. Le financement complet des variations de l'effectif	16
2.5. Le soutien à l'enseignement et à la recherche	16
2.6. L'entretien des terrains et bâtiments.....	19
2.7. La réévaluation des missions pour les régions.....	20
2.8. L'iniquité de certaines missions particulières.....	20
2.9. La profusion des subventions spécifiques	20
2.10. L'instabilité du financement.....	23
2.11. Le manque de clarté et de transparence	23
2.12. L'inefficacité de la subvention conditionnelle à l'équilibre	23
DEUXIÈME PARTIE : Les grandes lignes de la réforme du financement.....	25
1. Agir en lien avec notre histoire	25
2. S'inscrire dans les grandes tendances à l'échelle mondiale	26
3. Les objectifs de la politique de financement	27
3.1. L'accès pour tous à une formation de calibre international	27
3.2. Améliorer l'accessibilité au diplôme.....	31
3.3. Améliorer la performance en matière de qualité des formations	33
3.4. Préserver l'accessibilité financière des étudiants québécois.....	34
3.5. Assurer un environnement de recherche riche et diversifié	35
3.6. Assurer une juste contribution des étudiants non québécois tout en maintenant le pouvoir d'attraction des universités québécoises	36
4. Les principes de la politique de financement	36
4.1. L'équité entre les établissements.....	37
4.2. La flexibilité	37
4.3. La transparence	38
4.4. La simplicité de la formule	38

4.5.	La prévisibilité du financement.....	38
4.6.	Les collaborations entre les établissements.....	38
4.7.	L'autonomie et l'imputabilité des établissements.....	39
4.8.	La performance et l'efficience dans la gestion.....	39
5.	La structure générale de la politique de financement.....	39
5.1.	Le maintien de la grille de pondération.....	39
5.2.	Une classification par activités.....	42
5.3.	Le maintien des subventions pour les fonctions soutien à l'enseignement et à la recherche et entretien des terrains et bâtiments.....	42
5.4.	Une méthode « historique » aux quatre ans.....	43
5.5.	Un corridor pour les variations de clientèles.....	43
5.6.	Une révision complète des subventions spécifiques.....	44
5.7.	Une formule de financement en trois volets.....	44
 TROISIÈME PARTIE : La subvention de fonctionnement.....		45
1.	Volet 1 : Financement de la formation des étudiants québécois.....	46
1.1.	La fonction Enseignement.....	46
1.1.1.	<i>La révision de la table CLARDER.....</i>	<i>46</i>
1.1.2.	<i>La grille de pondération pour l'enseignement.....</i>	<i>47</i>
1.1.3.	<i>Les ajustements exigés par le recours à la grille.....</i>	<i>48</i>
1.2.	La fonction Soutien à l'enseignement et à la recherche.....	50
1.3.	La fonction Entretien des terrains et bâtiments.....	52
1.4.	Un corridor de -4 % / +4 % pour les variations de l'effectif étudiant.....	53
1.5.	Les compensations aux établissements.....	57
1.6.	Une méthode « historique » aux quatre ans.....	57
1.7.	Vue d'ensemble des composantes du volet 1.....	58
2.	Volet 2 : Financement de la formation des étudiants non québécois.....	61
3.	Volet 3 : Financement des priorités de la politique.....	62
3.1.	Améliorer le soutien aux étudiants vulnérables.....	62
3.1.1.	<i>Les étudiants en situation de handicap.....</i>	<i>62</i>
3.1.2.	<i>Les membres des Premières Nations et Inuits.....</i>	<i>63</i>
3.1.3.	<i>Les autres catégories d'étudiants vulnérables.....</i>	<i>63</i>
3.1.4.	<i>Les étudiants à temps partiel.....</i>	<i>63</i>
3.2.	Améliorer la qualité de la formation.....	63
3.2.1.	<i>Subvention générale de soutien à la qualité.....</i>	<i>64</i>
3.2.2.	<i>Le Fonds de soutien à l'innovation.....</i>	<i>64</i>
3.2.3.	<i>Un cheminement inédit pour l'approbation des nouveaux programmes.....</i>	<i>67</i>

3.3.	Des primes à l'atteinte de résultats.....	68
	3.3.1. Primes à la diplomation.....	68
	3.3.2. Primes institutionnelles.....	69
3.4.	Soutien à la recherche.....	71
3.5.	Les missions pour le développement régional.....	71
3.6.	Compensation versée aux « perdants ».....	71
3.7.	Vue d'ensemble des composantes du volet 3.....	71
4.	Mise en œuvre et suivi de la politique.....	75
4.1.	Une réforme en deux phases.....	75
4.2.	Un plan stratégique gouvernemental.....	76
4.3.	La politique à l'égard des universités.....	77
4.4.	Le suivi de la politique.....	77
 QUATRIÈME PARTIE : Les droits de scolarité des étudiants non québécois.....		79
1.	Portrait des étudiants non québécois.....	79
1.1.	Leur origine géographique.....	81
1.2.	Leur évolution.....	82
1.3.	Leur université d'accueil.....	84
1.4.	Leur discipline d'études.....	85
1.5.	Leur importance dans l'effectif des établissements.....	86
2.	La politique actuelle de fixation des droits de scolarité.....	87
2.1.	Historique de la politique.....	87
2.2.	Les droits de scolarité en 2014-2015.....	88
2.3.	Les exemptions accordées.....	91
2.4.	Le coût assumé par l'État québécois.....	94
2.5.	Un interfinancement important entre disciplines et cycles d'études pour les étrangers.....	95
2.6.	Des droits de scolarité inférieurs à la moyenne canadienne pour les étudiants étrangers.....	97
2.7.	Pour les CNRQ, des écarts disciplinaires importants par rapport au reste du Canada.....	98
2.8.	Les effets de la déréglementation.....	99
3.	Le diagnostic.....	102
3.1.	Les consultations du chantier.....	102
3.2.	Le diagnostic du chantier.....	102
4.	La nouvelle politique de fixation des droits de scolarité.....	104
4.1.	Les fondements de la politique.....	104
4.2.	Le niveau des droits de scolarité.....	105
	4.2.1. Les droits réglementés pour les étudiants étrangers.....	106

4.2.2.	<i>Les droits réglementés pour les étudiants CNRQ.....</i>	106
4.2.3.	<i>Les droits additionnels que les universités pourraient exiger</i>	108
4.2.4.	<i>La modulation des droits de scolarité pour toutes les disciplines et tous les cycles d'études</i>	108
4.2.5.	<i>La politique d'octroi des exemptions.....</i>	110
4.2.6.	<i>Un crédit d'impôt pour les étudiants non québécois qui choisiraient de demeurer au Québec à la fin de leurs études</i>	112
4.3.	Les impacts financiers pour le gouvernement	113
4.4.	Les impacts sur les revenus des universités	114
4.5.	Les impacts sur les droits de scolarité	116
4.5.1.	<i>Les étudiants étrangers non exemptés.....</i>	117
4.5.2.	<i>Les étudiants CNRQ non exemptés</i>	118
4.5.3.	<i>Les étudiants exemptés</i>	120

CINQUIÈME PARTIE : Les frais institutionnels obligatoires..... 123

1.	Définition des frais institutionnels obligatoires.....	123
2.	Historique de l'encadrement des FIO au Québec.....	125
2.1.	De 2008-2009 à 2012-2013 : l'approche par paliers	125
2.2.	En 2013-2014 et 2014-2015 : l'approche par l'indexation	126
3.	Le diagnostic.....	127
3.1.	Les consultations du chantier	127
3.2.	Le diagnostic du chantier	128
3.2.1.	<i>Les écarts entre les FIO moyens exigés par les établissements demeurent élevés.....</i>	129
3.2.2.	<i>Le lien étroit entre les FIO et les droits de scolarité de base.....</i>	130
3.2.3.	<i>Le choix de la méthode d'encadrement des FIO</i>	131
3.2.4.	<i>L'évaluation des FIO moyens aux fins de la règle budgétaire</i>	133
3.2.5.	<i>L'assiette des FIO et leur admissibilité à l'aide financière aux études.....</i>	134
3.2.6.	<i>Les modalités des ententes avec les associations étudiantes</i>	134
4.	La nouvelle politique d'encadrement des FIO	134
4.1.	Les fondements de la nouvelle politique.....	134
4.2.	L'approche proposée : l'indexation différenciée par paliers	135
4.3.	Les modalités des ententes avec les associations étudiantes	137
4.3.1.	<i>Le contenu des ententes.....</i>	137
4.3.2.	<i>La flexibilité des ententes.....</i>	138
4.3.3.	<i>La durée des ententes</i>	138
4.4.	Les propositions concernant l'assiette des FIO	138
4.4.1.	<i>Un guide pour préciser la définition des FIO.....</i>	138
4.4.2.	<i>Les frais d'admission.....</i>	139

4.4.3. Les frais de rédaction de mémoire ou de thèse.....	139
4.4.4. Les droits d'auteur.....	141
4.4.5. Les frais pour les primes d'assurance	142
4.4.6. Les dépenses d'investissement	142
4.4.7. L'admissibilité au Programme d'aide financière aux études.....	143

SIXIÈME PARTIE : Les recommandations du chantier sur la politique de financement des universités..... 145

1. Recommandations générales	146
Recommandation 1 : Se donner six objectifs pour la nouvelle politique.....	146
Recommandation 2 : Se donner huit principes pour la nouvelle politique	146
Recommandation 3 : Sur la mise en œuvre et le suivi de la politique	147
2. La subvention de fonctionnement	147
Recommandation 4 : Une formule de financement en trois volets	147
Recommandation 5 : Le maintien de la grille de pondération.....	151
Recommandation 6 : Une classification par activités.....	152
Recommandation 7 : Les ajustements exigés par le recours à la grille.....	152
Recommandation 8 : Le maintien de la subvention pour le soutien à l'enseignement et à la recherche.....	152
Recommandation 9 : Le maintien de la subvention pour l'entretien des terrains et bâtiments.....	153
Recommandation 10 : Une méthode « historique » aux quatre ans.....	153
Recommandation 11 : Un corridor de - 4 % / + 4 % pour les variations de clientèles	154
Recommandation 12 : Une révision complète des subventions spécifiques	155
Recommandation 13 : Les compensations aux établissements	155
Recommandation 14 : Les mesures prioritaires de la politique	156
3. Les droits de scolarité des étudiants non québécois	157
Recommandation 15 : Sur les fondements de la politique de tarification des étudiants non québécois.....	157
Recommandation 16 : Sur le niveau des droits de scolarité des étudiants non québécois.....	158
Recommandation 17 : Sur les droits additionnels que les universités pourraient exiger	163
Recommandation 18 : La modulation des droits de scolarité pour toutes les disciplines et tous les cycles d'études	163
Recommandation 19 : La politique d'octroi des exemptions.....	164
Recommandation 20 : Un crédit d'impôt pour les étudiants non québécois qui choisiraient de demeurer au Québec à la fin de leurs études	165

4. Les frais institutionnels obligatoires	166
Recommandation 21 : Sur les fondements de la politique d'encadrement des frais institutionnels obligatoires.....	166
Recommandation 22 : L'indexation différenciée par paliers pour encadrer la croissance des FIO.....	166
Recommandation 23 : Sur les modalités des ententes avec les associations étudiantes	168
Recommandation 24 : Un guide pour préciser la définition des FIO	169
Recommandation 25 : Sur les frais assujettis à la règle d'encadrement	169

ANNEXE I : Historique de l'évolution du système de financement des universités au Québec.....	173
--	------------

ANNEXE II : La formule de financement des universités en 2013-2014	177
---	------------

ANNEXE III : Une comparaison internationale des systèmes de financement.....	195
---	------------

ANNEXE IV : Le traitement proposé pour les missions particulières et les subventions spécifiques du régime actuel	199
--	------------

ANNEXE V : Liste des membres du chantier et de l'équipe du Ministère l'ayant soutenu	205
---	------------

ANNEXE VI : Liste des établissements, organisations et experts consultés et des documents déposés par les partenaires de l'enseignement supérieur	207
--	------------

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Évolution de l'effectif étudiant en équivalence au temps plein de 1967-1968 à 2012-2013	13
Tableau 2 : Effectif étudiant dans les universités québécoises en 2012-2013.....	14
Tableau 3 : Subventions spécifiques pour l'année 2013-2014.....	22
Tableau 4 : Revenus d'emploi médians, taux de chômage et taux d'emploi selon le plus haut niveau de scolarité atteint en 2011	30
Tableau 5 : Scénarios plausibles pour les taux d'accès, de réussite et d'obtention du diplôme	32
Tableau 6 : Comparaison des structures actuelle et proposée pour la subvention de fonctionnement de 2013-2014	45
Tableau 7 : Comparaison de la répartition des subventions et des dépenses pour les fonctions enseignement, soutien à l'enseignement et à la recherche, ainsi qu'entretien des terrains et bâtiments, pour l'année 2012-2013	50
Tableau 8 : Option pour bonifier le soutien à l'enseignement et à la recherche pour les petits établissements et les étudiants à temps partiel.....	52
Tableau 9 : Volet 1 : une base historique indexée et ajustée pour les variations de clientèles à l'intérieur d'un corridor de - 4 % / + 4 %.....	55
Tableau 10 : Les composantes du volet 1 — Financement de la formation des étudiants québécois	58
Tableau 11 : Subventions du régime actuel liées au volet 1	60
Tableau 12 : Comparaison des structures actuelle et nouvelle pour le volet 2 sur la base de 2013-2014.....	61
Tableau 13 : Fonds de soutien à l'innovation : huit volets complémentaires	66
Tableau 14 : Exemples d'indicateurs pour suivre les résultats liés aux objectifs de la politique	70
Tableau 15 : Les principales composantes du volet 3	72
Tableau 16 : Subventions du régime actuel liées au volet 3.....	74
Tableau 17 : Effectif étudiant non québécois en 2012-2013 selon le statut de résidence et le cycle d'études.....	80
Tableau 18 : Étudiantes et étudiants étrangers inscrits dans le réseau universitaire québécois selon le pays de citoyenneté.....	81
Tableau 19 : Effectif étudiant non québécois dans les universités québécoises en 2012-2013, par université	84
Tableau 20 : Répartition de l'effectif étudiant non québécois dans les universités québécoises en 2012-2013 selon la discipline d'études.....	85
Tableau 21 : Part de l'effectif étudiant non québécois dans l'effectif total en 2012-2013 selon l'origine, par université.....	86
Tableau 22 : Historique de la politique de fixation des droits de scolarité.....	87
Tableau 23 : Droits de scolarité au Québec en 2014-2015.....	90
Tableau 24 : Liste des pays et l'organisation internationale à qui le gouvernement du Québec accorde des exemptions du montant forfaitaire.....	92
Tableau 25 : Exemptions accordées pour l'année 2012-2013	93
Tableau 26 : Coût actuel de la formation des étudiants non québécois assumé par l'État québécois.....	94
Tableau 27 : Interfinancement entre les disciplines et les cycles pour les étudiants étrangers soumis pour 2013-2014	96
Tableau 28 : Droits de scolarité moyens exigés des étudiants étrangers inscrits à temps plein au 1 ^{er} cycle, 2013-2014	97
Tableau 29 : Droits de scolarité moyens exigés des étudiants canadiens inscrits à temps plein au 1 ^{er} cycle, 2013-2014	98

Tableau 30 : Croissance annuelle moyenne de l'effectif étudiant dans les six disciplines déréglées du 1 ^{er} cycle de 2007-2008 à 2012-2013	101
Tableau 31 : Nouvelle politique de fixation des droits de scolarité des étudiants non québécois	107
Tableau 32 : Illustration de l'impact de la nouvelle politique sur les revenus de l'université pour un EETP étranger dans la discipline Lettres au 1 ^{er} cycle.....	110
Tableau 33 : Impact de la nouvelle politique de tarification sur le coût supporté par l'État québécois pour la formation des étudiants non québécois	113
Tableau 34 : Impact de la nouvelle politique de tarification sur les revenus des universités selon la discipline d'études par rapport au régime actuel	115
Tableau 35 : Vue d'ensemble des droits de scolarité de base et des FIO pour tous les étudiants en 2012-2013	123
Tableau 36 : Évolution des FIO moyens par université de 2007-2008 à 2012-2013.....	129
Tableau 37 : Le poids des FIO dans la facture totale obligatoire des étudiants en 2012-2013.....	130
Tableau 38 : Cas 1 — Étudiant inscrit dans une discipline légère au 1 ^{er} cycle dans une université où les FIO moyens sont peu élevés	131
Tableau 39 : Cas 2 — Étudiant inscrit dans une discipline légère au 1 ^{er} cycle dans une université où les FIO moyens sont élevés	132
Tableau 40 : FIO moyens avec ententes et sans ententes, par université, en 2012-2013.....	133
Tableau 41 : Illustration de l'approche de l'indexation différenciée par paliers si elle s'était appliquée en 2014-2015	135
Tableau 42 : Droits de scolarité et frais de rédaction de thèse pour un doctorat de 90 crédits selon le nombre de sessions, par université, en 2012-2013.....	140
Tableau 43 : Les 25 recommandations du chantier sur la politique de financement des universités	145
Tableau 44 : Revenus des universités en 2012-2013.....	177
Tableau 45 : Subventions de fonctionnement du gouvernement du Québec en 2013-2014.....	178
Tableau 46 : Subvention générale par établissement en 2013-2014.....	179
Tableau 47 : Grille de pondération pour 2013-2014.....	180
Tableau 48 : Subvention pour l'entretien des terrains et bâtiments pour 2013-2014	183
Tableau 49 : Subvention pour les missions en région par établissements pour 2013-2014	184
Tableau 50 : Subvention pour les missions particulières par établissements pour 2013-2014	185
Tableau 51 : Subventions spécifiques par établissement pour 2013-2014	188
Tableau 52 : Les ajustements particuliers pour 2013-2014	189
Tableau 53 : Les subventions pour les établissements fiduciaires pour 2013-2014	190
Tableau 54 : Les autres subventions spécifiques pour 2013-2014	190
Tableau 55 : Chronologie de la construction de la formule de financement de 2013-2014.....	194
Tableau 56 : Liste des consultations du chantier sur la politique de financement des universités.....	207

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Proportion de la subvention fixe de 2,5 M\$ pour le soutien à l'enseignement et à la recherche par rapport à la subvention générale — Règles budgétaires 2013-2014	17
Figure 2 : Proportion d'étudiants de 1 ^{er} cycle à temps partiel dans les universités québécoises à l'automne 2013.....	18
Figure 3 : Proportion des dépenses du fonds de fonctionnement dans SIFU par rapport à la subvention pour le soutien à l'enseignement et à la recherche — Année 2011-2012	19
Figure 4 : Probabilités d'accès ou d'obtention d'un diplôme en enseignement supérieur	28
Figure 5 : Un corridor de - 4 % / + 4 % pour le financement des variations de l'effectif étudiant	53
Figure 6 : Illustration de la dynamique des ajustements de clientèles avec le corridor de - 4 % / + 4 % pour le financement de 2015-2016 à 2027-2028.....	54
Figure 7 : Évolution du nombre d'étudiants étrangers inscrits dans les universités québécoises selon le pays d'origine	82
Figure 8 : Évolution du nombre d'étudiants CNRQ inscrits dans les universités québécoises de 2006 à 2012	83
Figure 9 : Comparaison des subventions moyennes et des droits de scolarité moyens pour les étudiants étrangers soumis — 2013-2014	95
Figure 10 : Droits de scolarité pour les étudiants étrangers inscrits dans un programme d'administration au 1 ^{er} cycle — 2013-2014	99
Figure 11 : Droits de scolarité pour les étudiants étrangers inscrits dans un programme de génie et au 1 ^{er} cycle — 2013-2014	100
Figure 12 : Répartition du coût de la formation entre le gouvernement et les étudiants non québécois	114
Figure 13 : Comparaison des droits de scolarité moyens pour les étudiants non québécois au 1 ^{er} cycle dans la nouvelle politique — Régime à terme.....	116
Figure 14 : Illustration de l'impact de la nouvelle politique sur les droits de scolarité des étudiants étrangers non exemptés au 1 ^{er} cycle	117
Figure 15 : Illustration de l'impact de la nouvelle politique sur les droits de scolarité des étudiants étrangers non exemptés au 2 ^e cycle	117
Figure 16 : Illustration de l'impact de la nouvelle politique sur les droits de scolarité des étudiants étrangers non exemptés au 3 ^e cycle	118
Figure 17 : Illustration de l'impact de la nouvelle politique sur les droits de scolarité des étudiants CNRQ non exemptés au 1 ^{er} cycle.....	118
Figure 18 : Illustration de l'impact de la nouvelle politique sur les droits de scolarité des étudiants CNRQ non exemptés au 2 ^e cycle.....	119
Figure 19 : Illustration de l'impact de la nouvelle politique sur les droits de scolarité des étudiants CNRQ non exemptés au 3 ^e cycle	119
Figure 20 : Illustration de l'impact de la nouvelle politique sur les droits de scolarité des étudiants étrangers et CNRQ exemptés au 1 ^{er} cycle.....	120
Figure 21 : Illustration de l'impact de la nouvelle politique sur les droits de scolarité des étudiants étrangers et CNRQ exemptés au 2 ^e cycle.....	121
Figure 22 : Illustration de l'impact de la nouvelle politique sur les droits de scolarité des étudiants étrangers et CNRQ exemptés au 3 ^e cycle.....	121
Figure 23 : Évolution du poids des FIO de 2012-2013 à 2029-2030 si l'indexation différenciée par paliers s'appliquait à compter de 2015-2016	136

LETTRE DES COPRÉSIDENTS

Québec, le 30 juin 2014

Monsieur le Ministre,

Nous avons l'honneur de vous remettre le rapport du chantier sur la politique de financement des universités, chantier dont la présidence nous a été confiée à la clôture du Sommet sur l'enseignement supérieur, le 26 février 2013.

Nous demeurons à votre entière disposition en vous priant d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de nos sentiments respectueux.

Hélène P. Tremblay



Pierre Roy



NOTES BIOGRAPHIQUES

□ Madame Hélène P. Tremblay

M^{me} Hélène P. Tremblay est détentrice d'un doctorat en sciences économiques, qu'elle a complété par un séjour postdoctoral à l'Université de la Colombie-Britannique.

De 1976 à 1996, M^{me} Tremblay a été successivement professeure-chercheure, vice-rectrice à l'enseignement et à la recherche et rectrice par intérim à l'Université du Québec à Rimouski. Elle a ensuite assumé des fonctions de sous-ministre adjointe au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (1996-1999), directrice scientifique à l'INRS (1999-2000), présidente du Conseil de la science et de la technologie (2000-2005) et sous-ministre adjointe pour l'enseignement supérieur au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (2005-2008). Au cours de cette période, elle a siégé sur de nombreux conseils et comités, notamment au FCAR, au Conseil du statut de la femme, au Conseil supérieur de l'éducation, au Fonds de recherche en santé du Québec, à l'Université Laval, au Conference Board du Canada et au Centre de liaison sur l'intervention et la prévention psychosociales (CLIPP).

Depuis sa retraite en 2009, M^{me} Tremblay a accepté des mandats variés auprès des organismes suivants : l'Association francophone pour le savoir (co-auteure d'un avis sur la relève scientifique et technique, puis présidente d'un comité sur l'éthique en recherche), la Fédération des cégeps (production de deux mémoires sur la recherche au collégial), du Fonds Recherche Québec – Société et culture (présidence de plusieurs comités d'évaluation scientifique), le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie (chef de mission pour la négociation de contrats de performance; collaboration à la préparation d'un atelier sur le financement des universités), le ministère du Développement Économique, de l'Innovation et de l'Exportation (présidente d'un comité sur les mesures d'impact de la recherche), le bureau du Vérificateur général (conseillère ad hoc), le Secrétariat du Conseil du Trésor (comité de révision des concours de sélection de cadres), la Commission européenne (jury de sélection), le Réseau Trans-Tech (animation de deux colloques), Centraide du Grand Montréal (comité d'allocation des fonds).



□ **Monsieur Pierre Roy**

Diplômé en science politique de l'Université Laval, Pierre Roy a exercé de nombreuses fonctions au sein de la fonction publique québécoise de 1977 à 2010.

Il a occupé plusieurs postes de haute direction, ayant notamment été secrétaire du Conseil du trésor, sous-ministre de la Santé et des Services sociaux, sous-ministre de la Famille et de l'Enfance, secrétaire général associé à la coordination stratégique au ministère du Conseil exécutif, président-directeur général de la Régie de l'assurance maladie du Québec et président-directeur général de Services Québec.

Détenteur d'une certification universitaire en gouvernance de sociétés (ASC) du Collège des administrateurs de sociétés (Faculté des sciences de l'administration, Université Laval), Pierre Roy occupe actuellement le poste de vice-président du conseil d'administration de l'Agence du Revenu du Québec. Il est également membre du conseil d'administration du Pignon Bleu, organisme communautaire voué au développement des enfants et des familles des quartiers populaires de la ville de Québec. Il a été membre du conseil d'administration de Centraide Québec et Chaudière-Appalaches de 2000 à 2010.

Membre du Réseau d'expertise en conseil stratégique (RECS) rattaché à l'École nationale d'administration publique, Pierre Roy réalise différents mandats de services-conseils auprès de ministères et organismes du gouvernement québécois.

M. Roy a reçu le prix Hommage de l'Institut d'administration publique de Québec en 2013.



REMERCIEMENTS

Au terme de notre mandat, nous tenons à souligner à quel point celui-ci fut pour nous un défi à la fois exigeant et stimulant. Nous n'aurions pu parvenir à relever ce défi sans la contribution de nombreuses personnes que nous tenons à remercier.

Au premier chef, nos remerciements s'adressent à madame Pauline Marois et à monsieur Pierre Duchesne, respectivement première ministre et ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie, qui, dans la foulée du Sommet sur l'enseignement supérieur, nous ont manifesté leur confiance en nous désignant conjointement pour assumer la responsabilité de ce chantier. Nos remerciements s'adressent aussi à monsieur Yves Bolduc, actuel ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science, qui nous a permis de mener à terme notre démarche.

En second lieu, nous voulons souligner la collaboration exemplaire des partenaires du Sommet sur l'enseignement supérieur. Dirigeants universitaires, représentants du corps enseignant, des étudiants, du monde patronal et du monde syndical, tous nous ont alimentés de leurs réflexions et de leurs propositions, lors des deux consultations que nous avons réalisées et dans les documents qu'ils nous ont remis. Sans eux, notre mandat n'aurait pu, avouons-le clairement, être réalisé de façon adéquate. Un merci également aux nombreux experts du milieu universitaire que nous avons consultés et qui nous ont permis de pousser plus loin notre réflexion.

Nous avons pu compter, dans notre travail, sur l'appui et le soutien précieux de l'équipe ministérielle. Les sous-ministres, soit madame Christyne Tremblay, monsieur Gilbert Charland et madame Lise Verreault, ont à la fois réagi à nos réflexions et mis à notre disposition les ressources du Ministère qui, pour la plupart, relevaient du sous-ministre adjoint, monsieur Pierre Boutet, que nous tenons à remercier. Nous adressons un merci particulier pour leur grande disponibilité à ces personnes : Marius Demers, Pierre Ducharme, Antoine Goutier, Lucille Johnson, Jean Leroux, Matthieu Lévasseur, Fanny Mélodie Bordage et Richard Royer.

Enfin, nos remerciements s'adressent de façon toute particulière à celui que nous ne saurions désigner autrement que comme notre collègue, monsieur Brian Girard. Celui-ci a certes assumé, et avec brio, toutes les fonctions liées à l'organisation et au déroulement de nos travaux, dont la tenue de deux consultations. Mais il a aussi participé activement à notre réflexion, à l'élaboration des orientations et des propositions et à la rédaction du rapport. Nous lui en sommes vivement reconnaissants.

Hélène P. Tremblay



Pierre Roy



INTRODUCTION

À l'issue du Sommet sur l'enseignement supérieur tenu les 25 et 26 février 2013, le gouvernement a annoncé l'ouverture d'un chantier sur le financement des universités.

Les travaux ont officiellement débuté en avril 2013 par la diffusion d'un guide de consultation qui rappelait le mandat du chantier et invitait tous les participants au Sommet à contribuer à la réflexion. En décembre 2013, la publication d'un rapport d'étape a servi à présenter un bilan de mi-mandat et à lancer une deuxième ronde de consultation auprès des partenaires en question. Le présent rapport constitue la dernière étape du mandat et permet donc de clore le chantier à l'intérieur des délais prescrits.

□ Le mandat du chantier

Le mandat consistait à proposer une nouvelle formule de financement des universités qui viserait à assurer une plus grande équité entre les établissements tout en considérant leur situation respective, à simplifier l'actuelle politique de financement et à maximiser les retombées des investissements publics dans les universités. Des attentes précises ont été formulées, à savoir :

- proposer une nouvelle politique de financement mieux adaptée à la réalité des universités, notamment quant :
 - au coût des disciplines;
 - au coût marginal de financement;
 - aux recomptages des effectifs étudiants;
 - au financement des programmes courts, de la formation continue, de la formation à distance, des cycles d'études et des nouveaux étudiants;
- proposer, s'il y a lieu, une révision des enveloppes particulières;
- revoir la classification et le regroupement des domaines d'enseignement et de recherche (CLARDER);
- proposer une juste contribution des étudiants non-résidents du Québec au financement du système universitaire (tarification et exemption);
- déterminer la manière la plus appropriée de traiter les frais institutionnels obligatoires au sein d'une nouvelle politique de financement;
- considérer les questions associées à la mise en œuvre d'une politique de financement révisée, comme les modalités de son administration et la reddition de comptes qui devra y être adjointe.

Il faut préciser que le mandat ciblait trois sources de financement inscrites au fonds de fonctionnement, à savoir la subvention de fonctionnement, les droits de scolarité des étudiants non québécois et les frais institutionnels obligatoires. Elles représentaient 3,1 G\$ en 2012-2013, soit environ la moitié des revenus totaux des universités. La politique devait rassembler dans un cadre cohérent les orientations gouvernementales touchant l'ensemble des revenus en question.

Il est important de rappeler ici que la partie du mandat concernant la subvention de fonctionnement se limitait à en proposer une nouvelle répartition, son niveau ayant été déterminé par le cadre financier déposé lors du Sommet. Lors du dépôt du budget, le gouvernement a rendu public un nouveau cadre financier pour l'année 2014-2015. Ce dernier aura un impact sur la mise en œuvre de la nouvelle politique, mais le chantier considère qu'il ne remet pas en question les recommandations du présent rapport.

□ **La démarche de travail**

Le défi du chantier était d'abord de poser un diagnostic juste sur la politique de financement en place depuis 2000. De plus, le chantier devait étudier l'ensemble des changements survenus par la suite, en particulier lors des réinvestissements de 2006 et de 2008, concilier dans la nouvelle politique les attentes du gouvernement et du milieu universitaire, et veiller à ce que la formule de financement soit à la fois simple, équitable, transparente et stable.

□ **Les contributions aux travaux du chantier**

Pour l'appuyer dans ses travaux, le chantier a pu compter sur l'étroite collaboration du personnel du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science, ainsi que sur de nombreuses contributions externes, notamment :

- Une soixantaine de documents déposés par les partenaires de l'enseignement supérieur lors des deux rondes de consultation suivantes :
 - la première, qui s'est déroulée en juin et juillet 2013, visait à identifier les forces et les faiblesses du système actuel;
 - la deuxième, tenue à l'hiver 2014, portait sur les orientations proposées dans le rapport d'étape;
- La contribution du siège social de l'Université du Québec sous la forme d'une étude comparative des systèmes de financement en usage à l'extérieur du Québec, ainsi que d'une mise en contexte historique de la construction de la grille de pondération actuelle et des missions pour les régions;
- Une étude sur la formule de financement de l'enseignement dans les universités, réalisée en 2010 par Germain Carreau et Michel Trahan;
- L'avis de quinze experts du milieu universitaire.

Il va de soi que les coprésidents assument l'entière responsabilité des recommandations contenues dans ce rapport.

□ **La structure du rapport**

Le rapport est structuré en six parties qui sont présentées de manière à couvrir l'ensemble des sujets qui ont mené aux recommandations.

- La première partie présente le diagnostic qui soutiendra les recommandations sur la subvention de fonctionnement.

- La deuxième partie expose les grandes lignes de la nouvelle politique. Elle propose les objectifs, les principes et la structure générale devant lui servir de cadre, ainsi que les principaux énoncés relatifs à sa mise en œuvre et à son suivi.
- La troisième partie décrit de manière détaillée les recommandations concernant la subvention de fonctionnement.
- La quatrième partie soumet un diagnostic et les recommandations du chantier concernant les droits de scolarité des étudiants non québécois, c'est-à-dire des étudiants canadiens non-résidents du Québec (CNRQ) et étrangers.
- La cinquième partie est consacrée au diagnostic et aux recommandations sur les frais institutionnels obligatoires.
- Enfin, la sixième partie regroupe l'ensemble des recommandations du chantier sous forme schématique.

Par ailleurs, le rapport comprend également six annexes :

- L'annexe 1 offre un aperçu de l'évolution du système de financement des universités au Québec survenu au cours des cinq dernières décennies.
- L'annexe 2 décrit la formule de financement en place en 2013-2014.
- L'annexe 3 présente les conclusions de l'étude comparative du siège social de l'Université du Québec sur les systèmes de financement ailleurs dans le monde.
- L'annexe 4 traite de manière systématique des recommandations du chantier concernant les missions particulières et les subventions spécifiques du régime actuel.
- L'annexe 5 identifie les membres du chantier et de l'équipe l'ayant soutenu.
- Enfin, l'annexe 6 fournit la liste des établissements, organisations et experts qui ont été consultés, ainsi que des documents déposés par les partenaires de l'enseignement supérieur.

Le rapport est également accompagné de trois documents qui ont été rendus publics en janvier 2014 et qui sont disponibles sur le site web du Ministère, soit :

- CHANTIER SUR LA POLITIQUE DE FINANCEMENT DES UNIVERSITÉS, *Rapport d'étape*, décembre 2013;
- CHANTIER SUR LA POLITIQUE DE FINANCEMENT DES UNIVERSITÉS, *Principaux indicateurs et statistiques de base*, décembre 2013;
- UNIVERSITÉ DU QUÉBEC, *Comparaison des modes de financement de l'enseignement supérieur. Observations relatives au financement du fonctionnement des universités publiques par les gouvernements de douze pays, provinces ou États*, automne 2013.

PREMIÈRE PARTIE : Le diagnostic

La nouvelle politique doit découler d'une analyse claire et documentée de la situation actuelle des établissements universitaires et de leur environnement. C'est là l'objectif de cette première partie.

Le diagnostic en question sera effectué en deux temps :

- La première section résume, dans leurs grandes lignes, les positions prises par les organisations qui ont été consultées à deux reprises, soit au cours de juin et juillet 2013 et de février et mars 2014.
- La deuxième section soumet le portrait des forces et des faiblesses du système actuel telles qu'elles se sont révélées à l'analyse des responsables du chantier.

Le portrait qui sera brossé n'a pas la prétention d'être exhaustif. L'intention sous-jacente se limite à répertorier les éléments qui auront un impact direct sur les différentes composantes de la politique. Il aura tendance à simplifier la réalité dont il cherche à rendre compte. C'est pourquoi le lecteur est invité, d'une part, à consulter le site web du Ministère qui donne accès à tous les mémoires ayant été soumis lors des consultations et dont la publication a été autorisée par leurs auteurs et, d'autre part, à lire les trois annexes qui traitent respectivement de l'histoire de la politique québécoise de financement, du portrait financier détaillé résultant du modèle de financement actuel, de même que du survol des politiques en usage à l'extérieur du Québec.

1. Les consultations du chantier

Il est difficile de rendre justice à toutes les positions défendues par les organisations rencontrées. D'une part, parce que les consensus ont été peu nombreux quant aux orientations à retenir et surtout quant aux moyens à mettre en œuvre. Il n'y a là rien de surprenant. De tous les enjeux qu'ont à rencontrer les établissements, celui du financement est assurément le plus structurant. Or, plus l'environnement propre à chacun devient singulier – un phénomène qui s'accroît avec le temps –, plus il devient difficile d'envisager des approches qui conviendront à tous. D'autre part, parce que l'éventail des sujets à régler était particulièrement vaste et nuisait à l'émergence de positions uniformes.

Le texte qui suit met uniquement l'accent sur les idées maîtresses qui ont été véhiculées au cours des consultations, sans en retracer l'origine pour éviter de personnaliser le débat. Il insiste sur les messages qui ont été livrés à la suite du rapport d'étape déposé en décembre 2013, puisque les avis individuels sont restés parfaitement congruents avec ceux transmis en début de processus. Le plan de la présentation retient celui utilisé dans le rapport d'étape, à savoir les orientations, les principes et les valeurs, puis la formule proprement dite.

□ Les orientations à privilégier

Le rapport d'étape énonçait une série d'orientations qui déclinaient les variables d'accessibilité et de qualité entre leurs différentes composantes. Les réactions peuvent être rapportées sommairement comme suit :

- L'accessibilité et la qualité sont des objectifs incontournables, quoique le poids à accorder à l'un ou l'autre des deux concepts varie en fonction de l'interlocuteur.
- Les mêmes constats ne mènent pas nécessairement aux mêmes conclusions : par exemple, un résultat statistique peut être jugé positif par certains et négatif par d'autres.
- Plus précisément en matière d'accessibilité, une majorité de partenaires a plaidé pour un soutien accru aux clientèles vulnérables, certains insistant sur les étudiants de première génération et ceux inscrits à temps partiel. Plusieurs interlocuteurs ont déploré une course aux clientèles induisant une concurrence stérile et nuisant à la qualité des formations. Quelques-uns seulement ont abordé des points plus précis comme la formation hors campus, celle à distance ou encore la reconnaissance des acquis.
- La sélection d'indicateurs et leur définition devraient être menées en partenariat. Le choix de cibles nationales devrait demeurer la prérogative du gouvernement, être en nombre limité et ne pas s'appliquer uniformément à l'ensemble du réseau pour respecter les particularités individuelles.
- De toute façon, les indicateurs se rapportant à la qualité des formations sont perçus comme imparfaits et donc contestables.
- Quelques interlocuteurs ont confié que plusieurs des orientations soulevées dans le rapport relevaient davantage d'une politique générale sur les universités. À l'inverse, des orientations majeures pour l'avenir des universités risquent d'être négligées par la politique de financement.

□ Les principes et les valeurs à promouvoir

Les réactions aux principes et aux valeurs parus dans le rapport d'étape ont fait l'unanimité, si l'on excepte quelques nuances relevant soit de certaines définitions, soit de l'importance à accorder aux uns ou aux autres.

Ce fut par ailleurs l'occasion de déplorer le peu de convergence entre la formule actuelle et les principes en question. Pour éviter des redites inutiles, les commentaires entendus ne seront pas évoqués ici et seront plutôt repris dans la prochaine section.

□ Les composantes de la formule

Une remarque préliminaire est inévitable. Même s'ils se savaient hors d'ordre, un grand nombre d'interlocuteurs ont insisté sur deux éléments qu'ils jugeaient capitaux : l'existence d'un sous-financement chronique et le niveau des droits de scolarité des étudiants québécois. Sur ce dernier point, les avis étaient évidemment partagés.

Outre ces considérations, la formule constitue le sujet qui a soulevé le plus grand nombre de commentaires :

- Sauf quelques exceptions, les organisations tendent à promouvoir le maintien de la méthode actuelle pour le financement de l'enseignement. Elles recommandent toutefois de mettre à jour la grille de pondération des disciplines afin d'assurer une plus grande équité horizontale et d'éviter des modifications coûteuses aux systèmes d'information en place.
- Concernant le recours à la grille, trois propositions se sont distinguées des autres. La première porte sur l'approche par programmes plutôt que par activités pour soutenir le calcul de la grille, à partir d'arguments fondés sur la simplicité et sur l'efficacité. La seconde, plus fondamentale, conteste la pertinence des coûts observés comme base de calcul de la grille, à cause des biais apparus au fil du temps. Elle avance l'idée d'évaluer la grille à partir des besoins (théoriques) de financement par discipline et par cycle. La troisième substitue à la grille une approche historique, laquelle maintiendrait constante la situation relative de chacun des établissements dans le temps, sauf pour tenir compte des coûts de système et des variations de clientèles.
- À propos des variations de clientèles, les avis sont très partagés. La majorité préconise le statu quo, les autres promeuvent un financement marginal inférieur à 100 %, comme ce fut le cas avant l'année 2000, mais les pourcentages à appliquer varient.
- Quelques interlocuteurs ont suggéré de réduire le financement des inscriptions dans des programmes de formation courte¹, invoquant des coûts inférieurs à ceux des programmes de grade. Plusieurs autres ont insisté plutôt pour maintenir le statu quo, jugeant ces programmes très performants en matière d'accessibilité et un financement différencié, difficile à implanter. Les organisations favorables au statu quo ont aussi plaidé pour une bonification substantielle du calcul d'équivalence des étudiants à temps partiel, demandant de reconnaître que les coûts administratifs encourus pour ceux-ci s'apparentent à ceux générés par les étudiants à temps plein.
- Règle générale, les organisations recommandent de prioriser l'allocation de ressources pour soutenir les orientations. Selon elles, la reddition de comptes serait suffisante pour s'assurer de l'atteinte des cibles visées. Quelques organisations se sont distancées de cette position en se disant en faveur d'un financement lié aux résultats.
- Si tous s'accordent pour réduire substantiellement le nombre de subventions spécifiques, quelques interlocuteurs seulement soumettent une liste de celles à préserver. Les propositions ne sont pas nécessairement compatibles.
- Les commentaires concernant l'entretien des terrains et bâtiments ont essentiellement porté sur la bonification de l'enveloppe, un meilleur financement des frais indirects de recherche et l'élargissement des conditions servant à subventionner les locations d'espaces.
- Tous les partenaires qui se sont prononcés sur la subvention conditionnelle en ont recommandé l'abolition.

1. Même s'il s'agit d'un raccourci sémantique, l'expression programmes courts sera utilisée par la suite, par souci de simplicité.

- Enfin, une proposition globale s'est nettement éloignée du statu quo. Elle envisage une nouvelle répartition du financement fondée sur des composantes existantes et nouvelles. Elle avance notamment l'idée de réduire le poids accordé à l'enseignement par l'ajout d'une variable réservée à la portion « recherche » des salaires du corps professoral; ce montant serait bonifié pour que les établissements puissent financer à l'interne des projets de recherche. Par ailleurs, une partie de la subvention serait vouée à la qualité des formations.

2. Le diagnostic du chantier

À la lumière des avis exprimés dans le cadre des consultations, des études et des rapports parcourus, de même qu'à l'aide des données statistiques rassemblées à cette fin, le chantier pose son propre diagnostic concernant l'environnement devant présider à l'élaboration de la nouvelle politique. Il reprend de nombreux éléments proposés par les partenaires et les complète ou les approfondit selon le cas.

Il n'est pas question ici de recenser l'ensemble des acquis à préserver et des lacunes à corriger, mais bien de faire ressortir ceux qui auront une incidence directe sur les recommandations à venir.

Un avertissement s'impose avant de poursuivre. Les lacunes qui vont apparaître ici ne cherchent pas à dénigrer les décisions qui ont été prises dans le passé, autant par les établissements que par le gouvernement. En effet, toute nouvelle politique porte en germe des points faibles qui peuvent finir par en supplanter les avantages, notamment à cause du contexte qui s'éloigne progressivement de celui qui prévalait initialement. La politique de 2000 n'échappe pas à cette règle.

La matière sera organisée par sujets-clés puisque, en règle générale, chacun compte à la fois des points forts et des points à améliorer.

2.1. Un bond spectaculaire de l'accès aux études universitaires

L'évolution du système de financement universitaire québécois a été accompagnée d'un bond spectaculaire de la participation de la population aux études universitaires.

- L'effectif étudiant a quintuplé en 45 ans, passant de 43 500 étudiants en 1967-1968, soit avant la création de l'Université du Québec, à près de 225 000 étudiants en 2012-2013.
- Depuis l'entrée en vigueur de la politique de financement des universités, en 2000, la croissance annuelle de l'effectif étudiant a été de 2,6 %, comparativement à 0,4 % pour la population âgée de 19 à 24 ans.

Tableau 1 : Évolution de l'effectif étudiant en équivalence au temps plein de 1967-1968 à 2012-2013

	Universités à charte	Université du Québec	Total
EFFECTIF ÉTUDIANT (EETP)			
1967-1968	43 471	Créée en 1968-1969	43 471
1975-1976	81 954	18 494	100 448
Variation de 1967-1968 à 1975-1976 ¹	8,2%		11,0%
2000-2001	120 414	45 014	165 428
Variation de 1975-1976 à 2000-2001 ¹	1,6%	3,6%	2,0%
2012-2013	164 315	60 366	224 681
Variation de 2000-2001 à 2012-2013 ¹	2,6%	2,5%	2,6%
Croissance de 1967-1968 à 2012-2013			
Total	278,0%	n.d.	416,9%
Annuelle moyenne	3,0%		3,7%
CROISSANCE DE LA POPULATION ÂGÉE DE 19 À 24 ANS DE 2001 À 2012			
Total			4,1%
Annuelle moyenne			0,4%

1. Croissance annuelle moyenne.

Le résultat remarquable obtenu au cours de la dernière décennie s'explique notamment par :

- La multiplication des programmes de grade et des formations courtes pour répondre aux besoins d'une population de plus en plus hétérogène et exigeante;
- Une présence accrue sur le territoire québécois, à la fois grâce à la création de campus secondaires et à une diversification de l'offre d'activités;
- Une croissance indéniable de l'enseignement à distance, à la fois sur campus et hors campus;
- Un recrutement intensif auprès des étudiants étrangers;
- Une demande accrue de main-d'œuvre hautement qualifiée sur le marché du travail;
- Un financement à 100 % des variations de clientèles.

Une analyse plus fine du sujet fera l'objet du chapitre consacré aux objectifs dans la prochaine partie de ce rapport.

En 2012-2013, l'effectif étudiant dans les 18 universités québécoises, mesuré par étudiant en équivalence au temps plein (EETP), est réparti de la façon suivante :

- Six établissements de grande taille dont chacun reçoit plus de 15 000 EETP, pour un total de 175 000 EETP représentant près de 80 % de l'effectif québécois;
- Quatre établissements comptent entre 5 000 et 10 000 EETP;
- Six établissements offrent de la formation générale aux trois cycles dans les régions, leur effectif individuel se situant entre 1 000 et 5 000 EETP;
- Deux établissements accueillent moins de 1 000 EETP et offrent de la formation uniquement aux cycles supérieurs;
- Un établissement offre uniquement de la formation à distance à environ 3 400 EETP.

Tableau 2 : Effectif étudiant dans les universités québécoises en 2012-2013

	EETP	Proportion
Université de Montréal	37 752	16,8%
Université Laval	31 662	14,1%
Université McGill	31 633	14,1%
Université Concordia	28 212	12,6%
Université du Québec à Montréal	27 277	12,1%
Université de Sherbrooke	18 644	8,3%
Université du Québec à Trois-Rivières	8 732	3,9%
HEC Montréal	7 958	3,5%
École Polytechnique de Montréal	5 916	2,6%
École de technologie supérieure	5 353	2,4%
Université du Québec à Chicoutimi	4 543	2,0%
Université du Québec en Outaouais	4 193	1,9%
Université du Québec à Rimouski	4 081	1,8%
Télé-université	3 423	1,5%
Université Bishop's	2 538	1,1%
Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue	1 552	0,7%
École nationale d'administration publique	832	0,4%
Institut national de la recherche scientifique	380	0,2%
TOTAL	224 681	100,0%

Source : Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science.

2.2. Une qualité certaine des formations

Il est tentant de poser la qualité des formations comme une évidence au sein du réseau. En réalité, il est difficile d'en faire la preuve de manière indiscutable. Mais différents indices confortent cette hypothèse, comme :

- le taux élevé et constant de satisfaction des diplômés et des employeurs lors des enquêtes officielles menées par le Ministère;
- le taux de satisfaction des étudiants dans les établissements qui participent à l'Enquête nationale sur la participation étudiante (NSSE);
- le « sceau de qualité » accordé par les comités d'agrément canadiens et internationaux pour un grand nombre de programmes;
- la capacité d'attraction d'étudiants étrangers qui peuvent choisir leur établissement d'accueil parmi un vaste choix de provinces ou pays;
- la renommée internationale des chercheurs québécois qui se répercute nécessairement sur la formation;
- les efforts consentis pour évaluer périodiquement tous les programmes de grade;
- le processus en place pour évaluer la qualité des nouveaux programmes;
- l'internationalisation des programmes, encourageant notamment la mobilité des étudiants en cours d'études.

Malgré ces constats positifs, il y a encore lieu de proposer des améliorations, lesquelles seront formulées au chapitre 3 de la prochaine partie.

2.3. La grille de pondération

La subvention générale représente 82 % de celle de fonctionnement. Elle est elle-même répartie entre les trois fonctions : *enseignement*, *soutien à l'enseignement et à la recherche*, ainsi qu'*entretien des terrains et bâtiments*. En 2000, la grille de financement devait rompre avec l'approche historique et procurer de nets avantages en termes d'équité, d'objectivité, de transparence et d'autonomie lors du calcul de la subvention pour l'enseignement.

Cependant, comme l'ont souligné de nombreux partenaires, la grille a généré des effets négatifs au fil du temps. À cet égard, plusieurs lacunes ont été bien documentées dans le rapport Trahan-Carreau de 2010², lequel recommandait entre autres au gouvernement de procéder à une révision périodique de la grille, idéalement sur une base triennale, et de remettre en cause le financement à 100 % des variations de l'effectif étudiant.

Ce dernier point sera repris au moment de justifier la recommandation qui s'y rapporte.

2. Michel TRAHAN et Germain CARREAU, *La formule de financement de la fonction enseignement des universités*, rapport de projet 2010RP-07, CIRANO, Montréal, mai 2010.

En ce qui a trait aux codes CLARDER basés sur les activités pour servir à la répartition des effectifs lors du calcul de la grille de pondération, il est vrai que la méthode est lourde et complexe. Elle exige des compétences fines que peu de personnes détiennent dorénavant. Le comité-conseil mis sur pied pour le revoir en a fait une analyse qui est toujours à jour³.

2.4. Le financement complet des variations de l'effectif

Le financement complet des variations de l'effectif soulève les difficultés suivantes :

- Un financement à 100 % envoie un message clair en faveur d'un recrutement intensif, dans la mesure où le coût marginal d'un étudiant est faible à court terme pour de nombreux programmes. Le rapport Trahan-Carreau est plus précis en distinguant deux situations possibles :
 - Celle où le curriculum de formation permet d'enseigner à de grands groupes dans une forte proportion des cours. Pour les disciplines concernées, le coût marginal est faible pour de faibles variations de l'effectif;
 - Celle où le curriculum exige une forte composante de formation clinique ou pratique, ou encore une formation individualisée comme en musique. Pour les disciplines visées, le coût marginal s'apparente au coût moyen. Cependant, il s'agit surtout de programmes contingentés, donc peu ou pas concernés par le niveau de financement des variations d'effectifs.
- Un financement à 100 % a comme contrepartie un « dé-financement » de même amplitude en cas de diminution de l'effectif. Certains établissements se retrouvent déjà dans cette situation. Leur nombre va croître au cours des prochaines années, surtout parce que les étudiants non québécois seront exclus du calcul. Cette remarque vaut indépendamment du jugement qui peut être porté sur les prévisions du Ministère, seule l'ampleur du phénomène demeure incertaine. Or, il est vrai qu'une portion substantielle des coûts est incompressible à court terme;
- Un financement partiel des variations exige de recourir à des pourcentages difficiles à établir : les taux de 58 % - 50 % en vigueur avant l'année 2000 ont été fixés de manière à respecter le niveau de l'enveloppe disponible.

2.5. Le soutien à l'enseignement et à la recherche

Les paramètres de la subvention pour le soutien à l'enseignement et à la recherche ont été fixés en 2000 à partir du même critère que les taux de financement des variations de clientèles, à savoir le respect de l'enveloppe disponible. En 2013-2014, ils correspondent à un montant fixe de 2,5 M\$ par établissement et à un montant variable de 1 706 \$ par EETP (étudiant en équivalence au temps plein). Depuis 2000-2001, la seule modification qui a été introduite porte sur une indexation annuelle moyenne du montant fixe de 1,7 % et du coefficient appliqué au facteur variable de 2,3 %.

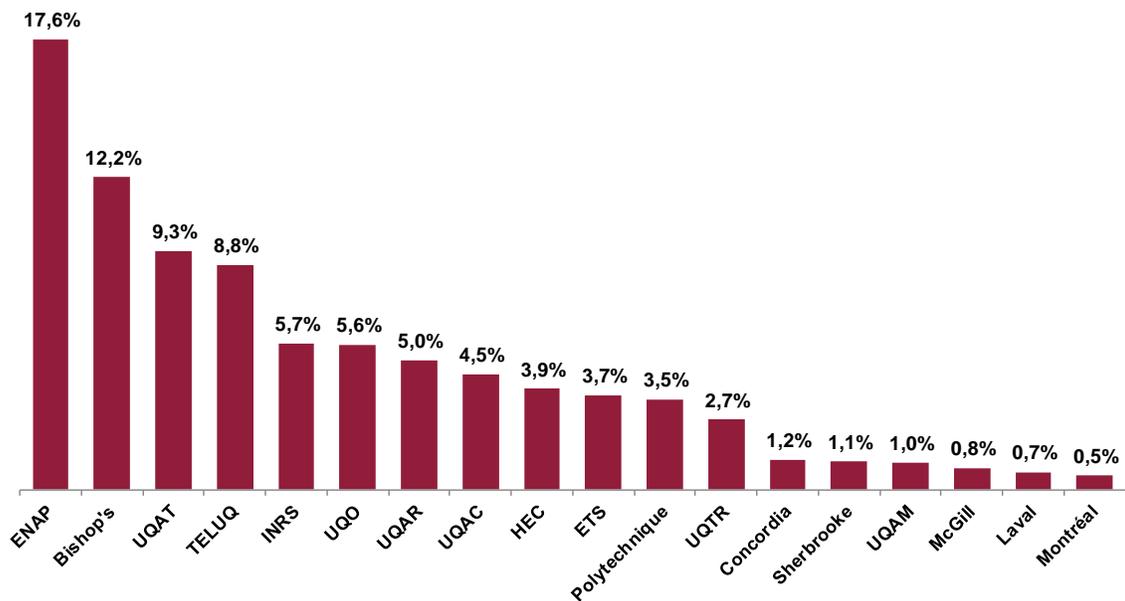
Le commentaire formulé lors des consultations et voulant que ces paramètres soient insuffisants est retenu.

3. RAPPORT DU COMITÉ-CONSEIL SUR LES ASSIGNATIONS CLARDER, *Sur l'utilisation de la table CLARDER comme outil de classification pour fins de financement*, janvier 2013.

Des commentaires plus précis peuvent être ajoutés.

En ce qui concerne le montant fixe de 2,5 M\$ alloué à chacun des établissements, la figure 1 met en lumière son poids relatif en fonction de la taille des établissements. Si la proportion est marginale pour les grands établissements, elle compte pour plus de 10 % de la subvention générale pour ceux dont la taille est la plus faible. Leurs coûts administratifs incompressibles sont probablement supérieurs au montant consenti; ils se voient alors obligés de les financer à même des sources allouées pour d'autres fins.

Figure 1 : Proportion de la subvention fixe de 2,5 M\$ pour le soutien à l'enseignement et à la recherche par rapport à la subvention générale — Règles budgétaires 2013-2014

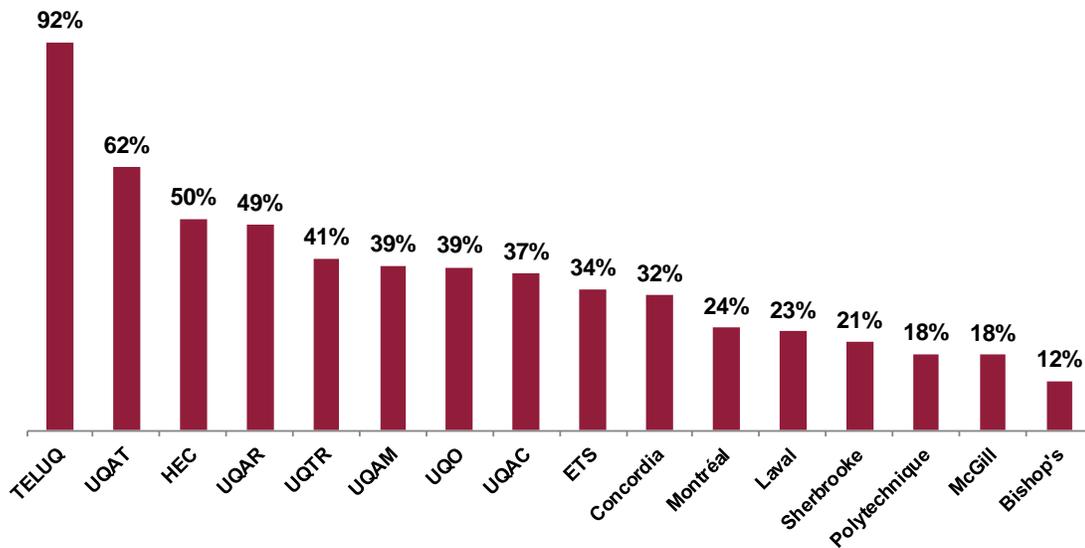


La partie variable de la subvention comporte deux désavantages différents :

- Elle est calculée de manière linéaire en fonction de l'effectif étudiant, ce qui suppose l'absence d'économies d'échelle, auquel cas les établissements de grande taille sont avantagés;
- L'effectif étudiant est mesuré en EETP; ce calcul d'équivalences sous-estime le coût du temps partiel entre autres parce que certains coûts administratifs, par exemple ceux de registrariat, sont similaires, que l'étudiant soit à temps partiel ou à temps plein; ainsi, il faut actuellement cinq étudiants suivant chacun 2 cours de 3 crédits pour équivaloir à un étudiant à temps plein. Un tel traitement désavantage plusieurs établissements comme la TELUQ, l'UQAT, HEC Montréal et l'UQAM :
 - La TELUQ est l'établissement où l'on retrouve la plus forte proportion d'étudiants à temps partiel, une situation typique pour les formations offertes uniquement à distance;

- Le mémoire de l'UQAT affirme que 60 % de ses étudiants ont choisi ce régime d'études. Le profil type de sa population étudiante correspond à une femme âgée de 33 ans qui fréquente l'université à temps partiel, travaille environ 25 heures par semaine en plus de ses études et a, quatre fois sur dix, au moins un enfant à charge. Elle est la plupart du temps la première de sa génération à fréquenter l'université;
- À l'UQAM, une majorité d'étudiants à temps partiel sont des personnes plus âgées qui occupent un emploi hors campus et qui font le choix de s'inscrire dans une formation plus courte tel un certificat ou un programme court. Il en découle que l'établissement compte une proportion relativement faible de ses étudiants de premier cycle inscrite au baccalauréat.

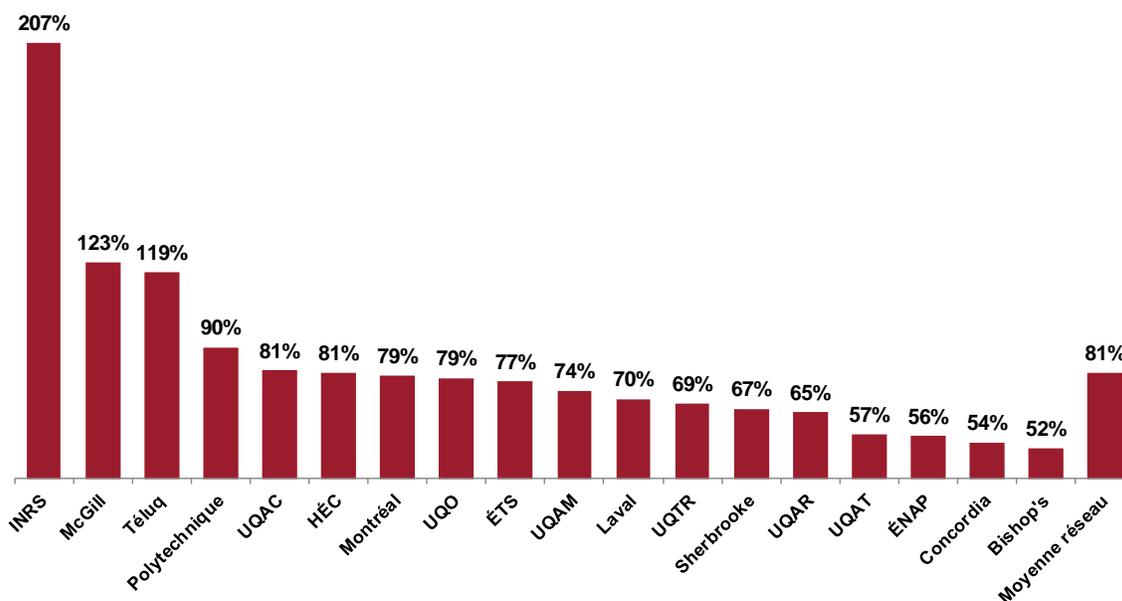
Figure 2 : Proportion d'étudiants de 1^{er} cycle à temps partiel dans les universités québécoises à l'automne 2013



Source : Ministère, Système GDEU, données au 2014-05-05.

La figure 3 met en relation les dépenses comptabilisées dans SIFU (Système d'information financière des universités) pour la fonction *soutien à l'enseignement et à la recherche*, et la subvention de fonctionnement indiquée dans les calculs définitifs pour l'année 2011-2012. Les dépenses observées représentent en moyenne 81 % de la subvention versée, mais le pourcentage varie considérablement d'un établissement à l'autre.

Figure 3 : Proportion des dépenses du fonds de fonctionnement dans SIFU¹ par rapport à la subvention pour le soutien à l'enseignement et à la recherche² — Année 2011-2012



1. Les dépenses excluent les éléments extraordinaires et portent sur les services associés à la fonction soutien à l'enseignement et à la recherche, c'est-à-dire les bibliothèques, l'audiovisuel, ainsi que les services d'informatique et d'animaleries.
2. Calculs définitifs pour l'année universitaire 2011-2012.

2.6. L'entretien des terrains et bâtiments

Pour l'entretien des terrains et bâtiments, la méthode de calcul est complexe et normée. Elle a suscité peu de commentaires lors des consultations.

Une critique a porté sur les frais indirects, pour qu'ils couvrent les espaces de recherche. Elle a été traitée à la satisfaction des établissements lors de l'adoption de la Politique nationale de la recherche et de l'innovation (PNRI).

Le bien-fondé d'une bonification éventuelle de l'enveloppe devrait être validé lors de l'exercice de calcul des coûts observés, ce qui sera rappelé dans la troisième partie du présent rapport.

2.7. La réévaluation des missions pour les régions

L'enveloppe destinée aux missions pour les régions est apparue en 2000 pour formaliser le traitement particulier à accorder aux cinq établissements de taille modeste du réseau de l'Université du Québec. Il s'agissait à la fois d'admettre la présence de coûts de formation supérieurs à ceux des autres universités et de soutenir le mandat de développement régional que le gouvernement avait inscrit dans leur mission. En 2006 et 2008, l'enveloppe a été, d'une part, élargie pour inclure l'Université Bishop's et, d'autre part, bonifiée pour tenir compte de leur exclusion du calcul de la grille. Si les deux enveloppes supplémentaires consenties ont été légèrement inférieures au niveau que les établissements concernés réclamaient, elles ont en revanche été réparties conformément à leurs propres calculs.

Quelques établissements ont dit regretter que l'allocation consentie à l'ensemble de ces établissements ne se soit pas faite sur la base des coûts observés. Cette remarque semble juste, ne serait-ce que pour une question d'équité dans la démarche. L'exercice pourrait dégager des écarts qui ne sont actuellement pas mesurés.

2.8. L'iniquité de certaines missions particulières

La critique parue dans le rapport d'étape demeure pertinente :

- Quelques établissements n'ont pas de subvention accordée à ce titre, ce qui ne semble pas équitable puisque toutes les universités ont des missions particulières;
- La hauteur relative des montants accordés ne peut pas être justifiée sur des bases rationnelles, d'où découle là aussi un problème d'équité.

2.9. La profusion des subventions spécifiques

Les subventions spécifiques sont énumérées au tableau suivant et comprennent une soixantaine d'items qui peuvent être regroupés en huit catégories :

- Les ajustements visant à corriger la base de la subvention générale;
- Les ajustements visant à augmenter le soutien pour certaines catégories de dépenses;
- Les ajustements pour les universités de taille modeste situées en région;
- Les ajustements visant à appuyer certaines disciplines;
- Les mesures ciblées;
- Les pénalités et les mesures liées à la gestion financière;
- Les ajustements pour les organismes et les instituts;
- Les autres mesures.

Ce classement n'est pas unique. En effet, l'annexe 2 en utilise un autre construit par ordre chronologique, en fonction des réformes qui ont marqué le financement des universités : enveloppes remontant à la période correspondant à la méthode historique, réforme de 2000, réinvestissements de 2006 et 2008.

Quelle que soit la technique de regroupement retenue, les listes mettent en évidence des lacunes manifestes car elles comptent des mesures :

- requérant souvent une reddition de comptes spécifique pour des montants qui peuvent être très faibles;
- ajoutées par sédimentation, probablement pour conserver une trace officielle des décisions successives qui ont été prises, mais les anciennes étant rarement remises en question;
- dont la cohérence globale n'est plus évidente;
- entraînant dorénavant une lourdeur administrative certaine, à la fois pour les établissements et pour le Ministère;
- dont la pertinence peut être remise en question.

Tableau 3 : Subventions spécifiques pour l'année 2013-2014

(En millions de dollars)

1	Devancement de crédits	125,0
2	Frais indirects de recherche	88,5
3	Compensation pour le gel des droits scolarité	64,0
4	Réinvestissement provincial de 2006 : rehaussement général	52,5
5	Allocation pour le nombre de grades	39,6
6	Location de locaux	34,5
7	Ajustement particulier pour l'UQAM	21,3
8	Soutien à l'enseignement médical	20,9
9	Soutien aux bibliothèques	18,2
10	Services aux étudiants	17,0
11	Redistribution de l'écart de financement en 2008-2009 - déréglementation	16,1
12	Renouvellement du corps professoral en génie et administration	14,7
13	Aide aux universités de taille modeste sises en région	10,7
14	Réinvestissement provincial de 2006 : universités de taille modeste en région	10,5
15	Bourses pour de courts séjours d'études universitaires à l'étranger	10,0
16	Soutien à l'insertion professionnelle	10,0
17	Bourses d'enseignement en génie et administration	10,0
18	Subventions conditionnelles retenues en 2012-2013	8,9
19	Programme de mobilité internationale	7,5
20	Soutien aux familles génie et administration	7,1
21	Ajustement transitoire de la déréglementation	6,3
22	Collaborations entre les universités et les collèges	3,4
23	Allocation particulière pour la médecine	2,8
24	École du Barreau du Québec	2,5
25	Aide à la formation des maîtres	2,0
26	Autres projets	1,7
27	Soutien à l'intégration des personnes handicapées	1,6
28	Institut des sciences de la forêt feuillue tempérée (ISFORT)	1,1
29	Devancement de l'ajustement transitoire pour la nouvelle politique de financement - McGill	1,1
30	Ajustement McGill (montant versé aux universités, excluant McGill, et au siège social de l'UQ)	1,1
31	Aide au siège social de l'Université du Québec	1,0
32	Allocation pour la CREPUQ (activités 2011-2012 à 2012-2013)	1,0
33	Encadrement clinique des stagiaires infirmières praticiennes de première ligne	0,8
34	Hausse de 30 % des EETP pondérés du programme de médecine de Saguenay	0,8
35	Hausse de 18 % des EETP pondérés du programme de médecine à Trois-Rivières	0,6
36	Moitié de la hausse convenue entre la CREPUQ et COPIBEC pour les droits d'auteurs	0,6
37	Soutien aux membres des communautés autochtones	0,5
38	Services de transcription braille	0,5
39	Programme études-travail pour étudiants étrangers	0,5
40	Assurance santé et sécurité pour les étudiants de cycles supérieurs	0,5
41	Bourses d'études aux cycles supérieurs en sciences infirmières	0,4
42	Fonds des services collectivité	0,4
43	Institut des sciences mathématiques	0,3
44	Laboratoire d'enseignement EPM	0,3
45	Gouvernance et perfectionnement de la fonction publique	0,3
46	Saines habitudes de vie	0,3
47	Démarrage de certains programmes en sciences de la santé	0,2
48	Services universitaires dans la région de Chaudière-Appalaches	0,2
49	Services universitaires dans la région de la Côte-Nord (Baie-Comeau)	0,2
50	Formation d'appoint aux immigrants	0,2
51	Prêt de service à l'Agence universitaire de la francophonie	0,2
52	Conseil franco-québécois de coopération universitaire	0,2
53	Institut Thomas Moore	0,1
54	Services universitaires dans la région de la Côte-Nord (Sept-Îles)	0,1
55	Autres	0,1
56	Congrès de l'ACFAS	0,1
57	Reconfiguration de l'offre de formation	0,0
58	Ajustement McGill (montant déduit de McGill)	-1,1
59	Effets de la réduction (Loi 100)	-6,5
60	Effort budgétaire	-122,8
	Provision	20,2
TOTAL		510,7

2.10. L'instabilité du financement

Notamment en raison des recomptages, le financement peut varier substantiellement d'une année à l'autre et rend les prévisions plus risquées, un sérieux inconvénient à la fois pour les établissements et pour le gouvernement.

Par ailleurs, il est arrivé que les établissements subissent des modifications d'enveloppe imprévues en cours d'année, ce qui nuit fortement à leur planification budgétaire et peut expliquer l'apparition de déficits courants, un non-sens pour des conseils d'administration qui se portent responsables de leur pérennité.

2.11. Le manque de clarté et de transparence

La structure actuelle de la formule n'assure plus ni la clarté ni la transparence des choix effectués en matière de financement, tant auprès des établissements que du Ministère et de l'Assemblée nationale.

Le souci de retracer l'évolution des subventions fait en sorte, par exemple, que celles dévolues aux universités de taille modeste sont dispersées entre différents postes budgétaires. Un autre exemple vient de la comptabilisation des étudiants non québécois qui ne permet pas d'appréhender facilement les coûts qu'ils génèrent.

Si rien n'est fait, la formule ne peut qu'évoluer vers une complexité accrue.

2.12. L'inefficacité de la subvention conditionnelle à l'équilibre

La subvention conditionnelle est directement liée à l'équilibre financier annuel du fonds de fonctionnement des établissements.

À la fin de 2012-2013, le solde de tous les fonds des universités s'élevait à -163,2 M\$, et ce, malgré des surplus cumulés de 1,0 G\$ dans le fonds des immobilisations et de 1,4 G\$ dans le fonds de dotation, qui venaient compenser une partie du déficit cumulé de 2,6 G\$ au fonds de fonctionnement.

La subvention conditionnelle ne semble plus efficace pour réguler l'abolition des déficits. En effet, le déficit cumulé du fonds de fonctionnement consolidé pour tous les établissements s'est détérioré entre 2009-2010 et 2012-2013. Plus précisément, il a augmenté de 17,7 % de 2011-2012 à 2012-2013. Pourtant, seuls deux établissements ont vu leur subvention conditionnelle retenue en 2012-2013.

À ce propos, le rapport du Vérificateur général du Québec pour l'année 2012-2013 est très critique : la subvention conditionnelle « n'est pas attribuée en fonction d'un réel équilibre budgétaire au sens comptable du terme. Une université peut cumuler des déficits importants dans son fonds de fonctionnement tout en recevant cette subvention année après année⁴ ».

En plus d'être devenu inefficace, l'outil semble inapproprié puisque la subvention est retenue justement lorsqu'un établissement en a le plus grand besoin pour réduire son déficit. À la décharge du Ministère, il faut dire qu'il s'agit du seul outil à sa disposition pour imposer aux établissements un retour à l'équilibre et que les solutions de rechange ne sont pas légion.

4. RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC À L'ASSEMBLÉE NATIONALE POUR L'ANNÉE 2012-2013, *Vérification de l'information financière et autres travaux connexes*, diaporama, hiver 2013, page 89.

DEUXIÈME PARTIE : Les grandes lignes de la réforme du financement

Cette partie pose les premiers jalons de la future politique qui découlent du diagnostic précédent et constituent le cœur de la réforme proposée par le chantier sur la politique de financement des universités.

En premier lieu, deux constats sont formulés de manière à rappeler le contexte général qui prévaut. Suivra un énoncé des objectifs et des principes devant présider à la définition des mesures générales et particulières qui seront ensuite retenues. Le dernier chapitre présente les principales composantes de la formule de financement, laquelle sera détaillée dans la troisième partie. Les questions relatives aux étudiants non québécois et aux frais institutionnels obligatoires seront traitées dans les quatrième et cinquième parties.

1. Agir en lien avec notre histoire

La nouvelle politique doit se situer dans le prolongement de l'histoire du système de financement universitaire au Québec, laquelle est résumée à l'annexe 1. Elle tentera donc de préserver les acquis obtenus au cours des dernières décennies. Quels sont-ils ?

D'abord, les conclusions du rapport Parent demeurent d'actualité : l'accessibilité pour tous, la qualité tant pédagogique qu'administrative, la complémentarité des établissements, l'existence de politiques efficaces et transparentes, ont toujours leur raison d'être. Ce sont les fondements sur lesquels les gouvernements successifs ont établi et continueront d'établir le développement du réseau universitaire au bénéfice de la société québécoise.

La méthode « historique » appliquée durant trois décennies a répondu aux besoins de l'époque grâce à une première tentative pour formaliser les règles entourant le versement des subventions de fonctionnement. Plusieurs mesures remontant à cette époque et recensées en annexe demeurent d'ailleurs pertinentes, comme le soutien à la diplomation et l'aide à des groupes ayant des besoins particuliers. Mais au fil du temps, c'était inévitable, la politique a fini par générer des effets pervers, notamment sur le plan de l'équité et de la transparence, qui en surpassaient les avantages aux yeux des décideurs.

La politique de 2000 apparaît comme une réponse logique aux difficultés antérieures. En effet, elle est axée sur des priorités clairement énoncées (ex. : favoriser le développement universitaire, la complémentarité, la collaboration, l'efficacité et la qualité); elle conçoit une nouvelle formule de répartition des fonds mieux structurée et plus transparente; elle autorise un financement complet des variations de clientèles pour accélérer l'accès aux études universitaires et corriger les biais générés par le financement partiel antérieur; elle vise l'assainissement des finances institutionnelles; et elle formalise ses attentes en matière de reddition de comptes. Le gouvernement peut alors compter sur un réinvestissement majeur pour l'implanter dans des conditions optimales. Comme les prochaines parties le démontreront, ses principes directeurs, plusieurs de ses orientations, même la structure globale du modèle de répartition des fonds, devraient être conservés dans la nouvelle politique. Bien que celle-ci introduise des changements substantiels, elle préserve plusieurs des fondements de celle en vigueur. C'est d'ailleurs le vœu d'une grande majorité d'interlocuteurs : un virage majeur porte en soi le risque d'ouvrir une longue période d'instabilité et d'être accompagné d'investissements importants dans les systèmes au détriment des services à fournir en enseignement et en recherche.

2. S'inscrire dans les grandes tendances à l'échelle mondiale

La politique québécoise se doit d'être congruente avec celles adoptées ailleurs, notamment dans le reste du Canada. Les références sont de plus en plus internationales, tant en enseignement qu'en recherche, et une politique mal avisée pourrait contrecarrer les efforts des établissements québécois.

L'étude comparative qui a été conduite ne prêche pas pour des changements majeurs, du moins à partir des douze cas qui ont été répertoriés (voir l'annexe 3). En effet, les modes de financement du système québécois s'inscrivent déjà dans les grandes tendances observées dans ces autres provinces, pays ou États, où notamment :

- Le financement est accordé en « bloc », par opposition à un financement basé sur l'examen détaillé des dépenses, item par item;
- La majorité du financement est versée à l'aide d'une formule prédéterminée qui laisse une large autonomie aux établissements; la formule en question s'appuie sur une mesure de l'effectif étudiant et des écarts de coûts entre les disciplines et les cycles d'études; les différences constatées ailleurs viennent plutôt du poids accordé à cette portion du financement public, de la complexité de la grille, du calcul de l'effectif, de l'ampleur des contingents imposés centralement ou encore du recours à une classification par programmes plutôt que par les activités de formation suivies par les étudiants;
- Une partie du financement est accordée à l'aide de mesures ciblées qui visent des objectifs spécifiques du gouvernement; tous les gouvernements semblent y recourir, dans des proportions variables d'un endroit à l'autre;
- Les gouvernements en réflexion quant à l'avenir de leurs politiques ont tendance à accorder plus d'attention qu'auparavant à la performance du réseau et de ses membres. Presque tous, pour ne pas dire tous, sont confrontés à des besoins croissants et diversifiés de financement au moment où les finances publiques exigent plus d'austérité. Plusieurs ont déjà mis en place ou envisagent des mesures visant expressément une meilleure performance, par exemple en matière de qualité, de diplomation et de gestion financière. Toutefois, la part qui y est dévolue demeure faible par rapport au total de la subvention de fonctionnement.

Les politiques hors Québec montrent beaucoup plus de diversité en ce qui concerne la place qu'occupent les établissements privés, le niveau des droits de scolarité des étudiants nationaux ou l'importance des fonds publics consentis, mais ces sujets ne sont pas couverts par le présent chantier.

3. Les objectifs de la politique de financement

En se limitant à ce qui paraît essentiel, le chantier recommande l'adoption d'un objectif général et de cinq objectifs spécifiques.

Les objectifs proposés par le chantier sur la politique de financement des universités

Se donner un objectif général :

- Que toutes les Québécoises et tous les Québécois qui en ont la volonté et les capacités puissent acquérir une formation de calibre international qui réponde à leurs besoins et qui les munisse des outils nécessaires à leur vie personnelle, sociale et professionnelle;

De même que cinq objectifs spécifiques :

- Accroître l'accessibilité au diplôme pour l'ensemble des étudiantes et des étudiants québécois, quelles que soient leurs caractéristiques socioéconomiques;
- Améliorer la performance des universités en matière de qualité des diplômes;
- Préserver l'accessibilité financière pour les étudiantes et les étudiants québécois;
- Assurer à toutes les étudiantes et tous les étudiants un environnement de recherche riche et diversifié;
- Assurer une juste contribution des étudiants non québécois tout en maintenant le pouvoir d'attraction des universités québécoises.

Les pages suivantes reprennent à tour de rôle chacun des objectifs en en justifiant le bien-fondé.

3.1. L'accès pour tous à une formation de calibre international

L'objectif général se lit comme suit :

- Que toutes les Québécoises et tous les Québécois qui en ont la volonté et les capacités puissent acquérir une formation de calibre international qui réponde à leurs besoins et qui les munisse des outils nécessaires à leur vie personnelle, sociale et professionnelle.

Cet objectif provient de la politique adoptée en 2000 et ne surprendra personne puisqu'il est incontournable. D'une part, bien que l'accès aux études universitaires ne soit pas un droit au sens propre, il répond aux exigences d'une société du savoir : des individus qui lient leur épanouissement personnel à l'acquisition d'une formation de haut niveau, une société instruite et apte à relever les défis posés par son environnement local et mondial, une main-d'œuvre hautement qualifiée. D'autre part, en matière de qualité, il est non seulement légitime mais nécessaire de vouloir faire partie du peloton de tête, pour offrir aux étudiants les meilleures conditions possibles d'entrée dans la vie active et pour affronter la concurrence internationale qui s'exerce en enseignement et en recherche.

Chacun des deux éléments contenus dans l'énoncé, soit l'accessibilité et la qualité, sera maintenant approfondi.

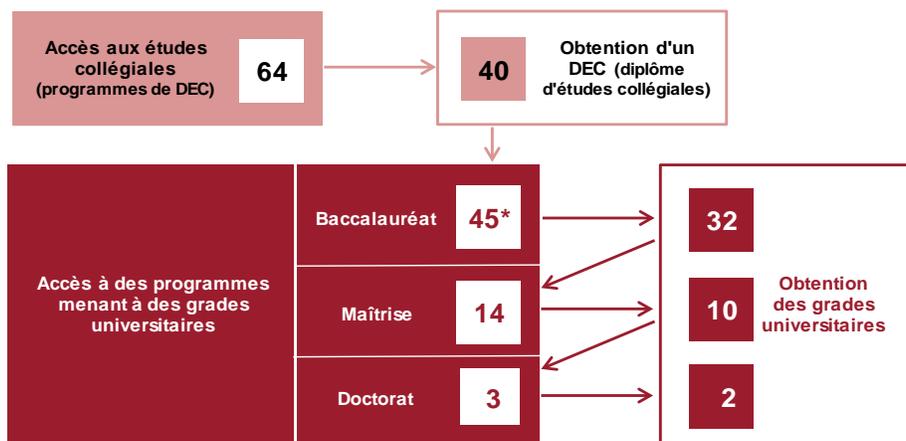
□ L'accessibilité

En matière d'accessibilité, l'un des acquis les plus marquants des dernières années apparaît dans le schéma suivant. On y découvre en effet que, sur la base des comportements observés en 2011 et 2012, les nouvelles inscriptions dans des programmes menant à des diplômes ou à des sanctions correspondent à 59 % de la population québécoise d'âge correspondant au 1^{er} cycle, 19 % au 2^e cycle et 3 % au 3^e cycle. Ces taux placent le Québec loin devant les autres provinces aux deux premiers cycles, surtout grâce à l'expansion des programmes de formation courte, et en position comparable au 3^e cycle. Améliorer une telle performance ne sera pas facile, voire ne sera pas nécessaire au 1^{er} cycle, puisqu'il faut admettre que le réseau universitaire fait partie d'un système d'enseignement supérieur, les collèges formant des diplômés qui répondent eux aussi à des besoins socio-économiques démontrés.

Figure 4 : Probabilités d'accès ou d'obtention d'un diplôme en enseignement supérieur
(En pourcentage; calculs basés sur les comportements observés en 2011 et 2012)

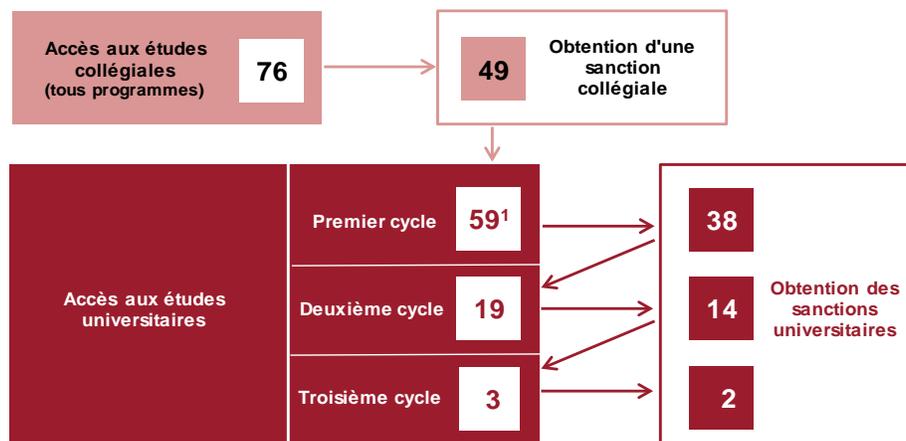
Programmes de DEC et de grades universitaires

Sur 100 Québécois entrés dans le système scolaire (à 6 ans, au primaire), 93 obtiennent une sanction du secondaire. Sur ces mêmes 100 Québécois, 64 entrent dans un programme de DEC au collégial. Par complément, 36 Québécois n'entrent donc pas dans un programme de DEC au collégial. Parmi les 64 Québécois entrés au collégial, 40 obtiennent un DEC. Les données concernant les programmes de grades universitaires sont présentés sous les données du collégial.



Tous les programmes menant à des diplômes ou sanctions

En ne se limitant plus aux seuls DEC ou grades universitaires, ce second schéma montre que, sur 100 Québécois, 76 s'inscrivent dans un programme du collégial et 59 s'inscrivent dans un programme du premier cycle universitaire.



1. Les personnes qui accèdent aux études universitaires ne se recrutent pas uniquement parmi les finissants du collégial.

Définitions des concepts de taux d'accès, de réussite et d'obtention d'un diplôme présentés dans la figure 4

Le **taux d'accès** mesure la probabilité d'accéder aux études. C'est la proportion de la population qui accède à un type de formation ou à un ordre d'enseignement. Pour calculer le taux d'accès à un niveau donné, on établit d'abord le rapport entre les nouvelles inscriptions à différents âges et la population à ces mêmes âges. On obtient ainsi des taux d'accès selon l'âge qui sont ensuite regroupés par sommation pour obtenir la proportion d'une génération qui entreprend des études menant au diplôme ou à la sanction visé.

Le **taux de réussite** mesure la proportion d'individus qui, parmi les sortants, obtiennent un diplôme ou une sanction. L'analyse des flux de sorties consiste à mesurer la réussite dans un ordre ou dans un cycle d'enseignement par la proportion de diplômes ou sanctions parmi les sorties d'études (d'un ordre, d'un niveau, d'un cycle, d'un programme, etc.). L'idée sous-jacente est de mesurer les effets du comportement d'un ensemble de générations « transversalement », c'est-à-dire durant une année précise (la production de bacheliers et de bachelières par les générations qui en cette même année ont 24 ans, 25 ans, 26 ans, etc.), au lieu de mesurer le comportement d'une génération à travers le temps. Ce taux est global de sorte qu'il reflète tous les diplômes ou sanctions décernés, quel que soit le temps que l'étudiant a pris pour compléter le programme.

Le **taux d'obtention d'un diplôme** est la proportion de la population qui obtient un diplôme, pour une année donnée. En général, on le calcule en faisant la somme des taux par âge. Le concept présuppose que les étudiants obtenant plus d'un diplôme ne sont comptés qu'une seule fois.

Une telle performance impose toutefois des réserves, car une analyse plus fine révèle certaines lacunes, ou du moins des éléments qui méritent d'être bonifiés.

Certes, le nombre d'étudiants fréquentant pour la première fois une université représente 59 % de la population d'âge correspondant. Toutefois :

- Ce taux d'accès à l'entrée inclut une proportion importante d'étudiants non québécois. Il ne prédit donc correctement ni le taux de scolarisation de la population québécoise ni le volume de main-d'œuvre hautement qualifiée qui sera disponible sur le marché du travail, puisque nombre de diplômés venus de l'extérieur quitteront le Québec à la fin de leurs études.
- Ce taux est fortement lié aux admissions à des programmes de formation courte aux deux premiers cycles, une filière d'une ampleur unique au Canada. En isolant les seules personnes qui s'inscrivent au baccalauréat, le taux n'est plus que de 45 %, soit de 5 points de pourcentage sous la cible fixée par le Conseil supérieur de l'éducation (CSE). Le même exercice au 2^e cycle ramène le taux d'accès à la maîtrise à 14 %, bien que celui-ci soit très proche de la cible de 15 % du CSE.
- Ces taux d'accès se répercutent sur ceux à la sortie des études. Le taux d'obtention d'un diplôme de 1^{er} cycle place le Québec au 2^e rang des provinces canadiennes. Mais celui calculé pour le baccalauréat le classe sous la moyenne canadienne et plus de cinq points de pourcentage en deçà de la cible de 37,5 % établie par le CSE. Au niveau des cycles supérieurs, les comparaisons sont à l'avantage du Québec bien que les résultats demeurent inférieurs aux cibles du CSE.

En résumé, la performance remarquable du Québec exige peu de réserves aux cycles supérieurs, sinon par rapport aux attentes du CSE. Mais au 1^{er} cycle, elle s'applique essentiellement à l'accès à l'entrée, tous programmes confondus, et non pas à l'accès et à l'obtention du diplôme de baccalauréat.

Il n'est pas question ici de nier la pertinence des programmes de formation courte. En effet, rien n'indique que, par exemple, les programmes de deuxième cycle, le DESS en particulier, manquent de pertinence, au contraire. Mais au premier cycle, le tableau suivant révèle que les jeunes, plus précisément les moins de 35 ans, détenteurs d'un diplôme inférieur au baccalauréat, sont désavantagés par rapport à ceux du collégial, tant en termes de revenus que de taux d'emploi et de taux de chômage. Évidemment, les avantages d'une formation supérieure ne sont pas uniquement d'ordre économique, mais encourager ces jeunes à s'inscrire en plus grand nombre au baccalauréat, soit dès leur entrée à l'université, soit une fois le diplôme de certificat décroché, devient un choix rationnel. Par ricochet, les taux d'accès et d'obtention du diplôme au baccalauréat en profiteraient et se rapprocheraient des cibles du CSE.

Tableau 4 : Revenus d'emploi médians, taux de chômage et taux d'emploi selon le plus haut niveau de scolarité atteint en 2011

	Aucun certificat, diplôme ou grade	Diplôme d'études secondaires	Diplôme d'études collégiales	Certificat ou diplôme universitaire inférieur au baccalauréat	Baccalauréat	Maîtrise	Doctorat
Revenus d'emploi médians, en 2011							
25 à 34 ans	21 887 \$	25 394 \$	32 391 \$	31 079 \$	38 131 \$	37 505 \$	41 194 \$
30 à 34 ans	23 754 \$	28 333 \$	35 480 \$	34 851 \$	43 516 \$	43 918 \$	43 671 \$
35 à 44 ans	24 192 \$	31 738 \$	39 886 \$	42 617 \$	55 044 \$	60 535 \$	69 571 \$
45 à 54 ans	26 107 \$	34 564 \$	43 639 \$	50 885 \$	65 135 \$	72 530 \$	90 479 \$
50 à 54 ans	26 941 \$	34 972 \$	43 873 \$	51 445 \$	66 302 \$	72 817 \$	93 902 \$
55 à 59 ans	24 434 \$	30 519 \$	37 922 \$	44 386 \$	59 124 \$	70 346 \$	92 670 \$
60 à 64 ans	18 880 \$	21 123 \$	24 761 \$	25 499 \$	32 312 \$	42 392 \$	86 018 \$
25 à 54 ans	24 949 \$	31 756 \$	38 964 \$	43 139 \$	51 928 \$	55 291 \$	69 425 \$
Indice (secondaire = 100)	78,6	100,0	122,7	135,8	163,5	174,1	218,6
Taux de chômage, selon le plus haut taux de scolarité atteint, en 2011							
25 à 34 ans	14,2%	9,3%	4,3%	6,4%	4,8%	6,3%	4,9%
30 à 34 ans	14,1%	8,4%	4,1%	6,6%	4,1%	6,0%	5,2%
35 à 44 ans	12,3%	6,9%	4,1%	5,2%	4,3%	5,1%	5,1%
45 à 54 ans	9,7%	5,4%	3,8%	4,3%	3,5%	3,5%	3,5%
50 à 54 ans	9,3%	5,1%	3,9%	4,0%	3,3%	2,9%	3,2%
55 à 59 ans	9,6%	6,3%	5,2%	6,0%	3,8%	4,1%	4,8%
60 à 64 ans	10,5%	8,3%	8,0%	7,2%	5,7%	5,5%	3,2%
25 à 54 ans	11,3%	6,6%	4,1%	5,1%	4,1%	5,0%	4,4%
Taux d'emploi, selon le plus haut taux de scolarité atteint, en 2011							
25 à 34 ans	56,8%	74,2%	87,6%	81,0%	86,0%	80,5%	83,9%
30 à 34 ans	57,7%	75,5%	88,2%	81,4%	87,7%	83,3%	85,3%
35 à 44 ans	61,3%	78,4%	88,7%	85,0%	88,7%	87,5%	88,5%
45 à 54 ans	61,7%	79,6%	87,7%	87,3%	90,1%	90,7%	92,0%
50 à 54 ans	61,4%	78,2%	86,1%	86,7%	89,4%	91,3%	92,5%
55 à 59 ans	51,0%	62,6%	67,7%	69,9%	74,8%	80,2%	83,7%
60 à 64 ans	31,8%	38,5%	41,3%	40,4%	42,1%	52,7%	69,4%
25 à 54 ans	60,4%	77,7%	87,8%	84,7%	88,2%	86,0%	88,6%

Source : Statistique Canada, Enquête nationale auprès des ménages (ENM), 2011, compilation spéciale.

L'analyse précédente explique pourquoi l'objectif spécifique qui sera retenu mettra l'accent sur l'accessibilité au diplôme de grade.

L'accessibilité peut par ailleurs être analysée sous les angles territorial et organisationnel. Mais le diagnostic du chantier ne justifie pas d'orientation spécifique, puisque les correctifs éventuels à apporter sont du ressort d'une politique générale sur les universités et non pas d'une politique de

financement. Cela ne l'empêchera pas de proposer une mesure pour faire émerger des projets structurants et novateurs dans l'un ou l'autre des deux domaines.

L'accessibilité financière demeure une condition essentielle pour garantir l'accès à tous et fera donc l'objet d'un objectif spécifique.

□ **La qualité des formations**

Concernant le deuxième élément de l'objectif général, à savoir la qualité des formations, le diagnostic posé en première partie mettait en lumière des points forts du système. Mais il faut admettre que le système est perfectible, notamment en ce qui concerne les outils de mesure et d'évaluation, comme l'ont fait remarquer plusieurs partenaires. D'autant plus qu'un nombre croissant de gouvernements, notamment celui de l'Ontario grâce aux travaux du Conseil ontarien sur la qualité de l'enseignement supérieur, se penchent sérieusement sur la question. C'est pourquoi un objectif spécifique y sera consacré.

□ **Les autres objectifs spécifiques**

En plus de l'accessibilité au diplôme de grade, de l'accessibilité financière et de la qualité des formations, un quatrième objectif spécifique sera dédié à la recherche. Bien que celle-ci donne lieu à une politique propre, en l'occurrence la Politique nationale de la recherche et de l'innovation, ses liens organiques avec l'enseignement sont trop importants pour être ignorés. Enfin, le dernier objectif spécifique visera à assurer une juste contribution des étudiants non québécois tout en maintenant le pouvoir d'attraction des universités québécoises.

3.2. Améliorer l'accessibilité au diplôme

Le présent chantier retient donc comme premier objectif spécifique l'amélioration de l'accessibilité au diplôme de grade.

Une cible de 40 % pour le taux d'obtention du baccalauréat semble ambitieuse par rapport à celle de 37,5 % préconisée par le CSE, mais elle permettrait tout juste de dépasser la moyenne canadienne observée en 2010, laquelle devrait en plus augmenter dans le futur. À la maîtrise et au doctorat, les cibles de 11,3 % et de 2,2 % promues par le Conseil serviraient de repères, puisque les comparaisons interprovinciales sont déjà à l'avantage du Québec. Toutefois, l'année d'échéance avancée par le Conseil pourrait être décalée, suite aux échanges qui prendront place entre le gouvernement et les établissements, puisque les variables en jeu ne sont pas faciles à infléchir à court terme.

Le tableau suivant propose des scénarios plausibles pour atteindre les cibles en question, en faisant ressortir les deux variables influant sur l'obtention du diplôme, à savoir l'accès et la réussite.

Tableau 5 : Scénarios plausibles pour les taux d'accès, de réussite et d'obtention du diplôme

	Taux d'accès	Taux de réussite	Taux d'obtention du diplôme
Baccalauréat			
— Cibles proposées par le CSE pour 2017	50,0 %	75,0 %	37,5 %
— Comportements observés en 2011 et 2012	44,8 %	71,7 %	32,1 %
— Scénario 1	50,0 %	80,0 %	40,0 %
— Scénario 2	51,3 %	78,0 %	40,0 %
— Scénario 3	48,2 %	83,0 %	40,0 %
Maîtrise			
— Cibles proposées par le CSE pour 2017	15,0 %	75,0 %	11,3 %
— Comportements observés en 2011 et 2012	13,8 %	72,5 %	10,0 %
— Scénario 1	15,0 %	75,0 %	11,3 %
— Scénario 2	14,1 %	80,0 %	11,3 %
Doctorat			
— Cibles proposées par le CSE pour 2017	4,0 %	56,0 %	2,2 %
— Comportements observés en 2011 et 2012	3,0 %	56,7 %	1,7 %
— Scénario 1	3,4 %	65,0 %	2,2 %
— Scénario 2	3,1 %	70,0 %	2,2 %

Les taux d'accès pourraient être rehaussés notamment parce que les étudiants au certificat s'inscriront en plus grand nombre au baccalauréat, comme cela a été dit antérieurement, ou encore grâce aux répercussions qu'entraînent des taux de diplomation plus élevés aux ordres d'enseignement et aux cycles universitaires antérieurs.

Le chantier ne proposera pas de cibles nationales pour les formations courtes, ne disposant d'aucune référence pertinente. Cela ne veut pas dire que les établissements devraient s'en désintéresser, mais chacun pourrait agir en fonction de sa propre lecture de l'environnement.

Puisque les taux d'obtention du diplôme seraient des cibles agrégées pour l'ensemble du territoire québécois, le chantier propose les cibles suivantes pour suivre l'évolution de la performance globale des établissements, exprimées en termes de taux de réussite en fonction de la durée⁵ d'ici 2018-2019 :

- Un taux de 82 % au baccalauréat après 5 ans;
- Un taux de 80 % à la maîtrise après 3 ans;
- Un taux de 50 % au doctorat après 6 ans.

5. Cette méthode de suivi des taux de réussite est fondée sur l'analyse longitudinale, un concept différent de celui expliqué dans l'encadré de la page 29, puisqu'elle tient compte du nombre d'années qui a été nécessaire pour que l'étudiant complète le programme. Elle consiste ici à analyser la réussite en suivant dans le temps le comportement d'une cohorte d'étudiants nouvellement inscrits dans un programme menant à un diplôme de grade universitaire.

Ces cibles sont justifiées. En effet :

- Aux deux premiers cycles, la réussite un ou deux ans après la durée normale des études, bien qu'elle se soit améliorée en dix ans, demeure faible. Celle au doctorat a peu bougé au cours de la décennie et est encore inférieure à 40 % six ans après la première inscription⁶. Les efforts à consentir ne seraient pas uniformes puisque la situation varie entre les domaines d'études à chacun des cycles ou encore en fonction des conditions socio-économiques des étudiants.
- Les étudiants vulnérables, c'est-à-dire ceux qui éprouvent davantage de difficultés à compléter leurs études, mériteraient une attention particulière. Ils peuvent appartenir à l'un ou plusieurs des groupes suivants : les personnes handicapées, les autochtones, les personnes de famille à faible revenu ou dont les parents n'ont pas fréquenté l'université, ou encore les étudiants à temps partiel inscrits dans un programme de grade et les jeunes ayant été admis avec une cote R faible.

Les cibles retenues amalgament les étudiants sans séparer les Québécois des non-Québécois, faute de données appropriées. Idéalement, les cibles ne devraient viser que l'effectif québécois. En ce qui concerne l'effectif non québécois, il appartiendrait aux établissements eux-mêmes de se donner des cibles de performance.

Le chantier ne proposera pas de cibles institutionnelles quant à la persévérance et à la réussite afin de laisser aux universités le maximum de marge de manœuvre quant aux indicateurs précis à prioriser (domaines ou cycles d'études, groupes socio-économiques particuliers, types de diplôme, lieux de formation, etc.) et quant aux moyens à mettre en œuvre car, au cours de la deuxième ronde de consultations, les stratégies d'aide à la réussite ont semblé aussi variées que les établissements eux-mêmes.

3.3. Améliorer la performance en matière de qualité des formations

La qualité peut ici être définie en empruntant les termes utilisés par la Politique à l'égard des universités de 2000 : une formation est jugée de qualité lorsqu'elle est « à jour, pertinente et durable ». L'encadré suivant définit chacun des termes de l'énoncé.

Le gouvernement devrait se donner une série d'indicateurs pour suivre la progression du réseau en la matière. Les indicateurs en question devraient être sensibles aux différents types de programmes, d'étudiants et de lieux d'enseignement, de même qu'à la formation à distance. Les définitions devraient être uniformes pour l'ensemble du réseau. La banque serait imposée centralement mais les établissements auraient la liberté de sélectionner ceux qui leur conviendraient, de même que la ou les cibles qui se rapporteraient à chacun d'eux. Le résultat ferait l'objet d'une négociation entre le gouvernement et chacun des établissements de manière à ce que le réseau puisse collectivement se rapprocher des cibles nationales.

6. Voir à ce sujet les pages 14 et 15 du document d'accompagnement au rapport d'étape intitulé *Principaux indicateurs et statistiques de base*.

Extrait de la Politique à l'égard des universités de 2000⁷

Premièrement, une formation de qualité est une formation à jour. Cela signifie que le contenu des programmes et des cours est actuel. Il est à la fine pointe des connaissances et bien arrimé avec les résultats récents de la recherche. Il est souple, adaptable et se modifie au rythme de l'évolution des connaissances. On ne peut en effet parler de formation universitaire sans prendre en compte le lien qui unit l'enseignement et la recherche. C'est cette perspective d'intégration de la recherche et de l'enseignement qui donne tout son sens à la formation reçue à l'université et qui fait sa spécificité.

Deuxièmement, une formation de qualité est une formation pertinente qui permet aux étudiantes et aux étudiants d'acquérir les compétences et les outils nécessaires à leur développement personnel et à l'exercice de leur rôle dans la société. Cela signifie que les contenus de formation comportent des éléments d'apprentissage adaptés aux besoins des personnes qui entreront sur le marché du travail et aux besoins de la société. Les besoins sont entendus ici au sens large et couvrent aussi bien les besoins plus généraux et transdisciplinaires, comme le développement de l'esprit critique et la formation aux réalités internationales, que les besoins plus spécifiques et conjoncturels, comme l'utilisation des nouvelles technologies ou l'apprentissage dans telle ou telle spécialité. L'adaptation des contenus de formation se fait de manière interactive et ouverte, en liaison avec les partenaires sociaux qui expriment des demandes.

Troisièmement, une formation de qualité est une formation durable. La formation offerte doit permettre l'acquisition des compétences nécessaires en vue de l'intégration au marché du travail, mais elle doit aussi miser sur la polyvalence de manière à ce que les personnes puissent évoluer dans une vie professionnelle dont les contours se redéfiniront au cours des années. Les étudiantes et les étudiants doivent donc acquérir, d'une part, les connaissances de base, les connaissances spécialisées et les habiletés techniques propres à leur champ d'études et, d'autre part, des connaissances génériques et des capacités de travail qui leur permettront de relever les défis d'une vie professionnelle qui évoluera constamment.

3.4. Préserver l'accessibilité financière des étudiants québécois

Cet objectif de la nouvelle politique devrait intégrer l'orientation convenue lors du Sommet sur l'enseignement supérieur, à savoir que les droits de scolarité des étudiants québécois soient indexés annuellement selon la croissance du revenu disponible des ménages. Ces droits demeuraient identiques, quels que soient le domaine et le cycle d'études. Les droits de scolarité ont été indexés de 2,6 % en 2013-2014 et de 2,2 % en 2014-2015.

En ce qui a trait aux frais institutionnels obligatoires (FIO), le chantier recommande que les hausses soient cohérentes avec l'évolution des droits de scolarité et, plus précisément, qu'elles augmentent globalement au même rythme. Il faut éviter que les FIO ne deviennent un moyen détourné pour accroître la contribution des étudiants tandis que les droits sont réglementés. Cependant, la nouvelle politique devrait permettre de réduire les écarts observés entre les établissements.

7. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Politique québécoise à l'égard des universités : Pour mieux assurer notre avenir collectif*, 2000, pages 25 et 26.

3.5. Assurer un environnement de recherche riche et diversifié

La recherche mérite un objectif spécifique puisqu'elle constitue l'un des trois volets explicites de la mission universitaire et qu'elle influe directement sur la qualité des formations à tous les cycles.

Le gouvernement québécois soutient la recherche par deux canaux principaux. Le premier concerne les octrois directs à la recherche, lesquels sont portés par une politique propre, la Politique nationale de la recherche et de l'innovation (PNRI). Le chantier sur le financement doit veiller à soutenir, voire à renforcer les orientations qui y sont énoncées.

Le second canal correspond à la subvention de fonctionnement et se décompose en quelques éléments. Le plus important d'entre eux apparaît sous la forme des masses salariales des professeurs et n'impose aucune distinction entre le temps consacré à l'enseignement et celui à la recherche. Certains membres du personnel cadre et du personnel de soutien allouent une partie de leur tâche à la recherche. Là aussi, la distinction n'est pas faite. Un autre élément concerne les frais indirects de recherche, dont la hauteur a été déterminée dans la PNRI.

La politique de financement pourrait proposer quelques mesures ciblées. Mais il faut reconnaître que la recherche dispose d'une reconnaissance et d'un statut dont ne jouit pas ou peu l'enseignement de premier cycle. De plus, elle a accès à des sources de financement supplémentaires qui n'ont pas de contrepartie en enseignement. Il est légitime que la subvention de fonctionnement se consacre à la formation à tous les cycles.

Principales orientations de la Politique nationale de la recherche et de l'innovation

Plusieurs orientations contenues dans la Politique nationale de la recherche et de l'innovation (PNRI) dévoilée à l'automne 2013 tissent des liens étroits entre la recherche et l'enseignement. Au chapitre de la formation et à celui du développement de la culture scientifique, les objectifs de la PNRI sont les suivants :

- Offrir à tous les Québécois un contexte favorable au développement d'une solide culture scientifique et d'une véritable culture de l'innovation, et ce, dès leur plus jeune âge;
- S'assurer que tous possèdent les connaissances et le savoir-faire leur permettant d'occuper des emplois qui exigent des compétences scientifiques ou technologiques élevées;
- Faire en sorte que ceux qui choisissent la recherche comme principale activité professionnelle disposent d'une formation de haut niveau, d'un encadrement approprié et de perspectives professionnelles qui leur permettent d'imaginer un avenir à la hauteur de leurs aspirations.

La PNRI propose, entre autres, de revoir le soutien accordé aux étudiants universitaires engagés dans un parcours scientifique, ce qui touchera les étudiants inscrits aux programmes de maîtrise axés sur la recherche, ainsi qu'au doctorat, financés par la subvention de fonctionnement.

- D'abord, elle reconduit les budgets consacrés aux bourses d'excellence, aux bourses thématiques, aux bourses de formation et aux bourses de carrière administrées par les Fonds de recherche du Québec;
- Pour élargir ce soutien, la PNRI prévoit d'augmenter le nombre de bourses aux étudiants inscrits au premier cycle et aux étudiants-chercheurs pour des séjours d'études ou de recherche à l'étranger.

La PNRI propose également au gouvernement de renforcer son appui au Fonds de recherche du Québec. Ces subventions gouvernementales sont comptabilisées dans le Fonds avec restrictions et devraient faire partie intégrante de la politique de financement.

Enfin, la PNRI propose de revoir le financement des frais indirects de la recherche (FIR) qui est alloué en vertu d'un ajustement particulier inscrit dans la subvention de fonctionnement.

3.6. Assurer une juste contribution des étudiants non québécois tout en maintenant le pouvoir d'attraction des universités québécoises

Le gouvernement du Québec consacre des sommes importantes à la formation des étudiants non québécois. Une partie significative du montant en question est attribuable aux exemptions accordées.

Il y a ici plusieurs enjeux pour le gouvernement :

- Les étudiants québécois, les établissements, la société en général en retirent des avantages indéniables, mais le coût pour les contribuables québécois en est élevé, soit de 381,5 M\$ sur la base des règles budgétaires de 2013-2014, en incluant le plein effet de la déréglementation qui s'applique à compter de 2014-2015;
- Si rien n'est fait, ce coût ira croissant au moment où les finances publiques sont précaires et où les établissements sont à la recherche de revenus supplémentaires;
- Les universités des autres provinces exigent une contribution plus élevée qui vient augmenter leurs revenus;
- Le système québécois offre une formule d'exemption qui permet à 20 % des CNRQ et à 49 % des étudiants étrangers, mesurés en EETP, de payer les mêmes droits que les étudiants québécois, une formule nettement plus généreuse que dans le reste du Canada;
- Bien qu'il soit vrai que les étrangers détenteurs d'un diplôme québécois s'intègrent plus facilement que les immigrants détenteurs d'un diplôme étranger, aucune mesure directe ne les encourage à demeurer au Québec à la fin de leurs études;
- Sur le plan technique, la gestion de la politique est lourde; elle exige notamment des transferts de fonds entre le gouvernement et chacun des établissements pour corriger l'écart entre les coûts reconnus et les revenus effectivement perçus par les établissements.

En résumé, le chantier retient comme objectif une hausse de la contribution financière des étudiants non québécois, laquelle serait accompagnée de mesures supplémentaires pour couvrir les autres points mentionnés ci-dessus.

4. Les principes de la politique de financement

Les principes proposés dans ce rapport sont congruents avec ceux qui ont été proposés dans la politique actuelle. Ils reprennent essentiellement ceux parus dans le rapport d'étape de décembre dernier puisqu'ils ont fait l'objet d'un très large consensus lors de la deuxième ronde de consultations.

L'ordre d'apparition des huit principes en question ne doit pas être vu, sauf avis contraire, comme une indication de leur importance relative.

Les principes proposés par le chantier sur la politique de financement des universités

Se donner huit principes :

- L'équité entre les établissements;
- La flexibilité;
- La transparence;
- La simplicité de la formule;
- La prévisibilité du financement;
- Les collaborations entre les établissements;
- L'autonomie et l'imputabilité des établissements;
- La performance et l'efficacité dans la gestion.

4.1. L'équité entre les établissements

Qu'entend-on par équité ?

- L'équité horizontale signifie que des situations analogues devraient être traitées de manière analogue. Un exemple adapté au milieu universitaire concerne la grille de pondération : pour être horizontalement équitables entre familles de programmes, les poids de la grille devraient être revus puisqu'ils reflètent la situation qui prévalait en 2002-2003, soit il y a plus de dix ans.
- L'équité verticale dans le milieu universitaire signifie que des situations différentes exigent un traitement différencié. L'équité verticale devrait être régulièrement invoquée dans la prochaine politique puisque les caractéristiques des établissements varient notamment en raison de leur taille, de leur localisation géographique, du profil de leurs étudiants, etc.

L'équité a été le principe le plus souvent invoqué lors des consultations pour justifier la mise à jour de l'actuelle politique. Elle devrait donc être considérée comme prioritaire.

4.2. La flexibilité

Parmi les objectifs souvent mentionnés lors des consultations figure la souplesse dans l'administration. Celle-ci suppose en premier lieu de prendre en compte les différences qui prévalent entre les établissements, non seulement en termes de visions singulières, mais aussi de diversité des moyens susceptibles de parvenir à des fins similaires. Elle suppose également de concevoir une politique qui demeurera pertinente sur une longue période.

4.3. La transparence

La structure de financement et les règles qui seront édictées devraient être claires et justifiées. Ce principe devrait également s'appliquer à la transmission des données statistiques et dans la reddition de comptes.

4.4. La simplicité de la formule

La simplicité est souhaitable, mais ne peut pas être érigée en principe absolu, car elle ne se conjugue pas aisément avec d'autres comme l'équité. Aux yeux des établissements, ce principe est important et devrait guider non seulement le nombre et le contenu des règles budgétaires, mais aussi, et peut-être surtout, la reddition de comptes.

4.5. La prévisibilité du financement

Les universités ont besoin de prévoir, pour une durée aussi longue que possible, le financement auquel elles auront droit. De plus, le gouvernement veut lui-même prévoir à l'avance les besoins du réseau en ressources supplémentaires pour assurer une saine gestion des fonds publics.

4.6. Les collaborations entre les établissements

À cet égard, la Politique de 2000 mettait l'accent sur « la concertation et la complémentarité entre les établissements, de même que la conclusion d'ententes de collaboration ou de services, avec des entreprises ou des groupes sociaux contribuant à la réalisation de la mission des universités⁸ ».

Si l'on souhaite maximiser les retombées des investissements publics en enseignement supérieur, il est clair que la collaboration entre les établissements devrait être au cœur de la prochaine politique, par exemple en ce qui concerne :

- La conception et l'offre des programmes d'études;
- L'offre de services sur le territoire;
- La recherche et l'expérimentation de nouveaux outils en matière, par exemple, de formation à distance et de reconnaissance des acquis, ainsi que d'accroissement de la présence des groupes sous-représentés;
- Le recrutement d'étudiants hors Québec;
- L'acquisition d'équipements divers.

Ces collaborations devraient miser sur le concours tant des établissements universitaires eux-mêmes que des cégeps, des collèges privés, des autres établissements d'enseignement et des différents acteurs de la société civile. Les mesures afférentes qui seront recommandées devraient avoir des effets structurants, comme l'ont demandé certains interlocuteurs.

8. *Ibid.*, p. 30.

4.7. L'autonomie et l'imputabilité des établissements

L'autonomie et l'imputabilité des établissements sont deux principes fondamentaux aux yeux des établissements. La politique de financement de 2000 en offre une définition : « Un financement de base reconnaissant l'autonomie d'action des universités et leur pouvoir d'initiative dans l'organisation des activités de formation et de recherche [...]; l'imputabilité des universités devant la société et les autorités publiques en ce qui a trait à la gestion des fonds publics alloués, aux grandes orientations de leur développement et aux résultats⁹ ».

L'autonomie renvoie aussi à l'autonomie financière des établissements. Elle signifie alors que le mode de répartition de la subvention ne devrait pas imposer de contraintes indues aux décisions d'allocation interne des montants, par exemple entre les facultés ou départements. Ou encore que le nombre d'enveloppes spécifiques devrait être aussi limité que possible.

Cependant, l'autonomie financière a comme corollaire l'imputabilité ou la responsabilisation des établissements. Pour ce faire, les règles de gouvernance devraient être claires, efficaces et en relation étroite avec les orientations gouvernementales. Il faudrait que le gouvernement obtienne ainsi l'assurance que les fonds publics sont utilisés de manière optimale. L'imputabilité serait d'autant plus grande que les exigences gouvernementales seraient limitées, simples et jugées pertinentes, et qu'un suivi efficace serait assuré, ce qui signifie entre autres que la reddition de comptes serait soumise à un processus d'évaluation régulier et rigoureux.

4.8. La performance et l'efficience dans la gestion

Comme celle de 2000, la prochaine politique devrait favoriser « l'utilisation optimale des ressources disponibles, l'efficience attendue de la part des établissements [...]»¹⁰. Si les établissements seront au premier chef interpellés, la politique devrait ici les soutenir.

5. La structure générale de la politique de financement

Tandis que la prochaine partie sera consacrée à une présentation détaillée du modèle de répartition de la subvention de fonctionnement, le présent chapitre en résume les principales caractéristiques de manière à dégager un fil conducteur. Chacune d'elles sera décrite et justifiée.

5.1. Le maintien de la grille de pondération

Le recours à une grille de pondération est apparu après analyse un incontournable. D'une part, les solutions de rechange sont rares et ne présentent pas d'avantage évident. D'autre part, ses défauts sont connus et certains d'entre eux peuvent être corrigés.

Par ailleurs, la grille constitue un mécanisme pratiquement universel de financement de l'enseignement, puisque les coûts de formation varient partout en fonction des disciplines et des cycles.

9. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Politique québécoise de financement des universités*, 2000, page 9.

10. *Ibid.*

Seules deux alternatives sérieuses ont été recensées pour financer l'effectif étudiant.

- La première est fondée sur une négociation bilatérale entre le gouvernement et chacun des établissements. Une telle option apparaît ici irréaliste à cause du nombre d'établissements concernés pour une enveloppe d'une telle ampleur : le risque de décisions arbitraires est très élevé et met en jeu le principe d'équité horizontale invoqué.
- L'autre alternative consiste à employer une méthode historique, laquelle supposerait de geler la part relative de chacun des établissements à partir d'une année de départ donnée. Cette approche est simple, certes, mais elle repose sur une hypothèse forte, à savoir que la distribution initiale doit être jugée optimale, ce qui n'est pas le cas puisque nombre de partenaires ont réclamé une mise à jour de la grille, en invoquant justement un problème d'équité. Une telle objection pourrait être réfutée en proposant que la répartition initiale soit modifiée. L'idée sera retenue et expliquée plus loin mais elle exige tout de même la mise à jour de la grille actuelle.

Par ailleurs, il ne serait pas interdit de réduire le nombre de familles par souci de simplicité et pour reconnaître que des différences entre disciplines sont le fait de décisions plus stratégiques qu'académiques. Il faudrait toutefois demeurer attentif à ne pas tolérer, au sein d'une même famille, des écarts tels qu'ils entraîneraient des inégalités insoutenables.

Dans les faits, c'est le recours aux coûts observés qui générerait les plus grands biais. Les effets pervers suivants avaient été répertoriés dans le rapport d'étape du chantier et n'ont pas été contestés :

- « Toute grille basée sur les coûts observés produira des poids plus élevés pour les disciplines ou cycles qui auront profité d'un traitement relativement avantageux, pourvu que ce traitement ait été appliqué dans un nombre suffisant d'universités pour influencer sur le résultat final. Ainsi en est-il des disciplines ou cycles :
 - Qui auront profité d'une péréquation favorable pour des raisons de politique interne;
 - Qui auront fait l'objet de modèles pédagogiques plus coûteux, par exemple en exigeant de petits groupes-cours;
 - Pour lesquels il était facile de recruter des professeurs réguliers ou difficile d'embaucher des chargés de cours;
 - [...] où les programmes sont en pratique d'une durée nettement supérieure à la durée normale des études;
 - Dont les effectifs ont peu augmenté au cours de la période;
 - Qui, le cas échéant, ont profité d'un déficit de l'université. »

Rapport d'étape, page 39.

Un biais supplémentaire vient du fait que les déclarations produites par les universités ne sont pas uniformes.

Quelques partenaires ont aussi rapporté une tendance à augmenter le nombre de crédits pour l'obtention d'un diplôme. Ce constat n'aurait pas d'impact sur les poids relatifs de la grille, mais elle augmenterait les coûts d'obtention d'un diplôme, à la fois pour les étudiants et pour le gouvernement.

D'autres partenaires ont proposé de substituer aux coûts observés le calcul de coûts théoriques, fondés sur les « besoins réels » de chacune des disciplines ou des programmes. Or, les banques de données comptent actuellement 50 000 activités et quelque 4 300 programmes. Il faudrait tellement d'hypothèses pour réussir à les intégrer à l'intérieur d'un seul modèle qu'un consensus de la part des établissements est inconcevable, notamment parce que les besoins des uns ne sont pas ceux des autres. Le chantier juge la proposition trop préliminaire, donc trop risquée pour être retenue dans sa globalité. Mais deux des pistes ci-dessous s'en inspirent, à l'intérieur d'un cadre déjà mieux balisé.

Des modifications seraient apportées pour corriger certaines des lacunes qui ont été identifiées :

- Un financement des nouveaux programmes indépendant de la grille et basé plutôt sur les besoins déclarés par l'établissement et reconnu par le gouvernement. Si une approche fondée sur les besoins dans l'ensemble des programmes existants semble pour l'instant utopique, celle réservée uniquement aux nouveaux programmes est tout à fait réalisable.
- Une vérification complète et sur place, par un comité d'experts, des déclarations d'effectifs et de coûts pour garantir une homogénéité maximale des données avant d'effectuer le calcul des coûts observés.
- Lorsque la valeur observée d'une variable-clé comme le ratio professeurs-chargés de cours est éloignée de la moyenne, elle pourrait être remplacée par une valeur seuil dans les calculs de la grille.

Lors des consultations, des craintes ont été exprimées envers un éventuel « dé-financement » des programmes courts, des propédeutiques et de la formation à distance. Elles ne devraient pas se matérialiser parce que les arguments invoqués semblent justes et cohérents avec les autres éléments de la nouvelle politique.

En effet, les programmes courts, notamment le certificat, répondent à des besoins réels et sont un outil précieux, soit pour accroître le niveau de diplomation des adultes (les taux de diplomation des plus de 35 ans demeurent inférieurs à ceux des autres provinces), soit pour attirer les jeunes qui ne sont pas prêts au départ à s'engager dans de longues études de grade. À cause de la structure même de nombreux programmes gigognes, ils coûtent généralement le même prix qu'une première année de baccalauréat. L'hypothèse de réduire le financement de la première année de baccalauréat a été écartée, même au profit d'un transfert des économies vers les années suivantes.

Par ailleurs, les inscriptions à une propédeutique se multiplient et engendrent des coûts normalement inférieurs à ceux du programme régulier. Mais comme le phénomène concerne surtout les étudiants non québécois et que ces derniers seraient régis avec une grande liberté par les établissements, il devient inutile pour le gouvernement de les réglementer.

Enfin, la formation à distance génère des déboursés qui s'étalent dans le temps d'une manière différente de celle en présentiel. Mais les données disponibles ne permettent pas d'affirmer que le total est différent. Le statu quo devrait prévaloir puisqu'il sera souhaitable que la progression observée au cours de la dernière décennie se poursuive. Une des enveloppes spécifiques proposées dans la prochaine partie permettrait des percées plus importantes, le cas échéant.

5.2. Une classification par activités

La technique de classification fondée sur les codes CLARDER serait conservée mais modifiée pour intégrer les conclusions du Comité-conseil existant.

Une approche par programmes a été proposée par quelques partenaires. Elle ne sera pas retenue. En effet :

- Les recommandations du Comité-conseil sur les assignations CLARDER viendraient corriger les principaux irritants mentionnés lors des consultations;
- Les travaux du Comité-conseil ont été avalisés par les établissements et sont sur le point d'être complétés, permettant d'envisager l'année 2015-2016 pour l'implantation de la nouvelle grille;
- Il n'est pas clair que l'approche par programmes serait plus simple que celle par activités sur les plans tant conceptuel que méthodologique et opérationnel;
- L'approche par programmes exigerait de nombreuses négociations pour en définir les contours; une issue probante n'est pas garantie dans des délais raisonnables : l'approche n'étant pas encore claire, le risque d'aboutir à une impasse est réel à ce stade-ci;
- Elle entraînerait des changements majeurs aux bases de données, générant des coûts élevés d'ajustement.

Les tenants de l'approche par programmes pourraient en préciser le contenu au cours des prochaines années et revenir à la charge au moment de la révision de la politique en allant chercher une adhésion plus large.

5.3. Le maintien des subventions pour les fonctions soutien à l'enseignement et à la recherche et entretien des terrains et bâtiments

Les deux subventions demeureraient inchangées, exception faite des modifications suivantes :

- Les montants seraient ajustés de telle sorte que les subventions deviendraient proportionnelles à leur poids respectif dans le total des coûts observés pour l'enseignement, le soutien à l'enseignement et à la recherche, et l'entretien des terrains et bâtiments, au moment du calcul des coûts observés pour chacune des trois fonctions.
- Le montant fixe consenti dans la subvention pour le soutien serait nettement bonifié pour reconnaître les coûts incompressibles encourus dans les établissements de petite taille.
- Le poids des étudiants à temps partiel serait haussé dans la subvention consacrée au soutien à l'enseignement et à la recherche.

Par ailleurs, les étudiants vulnérables seraient soutenus à l'aide de subventions spécifiques décrites dans la prochaine partie.

Un tel enlèvement est conforme aux propositions formulées par une majorité de partenaires.

5.4. Une méthode « historique » aux quatre ans

La méthode « historique » utilisée jusqu'en 2000 respectait deux principes importants, à savoir la simplicité et la stabilité du financement, ce qu'ont rappelé ses quelques promoteurs lors des consultations. Elle a toutefois le défaut de faire abstraction des iniquités présentes à l'année de départ, de même que celui de créer des distorsions si elle est maintenue sur une longue période. Ces avantages et désavantages seraient pris en compte.

La mécanique retenue pourrait se résumer comme suit : une fois compilés les coûts observés pour les trois fonctions (*enseignement, soutien à l'enseignement et à la recherche, et entretien des terrains et bâtiments*), la grille serait mise à jour et les subventions correspondantes pour les trois fonctions seraient fixées à l'année de base pour chacun des établissements. Les enveloppes annuelles seraient ensuite ajustées uniquement pour tenir compte des coûts de système, incluant les variations de clientèle reconnues.

Le processus d'allocation deviendrait nettement plus simple et plus prévisible. Les correctifs apportés à l'année de base garantiraient une plus grande équité par rapport au statu quo.

5.5. Un corridor pour les variations de clientèles

Un corridor serait fixé à l'intérieur duquel les variations de clientèles ne seraient pas financées ou « dé-financées » durant quatre ans. Les motifs qui guident cette recommandation sont les suivants :

- Comme certains interlocuteurs l'ont souligné, de faibles variations n'induisent pas de changements significatifs aux coûts à encourir à court terme puisque ces derniers proviennent en grande partie des masses salariales du personnel permanent¹¹.
- L'approche est compatible avec les objectifs qui ont été formulés au chapitre 2, pourvu que les variations soient intégrées aux calculs d'effectifs tous les quatre ans.
- Elle devrait freiner la « course aux clientèles » déplorée par plusieurs.
- Certaines mesures spécifiques seraient déployées de manière à empêcher l'apparition d'effets indésirables (un désintérêt envers certaines catégories d'effectifs par exemple).
- La conjoncture est favorable pour le réseau puisque les prévisions du Ministère concernant les clientèles québécoises sont négatives. Des établissements subissent déjà des baisses d'effectifs. La tendance est suffisamment forte pour que des hausses importantes soient difficiles à envisager. De toute façon, si la hausse observée dans un établissement dépassait la borne supérieure du corridor, elle serait financée sans attendre la fin du cycle.
- La hausse du nombre d'étudiants non québécois pourrait être significative mais ils ne sont pas visés ici, comme le démontrera la quatrième partie.
- Un financement ou « dé-financement » partiel des variations, comme certains l'ont suggéré et comme ce fut le cas avant 2000, soulève une difficulté : comment établir un juste pourcentage à la hausse comme à la baisse ?

11. L'argument ne convient pas aux nouveaux programmes qui seront abordés ultérieurement.

- Toute formule de financement partiel ne peut pas durer longtemps sans engendrer des distorsions entre disciplines et donc entre établissements. C'est pourquoi le corridor ne prévaudrait que pour quatre ans à la fois. Au début de chaque période, la subvention serait ajustée de manière à financer l'effectif complet mesuré à la fin de la période précédente.
- L'approche permettrait d'éliminer les recomptages, un mécanisme particulièrement lourd pour le gouvernement.
- La gestion financière s'en trouverait grandement simplifiée et accroîtrait la prévisibilité du modèle, à la fois pour les établissements et pour le gouvernement.
- D'autres provinces ou pays ont recours à cette stratégie, quoique avec des variantes.

5.6. Une révision complète des subventions spécifiques

Toutes les subventions spécifiques seraient regroupées au sein d'un seul volet de financement. Y apparaîtraient celles conçues sur mesure pour appuyer les objectifs déclarés au chapitre 2. En revanche, la liste de la soixantaine de subventions spécifiques actuelles serait drastiquement raccourcie. Le traitement réservé à chacune d'elles est expliqué à l'annexe 4, normalement sur la base, soit de son obsolescence, soit des priorités politiques du gouvernement.

5.7. Une formule de financement en trois volets

Pour plus de clarté, la subvention de fonctionnement comprendrait trois volets distincts :

- Volet 1 : Financement de la formation des étudiants québécois;
- Volet 2 : Financement de la formation des étudiants non québécois;
- Volet 3 : Financement des priorités de la politique.

Les volets 1 et 2 couvriraient les subventions pour les fonctions *enseignement*, *soutien à l'enseignement* et *à la recherche*, ainsi qu'*entretien des terrains et bâtiments*, respectivement pour les étudiants québécois et pour les étudiants non québécois. Le volet 3 regrouperait les subventions spécifiques retenues dans la nouvelle politique.

TROISIÈME PARTIE : La subvention de fonctionnement

Cette troisième partie est divisée en quatre chapitres, dont les trois premiers correspondent aux trois volets qui ont été annoncés à la fin de la partie précédente et qui doivent être séparés car ils procèdent de logiques différentes :

- Volet 1 : Financement de la formation des étudiants québécois;
- Volet 2 : Financement de la formation des étudiants non québécois;
- Volet 3 : Financement des priorités de la politique.

Le quatrième chapitre sera consacré à la mise en œuvre et au suivi de la politique.

Le tableau suivant décrit l'impact de la structure proposée si elle avait été appliquée en 2013-2014, en excluant les impacts de la réforme du financement des étudiants non québécois.

Tableau 6 : Comparaison des structures actuelle et proposée pour la subvention de fonctionnement de 2013-2014¹

Structure de financement actuelle			Structure de financement proposée		
	M\$	Répartition		M\$	Répartition
Subvention générale					
Subventions normées	2 510,3	86,4%			
Missions pour les régions	36,2	1,2%	Volet 1 : Financement de la formation des étudiants québécois	2 271,0	78,2%
Missions particulières	58,3	2,0%			
Recotages de l'effectif étudiant	28,6	1,0%			
Revenus récupérés	-238,8	-8,2%	Volet 2 : Financement de la formation des étudiants non québécois		
Sous-total	2 394,6	82,4%	Étudiants étrangers	217,7	7,5%
			Étudiants canadiens non-résidents du Québec	134,0	4,6%
Subventions spécifiques			Sous-total	351,7	12,1%
Ajustements particuliers	427,1	14,7%			
Établissements fiduciaires	15,8	0,5%	Volet 3 : Financement des priorités de la politique	282,6	9,7%
Autres	67,7	2,3%			
Sous-total	510,7	17,6%			
TOTAL	2 905,3	100,0%		2 905,3	100,0%

1. Sur la base des montants indiqués dans les règles budgétaires pour 2013-2014 publiées en octobre 2013.

Le volet 1 se chiffrerait à 2 271,0 M\$ avec les données de 2013-2014 et correspondrait au financement de base des établissements. Il serait parfaitement prévisible sur un horizon de quatre ans et laisserait une autonomie complète quant à l'utilisation des fonds dès la première année. Il aurait représenté cette année-là 78,2 % de la subvention totale. Aucun autre ajustement ne surviendrait, sauf en ce qui a trait à un facteur d'indexation et aux variations de clientèles excédant les bornes du corridor de - 4 % / + 4 %.

Le volet 2, voué au financement des étudiants non québécois, serait dicté par la politique s'y rapportant, et comprendrait les subventions qui devront être versées pour compenser l'écart entre les coûts de la formation, tels que calculés par le gouvernement, et les revenus obtenus de cette catégorie d'étudiants. Une période de transition serait toutefois requise puisqu'il faudrait donner le temps au gouvernement de renégocier ses ententes internationales et que la hausse des droits de scolarité serait introduite graduellement. Une fois cette période terminée, l'enveloppe qui s'y rapporte serait traitée comme celle du volet 1, puisque les arguments invoqués sont similaires. Il aurait représenté 12,1 % de la subvention totale en 2013-2014.

Le volet 3 regrouperait toutes les subventions dédiées aux priorités de la politique, soit un total de 282,6 M\$, qui aurait représenté 9,7 % de la subvention de fonctionnement en 2013-2014. Il comprendrait trois types de mesures :

- toutes les mesures ciblées de la politique;
- les mesures qui nécessitent un suivi particulier auprès des établissements;
- les subventions accordées à des organismes ou à des instituts.

1. Volet 1 : Financement de la formation des étudiants québécois

Le volet 1 serait consacré au financement de la formation des étudiants québécois pour les fonctions *enseignement*, *soutien à l'enseignement* et *à la recherche*, ainsi qu'*entretien des terrains et bâtiments*. Chaque fonction donnerait lieu à un poste budgétaire explicite. Un quatrième poste permettrait de refléter le coût lié aux ajustements qui devront être effectués en faveur des établissements qui auront été exclus du calcul de la grille.

1.1. La fonction Enseignement

Deux étapes préliminaires sont requises pour réévaluer la répartition de l'enveloppe pour la fonction *enseignement*, à savoir la révision de la table des codes CLARDER et celle de la grille de pondération.

1.1.1. La révision de la table CLARDER

La table des codes CLARDER est l'instrument qui permet de classer en fonction de leurs affinités les 50 000 cours ou activités contenues dans les banques des universités.

Depuis plusieurs années, un comité-conseil travaille à revoir cette classification. Selon son rapport déposé en janvier 2013, celle-ci requiert des mises à jour importantes afin de la rendre optimale avant son emploi dans la formule de financement. Les modifications proposées vont apporter des changements notables :

- La table actuelle contient plus de 530 codes différents, dont plusieurs recouvrent la même réalité quant aux disciplines enseignées. La révision permettrait de ramener ce nombre à environ 140, notamment grâce à l'élimination des recouvrements actuels.

- Un grand nombre d'entrées a déjà été vérifié, mais il en reste un certain nombre à revoir pour s'assurer de l'homogénéité de la table pour l'ensemble des activités existantes.
- La table doit absolument être complétée par un lexique définissant à la fois chacun des codes et les principes ayant guidé la classification. Les nouvelles entrées deviendraient plus uniformes et les vérifications s'en trouveraient simplifiées.

Puisque les conclusions du comité sont avalisées par les établissements, des experts du Ministère confirment que l'exercice pourrait être complété rapidement si quelques personnes s'y consacrent à temps plein. Les résultats de leurs travaux pourraient être soumis aux membres du comité avant d'être officialisés.

1.1.2. La grille de pondération pour l'enseignement

En vue de revoir la grille de pondération, un comité d'experts devrait être formé et procéder à l'évaluation des coûts moyens observés en 2012-2013 par discipline et par cycle d'études. Les travaux de ce comité s'effectueraient en parallèle à ceux du comité sur les codes CLARDER. Leurs travaux devraient être complétés au cours de l'année 2014-2015.

Il faut admettre qu'un tel échéancier est serré mais possible si les efforts à investir sont au rendez-vous. En effet, la méthode a déjà été développée par le groupe de travail en 2005 et demeure utile. De plus, les établissements en connaissent bien les impacts. En revanche, le développement d'une nouvelle approche entraînerait un risque élevé de reporter loin dans le temps sa mise en œuvre, voire d'aboutir à une impasse.

La démarche proposée par le chantier est la suivante :

- Créer un comité d'experts de quatre ou cinq personnes, en incluant des membres du Ministère, pour diriger la vérification des déclarations puis le calcul de la nouvelle grille. Le résultat serait soumis à l'ensemble des universités avant d'être recommandé au gouvernement.
- Le Ministère devrait accorder la priorité à la vérification des postes de dépenses comptabilisés dans SIFU et des déclarations de l'effectif étudiant dans GDEU pour s'assurer de l'exactitude et de l'homogénéité des informations inscrites par les établissements.
- Les vérifications devraient s'étendre aux fonctions *soutien à l'enseignement et à la recherche* et *entretien des terrains et bâtiments* afin de garantir une couverture complète de toutes les dépenses qui sont engagées.
- Le Ministère pourrait inclure dans le mandat de vérification les dépenses déclarées dans les autres fonds pour s'assurer de ne rien échapper. Il peut arriver, par exemple, que des établissements ne répartissent pas de manière identique leurs dépenses de recherche entre le Fonds de fonctionnement et celui avec restrictions.
- Le comité devrait proposer de nouvelles familles pour la grille, construites en fonction de la proximité des coûts moyens des disciplines, et donc sans se sentir lié à celles existantes. Leur nombre n'est pas vraiment un enjeu. Il faut avant tout éviter des écarts à l'intérieur de chacune d'elles qui créeraient des iniquités indues.
- L'évaluation de la grille devrait porter sur les neuf établissements considérés dans l'étude de 2005, à savoir les universités de Montréal, McGill, Laval, de Sherbrooke, Concordia, du Québec à Montréal, de même que les HEC, l'École polytechnique et l'ETS. Les motifs ayant servi à leur sélection demeurent en effet opportuns.

- Pour corriger les biais résultant des décisions internes des établissements (notamment au détriment des disciplines légères), le comité pourrait introduire des correctifs comme :
 - Au premier cycle, dans un établissement donné, lorsque le ratio chargés de cours / professeurs dans une famille dépasse significativement la moyenne observée dans les autres établissements, sa valeur pourrait être remplacée par une valeur seuil (ex. : un écart-type de la moyenne) dans le calcul des coûts observés. Le même correctif pourrait être appliqué à l'échelle du réseau, lorsque la valeur observée de la variable pour une famille dépasse significativement la moyenne pour l'ensemble des familles.
 - Le ratio étudiants/professeurs pourrait être substitué à celui de chargés de cours / professeurs au point précédent.
 - Le correctif le plus significatif viserait les nouveaux programmes et les modifications majeures de programmes, qui seraient dorénavant financés en fonction des besoins identifiés par les porteurs de projets puis approuvés par le gouvernement. La grille deviendrait ici inutile. Cette proposition sera détaillée au chapitre 3.
- Un autre type de biais vient du fait que certaines universités ont déclaré un déficit dans le Fonds de fonctionnement en 2012-2013. À moins de postuler que le poids de chacune des disciplines est le même dans toutes les universités, la grille de pondération calculée en fonction des coûts observés avantagerait les disciplines plus présentes dans les universités ayant réalisé un déficit. Pour corriger ce biais, il est proposé, pour chaque établissement en déficit, de réduire proportionnellement les coûts observés dans toutes ses disciplines d'un pourcentage égal au ratio du déficit sur les dépenses totales observées.
- Le Ministère devrait également tenir compte des recommandations suivantes du rapport Trahan-Carreau :
 - Ne modifier aucun poids relatif entre deux révisions de la grille de pondération et appuyer ses choix prioritaires par l'octroi de subventions spécifiques;
 - Bonifier substantiellement les mécanismes de contrôle et de vérification des déclarations annuelles des effectifs étudiants dans GDEU par les universités;
 - Modifier la séquence utilisée pour escompter l'impact des droits de scolarité sur la subvention à chaque établissement et éliminer l'emploi d'une grille dérivée;
 - Modifier en profondeur le financement des résidents en médecine en le sortant de la grille de pondération.

1.1.3. Les ajustements exigés par le recours à la grille

Les établissements suivants ne seraient pas intégrés au calcul de la nouvelle grille : les six établissements situés en région, l'INRS (et l'UQAR-ISMER), la TELUQ et l'ENAP. Il faudrait introduire un ajustement permettant de verser à chacun d'eux une subvention destinée à tenir compte de sa situation particulière en matière d'enseignement.

□ **Les universités de taille modeste sises en région**

Une fois fixé le contenu de la nouvelle grille pour les neuf établissements concernés, le comité devrait évaluer les coûts totaux observés dans les six établissements de taille modeste situés en région et les comparer à ceux générés par l'application directe de la grille. Cette évaluation servirait à établir la valeur totale des ajustements nécessaires pour les traiter de manière équitable.

Par exemple, en 2013-2014, les missions pour les régions, la mission particulière de l'Université Bishop's et les ajustements particuliers destinés aux établissements de taille modeste en région, excluant la portion destinée au développement régional, représentent 23,6 % de la subvention pour l'enseignement que reçoivent les six établissements en question. En supposant que ce pourcentage reflèterait correctement l'écart de coûts par rapport aux autres établissements, il s'agirait d'appliquer à ce groupe d'établissements un facteur d'ajustement global de 23,6 %. Le gouvernement se baserait ensuite sur les recommandations du Groupe de travail technique MELS - Universités en région¹² pour répartir les revenus supplémentaires entre les six établissements. Celles-ci devraient encore prévaloir. Si des modifications y étaient apportées, elles devraient demeurer marginales et viser, par exemple, à indexer les montants fixes apparaissant sous différentes rubriques dans le rapport du Groupe de travail.

L'hypothèse d'une grille exclusive aux petits établissements, dont la discipline étalon deviendrait un multiple de l'étalon obtenu pour la grille des neuf, a été étudiée mais le scénario proposé par le Groupe de travail paraît plus robuste.

□ **Les établissements et l'Institut qui offrent uniquement de la formation aux cycles supérieurs**

L'INRS, l'UQAR-ISMER et l'ENAP ont ceci de particulier qu'ils n'offrent que des programmes de 2^e et 3^e cycles et recrutent des étudiants en nombre trop faible pour profiter d'économies d'échelle en enseignement, de même que pour couvrir la partie des coûts en recherche directement engagés pour les étudiants. Par souci d'équité, leurs subventions respectives devraient être réévaluées.

L'UQAR-ISMER est nommé ici par souci d'équité par rapport à l'INRS. En effet, l'ISMER est né lorsque l'INRS-Océanologie a été transféré à l'UQAR. L'institut en question profitait déjà d'une subvention particulière lorsqu'il relevait de l'INRS.

□ **La TELUQ et la formation à distance**

La TELUQ constitue elle aussi un cas particulier. Son financement devrait profiter de la bonification recommandée quant au calcul des étudiants à temps partiel. La subvention qui lui reviendrait devrait en tenir compte.

12. GROUPE DE TRAVAIL TECHNIQUE MELS – UNIVERSITÉS EN RÉGION, *Rapport final concernant les ajustements liés à l'application de la grille de financement de la fonction enseignement aux universités de taille modeste sises en région et à la reconnaissance de leur rôle régional*, août 2006.

□ **La répartition des enveloppes pour l'enseignement, le soutien à l'enseignement et à la recherche, ainsi que l'entretien des terrains et bâtiments**

Avant de clore cette section, il est utile de préciser tout de suite que le comité devrait proposer une répartition de l'enveloppe totale pour les trois fonctions, soit *l'enseignement*, le *soutien à l'enseignement et à la recherche*, ainsi que *l'entretien des terrains et bâtiments*, qui reproduise le poids de chacune dans le total des coûts observés correspondants en 2012-2013. Ainsi, sur la base des coûts observés pour 2012-2013, la subvention pour l'enseignement devrait compter pour 78,0 % de l'enveloppe totale pour les trois fonctions, comparativement à 73,2 % actuellement.

Tableau 7 : Comparaison de la répartition des subventions et des dépenses pour les fonctions enseignement, soutien à l'enseignement et à la recherche, ainsi qu'entretien des terrains et bâtiments, pour l'année 2012-2013

	Dépenses déclarées dans SIFU pour 2012-2013	Subventions dans les calculs définitifs de 2012-2013	Écart
Fonction <i>Enseignement</i>	78,0%	73,2%	4,8%
Fonction <i>Soutien à l'enseignement et à la recherche</i>	10,2%	17,0%	-6,8%
Fonction <i>Entretien des terrains et bâtiments</i>	11,8%	9,8%	2,0%
Total	100,0%	100,0%	0,0%

1.2. La fonction Soutien à l'enseignement et à la recherche

Le régime actuel alloue les fonds liés au soutien à l'enseignement et à la recherche en vertu de l'équation suivante :

- Soutien pour un établissement donné = 2,5 M\$ + 1 706 \$ x EETP.

Le montant provient des coûts administratifs de l'établissement, de même que de ceux d'opération relatifs aux services de bibliothèque et aux TIC. Mais les universités sont libres de disposer du budget comme bon leur semble.

Dans le nouveau régime, les dépenses de même nature seraient encore visées. S'y grefferaient les subventions particulières des services aux étudiants (17,0 M\$), par souci de simplicité, et de soutien aux bibliothèques (18,2 M\$), puisque la finalité est identique. Les dépenses destinées à l'aide à apporter aux étudiants vulnérables seraient traitées au volet 3.

La structure de la nouvelle équation pour le soutien à l'enseignement et à la recherche serait modifiée de la façon suivante :

- La subvention fixe passerait de 2,5 M\$ à 4 M\$ pour accorder un meilleur financement de base aux petits établissements. Cela semble équitable puisque, plus le montant fixe est élevé, plus la subvention totale par étudiant diminue avec la taille de l'établissement, tenant ainsi compte de l'existence d'économies d'échelle. Le montant de 4 M\$ correspondrait au double de celui accordé en 2000, ce qui a un certain sens puisque la subvention de fonctionnement a à peu près doublé depuis cette date. La bonification ne s'appliquerait pas au siège social de l'UQ dont le financement serait transféré au volet 3. Le coût de la mesure serait ainsi de 27,3 M\$ annuellement.

- Un nouvel étalon serait introduit pour mieux financer le soutien à l'égard des étudiants à temps partiel. Les établissements qui ont demandé une telle mesure réclamaient de traiter un étudiant à temps partiel comme un étudiant à temps plein. Le commentaire est fondamentalement juste, mais la hauteur de l'ajustement proposé ne repose pas sur des données probantes : même si certains coûts administratifs peuvent être les mêmes pour un étudiant à temps plein et un autre à temps partiel, il n'en est pas ainsi de tous les coûts, par exemple de ceux liés aux bibliothèques et aux TIC. De plus, le total serait très élevé. Un ajustement partiel qui permettrait par exemple de bonifier de 20 % l'étalon des EETP pour le temps partiel induirait déjà un coût supplémentaire de 25,3 M\$ sur la base de l'effectif de 2012-2013.

Selon un tel scénario, le coût de l'augmentation du montant fixe et du nouvel étalon pour le temps partiel serait de 52,6 M\$.

Comme ce sera le cas pour l'enseignement, aucune contrainte ne serait édictée quant à l'utilisation des revenus obtenus pour le soutien.

Tableau 8 : Option pour bonifier le soutien à l'enseignement et à la recherche pour les petits établissements et les étudiants à temps partiel

	Effectif étudiant de 2012-2013 ¹				Subvention actuelle			Subvention pour le soutien proposée			
	EETP	Effectif total	Écart	En proportion de l'effectif total	Fixe	Étalon EETP : 1 706 \$	Total	Fixe	Étalon EETP : 1 706 \$	Étalon temps partiel : 341 \$	Total
	(1)	(2)	(3) = (2) - (1)	(3) / (2)	(4)	(5) = (1) * 1 706 \$	(6) = (4) + (5)	(7)	(8) = (5)	(9) = (3) * 341 \$	(10) = (7) + (8) + (9)
ENAP	832	1 908	1 076	56,4%	2,5	1,4	3,9	4,0	1,4	0,4	5,8
TELUQ	3 423	7 132	3 709	52,0%	2,5	5,8	8,3	4,0	5,8	1,3	11,1
UQAT	1 552	3 240	1 688	52,1%	2,5	2,6	5,1	4,0	2,6	0,6	7,2
Université Bishop's	2 538	2 780	242	8,7%	2,5	4,3	6,8	4,0	4,3	0,1	8,4
UQO	4 193	6 315	2 122	33,6%	2,5	7,2	9,6	4,0	7,2	0,7	11,9
UQAR	4 081	6 609	2 528	38,3%	2,5	7,0	9,4	4,0	7,0	0,9	11,8
HEC Montréal	7 958	12 205	4 247	34,8%	2,5	13,6	16,1	4,0	13,6	1,4	19,0
UQAC	4 545	6 713	2 168	32,3%	2,5	7,8	10,2	4,0	7,8	0,7	12,5
INRS	380	593	213	35,9%	2,5	0,6	3,1	4,0	0,6	0,1	4,7
UQTR	8 732	13 049	4 317	33,1%	2,5	14,9	17,4	4,0	14,9	1,5	20,4
ETS	5 353	6 579	1 226	18,6%	2,5	9,1	11,6	4,0	9,1	0,4	13,5
Polytechnique Montréal	5 916	7 180	1 264	17,6%	2,5	10,1	12,6	4,0	10,1	0,4	14,5
UQAM	27 277	40 994	13 717	33,5%	2,5	46,5	49,0	4,0	46,5	4,7	55,2
Université Concordia	28 212	35 583	7 371	20,7%	2,5	48,1	50,6	4,0	48,1	2,5	54,6
Université de Sherbrooke	18 644	24 305	5 661	23,3%	2,5	31,8	34,3	4,0	31,8	1,9	37,7
Université Laval	31 662	40 524	8 862	21,9%	2,5	54,0	56,5	4,0	54,0	3,0	61,0
Université McGill	31 633	37 523	5 890	15,7%	2,5	54,0	56,4	4,0	54,0	2,0	60,0
Université de Montréal	37 752	45 567	7 815	17,2%	2,5	64,4	66,9	4,0	64,4	2,7	71,1
TOTAL	224 683	298 799	74 116	24,8%	44,7	383,3	427,9	72,0	383,3	25,3	480,5

	Impact					
	Hausse du montant fixe de 2,5 à 4,0 M\$	Bonification pour le temps partiel	Total	En % de la subvention pour le soutien	En % de la subvention générale	Rang
	(11) = (7) - (4)	(12) = (9)	(13) = ((11) + (12))	(13) / (6)	(13) / Subvention générale	
ENAP	1,5	0,4	1,9	48,3%	13,1%	1
TELUQ	1,5	1,3	2,8	33,5%	10,0%	2
UQAT	1,5	0,6	2,1	40,8%	8,3%	3
Université Bishop's	1,5	0,1	1,6	23,5%	8,0%	4
UQO	1,5	0,7	2,2	23,3%	5,0%	5
UQAR	1,5	0,9	2,4	25,2%	4,9%	6
HEC Montréal	1,5	1,4	3,0	18,5%	4,7%	7
UQAC	1,5	0,7	2,3	22,1%	4,1%	8
INRS	1,5	0,1	1,6	50,8%	3,7%	9
UQTR	1,5	1,5	3,0	17,2%	3,4%	10
ETS	1,5	0,4	1,9	16,7%	3,0%	11
Polytechnique Montréal	1,5	0,4	1,9	15,5%	2,7%	12
UQAM	1,5	4,7	6,2	12,6%	2,5%	13
Université Concordia	1,5	2,5	4,0	8,0%	1,9%	14
Université de Sherbrooke	1,5	1,9	3,4	10,1%	1,5%	15
Université Laval	1,5	3,0	4,5	8,0%	1,2%	16
Université McGill	1,5	2,0	3,5	6,3%	1,2%	17
Université de Montréal	1,5	2,7	4,2	6,3%	0,9%	18
TOTAL	27,3	25,3	52,6	12,3%	2,2%	

1. Source : GDEU.

1.3. La fonction Entretien des terrains et bâtiments

La formule actuelle pourrait être conservée, les avis entendus allant en ce sens. La taille de l'enveloppe serait par contre ajustée pour que son poids relatif dans le volet 1 soit identique à celui qui sera constaté lors de l'estimation des coûts observés.

Une approche logique exigerait que le poste budgétaire relatif à la location de locaux soit protégé et transféré ici. Mais, comme il est impossible d'en normaliser l'allocation, il apparaîtrait au volet 3.

1.4. Un corridor de - 4 % / + 4 % pour les variations de l'effectif étudiant

Tel que mentionné précédemment, le financement de base versé en 2015-2016 à chacun des établissements pour la formation des étudiants québécois serait calculé pour les trois fonctions : *enseignement* (incluant les ajustements particuliers déjà mentionnés), *soutien à l'enseignement et à la recherche*, et *entretien des terrains et bâtiments*.

En 2015-2016, la répartition serait basée sur les clientèles déclarées dans GDEU pour l'année 2013-2014. L'objectif ici est d'utiliser la dernière année où les données sont définitives, car il n'y aurait plus de recomptages.

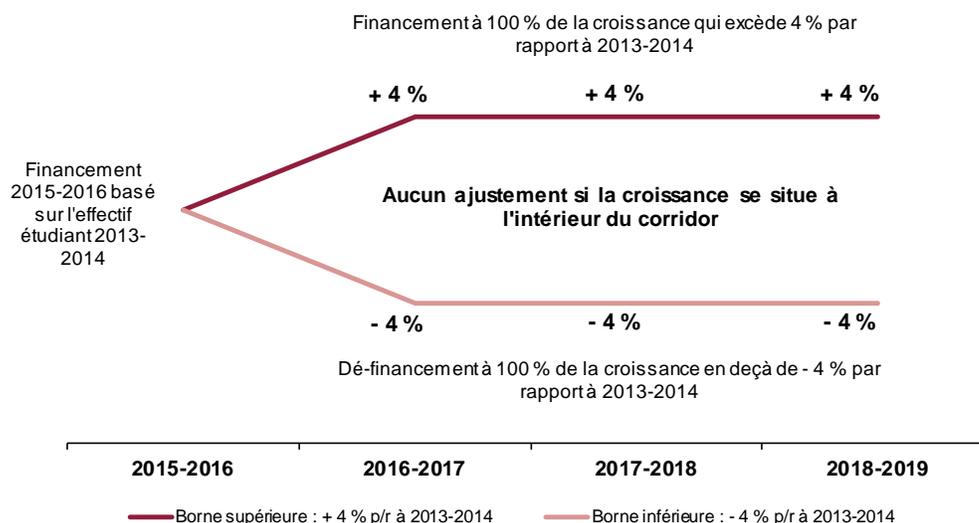
Il aurait été préférable d'utiliser l'année 2014-2015, soit l'année t-1, mais ce n'est pas possible car les statistiques en année universitaire pour cette année ne seront pas encore finales. Une autre approche serait d'utiliser l'année civile comme ce fut le cas avant l'année 2000. Ainsi, le financement de base de 2015-2016 serait fondé sur les clientèles pour l'année civile 2014, ce qui serait plus près de la réalité.

De 2016-2017 à 2018-2019, les variations de l'effectif étudiant pour l'année courante (année t) seraient mesurées en EETP, en comparant le résultat pour la dernière année disponible (année t-2) à celui de l'année de base, soit 2013-2014.

- Pour 2016-2017, la croissance de l'effectif serait celle observée en 2014-2015 par rapport à 2013-2014.
- Pour les deux années suivantes, la croissance serait rapportée sur l'année de départ, à savoir 2013-2014, puisque le taux de 4 % en vigueur est cumulatif.

Au cours de cette période, les variations annuelles de l'effectif québécois par université (en EETP) se situant à l'intérieur d'un corridor allant de - 4 % à + 4 % n'auraient aucun impact sur le financement. Au-delà de ce corridor, les variations (hausses ou baisses) seraient financées à 100 %. Les ajustements annuels seraient toujours établis par rapport à la subvention de base de 2015-2016. Par exemple, pour la subvention versée à un établissement en 2017-2018, si la croissance de son effectif de 2013-2014 à 2015-2016 avait été de 6 %, alors sa subvention serait augmentée de 2 % par rapport à 2015-2016 (6 % moins la borne de 4 % du corridor).

Figure 5 : Un corridor de - 4 % / + 4 % pour le financement des variations de l'effectif étudiant



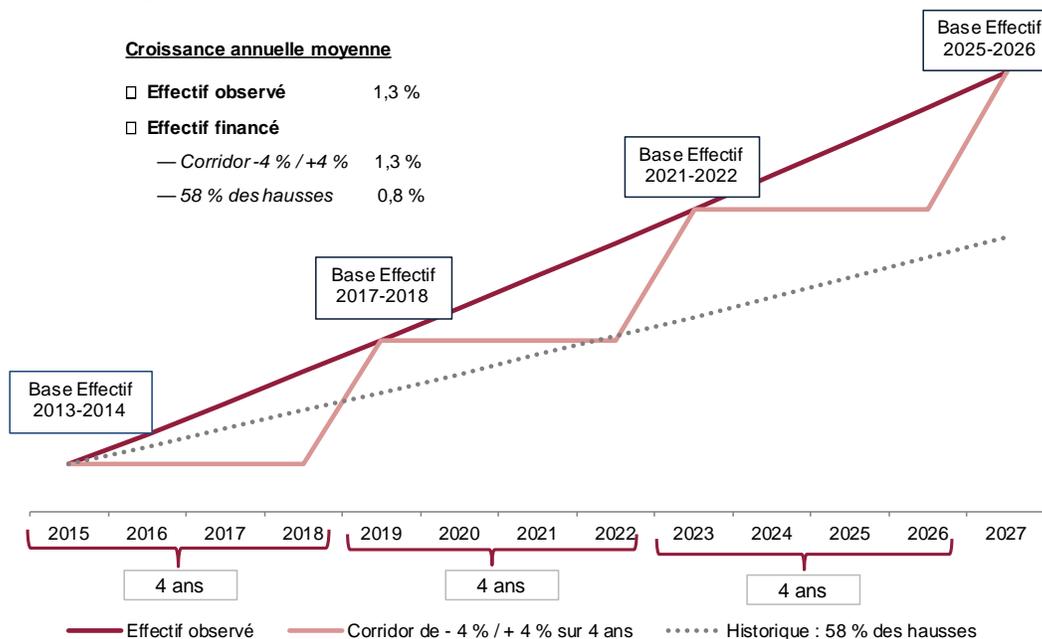
Par ailleurs, le volet 3 comprendrait une mesure particulière pour le financement des effectifs dans les nouveaux programmes.

L'ajustement pour la croissance de l'effectif située à l'intérieur du corridor aurait lieu en 2019-2020. La base de calcul serait ajustée grâce à la révision de la subvention du volet 1 en fonction des coûts moyens observés en 2016-2017 et de l'effectif étudiant de 2017-2018. Cette révision se répercuterait sur les années suivantes. Ce qui signifie, par exemple, qu'une université ayant connu une hausse de ses EETP « pondérés » de 2 % au cours de la période profiterait par la suite d'une hausse de 2 % de son financement. La hausse serait récurrente durant les trois années subséquentes et ne serait ajustée qu'en fonction de l'inflation et des variations excédant les bornes du corridor.

□ La dynamique des ajustements du financement pour les variations de clientèles

Le graphique suivant illustre la dynamique des ajustements du financement pour les variations de clientèles pour un établissement où la croissance annuelle moyenne de l'effectif est de 1,3 %, soit un taux de croissance qui, sur une base cumulative par rapport à l'année de base, demeure toujours à l'intérieur du corridor à chaque période de quatre ans. Dans cet exemple, il n'y aurait aucun ajustement au financement pour les variations de clientèles de 2015-2016 à 2018-2019. Cependant, lors de la réévaluation en 2019-2020, la base de financement serait ajustée pour tenir compte de l'effectif de 2017-2018. Ainsi, dans cet exemple, la croissance de l'effectif financé suivrait à moyen terme celle de l'effectif observé. En comparaison, le graphique montre également que l'écart entre l'effectif financé et l'effectif observé augmenterait au fil des années dans un scénario de financement partiel des croissances de clientèles comme celui qui était appliqué au temps de la méthode historique, où 58 % des hausses de l'effectif étaient financées.

Figure 6 : Illustration de la dynamique des ajustements de clientèles avec le corridor de - 4 % / + 4 % pour le financement de 2015-2016 à 2027-2028¹



1. En supposant une croissance annuelle moyenne de l'effectif étudiant en EETP de 1,3 % sur la période.

□ Les impacts sur la base des prévisions du Ministère

Le tableau suivant illustre les impacts de la proposition jusqu'en 2018-2019, en utilisant les prévisions de l'effectif total en EETP, telles que calculées par le Ministère. Ces prévisions ont été présentées dans le document d'accompagnement au rapport d'étape. Sur cette base, le seul ajustement au financement de base de 2015-2016 serait lié à l'indexation annuelle et à la hausse du financement de base, décidées par le Ministère, soit une croissance annuelle légèrement supérieure à 1,5 % selon le cadre financier utilisé par le chantier.

Tableau 9 : Volet 1 : une base historique indexée et ajustée pour les variations de clientèles à l'intérieur d'un corridor de - 4 % / + 4 %

(Millions de dollars)

	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
	Financement de base reflétant les coûts moyens de 2012-2013 et l'effectif étudiant de 2013-2014			
	Base historique 2015-2016 indexée pour 3 ans; aucun ajustement si la croissance de l'effectif sur la période se situe à l'intérieur d'un corridor de - 4 % / + 4 %			
Financement de base de 2015-2016	2 061,6	2 061,6	2 061,6	2 061,6
Croissance du financement de base				
Indexation pour les coûts de système (hypothèse : 1 % par année)		20,6	41,4	62,5
Hausse du financement de base annoncée au Sommet	66,0	82,0	97,0	113,0
Sous-total	66,0	102,6	138,4	175,5
Ajustements pour les variations de l'effectif étudiant				
Variation cumulative de l'effectif en EETP selon les prévisions du Ministère		+ 1,3 % ¹	+ 0,7 % ²	- 0,5 % ³
Ajustement si la croissance cumulative est à l'extérieur du corridor - 4 % / + 4 %		0,0	0,0	0,0
SUBVENTION POUR LE VOLET 1	2 127,6	2 164,2	2 200,0	2 237,0
		1,7%	1,7%	1,7%

1) 2016-2017 : variation de l'effectif de 2014-2015 par rapport à 2013-2014.

2) 2017-2018 : variation de l'effectif de 2015-2016 par rapport à 2013-2014.

3) 2018-2019 : variation de l'effectif de 2016-2017 par rapport à 2013-2014.

Par ailleurs, comme le montre l'encadré suivant, des ajustements de clientèles pourraient être appliqués pour un établissement si la croissance de l'effectif se situait à l'extérieur du corridor de - 4 % / + 4 %. Or, selon les prévisions du Ministère pour les années 2013-2014 à 2016-2017, la croissance de l'effectif étudiant québécois de chaque établissement se situerait à l'intérieur du corridor.

Illustration de l'impact du corridor pour trois cas types

De 2016-2017 à 2018-2019, les ajustements à la base de financement de 2015-2016 pour les croissances de clientèles seraient déterminés par rapport à l'effectif étudiant observé en 2013-2014. L'impact du corridor de - 4 % / + 4 % sur le financement des variations de clientèles est illustré à l'aide de trois cas types. Dans les trois cas, l'université a un effectif de 10 000 EETP en 2013-2014.

- Dans le premier cas, la croissance de l'effectif est de 2,5 % par année. Ainsi, des ajustements de 1,1 % en 2017-2018 et de 3,7 % en 2018-2019 seraient effectués à la base de financement.
- Dans le deuxième cas, la croissance de l'effectif est stable et elle se situe à l'intérieur du corridor. Aucun ajustement de clientèles ne serait donc effectué.
- Dans le troisième cas, l'effectif étudiant diminue de 2,5 % par année de 2013-2014 à 2016-2017. Ainsi, des ajustements de - 0,9 % en 2017-2018 et de - 3,3 % en 2018-2019 seraient effectués à la base de financement.

	Période de référence pour les ajustements de clientèles			
	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Cas 1 : Université où l'effectif étudiant augmente de 2,5 % par année				
Effectif québécois en EETP	10 000	10 250	10 506	10 769
Ajustement pour 2016-2017		2,5%	2,5%	2,5%
Croissance de l'effectif 2014-2015 par rapport à 2013-2014		2,5%		
Financement de la croissance à l'extérieur du corridor de - 4 % / + 4 %		0,0%		
Ajustement pour 2017-2018				
Croissance de l'effectif de 2015-2016 par rapport à 2013-2014			5,1%	
Financement de la croissance à l'extérieur du corridor de - 4 % / + 4 %			1,1%	
Ajustement pour 2018-2019				
Croissance de l'effectif de 2016-2017 par rapport à 2013-2014				7,7%
Financement de la croissance à l'extérieur du corridor de - 4 % / + 4 %				3,7%
Cas 2 : Université où la croissance de l'effectif est stable				
Effectif québécois en EETP	10 000	10 100	9 999	10 099
Ajustement pour 2016-2017		1,0%	- 1,0%	1,0%
Croissance de l'effectif 2014-2015 par rapport à 2013-2014		1,0%		
Financement de la croissance à l'extérieur du corridor de - 4 % / + 4 %		0,0%		
Ajustement pour 2017-2018				
Croissance de l'effectif de 2015-2016 par rapport à 2013-2014			0,0%	
Financement de la croissance à l'extérieur du corridor de - 4 % / + 4 %			0,0%	
Ajustement pour 2018-2019				
Croissance de l'effectif de 2016-2017 par rapport à 2013-2014				1,0%
Financement de la croissance à l'extérieur du corridor de - 4 % / + 4 %				0,0%
Cas 3 : Université où l'effectif étudiant diminue de 2,5 % par année				
Effectif québécois en EETP	10 000	9 750	9 506	9 269
Ajustement pour 2016-2017		-2,5%	-2,5%	-2,5%
Croissance de l'effectif 2014-2015 par rapport à 2013-2014		-2,5%		
Financement de la croissance à l'extérieur du corridor de - 4 % / + 4 %		0,0%		
Ajustement pour 2017-2018				
Croissance de l'effectif de 2015-2016 par rapport à 2013-2014			-4,9%	
Financement de la croissance à l'extérieur du corridor de - 4 % / + 4 %			-0,9%	
Ajustement pour 2018-2019				
Croissance de l'effectif de 2016-2017 par rapport à 2013-2014				-7,3%
Financement de la croissance à l'extérieur du corridor de - 4 % / + 4 %				-3,3%

1.5. Les compensations aux établissements

La nouvelle répartition du financement dans le volet 1 serait introduite en 2015-2016. Pour l'année de base, elle ne devrait pas avoir pour effet de réduire le financement d'un établissement. Si le cas se présentait à la suite du recours à la nouvelle grille, les perdants auraient droit à un gel de leurs revenus jusqu'à ce que ceux découlant de la grille rejoignent ces derniers. Une hypothèse raisonnable consiste à mesurer l'écart, comme la différence entre :

- Les revenus obtenus en vertu du volet 1, excluant le montant provenant du réinvestissement, sur la base des effectifs observés en 2013-2014;
- et
- les revenus que l'établissement aurait obtenus sous le statu quo, incluant la portion qu'il aurait reçue des enveloppes spécifiques qui auront été transférées au volet 1, sur la même base d'effectifs, c'est-à-dire celle de 2013-2014.

Si le solde était positif, les établissements le conserveraient. S'il était négatif, les revenus sous le statu quo seraient versés. La compensation serait accordée temporairement pendant la période de quatre ans. La compensation serait réévaluée au moment de la révision de la grille en 2019-2020.

Il est actuellement difficile d'être plus précis, compte tenu de l'ensemble des modifications proposées par le chantier, en particulier de l'impossibilité de prévoir l'ampleur des montants qu'il faut réserver pour compenser les perdants. L'enveloppe correspondante versée en 2006 a été de 34,0 M\$, mais elle se justifiait à cause de changements majeurs apportés à la grille. Comme il s'agirait plutôt d'une mise à jour de la grille, l'effort à consentir devrait être en deçà des 34,0 M\$ en question. Quelle qu'en soit la hauteur, l'enveloppe devrait provenir du volet 3, comme l'a suggéré le rapport Trahan-Carreau.

1.6. Une méthode « historique » aux quatre ans

La méthode préconisée ici met surtout l'accent sur l'équité, la prévisibilité et la stabilité des fonds alloués.

Elle s'articule en quatre points :

- Il s'agirait d'annoncer rapidement l'enveloppe qui serait disponible en 2015-2016 pour le volet 1 de la subvention de fonctionnement. Celle-ci découlerait des recommandations du chantier retenues dans la politique, des décisions prises eu égard à l'ampleur des montants reconnus pour chacune des mesures qui y apparaîtraient, de même que du cadre financier du gouvernement.
- Il s'agirait ensuite de baser le financement à accorder en 2015-2016 sur la grille de pondération mise à jour, de même que sur les ajustements apportés pour le soutien à l'enseignement et à la recherche, et l'entretien des terrains et bâtiments. Cette base de financement serait établie en 2015-2016 en appliquant l'effectif étudiant observé en 2013-2014.
- Les montants globaux, de même que leur répartition entre les établissements, seraient ensuite maintenus constants jusqu'en 2018-2019 inclusivement. Les seuls changements à ces enveloppes proviendraient soit d'un ajustement pour intégrer un facteur d'inflation inévitable, soit du financement ou « dé-financement » des variations des EETP supérieures ou inférieures à 4 %. Idéalement, les taux d'indexation pour les trois années

suivantes seraient annoncés en même temps afin de permettre aux établissements une planification financière précise de moyen terme.

- L'enveloppe pour le volet 3 serait également annoncée au même moment. Mais il faudrait plutôt la fixer sur un horizon de quatre ans, en en déduisant une enveloppe moyenne annuelle, car le rythme des déboursés ne serait probablement pas linéaire, en raison des conditions qui prévaudraient pour sa distribution : appels de propositions, primes à l'atteinte de résultats, etc.

1.7. Vue d'ensemble des composantes du volet 1

Le tableau suivant présente une vue d'ensemble des composantes du volet 1, soit :

- La subvention générale;
- Les ajustements particuliers pour corriger la grille;
- Les compensations aux établissements.

Tableau 10 : Les composantes du volet 1

<p>1) La subvention générale (pour toutes les universités)</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Enseignement — Soutien à l'enseignement et à la recherche — Entretien des terrains et bâtiments
<p>2) Les ajustements particuliers pour corriger la grille (pour certaines universités)</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Universités de taille modeste sises en région <i>UQAT, UQO, UQAR, UQAC, UQTR, Bishop's</i> — Établissements offrant uniquement de la formation aux cycles supérieurs <i>INRS, ENAP, UQAR-ISMER</i> — Établissement offrant uniquement de la formation à distance <i>Télé-université</i>
<p>3) Les compensations aux établissements</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Pour les établissements où ce serait nécessaire

□ L'enveloppe disponible pour le volet 1

Le volet 1 comprendrait plusieurs mesures du régime actuel. Le traitement proposé pour les missions particulières et les subventions spécifiques est expliqué à l'annexe 4.

En 2013-2014, les mesures du régime actuel en lien avec le volet 1 totalisent 2 271,0 M\$. Pour les années 2014-2015 et 2015-2016, en excluant le montant de 125 M\$ utilisé pour financer les compressions budgétaires, la compensation pour le gel des droits de scolarité, la provision et le recomptage de l'effectif étudiant, l'hypothèse retenue ici consiste à indexer le montant de 1 % par année, une hypothèse plausible au vu de l'indexation appliquée les années précédentes, ce qui donne un total de 2 061,6 M\$ en 2015-2016. Une hypothèse supplémentaire explique le total obtenu en 2015-2016, à savoir que le réinvestissement de 66,0 M\$ annoncé au Sommet serait injecté. Ainsi, le financement disponible pour le volet 1 s'élèverait à 2 127,6 M\$ en 2015-2016.

Précisons à nouveau que les mesures du régime actuel ne disparaîtraient pas à proprement parler, car les enveloppes seraient intégrées au financement de base. Ainsi, les missions pour les régions, la mission accordée à l'Université Bishop's, certains ajustements particuliers, de même qu'une partie des réinvestissements de 2006 (10,5 M\$) et 2008 devraient servir au financement des universités de taille modeste situées en région. D'autres ajustements et missions seraient intégrés au financement de base, car ces subventions ont servi à financer des dépenses de formation qui devraient se refléter dans les coûts moyens observés en 2012-2013. Enfin, les ajustements pour les compressions budgétaires et pour la récupération de l'aide financière aux études, toutes des mesures d'application générale, seraient abolies et les montants afférents seraient ajoutés au financement de base.

Tableau 11 : Subventions du régime actuel liées au volet 1

(Millions de dollars)

	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Mesures du régime actuel			
<u>Subventions normées (enseignement, soutien, terrains et bâtiments)</u>	1 978,1	1 997,9	2 017,9
<u>Missions pour les régions (excluant développement régional)</u>	18,9	19,1	19,2
<u>Missions particulières</u>			
Bishop's (excluant développement régional)	0,7	0,7	0,7
Laval	4,0	4,0	4,1
INRS	28,0	28,3	28,6
UQAR - ISMER	1,8	1,8	1,8
Montréal (méd. vétérinaire)	4,7	4,8	4,8
Sherbrooke	2,3	2,3	2,3
ENAP	1,1	1,1	1,1
Sous-total	42,6	43,1	43,5
<u>Subventions spécifiques</u>			
1 Devancement des crédits	125,0	-12,5	-12,5
3 Compensation pour le gel des droits de scolarité	64,0		
4 Réinvestissement provincial de 2006 : rehaussement général	52,5	53,0	53,6
8 Soutien à l'enseignement médical	20,9	21,1	21,3
9 Soutien aux bibliothèques	18,2	18,4	18,6
10 Services aux étudiants	17,0	17,2	17,3
12 Renouvellement du corps professoral en génie et administration	14,7	14,9	15,0
13 Aide aux universités de taille modeste sises en région	10,7	10,8	10,9
14 Réinvestissement provincial de 2006 : universités de taille modeste en région	10,5	10,6	10,7
15 Bourses pour de courts séjours d'études universitaires à l'étranger	10,0	10,1	10,2
17 Bourses d'enseignement en génie et administration	10,0	10,1	10,2
19 Programme de mobilité internationale	7,5	7,6	7,7
20 Soutien aux familles génie et administration	7,1	7,2	7,3
23 Allocation particulière pour la médecine	2,8	2,8	2,8
33 Encadrement clinique des stagiaires infirmières praticiennes de première ligne	0,8	0,8	0,8
34 Hausse de 30 % des EETP pondérés du programme de médecine de Saguenay	0,8	0,8	0,8
35 Hausse de 18 % des EETP pondérés du programme de médecine à Trois-Rivières	0,6	0,6	0,6
39 Programme études-travail pour étudiants étrangers	0,5	0,5	0,5
40 Assurance santé et sécurité pour les étudiants de cycles supérieurs	0,5	0,5	0,5
46 Saines habitudes de vie	0,3	0,3	0,3
48 Services universitaires dans la région de Chaudière-Appalaches	0,2	0,2	0,2
49 Services universitaires dans la région de la Côte-Nord (Baie-Comeau)	0,2	0,2	0,2
54 Services universitaires dans la région de la Côte-Nord (Sept-Îles)	0,1	0,1	0,1
59 Effets de la réduction (Loi 100)	-6,5	-6,5	-6,6
60 Effort budgétaire	-122,8	-124,0	-125,3
Sous-total	245,6	44,7	45,2
<u>Provision</u>	20,2		
<u>Recomptages de l'effectif étudiant</u>	28,6		
<u>Récupération de l'aide financière aux études</u>	-63,0	-63,6	-64,3
Sous-total	2 271,0	2 041,0	2 061,6
Hausse du financement de base annoncée au Sommet		49,0	66,0
Subventions totales	2 271,0	2 090,0	2 127,6

2. Volet 2 : Financement de la formation des étudiants non québécois

Le volet 2 serait consacré au financement de la formation des étudiants non québécois pour les fonctions *enseignement, soutien à l'enseignement et à la recherche, entretien des terrains et des bâtiments*.

Malgré leur ampleur, les coûts liés aux immobilisations ne seraient pas comptabilisés. Pour 2013-2014, le Ministère prévoit accorder un financement de 350 M\$ pour le service de dette subventionnée, ce qui, ramené en proportion du nombre d'étudiants non québécois, donne environ 60 M\$ sur une base annuelle. Mais des simulations internes ont démontré que leur prise en compte dans les coûts de formation serait telle que les droits de scolarité exigés de ces étudiants ne pourraient plus concurrencer ceux des autres provinces.

En 2013-2014, le Ministère a prévu consacrer 351,7 M\$ en subventions liées aux trois fonctions pour cette catégorie d'étudiants.

Le tableau suivant compare l'ancienne et la nouvelle structure sur la base de l'année 2013-2014, en excluant les impacts de la réforme du financement des étudiants non québécois.

Tableau 12 : Comparaison des structures actuelle et nouvelle pour le volet 2 sur la base de 2013-2014

(Millions de dollars)

Structure de financement actuelle	M\$	VOLET 2 : Financement de la formation des étudiants non québécois		
			M\$	Subvention moyenne
Subventions normées (incluses avec les étudiants québécois)	531,0	Étudiants étrangers		
		— Soumis	36,7	2 771 \$
		— Exemptés	181,1	14 276 \$
		— Sous-total	217,7	8 401 \$
Récupération des montants forfaitaires		Étudiants CNRQ		
Étudiants étrangers	-129,7	— Soumis	77,2	6 246 \$
Étudiants CNRQ	-49,6	— Exemptés	56,7	18 468 \$
Sous-total	-179,3	— Sous-total	134,0	8 678 \$
Subventions totales	351,7	Subventions totales	351,7	8 504 \$

L'enveloppe pour le volet 2 exigerait une période de transition, comme le démontrera la partie 4. Au terme de cette période toutefois, le sort réservé au financement de ce volet serait soumis aux mêmes règles que le volet 1 : la hauteur et la répartition de l'enveloppe seraient définies en fonction des observations récentes, puis maintenues constantes durant une certaine période par la suite. Le scénario est rationnel dans la mesure où un nombre élevé d'étudiants non québécois ne seraient plus financés par le gouvernement et que, pour ceux qui le demeureraient, les arguments ayant servi à justifier le corridor de - 4 % / + 4 % pour les étudiants québécois demeurent valides ici.

3. Volet 3 : Financement des priorités de la politique

Le volet 3 comprendrait toutes les subventions qui nécessitent un engagement ou un suivi particulier de la part du Ministère. Dans le régime actuel, ces subventions sont réparties dans toutes les composantes de la subvention de fonctionnement.

Le financement total du volet 3 proviendrait des subventions du régime actuel qui seraient conservées ou transférées dans ce volet, de même que du réinvestissement stratégique annoncé lors du Sommet.

□ Les mesures prioritaires de la politique

Afin de soutenir directement les objectifs et les principes retenus dans la nouvelle politique, le financement de base ne suffit pas. Des mesures budgétaires ciblées demeurerait nécessaires, bien qu'en nombre aussi restreint que possible.

Ce chapitre est divisé en six sections :

- La première présente les mesures pour améliorer le soutien aux étudiants vulnérables;
- La deuxième expose les mesures visant à améliorer la qualité de la formation;
- La troisième décrit les primes destinées à récompenser la performance;
- La quatrième concerne les mesures visant le soutien à la recherche;
- La cinquième porte sur les missions liées au développement régional;
- La sixième donne suite à l'engagement de compenser les « perdants »;
- Enfin, la dernière section offre un aperçu de l'ensemble des mesures appartenant au volet 3.

3.1. Améliorer le soutien aux étudiants vulnérables

L'effectif étudiant identifié comme étant vulnérable comprendrait trois catégories : les personnes handicapées, les membres des Premières Nations et Inuits, de même que les autres personnes que l'établissement jugerait à risque de ne pas compléter leurs études (ex. : les étudiants de famille à faible revenu, ceux de première génération, les chefs de famille monoparentale, les personnes admises avec une cote R faible). Quatre types de mesures seraient destinés à soutenir l'un ou l'autre des sous-groupes en question. Chacun d'eux viserait à fournir des ressources financières aux établissements qui décideraient d'en faire une priorité.

3.1.1. Les étudiants en situation de handicap

Pour les étudiants en situation de handicap, une subvention serait versée à chaque établissement en fonction du nombre de personnes déclarées et de leur type de handicap. Les montants qui étaient prévus dans la phase 1 des ententes de réinvestissement pourraient servir de repère pour fixer la hauteur de l'enveloppe requise à cette fin.

3.1.2. Les membres des Premières Nations et Inuits

Pour les membres des Premières Nations et Inuits, la subvention à verser à chaque établissement devrait être déterminée en fonction du nombre d'étudiants concernés et du besoin de leur accorder un encadrement riche et constant. Pour fixer l'ampleur de la subvention requise, une piste serait d'utiliser le facteur de pondération accordé aux facultés de médecine lorsqu'elles se sont engagées à admettre des étudiants autochtones.

3.1.3. Les autres catégories d'étudiants vulnérables

Pour toutes les autres catégories d'étudiants identifiés par leur établissement comme étant vulnérables, une subvention serait allouée pour financer les ressources nécessaires à un encadrement plus serré que celui réservé aux étudiants qui ne sont pas à risque. Elle pourrait être réservée aux établissements dont le pourcentage d'étudiants dépasse la moyenne du réseau. Sa hauteur pourrait être déterminée en fonction de l'écart observé par rapport à la moyenne.

Une difficulté réelle surviendrait au moment d'identifier les étudiants en question. Le gouvernement devrait définir une méthode à la fois rigoureuse, réaliste et acceptable pour chacune des catégories admissibles. Par exemple, les étudiants de milieux socio-économiques défavorisés pourraient correspondre, par souci de simplicité, aux bénéficiaires de bourses distribuées par le programme de l'Aide financière aux études. En contrepartie, le gouvernement devrait exiger de la part des établissements concernés de lui soumettre les objectifs et cibles qu'ils entendent poursuivre grâce à la subvention, tout en les laissant libres de choisir leurs outils d'intervention, puis de rendre compte des résultats obtenus le temps venu.

L'enveloppe globale devrait être significative puisqu'il s'agit d'une des principales priorités avancées par le chantier.

Il faut ajouter qu'un volet du Fonds de soutien à l'innovation qui sera expliqué plus loin poursuivrait les mêmes objectifs.

3.1.4. Les étudiants à temps partiel

Une grande partie des étudiants à temps partiel ferait partie des catégories ci-dessus. Par ailleurs, ils seraient tous couverts par une bonification de l'enveloppe de soutien à l'enseignement et à la recherche, comme cela a été mentionné au point 1.2.

3.2. Améliorer la qualité de la formation

Afin d'améliorer la performance en matière de qualité, le chantier recommande une série de mesures :

- L'allocation de ressources pour financer les initiatives institutionnelles vouées à l'objectif;
- Le financement de projets structurants en vue soit de tisser des liens plus étroits entre la formation et les milieux sociaux, économiques et culturels nationaux et internationaux, soit de développer des modèles d'intervention originaux;

- Le financement, par appel de propositions, des nouveaux programmes d'études et des modifications majeures aux programmes existants, conférant une large autonomie aux établissements dans la détermination de leurs besoins en ressources;
- Un soutien financier important aux étudiants de doctorat originaires de l'extérieur du Québec et une stratégie d'allocation d'exemptions aux autres cycles en vue de diversifier la composition des cohortes et, ce faisant, de contribuer à l'internationalisation des programmes (relevant toutefois du volet 2);
- Un soutien à la recherche complémentaire à celui provenant de la PNRI puisqu'il s'agit d'une composante incontestable de la formation à tous les cycles.

3.2.1. Subvention générale de soutien à la qualité

La qualité des formations ferait explicitement partie des objectifs promus par la nouvelle politique. Or, plusieurs interlocuteurs ont insisté avec justesse pour dire qu'elle est tributaire des moyens mis à leur disposition. Une enveloppe spécifique serait donc dévolue à cet objectif. Elle serait répartie en fonction du nombre d'EETP dans chacun des établissements. Choisir un tel élément de mesure repose sur deux arguments :

- Tous les établissements sans exception tireraient avantage à améliorer leur performance;
- Le coût des activités à mettre en place dépend de la taille de l'effectif étudiant plutôt que des domaines d'études.

La hauteur de l'enveloppe devrait être définie en fonction des montants disponibles dans le volet 3 et d'une répartition équilibrée entre tous les éléments du volet en question. Elle exigerait de la part de chacun des établissements de déposer une description des indicateurs et des cibles qui y seraient reliés. Afin de respecter son autonomie, les moyens que l'établissement voudrait privilégier demeurerait sa prérogative. La description en question serait inscrite, soit dans une entente de partenariat, soit dans sa planification stratégique régulière.

3.2.2. Le Fonds de soutien à l'innovation

Le Fonds de soutien à l'innovation serait institué, lequel viendrait se substituer au programme actuel portant sur les projets interordres. Même si le programme apparaît sous la mesure destinée à la qualité, il viserait en fait à concrétiser ou à renforcer plusieurs des priorités gouvernementales, dont :

- Encourager l'émergence de projets communs, structurants et de grande envergure;
- Inciter les établissements à partager leurs meilleures pratiques et à innover;
- Améliorer les synergies et réduire la « concurrence stérile »;
- Accroître la qualité des projets financés et l'efficacité du réseau;
- Importer dans le secteur de l'enseignement certaines des meilleures pratiques utilisées en recherche pour l'allocation des fonds;
- Reconnaître que des projets conjoints sont plus coûteux que ceux exécutés par un seul établissement, du moins dans leur phase d'implantation.

L'enveloppe serait allouée par concours. Seraient admissibles uniquement les projets impliquant deux établissements ou plus, dont au moins une université. La participation de collèges serait encouragée mais ne serait pas obligatoire dans tous les volets du programme.

□ **Les critères d'allocation**

Certains des critères d'évaluation des projets pourraient être libellés comme suit (leur poids pouvant varier en fonction du volet) :

- La conformité du projet avec les priorités gouvernementales;
- La valeur ajoutée du projet par rapport aux pratiques existantes, tant en fait de pertinence que de qualité;
- Le réalisme, l'ampleur et la pérennité des résultats annoncés;
- Le nombre et l'implication des établissements participants.

Pour s'assurer que les projets financés seraient réellement structurants, comme l'ont demandé certains interlocuteurs lors des consultations, deux caractéristiques pourraient être retenues :

- les dépenses de base encourues par le personnel en place seraient admissibles (et non pas seulement les coûts directs du projet);
- le financement serait renouvelable, surtout pour le premier des volets décrits ci-dessous, puisque les dépenses supplémentaires encourues risquent d'être récurrentes (comme l'admettent par exemple les programmes de type « réseaux » du FRQ).

□ **Les volets couverts par le fonds**

Les volets de ce programme seraient directement liés aux priorités de la politique. Le programme pourrait inclure ultérieurement tout autre volet permettant de donner suite à une priorité gouvernementale imprévisible au moment du dépôt de la politique de financement.

Afin de ne pas dédoubler les programmes existants de financement de la recherche, les projets qui seraient financés ici, quel que soit le volet, devraient tous contribuer au premier chef à améliorer la formation des étudiants.

Tableau 13 : Fonds de soutien à l'innovation : huit volets complémentaires

<p>1. Le développement régional et international</p>	<p>L'insertion de ce volet se justifie par les arguments suivants : toutes les missions des universités expriment à des degrés divers une obligation ou une volonté de soutenir le développement socio-économique de leurs régions de même que le rayonnement international de leurs activités de recherche et d'enseignement; le gouvernement veut appuyer ces visées; le transfert vers la subvention à l'enseignement de fonds actuellement alloués pour plusieurs missions particulières néglige le fait qu'une partie des montants en question servait en pratique à financer des interventions régionales et internationales en recherche-innovation et en services à la collectivité. (Les activités actuellement considérées comme des services à la collectivité externe deviendraient pleinement admissibles et encourageraient formellement l'innovation sociale.) La collaboration des collèges serait ici souhaitable mais non obligatoire; celle d'autres partenaires, notamment ceux issus du milieu lorsqu'il s'agira de développement régional, sera essentielle.</p>
<p>2. La persévérance et la réussite de tous les étudiants, y compris les personnes vulnérables¹³</p>	<p>Ce volet servirait à accroître le nombre d'initiatives et de projets pilotes liés à une orientation majeure de la nouvelle politique et stimulerait le partage des meilleures pratiques.</p>
<p>3. La formation sur l'ensemble du territoire québécois, notamment grâce à la formation à distance</p>	<p>Un tel volet viserait à corriger une des principales lacunes soulevées lors des consultations, à savoir la présence simultanée de plusieurs établissements dans certains territoires, sans réelle concertation en vue d'éviter les doublages, ajoutée au fait que des régions excentriques demeurent encore mal desservies. Des projets interordres seraient particulièrement bienvenus à ce chapitre. Le volet accorderait une place centrale à la formation à distance, en particulier celle des adultes en quête de perfectionnement, en vue d'améliorer et de diversifier la banque de programmes disponibles. Le partage d'équipements et d'infrastructures serait considéré comme un atout.</p>
<p>4. Le recrutement à l'étranger</p>	<p>Une approche mixte et concertée des établissements aurait des répercussions nettement plus imposantes que des approches isolées. Ce volet acquerrait de l'importance au vu de la nouvelle politique d'attraction d'étudiants non québécois et des velléités des autres provinces canadiennes dans ce domaine.</p>
<p>5. La reconnaissance des acquis et des compétences</p>	<p>Un projet pilote est en cours pour la reconnaissance des acquis et devrait profiter aux établissements du réseau de l'Université du Québec. Le projet devra être non seulement étendu aux autres établissements mais également mis en application de manière à ce que le traitement accordé à tous les étudiants désireux d'y recourir soit équitable.</p>
<p>6. Les programmes de propédeutique et d'immersion en langue française au 1^{er} cycle</p>	<p>Les étudiants hors Québec sont nombreux à s'inscrire à des cours de propédeutique, puisque le diplôme normalement exigé au baccalauréat compte une année de plus qu'ailleurs; même avec un diplôme comparable, plusieurs ont besoin de cours intensifs en français. Les collèges sont des partenaires tout désignés pour satisfaire leurs besoins, permettant ce faisant d'améliorer les services offerts, d'optimiser les ressources disponibles et d'accroître la cohérence du réseau de l'enseignement supérieur. La présence de collèges serait donc une condition d'octroi pour les propédeutiques de 1^{er} cycle. Le volet pourrait aussi s'appliquer aux programmes d'immersion aux cycles supérieurs et aux activités de propédeutique offertes aux Québécois.</p>
<p>7. Les continuum DEC-bac</p>	<p>Il s'agirait ici de projets permettant d'encourager le cheminement continu entre le DEC technique et le baccalauréat. La mesure existante serait donc préservée.</p>
<p>8. Initiatives originales</p>	<p>Un volet pourrait être ouvert de manière à accueillir tout projet susceptible d'engager les établissements dans des activités innovatrices dans des domaines autres que ceux couverts par les volets précédents.</p>

13. Le terme « vulnérable » est ici considéré à la fois plus inclusif que l'expression « membre de groupes sous-représentés (GSR) », puisqu'il comprend par exemple les étudiants ayant obtenu une cote R faible ou ceux travaillant un grand nombre d'heures. Il est également plus précis puisque tous les membres des GSR ne sont pas nécessairement vulnérables. Il évite par ailleurs de stigmatiser ces derniers.

3.2.3. Un cheminement inédit pour l'approbation des nouveaux programmes

La nouvelle politique devrait préciser quel serait le processus devant régir l'approbation des nouveaux programmes d'études et des modifications majeures de programmes.

Ce cheminement viserait les objectifs suivants :

- Valoriser l'enseignement en empruntant au domaine de la recherche ses meilleures pratiques d'évaluations par concours, puisque ces dernières sont en partie responsables du succès obtenu par les universités québécoises en recherche.
- Permettre que les requérants reçoivent un financement conforme aux besoins du programme, sans être contraints par la grille de financement en vigueur. Autrement dit, financer les programmes en fonction des besoins plutôt que des normes en usage.
- Faciliter l'émergence de modèles originaux, par exemple en matière de pédagogie, de diversification des expériences en cours d'études ou de reconnaissance des compétences à la sortie.

Le gouvernement réserverait une enveloppe pour financer à 100 % les effectifs de tous les programmes qui auraient été approuvés¹⁴. Une précision s'impose ici car trois cas de figure seraient possibles :

- Le programme est approuvé (avec ou sans conditions) et un financement supérieur à celui de la grille est accordé;
- Le programme est approuvé (avec ou sans conditions) mais sans financement autre que celui généré par la grille;
- Le programme n'est pas approuvé.

Les approbations se feraient par concours, en fonction de l'enveloppe disponible comme c'est le cas actuellement en recherche. L'évaluation comprendrait deux volets : l'un sur la qualité et l'autre sur la pertinence sociale. Le gouvernement pourrait énoncer un certain nombre de critères de pertinence fondés sur ses priorités, comme : des programmes menés en collaboration; avec un accent particulier mis sur la persévérance et la réussite (services d'encadrement pédagogique, mesures de soutien financier incluant des stages rémunérés en cours d'études, partenariats avec le milieu du travail, services de garde ou autre); internationalisation des programmes (programmes de mobilité de professeurs et d'étudiants, bi-diplomation, etc.); le choix de domaines de formation en émergence; l'élimination d'un ou de quelques programmes existants pour les institutions dont la banque de programmes est importante, etc.

Le gouvernement demanderait au Conseil national des universités de gérer le ou les concours sur un modèle qui emprunterait au FRQ ses meilleures pratiques. Le financement serait accordé pour l'ensemble des cohortes. Celles-ci ne seraient donc pas comptabilisées aux fins du calcul des variations de clientèles, puisque le coût marginal de ces effectifs est important. Un tel traitement subsisterait tant que la grille de pondération n'aurait pas été une nouvelle fois mise à jour de manière à intégrer leurs impacts budgétaires.

Cette façon de procéder serait indéniablement perçue comme une invitation à augmenter le coût des programmes par rapport au statu quo. C'est pourquoi le rapport entre les bénéfices sociaux escomptés et les coûts à encourir deviendrait un critère majeur d'approbation du financement supplémentaire demandé.

14. Les inscriptions dans les programmes déjà approuvés au moment de l'adoption de la politique, mais non encore complètement implantés, seraient financées à 100 % jusqu'à la fin de la période d'implantation.

Les modifications majeures de programme recevraient un traitement identique à celui des nouveaux programmes. En effet, d'une part, il ne faudrait pas que ce nouveau processus d'approbation soit perçu comme un incitatif à créer des programmes plutôt qu'à les moderniser et, d'autre part, la banque de programmes étant vraisemblablement parvenue à maturité, les modifications majeures devraient être plus fréquentes que les créations. L'enveloppe globale ne devrait en ce cas comprendre que l'écart entre les coûts approuvés et ceux générés par la grille de pondération : les inscriptions devraient en effet continuer d'être financées par la grille et prises en compte dans le calcul des variations de clientèles.

Les programmes de formation courte ne seraient pas admissibles.

3.3. Des primes à l'atteinte de résultats

Les gouvernements étrangers ont de plus en plus tendance à accorder une partie de leur subvention en fonction des résultats atteints par les établissements, bien que le montant relatif demeure généralement faible.

Certes, une telle approche a ses détracteurs, car elle sous-estime la difficulté de prévoir à l'avance les résultats d'activités pourtant menées de bonne foi tandis que les établissements ne contrôlent pas toutes les variables en jeu. De plus, elle semble encourager des comportements éthiques moins rigoureux, par exemple réduire les exigences pour l'obtention du diplôme quand les primes sont associées à ce type de variable.

Ces commentaires sont pertinents. Mais l'attribution d'une partie des fonds sous forme de primes permettrait de soutenir concrètement les visées gouvernementales tout en laissant les établissements autonomes quant aux stratégies à mettre en place, une condition essentielle puisque ces derniers détiennent des missions singulières. Et les dérives seraient peu probables si les montants en jeu représentaient un faible pourcentage de l'enveloppe à répartir et si un suivi rigoureux était assuré. De plus, l'instauration de la prime institutionnelle permettrait d'éliminer la subvention conditionnelle, puisque le versement de cette prime serait lié à l'atteinte de l'équilibre budgétaire.

Deux types de primes sont recommandés, le premier pour la remise de diplômes et le second, pour l'atteinte de cibles institutionnelles.

3.3.1. Primes à la diplomation

L'octroi de primes à la diplomation existe déjà dans la politique actuelle. L'idée n'est donc pas nouvelle. Toutefois, la règle serait redessinée pour coller plus étroitement aux objectifs dorénavant poursuivis et pour intégrer certains commentaires entendus dans le cadre des consultations.

D'une part, les primes seraient doublées pour en accroître le pouvoir incitatif. Elles seraient partagées entre l'établissement et l'étudiant afin de reconnaître que les deux parties sont coresponsables du résultat recherché. Elles seraient réservées aux diplômes remis aux étudiants québécois puisque la politique destinée aux étudiants hors Québec exigerait, en toute logique, d'augmenter d'autant les droits de scolarité de ces derniers. Et elles ne viseraient que les diplômes de grade, comme c'est le cas actuellement. Élément nouveau, les primes tiendraient compte de la durée maximale des études afin de stimuler la persévérance et la réussite, qui ont tendance à décliner avec l'allongement des études.

Autrement dit, les primes seraient versées comme suit :

- Partagées moitié-moitié entre l'établissement et l'étudiant québécois pour un diplôme décroché en 12 mois ou moins après la durée normale des études pour le baccalauréat et la maîtrise, et 3 ans au maximum après la durée normale au doctorat;
- Au baccalauréat, une exception serait introduite pour les étudiants appartenant aux catégories suivantes : étudiants en situation de handicap, membres des Premières Nations et Inuits et étudiants détenant au moins un diplôme de certificat (pour ces derniers, l'échéance inclurait le temps mis à obtenir le ou les certificats). Dans ces cas, la durée maximale donnant droit à la prime serait prolongée d'un an pour tenir compte de leurs conditions particulières de réussite ou pour encourager les détenteurs de certificat à poursuivre leurs études. De plus, afin de soutenir les étudiants de famille à faible revenu, la portion de la prime qui leur serait versée pourrait correspondre au remboursement d'une partie du prêt étudiant;
- Au doctorat, au moins un établissement a dit remettre la prime au professeur ou aux professeurs responsables d'encadrer la rédaction de la thèse. L'idée semble excellente mais ne serait pas imposée pour tenir compte de cas particuliers éventuels.

En excluant l'impact des bonifications supplémentaires pour les étudiants vulnérables, le coût additionnel des primes à la diplomation se chiffrerait à environ 6 M\$ par rapport à celui de l'allocation actuelle pour le nombre de grades, dont le coût est de 39,6 M\$ en 2013-2014.

Pour renforcer l'effet positif que devrait générer la bonification des primes sur la réussite et la durée des études à la maîtrise de recherche et au doctorat, le Ministère pourrait envisager d'étaler le versement de la subvention individuelle sur plus de quatre ou huit sessions, comme c'est le cas actuellement. Par exemple, la subvention liée aux deux dernières sessions au doctorat et à la dernière à la maîtrise pourrait n'être versée qu'au moment du dépôt de la thèse ou du mémoire en vue de sa soutenance.

3.3.2. Primes institutionnelles

Le gouvernement devrait fournir une liste d'indicateurs potentiels pour chacun des objectifs énoncés dans la politique, dont la définition et la mesure seraient standardisées. Les indicateurs proposés porteraient uniquement sur les résultats visés et non pas sur les moyens de les atteindre. La liste serait suffisamment longue pour offrir des options réelles aux établissements, puisqu'ils affrontent dans la pratique des environnements singuliers. Par la suite, chacun d'eux aurait la liberté de choisir parmi les indicateurs ceux qu'il jugerait conformes à son contexte propre, de même que les cibles réalistes correspondantes. Son horizon serait quinquennal pour se donner le temps d'influer sur des variables longues à réagir.

Une telle règle inviterait chacun des établissements à améliorer sa propre performance historique, en fonction de ses priorités internes, et non pas à concurrencer les autres établissements du réseau. Peu importe sa situation initiale, chacun aurait des chances égales d'obtenir la prime en question.

Une liste préliminaire d'indicateurs à laquelle il est ici fait allusion pourrait ressembler à ce qui est présenté au tableau 14.

La reddition de comptes quinquennale qui en découle serait évaluée par le Conseil national des universités. La prime associée à une évaluation positive pourrait correspondre à un pourcentage de la subvention de fonctionnement suffisant pour inciter au respect des engagements initiaux.

Tableau 14 : Exemples d'indicateurs pour suivre les résultats liés aux objectifs de la politique

OBJECTIFS - PRINCIPES	INDICATEURS
1) Obtention du diplôme	<ul style="list-style-type: none"> • Taux de réussite des étudiants québécois : <ul style="list-style-type: none"> ◦ un an, 2 ans ou 3 ans après la durée prescrite des études, ◦ par cycle, ◦ par domaine, ◦ par type de diplôme, ◦ selon le sexe. • Taux de réussite des étudiants vulnérables : <ul style="list-style-type: none"> ◦ par type de vulnérabilité, ◦ un an, 2 ans, 3 ans ou 4 ans après la durée prescrite des études, ◦ par cycle, ◦ par domaine, ◦ par type de diplôme.
2) Qualité des formations	<ul style="list-style-type: none"> • Satisfaction des étudiants, des diplômés ou des employeurs : <ul style="list-style-type: none"> ◦ par domaine, ◦ par cycle. • Résultats et suivi effectif donné aux évaluations officielles des programmes existants. • Suivis institutionnels accordés aux évaluations de l'enseignement. • Reconnaissance externe des programmes (ex. : comités d'agrément). • Qualité du corps enseignant, par domaine, par cycle. • Qualité des infrastructures, par domaine, par cycle. • Compétences générales des finissants par domaine, par cycle (ex. : performance des finissants aux examens nationaux et internationaux). • Taux d'emploi des diplômés, adéquation formation-emploi, etc., par domaine, par cycle.
3) Qualité de la gestion	<ul style="list-style-type: none"> • Atteinte de l'équilibre budgétaire. • Résultats de l'évaluation de la reddition de comptes et son suivi. • Suivis donnés aux rapports : de l'ombudsman, sur le plagiat, sur l'éthique et l'intégrité scientifique, sur les évaluations étudiantes de l'enseignement, etc.

3.4. Soutien à la recherche

Il est clair que les autres volets de la subvention de fonctionnement contribueraient à divers titres à l'essor de la recherche universitaire, par exemple, pour n'en nommer que deux : le financement du salaire des professeurs-chercheurs et la subvention majeure consentie pour les doctorants non québécois.

Dans le présent poste budgétaire n'apparaîtraient toutefois que les subventions accordées dans le régime actuel pour les frais indirects de recherche (FIR). La nature et le niveau de l'enveloppe seraient définis par le gouvernement. Il faut rappeler que la décision annoncée dans cette politique d'inclure les espaces de recherche avait suscité une large adhésion.

3.5. Les missions pour le développement régional

Des 37,6 M\$ reçus en 2013-2014 par les six établissements de taille modeste au titre de leur mission en région, 18,7 M\$, soit 49,8 % du montant, n'ont pas été incorporés au calcul de leur ajustement dans le volet 1. Ce montant devrait réapparaître ici et, une fois indexé, devrait être alloué selon les critères promus par le Groupe de travail MELS - établissements en région. Les arguments qui justifient une telle décision sont les suivants :

- Le Groupe de travail a lui-même précisé que ce montant ne sert pas à l'enseignement; il ne peut donc pas être considéré lors des calculs entourant la mise à jour de la grille;
- Le Groupe la justifie par le rôle régional des cinq établissements du réseau de l'Université du Québec. Ce rôle leur a été confié par le gouvernement en vertu de leurs lettres patentes. Celui-ci serait donc malvenu de le nier et devrait le soutenir financièrement;
- Le montant est à la fois très important pour eux, puisqu'il représente 6,9 % de leur subvention générale de fonctionnement, et cependant faible à l'échelle du réseau : ses répercussions sur les autres établissements seraient marginales.

3.6. Compensation versée aux « perdants »

Une enveloppe serait libérée pour pouvoir compenser les établissements dont les revenus découlant de l'application de la politique seraient inférieurs à ceux obtenus sous le statu quo. Les montants des compensations devraient être évalués selon la méthode proposée au chapitre 1 qui traite du volet 1. La compensation serait établie pour la période 2015-2016 à 2018-2019. Par la suite, une réévaluation des compensations serait effectuée lors de la révision du financement de base en 2019-2020.

3.7. Vue d'ensemble des composantes du volet 3

Le tableau suivant présente une vue d'ensemble des composantes du volet 3, soit :

- les mesures prioritaires de la politique;
- les subventions accordées aux organismes liés au réseau;
- les pénalités et les mesures liées à la gestion financière;
- le financement des compensations aux établissements;
- les mesures liées à la philanthropie;
- les mesures qui nécessitent un suivi particulier auprès des établissements.

Tableau 15 : Les principales composantes du volet 3

<p>1) Les mesures prioritaires de la politique</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Améliorer le soutien aux étudiants vulnérables <ul style="list-style-type: none"> <i>Les étudiants en situation de handicap</i> <i>Les étudiants membres des Premières Nations et Inuits</i> <i>Les autres catégories d'étudiants vulnérables</i> <i>Les étudiants à temps partiel</i> — Améliorer la qualité de la formation <ul style="list-style-type: none"> <i>Subvention générale de soutien à la qualité</i> <i>Le Fonds de soutien à l'innovation</i> <i>Un cheminement inédit pour l'approbation des nouveaux programmes</i> — Des primes à l'atteinte de résultats <ul style="list-style-type: none"> <i>Primes à la diplomation</i> <i>Primes institutionnelles</i> — Le soutien à la recherche — Les missions pour le développement régional
<p>2) Les subventions aux organismes liés au réseau</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Exemples : siège social de l'UQ et Bureau de coopération interuniversitaire
<p>3) Les pénalités et les mesures liées à la gestion financière</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Exemple : dépassement par rapport à la hausse permise pour les FIO
<p>4) Les compensations aux établissements</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Si nécessaire
<p>5) Les mesures liées à la philanthropie</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Exemple : Placements Universités, dont l'enveloppe de 25 M\$ en 2013-2014 est comptabilisée dans un fonds spécial
<p>6) Autres mesures qui nécessitent un suivi particulier auprès des établissements</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Exemple : mesure pour la location de locaux

□ **L'enveloppe disponible pour le volet 3**

Comme pour le volet 1, le volet 3 comprendrait plusieurs mesures du régime actuel (voir l'annexe 4).

En 2013-2014, les mesures du régime actuel en lien avec le volet 3 totalisent 282,6 M\$.

Par contre, il est clair que le gouvernement devrait statuer sur les mesures prioritaires de la nouvelle politique. Ainsi, des choix devraient être faits quant à l'ampleur de la subvention à verser pour chacune des mesures ciblées dans le tableau qui suit. À cet égard, les enveloppes et les mesures du régime actuel serviraient au financement des mesures proposées. Dans certains cas, il s'agirait de préserver les mesures actuelles mais de les revoir pour les rendre plus efficaces. Dans d'autres cas, les mesures actuelles pourraient tout simplement être éliminées. Enfin, de nouvelles mesures pourraient être introduites. L'ensemble devrait faire partie du plan stratégique quinquennal.

Tableau 16 : Subventions du régime actuel liées au volet 3

(Millions de dollars)

	2013-2014
Mesures du régime actuel	
<u>Subventions en lien avec les priorités de la politique (à conserver ou revoir)</u>	
Missions pour les régions (développement régional)	18,7
Missions particulières	
TELUQ	1,1
Montréal (développement à l'international)	5,1
2 Frais indirects de recherche	88,5
5 Allocation pour le nombre de grades	39,6
16 Soutien à l'insertion professionnelle	10,0
22 Collaborations entre les universités et les collèges	3,4
25 Aide à la formation des maîtres	2,0
27 Soutien à l'intégration des personnes handicapées	1,6
37 Soutien aux membres des communautés autochtones	0,5
38 Services de transcription braille	0,5
42 Fonds des services collectivité	0,4
45 Gouvernance et perfectionnement de la fonction publique	0,3
47 Démarrage de certains programmes en sciences de la santé	0,2
50 Formation d'appoint aux immigrants	0,2
57 Reconfiguration de l'offre de formation	0,0
Sous-total	172,2
<u>Soutien aux organismes liés au réseau (à conserver ou revoir)</u>	
Siège social de l'Université du Québec	
Soutien : montant fixe	2,5
Entretien des terrains et bâtiments	1,8
Mission particulière	8,8
31 Aide au siège social de l'Université du Québec	1,0
Effort budgétaire et Loi 100	-0,3
Sous-total	13,8
24 École du Barreau du Québec	2,5
32 Allocation pour la CREPUQ (activités 2011-2012 à 2012-2013)	1,0
36 Moitié de la hausse convenue avec COPIBEC pour les droits d'auteurs	0,6
52 Conseil franco-québécois de coopération universitaire	0,2
56 Congrès de l'ACFAS	0,1
Sous-total	18,0
<u>Les pénalités et mesures liées à la gestion financière (à conserver ou revoir)</u>	
18 Subventions conditionnelles retenues dans les années antérieures et versées en 2013-2014	8,9
Sous-total	8,9
<u>Mesures qui nécessitent un suivi avec l'établissement (à conserver ou revoir)</u>	
6 Location de locaux	34,5
7 Ajustement particulier pour l'UQAM	21,3
26 Autres projets	1,7
28 Institut des sciences de la forêt feuillue tempérée (ISFORT)	1,1
43 Institut des sciences mathématiques	0,3
44 Laboratoire d'enseignement - EPM	0,3
51 Prêt de service à l'Agence universitaire de la francophonie	0,2
53 Institut Thomas Moore	0,1
55 Autres	0,1
Sous-total	59,6
<u>Les subventions obsolètes (enveloppes qui ne seront pas reconduites)</u>	
11 Redistribution de l'écart de financement en 2008-2009 - dérèglementation	16,1
21 Ajustement transitoire de la dérèglementation	6,3
29 Avancement de l'ajustement transitoire - McGill	1,1
30 Ajustement McGill (montant versé aux établissements, excluant McGill)	1,1
41 Bourses d'études aux cycles supérieurs en sciences infirmières	0,4
58 Ajustement McGill (montant déduit de McGill)	-1,1
Sous-total	23,9
Subventions totales	282,6

4. Mise en œuvre et suivi de la politique

Pour la mise en œuvre et le suivi de la politique, les éléments suivants doivent absolument être envisagés :

- La nouvelle politique devrait être mise en place dans son intégralité en 2015-2016, ses effets s'étalant sur les quatre années suivantes;
- Elle devrait être accompagnée d'un plan stratégique gouvernemental;
- Elle devrait être renforcée, élargie grâce à l'énoncé d'une politique générale à l'égard des universités;
- Une reddition de comptes serait exigée et évaluée de manière rigoureuse.

Chacun de ces points est repris dans les rubriques suivantes.

4.1. Une réforme en deux phases

La réforme proposée serait introduite en deux phases.

La première phase devrait débuter dès le dépôt du présent rapport au ministre et ne pas s'étendre sur plus d'un an. Elle comprendrait l'adoption de la politique proprement dite, de même que l'exécution de tous les travaux préalables à sa mise en œuvre, incluant la mise à jour des CLARDER et de la grille, les calculs relatifs à la répartition de l'enveloppe globale entre les différents postes budgétaires retenus, puis leur répartition entre les établissements. La tâche est immense, mais plus les délais s'étirent, plus l'actuelle politique risque de causer préjudice à certains établissements puisque la nouvelle politique ne peut pas être rétroactive.

Cette première phase pourrait être encadrée à l'aide d'un plan de travail pour 2014-2015. Celui-ci permettrait d'orchestrer le travail des nombreux intervenants qui seront appelés à mettre à jour la politique. Il faudrait former rapidement le comité d'experts responsable de réévaluer les subventions normées sur la base des coûts observés en 2012-2013.

La deuxième phase couvrirait la période 2015-2016 à 2018-2019. C'est la période où la subvention de fonctionnement serait complètement transformée et où le gouvernement injecterait les sommes supplémentaires qu'il aurait fixées.

Au terme de cette phase, la politique serait évaluée puis mise à jour pour une nouvelle période quinquennale.

4.2. Un plan stratégique gouvernemental

Dès l'année de mise en œuvre, le gouvernement devrait se donner un plan stratégique quinquennal. Ce serait l'occasion d'établir un nouveau partenariat avec le milieu universitaire où l'ensemble des actions serait rassemblé dans un tout cohérent et respectueux des responsabilités de chacun.

En effet, la politique financière devrait demeurer générale et s'en tenir à la formulation d'orientations de fond et de stratégies budgétaires stables. Pour ce faire, elle retiendrait des objectifs et des principes, puis les lignes directrices définissant le volet 1, soit le financement de base des universités, et le volet 2, qui concerne les étudiants non québécois, de même que les grands paramètres du volet 3 relevant de la vision à long terme du gouvernement. Les responsabilités réciproques du gouvernement et des établissements devraient y être inscrites.

Pour que la politique puisse en revanche s'incarner de manière concrète et préciser notamment les modalités d'attribution du volet 3, elle devrait être accompagnée d'une planification stratégique. Le plan en question deviendrait l'outil officiel du gouvernement pour définir quelles seront les mesures destinées à soutenir les priorités énoncées dans la politique, tout en se donnant la souplesse d'adaptation à laquelle la politique ne peut pas prétendre. Le plan devrait s'étendre sur un horizon suffisamment long pour éviter le piège de la gestion à court terme et pour faire abstraction des fluctuations imprévues de la conjoncture sur les résultats recherchés.

Le plan stratégique pourrait couvrir les matières suivantes :

- les indicateurs et les cibles nationaux associés aux objectifs et aux principes appropriés;
- la description détaillée des mesures particulières correspondantes, incluant la hauteur de chaque enveloppe et ses modalités d'allocation;
- la description de chacune des composantes du volet 3 et des conditions précises liées à leur allocation;
- un énoncé détaillé du processus de reddition de comptes attendu des établissements et du suivi qui leur serait réservé.

Pour leur part, les établissements devraient réagir officiellement au plan gouvernemental. Ils pourraient le faire par leur planification stratégique régulière, pourvu qu'il y ait un espace de négociation entre les deux parties sur les matières communes qui l'exigeraient, notamment sur les indicateurs et les cibles retenus par l'établissement et reliés aux priorités gouvernementales. Sinon, le recours à une entente de partenariat resterait l'outil à utiliser. La première solution semble a priori préférable car elle allégerait le fardeau administratif d'une double reddition de comptes des établissements.

Le plan stratégique gouvernemental est un outil souvent utilisé à l'extérieur du Québec. Un survol de ce type d'instrument, par exemple en Colombie-Britannique, pourrait servir de référence dans l'élaboration du plan québécois.

4.3. La politique à l'égard des universités

La politique générale à l'égard des universités publiée en mars 2000 devrait être mise à jour. En effet, la politique de financement ne peut comprendre qu'une partie des objectifs devant orienter l'avenir du réseau. La mise à jour en question devrait minimalement couvrir l'ensemble des sujets abordés dans la version actuelle. Elle devrait par ailleurs reprendre les thèmes suivants qui ont été soulevés lors des consultations mais qui n'ont pas été approfondis puisque leur incidence sur le financement des établissements demeurerait limitée :

- La formation sur l'ensemble du territoire : Les quelques mesures sur cette question contenues dans la présente politique ne pourraient pas combler le besoin d'orientations générales et d'engagements réciproques qui permettraient de desservir toutes les régions sans chevauchement inutile, certes, mais aussi sans négliger les populations plus éloignées des campus.
- L'internationalisation des universités : Ce sujet couvre un spectre beaucoup plus large que les seuls étudiants non québécois. La politique devra indiquer la voie à suivre pour que les universités acquièrent une renommée internationale vérifiable autant en enseignement qu'en recherche.
- La formation à distance : Cette question est devenue un réel enjeu à l'échelle internationale et a des répercussions de plus en plus visibles au Québec. D'une part, les Québécois qui suivent des formations étrangères ne sont déjà plus l'exception et, d'autre part, comme le soulignait une interlocutrice, le potentiel international, notamment au sein de la Francophonie, est immense et carrément sous-exploité. Il est urgent de se doter d'une politique qui soulèverait l'essentiel des enjeux en la matière.
- La contribution au développement économique et social : La politique pourrait mettre au clair la nature, l'envergure mais aussi les limites de la contribution attendue des universités. La politique pourrait par exemple apporter un éclairage particulier au discours entourant la « marchandisation des savoirs ».
- La gestion et la gouvernance : La politique devrait incorporer les résultats des travaux du chantier interne au Ministère sur la reddition de comptes, ainsi que les orientations à cet égard de la future loi-cadre en supposant, il va de soi, qu'elle soit adoptée par l'Assemblée nationale.

4.4. Le suivi de la politique

En matière de suivi, l'élément central concerne la reddition de comptes. Or, comme un chantier ministériel porte expressément sur cette question, il suffirait ici de mentionner les points suivants :

- La reddition de comptes devrait se conformer aux recommandations parues dans le présent rapport. Elle serait nécessairement plus simple et vraisemblablement plus efficace.
- À ce propos, la politique mise de l'avant ici ne nécessiterait plus la signature d'ententes de réinvestissement (ou de partenariat). Les établissements et le gouvernement pourraient simplement s'entendre pour que la reddition de comptes relevant de la politique soit effectuée par le biais des planifications stratégiques institutionnelles déjà existantes, quitte à leur apporter certaines modifications.
- Enfin, un horizon maximal de cinq ans devrait être fixé pour procéder à l'évaluation et à la mise à jour de la politique, de même qu'à la révision de la grille de pondération des disciplines.

QUATRIÈME PARTIE : Les droits de scolarité des étudiants non québécois

1. Portrait des étudiants non québécois

Le Ministère distingue trois catégories d'étudiants définies en fonction de leur statut de résident, tel que le précise le Règlement sur la définition de résident du Québec, soit :

- Les étudiants résidents du Québec;
- Les étudiants canadiens ou résidents permanents du Canada, mais non-résidents du Québec (les CNRQ);
- Les étudiants étrangers, c'est-à-dire toute personne inscrite dans le réseau d'enseignement québécois qui n'a pas le statut légal de citoyen canadien, de résident permanent ou d'Indien (selon la Loi sur les Indiens).

Définition d'un étudiant résident du Québec¹

Est un « résident du Québec », au sens de la Loi sur l'instruction publique (chapitre I-13.3), l'élève qui est citoyen canadien ou résident permanent au sens de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (L.C. 2001, c. 27) et qui est dans l'une des situations suivantes :

- 1° il est né au Québec ou a été adopté par une personne qui avait sa résidence au Québec au moment de l'adoption;
- 2° l'un de ses parents ou son répondant a sa résidence au Québec;
- 3° ses parents ou son répondant sont décédés et l'un des 2 parents ou le répondant avait sa résidence au Québec au moment de son décès;
- 4° il maintient sa résidence au Québec bien que ses parents ou son répondant aient cessé d'y résider;
- 5° le Québec est le dernier endroit où il a eu sa résidence pendant 12 mois consécutifs sans toutefois être aux études à temps plein pendant cette période;
- 6° il est titulaire d'un certificat de sélection délivré en vertu de l'article 3.1 de la Loi sur l'immigration au Québec (chapitre I-0.2);
- 7° il réside au Québec depuis au moins 3 mois sans avoir résidé dans une autre province durant plus de 3 mois;
- 8° il a eu sa résidence au Québec selon les paragraphes 2, 4, 5 ou 7 pendant 3 années consécutives au cours des 5 dernières années;
- 9° son conjoint a ou avait sa résidence au Québec selon un des paragraphes précédents.

1. Source : GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Règlement sur la définition de résident du Québec*.

En 2012-2013, les universités québécoises ont accueilli 38 799 étudiants non québécois (en EETP). De ce nombre, 60,9 % étaient étrangers et 39,1 % étaient des Canadiens non-résidents du Québec. Ces étudiants sont présents à tous les cycles d'études. On retrouve par ailleurs une plus forte proportion d'étudiants étrangers aux cycles supérieurs.

Tableau 17 : Effectif étudiant non québécois en 2012-2013 selon le statut de résidence et le cycle d'études
(Effectif en équivalent au temps plein)

Canadiens non-résidents du Québec		
1 ^{er} cycle	12 031	31,0%
2 ^e cycle	2 104	5,4%
3 ^e cycle	1 050	2,7%
Sous-total	15 185	39,1%
Étudiants étrangers		
1 ^{er} cycle	14 851	38,3%
2 ^e cycle	5 333	13,7%
3 ^e cycle	3 430	8,8%
Sous-total	23 614	60,9%
TOTAL	38 799	100,0%

1.1. Leur origine géographique

En se basant sur les inscriptions de l'automne 2012, 37,1 % des étudiants étrangers étaient originaires de la France. Viennent ensuite, mais loin derrière, les États-Unis et la Chine, qui représentent respectivement 8,8 % et 8,1 % des étudiants étrangers. Le lieu d'origine des Canadiens n'est pas connu.

Tableau 18 : Étudiantes et étudiants étrangers inscrits dans le réseau universitaire québécois selon le pays de citoyenneté

(Trimestre d'automne)

Rang	Pays de citoyenneté	A-2006	A-2007	A-2008	A-2009	A-2010	A-2011	A-2012P	Variation annuelle	Poids
									moyenne	A-2006 à A-2012P
1	France	6 419	6 881	6 960	7 888	8 804	10 052	11 370	10,0%	37,1%
2	Etats-Unis	2 791	2 797	2 721	2 791	2 806	2 682	2 689	-0,6%	8,8%
3	Chine	1 530	1 455	1 377	1 441	1 623	1 961	2 485	8,4%	8,1%
4	Iran	391	371	412	601	772	931	1 041	17,7%	3,4%
5	Inde	376	352	367	460	596	692	921	16,1%	3,0%
6	Maroc	1 061	1 029	1 051	1 107	995	897	864	-3,4%	2,8%
7	Tunisie	546	547	637	724	702	689	732	5,0%	2,4%
8	Sénégal	362	494	540	522	516	502	478	4,7%	1,6%
9	Cameroun	387	392	372	406	476	461	470	3,3%	1,5%
10	Algérie	189	208	270	315	315	359	407	13,6%	1,3%
11	Arabie saoudite	109	115	157	232	332	409	406	24,5%	1,3%
12	Mexique	477	381	381	389	388	402	376	-3,9%	1,2%
13	Allemagne	303	318	327	317	323	347	349	2,4%	1,1%
14	Pakistan	157	176	202	268	318	342	347	14,1%	1,1%
15	Côte d'Ivoire	237	280	319	324	307	283	333	5,8%	1,1%
16	Liban	394	379	353	363	323	302	303	-4,3%	1,0%
17	Belgique	191	167	186	218	251	270	291	7,3%	0,9%
18	Bénin	155	183	191	209	244	257	286	10,7%	0,9%
19	Corée du Sud	288	279	306	282	279	292	280	-0,5%	0,9%
20	Haïti	294	255	287	307	318	283	280	-0,8%	0,9%
21	Brésil	207	182	182	203	200	205	269	4,5%	0,9%
22	Burkina Faso	139	149	184	197	196	189	244	9,8%	0,8%
23	Royaume-Uni	169	203	173	182	204	199	240	6,0%	0,8%
24	Suisse	178	166	151	189	202	183	228	4,2%	0,7%
25	Égypte	163	200	213	224	205	213	217	4,9%	0,7%
	Autres	4 583	4 330	4 193	4 345	4 490	4 605	4 771	0,7%	15,6%
Total		22 096	22 289	22 512	24 504	26 185	28 007	30 677	5,6%	100,0%

Source : MESRST, DPES, Portail informationnel, Système GDEU, données au 2013-05-22.

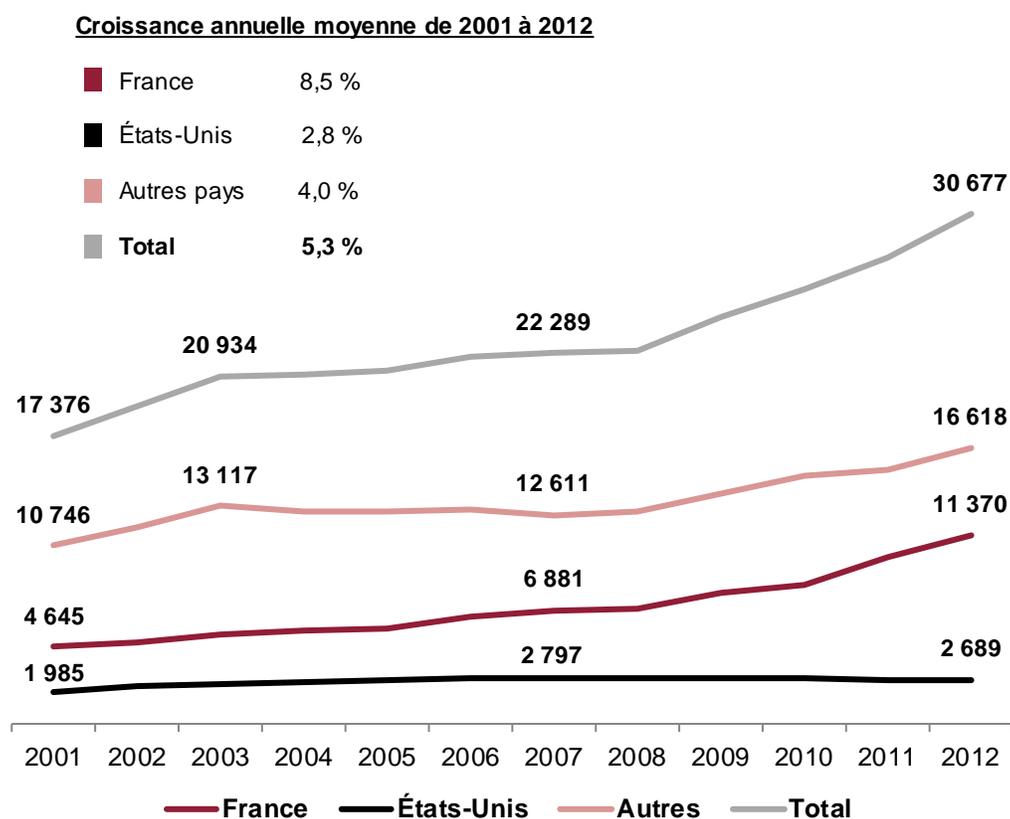
P : Les données de l'automne 2012 sont provisoires.

1.2. Leur évolution

De 2001 à 2012, la croissance annuelle moyenne du nombre d'étudiants étrangers a été de 5,3 %. La croissance la plus forte a été observée chez les étudiants venant de la France, soit une croissance annuelle moyenne de 8,5 % pour la même période. Chez ceux des autres pays, la croissance a été de 4,0 %.

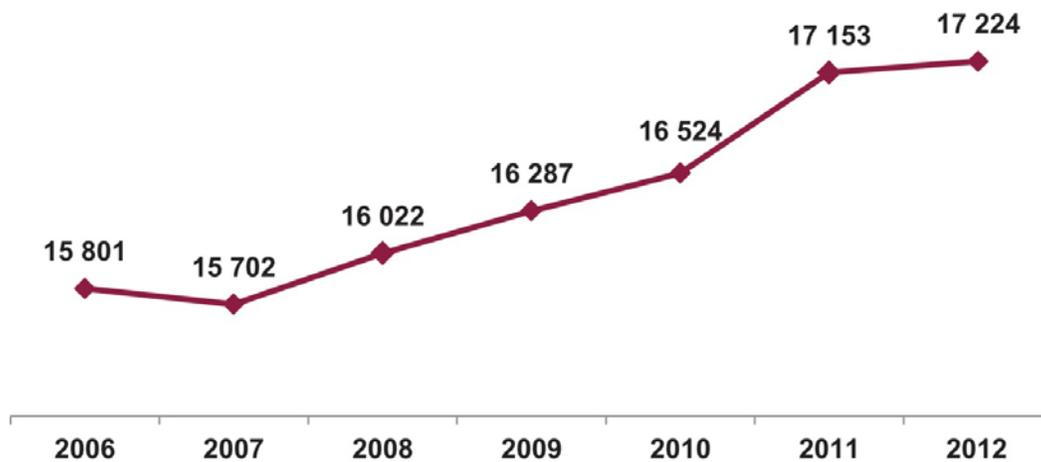
La croissance des étudiants étrangers a été supérieure à celle de 1,9 % observée pour l'ensemble de l'effectif universitaire au cours de cette période.

Figure 7 : Évolution du nombre d'étudiants étrangers inscrits dans les universités québécoises selon le pays d'origine
(Trimestre d'automne)



De 2006 à 2012, la croissance annuelle moyenne du nombre d'étudiants CNRQ a été de 1,4 %.

Figure 8 : Évolution du nombre d'étudiants CNRQ inscrits dans les universités québécoises de 2006 à 2012
(Trimestre d'automne)



1.3. Leur université d'accueil

La répartition des étudiants non québécois par établissement offre le profil suivant :

- L'Université McGill attire 38,9 % des étudiants originaires de l'extérieur du Québec : 60,6 % des étudiants CNRQ et 25,3 % des étudiants étrangers.
- L'Université Concordia se classe au 2^e rang dans les mêmes catégories. L'Université de Montréal vient au 4^e rang pour les étudiants CNRQ et au 3^e rang pour les étudiants étrangers.
- L'Université de Montréal accueille 21,0 % des étudiants français, suivie par l'UQAM (14,1 %) et les HEC Montréal (11,6 %). Par ailleurs, l'Université McGill arrive au 4^e rang avec 10,6 % des étudiants français.

Tableau 19 : Effectif étudiant non québécois dans les universités québécoises en 2012-2013, par université

	Effectif CNRQ	Effectif étranger			TOTAL
		France	Autres	Total	
Université McGill	60,6%	10,6%	34,1%	25,3%	38,9%
Université Concordia	18,7%	7,8%	22,4%	16,9%	17,6%
Université de Montréal	4,2%	21,0%	8,5%	13,2%	9,7%
Université Laval	3,4%	8,8%	7,6%	8,1%	6,3%
Université du Québec à Montréal	1,0%	14,1%	5,9%	9,0%	5,9%
École Polytechnique de Montréal	0,3%	6,5%	6,6%	6,6%	4,1%
HEC Montréal	0,4%	11,6%	2,0%	5,6%	3,6%
Université de Sherbrooke	1,3%	6,6%	3,7%	4,8%	3,4%
Université Bishop's	6,7%	0,6%	1,3%	1,0%	3,2%
Université du Québec à Trois-Rivières	1,1%	2,3%	2,2%	2,3%	1,8%
École de technologie supérieure	0,2%	3,9%	1,0%	2,1%	1,4%
Université du Québec à Chicoutimi	0,8%	2,2%	1,0%	1,5%	1,2%
Université du Québec à Rimouski	0,1%	2,3%	0,9%	1,4%	0,9%
Université du Québec en Outaouais	0,9%	0,5%	1,0%	0,8%	0,8%
Institut national de la recherche scientifique	0,2%	0,7%	0,8%	0,7%	0,5%
Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue	0,0%	0,5%	0,6%	0,5%	0,3%
ENAP et TELUQ	0,2%	0,1%	0,5%	0,3%	0,3%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

1.4. Leur discipline d'études

Les disciplines les plus populaires auprès des étudiants non québécois sont, par ordre décroissant d'importance :

- Sciences humaines et sociales (24,2 %);
- Sciences pures (13,1 %);
- Génie (12,8 %);
- Administration (10,5 %);
- Lettres (9,4 %);
- Mathématiques (6,9 %).

Tableau 20 : Répartition de l'effectif étudiant non québécois dans les universités québécoises en 2012-2013 selon la discipline d'études

Familles disciplinaires	Étudiants CNRQ			Étudiants étrangers				TOTAL		
	Soumis	Exemptés	Total	Soumis			Exemptés		Total	
				1 ^{er} cycle léger	1 ^{er} cycle lourd	2 ^e cycle				3 ^e cycle
Sciences humaines et sociales	9,7%	1,0%	10,7%	5,2%		0,7%	0,5%	7,2%	13,6%	24,2%
Sciences pures	5,5%	0,5%	6,0%		2,3%	0,4%	0,8%	3,5%	7,0%	13,1%
Génie	1,5%	0,4%	1,9%		2,3%	2,3%	1,8%	4,5%	10,9%	12,8%
Administration	2,2%	0,1%	2,4%	2,6%		0,7%	0,1%	4,7%	8,1%	10,5%
Lettres	2,3%	2,6%	4,9%	1,6%		0,1%	0,1%	2,7%	4,5%	9,4%
Mathématiques	2,4%	0,1%	2,5%		2,4%	0,2%	0,1%	1,7%	4,4%	6,9%
Médecine - Résident	0,0%	2,1%	2,1%			1,6%		0,1%	1,7%	3,7%
Informatique	0,6%	0,1%	0,7%		0,8%	0,6%	0,2%	1,3%	2,9%	3,5%
Musique	1,3%	0,1%	1,4%		0,4%	0,1%	0,1%	0,3%	0,8%	2,2%
Beaux arts	1,1%	0,0%	1,1%		0,2%	0,1%	0,0%	0,5%	0,8%	1,9%
Droit	0,5%	0,1%	0,6%	0,1%		0,3%	0,1%	0,8%	1,3%	1,9%
Médecine	0,8%	0,3%	1,1%		0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,7%	1,8%
Éducation	0,7%	0,1%	0,8%	0,1%		0,1%	0,1%	0,4%	0,7%	1,6%
Spécialités non médicales en santé	0,6%	0,1%	0,7%		0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,6%	1,2%
Géographie	0,5%	0,0%	0,6%	0,2%		0,0%	0,0%	0,3%	0,5%	1,1%
Architecture et design de l'environnement	0,4%	0,0%	0,4%		0,1%	0,1%	0,0%	0,4%	0,7%	1,0%
Agriculture, foresterie et géodésie	0,2%	0,0%	0,2%		0,1%	0,1%	0,1%	0,3%	0,7%	0,9%
Cinéma et photographie	0,3%	0,0%	0,4%		0,1%	0,0%	0,0%	0,3%	0,4%	0,8%
Éducation physique	0,2%	0,0%	0,2%		0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,2%	0,4%
Médecine dentaire	0,1%	0,1%	0,2%		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,3%
Sciences infirmières	0,2%	0,0%	0,2%		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,3%
Médecine vétérinaire	0,0%	0,0%	0,0%		0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,2%	0,2%
Pharmacie	0,0%	0,1%	0,1%		0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,2%
Optométrie	0,0%	0,0%	0,1%		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
TOTAL	31,3%	7,9%	39,1%	9,9%	9,0%	7,8%	4,4%	29,8%	60,9%	100,0%

1.5. Leur importance dans l'effectif des établissements

En 2012-2013, les étudiants non québécois représentaient 17,1 % de l'effectif étudiant total des universités. Leur présence est particulièrement importante dans les établissements suivants :

- À l'INRS, à l'Université McGill et à l'Université Bishop's, environ la moitié de l'effectif étudiant est originaire de l'extérieur du Québec.
- À l'Université Bishop's, 38,3 % de l'effectif est composé d'étudiants CNRQ.
- À l'École Polytechnique et à l'Université Concordia, environ 25 % de l'effectif vient de l'extérieur du Québec, alors que cette proportion est de 16,9 % pour HEC Montréal.
- Dans les autres universités, à l'exception de la TELUQ, la proportion d'étudiants non québécois se situe entre 7 % et 10 %.

Tableau 21 : Part de l'effectif étudiant non québécois dans l'effectif total en 2012-2013 selon l'origine, par université

	Proportion de l'effectif total				
	Effectif CNRQ	Effectif étranger			TOTAL
		France	Autres	Total	
Institut national de la recherche scientifique	6,1%	15,5%	29,5%	45,0%	51,1%
Université McGill	29,6%	3,1%	16,5%	19,5%	49,1%
Université Bishop's	38,3%	2,0%	7,2%	9,3%	47,6%
École Polytechnique de Montréal	0,8%	9,5%	16,1%	25,6%	26,3%
Université Concordia	9,6%	2,4%	11,4%	13,8%	23,4%
HEC Montréal	0,6%	12,7%	3,6%	16,2%	16,9%
Université de Montréal	1,7%	5,1%	3,4%	8,5%	10,2%
Université du Québec à Chicoutimi	2,6%	4,2%	3,1%	7,4%	10,0%
École de technologie supérieure	0,6%	6,3%	2,7%	9,0%	9,6%
École nationale d'administration publique	3,1%	0,4%	5,0%	5,4%	8,5%
Université du Québec à Rimouski	0,2%	4,9%	3,1%	8,0%	8,2%
Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue	0,3%	2,6%	5,2%	7,8%	8,1%
Université du Québec à Montréal	0,5%	4,5%	3,1%	7,6%	8,1%
Université du Québec à Trois-Rivières	1,8%	2,3%	3,7%	6,0%	7,8%
Université Laval	1,6%	2,5%	3,6%	6,1%	7,8%
Université du Québec en Outaouais	3,2%	1,0%	3,3%	4,3%	7,5%
Université de Sherbrooke	1,1%	3,2%	3,0%	6,3%	7,3%
Télé-université	0,0%	0,1%	0,7%	0,8%	0,8%
TOTAL	6,7%	3,9%	6,5%	10,5%	17,1%

2. La politique actuelle de fixation des droits de scolarité

2.1. Historique de la politique

Le Québec a connu quatre grandes étapes quant à l'évolution de la politique de fixation des droits de scolarité :

- De 1968-1969 à 1977-1978, tous les droits de scolarité étaient identiques au Québec, quels que soient l'origine géographique de l'étudiant et le domaine d'études (547 \$ pour 30 crédits universitaires).
- De 1978-1979 à 1996-1997, les droits de scolarité étaient identiques pour les étudiants québécois et les CNRQ; un montant plus élevé était exigé des étudiants étrangers, mais leurs droits ne distinguaient ni les disciplines ni les cycles d'études.
- De 1997-1998 à 2007-2008, les droits de scolarité des étudiants CNRQ ont été majorés par rapport à ceux des étudiants québécois. Leurs droits sont demeurés uniformes, toutes disciplines et tous cycles confondus (c'est encore le cas aujourd'hui). Au cours de cette période, les droits de scolarité des étudiants étrangers ont été modulés selon trois catégories : 1^{er} cycle lourd; 1^{er} cycle léger et 2^e cycle; 3^e cycle.
- Depuis 2008-2009, les droits de scolarité des étudiants étrangers sont déréglementés pour six disciplines du 1^{er} cycle universitaire.

Tableau 22 : Historique de la politique de fixation des droits de scolarité

	Étudiants québécois	Étudiants CNRQ	Étudiants étrangers
1) Période 1968-1969 à 1977-1978	Droits identiques pour toutes les disciplines d'études		
2) Période 1978-1979 à 1996-1997	Droits identiques pour toutes les disciplines d'études		Droits plus élevés que pour les étudiants québécois et CNRQ, mais identiques pour toutes les disciplines d'études
3) Période 1997-1998 à 2007-2008	Droits identiques pour toutes les disciplines d'études	Droits plus élevés que pour les étudiants québécois, mais identiques pour toutes les disciplines	Droits plus élevés que pour les étudiants CNRQ et modulés selon trois catégories : <ul style="list-style-type: none"> • 1^{er} cycle lourd; • 1^{er} cycle léger et 2^e cycle; • 3^e cycle.
4) Période 2008-2009 à aujourd'hui			Droits déréglementés pour six disciplines du 1 ^{er} cycle, soit : Administration; Droit; Génie; Mathématique; Informatique; Sciences pures.

2.2. Les droits de scolarité en 2014-2015

Depuis 2013-2014, les droits de scolarité de base que paient tous les étudiants, peu importe leur origine géographique, sont indexés annuellement selon la variation annuelle du revenu disponible des ménages par habitant.

- En 2013-2014, le taux d'indexation était de 2,6 %; les droits de base correspondants étaient de 2 224 \$.
- En 2014-2015, les droits de base ont été indexés de 2,2 %, pour s'établir à 2 273 \$.

Les étudiants non québécois paient en plus un montant forfaitaire qui s'ajoute aux droits de scolarité de base. Le gouvernement récupère entièrement ce montant auprès des universités, en réduisant leur subvention de fonctionnement d'une somme équivalente. Cependant, les étudiants non québécois peuvent, dans certains cas, bénéficier d'une exemption du paiement du montant forfaitaire, ce qui leur permet de payer les mêmes droits de scolarité que les étudiants québécois.

□ Les étudiants CNRQ

La politique actuelle s'assure que les droits de scolarité des étudiants CNRQ correspondent à la moyenne de ceux en vigueur dans les universités des autres provinces. Un montant forfaitaire unique s'applique, quels que soient la discipline et le cycle d'études.

En 2014-2015, le montant forfaitaire est de 4 359 \$ et les droits de scolarité totaux s'élèvent donc à 6 632 \$ pour 30 crédits universitaires.

□ Les étudiants étrangers

Depuis l'automne 2008, deux volets s'appliquent aux montants exigés des étudiants étrangers : un volet réglementé et un volet déréglémenté.

Volet réglementé

La politique vise à établir les montants forfaitaires de façon à ce que les droits de scolarité moyens que paient les étudiants étrangers assujettis au montant forfaitaire reflètent la subvention moyenne accordée pour l'enseignement, le soutien à l'enseignement et à la recherche, ainsi que l'entretien des terrains et bâtiments.

En 2014-2015, en ajoutant les droits de base aux montants forfaitaires, les droits de scolarité totaux exigés de ces étudiants sont les suivants :

- au 1^{er} cycle :
 - 14 150 \$ pour les activités correspondant aux familles de financement suivantes : les sciences humaines et sociales, la géographie, l'éducation, l'éducation physique et les lettres;
 - 15 777 \$ pour les autres familles disciplinaires réglementées;
- au 2^e cycle : 14 150 \$;
- au 3^e cycle : 12 726 \$.

En sus des montants forfaitaires déterminés par le gouvernement, les universités peuvent exiger des étudiants étrangers assujettis un montant équivalant, au maximum, à 10 % du montant forfaitaire.

Volet déréglementé

À l'automne 2008, le Ministère a déréglementé pour six ans les montants forfaitaires de six disciplines de 1^{er} cycle qui appartiennent soit aux familles disciplinaires lourdes – génie, informatique, mathématique et sciences pures –, soit aux familles disciplinaires légères – administration et droit.

Les établissements peuvent fixer eux-mêmes le montant forfaitaire qu'ils exigent des étudiants étrangers inscrits dans les six familles disciplinaires en question. Ce montant forfaitaire ne doit toutefois pas être inférieur à celui exigé pour les disciplines réglementées.

La période transitoire a pris fin en 2013-2014. Selon les règles actuelles, à compter de 2014-2015, le Ministère n'accorde plus la subvention à l'enseignement pour ces familles disciplinaires et ne récupère plus de montants forfaitaires, mais il continue de verser les subventions pour le soutien à l'enseignement et à la recherche, pour l'entretien des terrains et bâtiments, ainsi que toutes les autres subventions applicables.

□ Vue d'ensemble

Le tableau qui suit présente un portrait des droits de scolarité qui s'appliquent pour 2014-2015 à l'égard des étudiants non québécois. On remarque que :

- les droits des étudiants CNRQ sont près du triple de ceux des étudiants québécois;
- les droits des étudiants étrangers sont six fois plus élevés que ceux des étudiants québécois et plus du double de ceux des étudiants CNRQ;
- la modulation des droits pour les étudiants étrangers est relativement faible; elle n'a pas de lien avec le coût de la formation;
- les étudiants qui profitent d'une exemption paient le même tarif que les étudiants québécois, soit 2 273 \$.

Tableau 23 : Droits de scolarité au Québec en 2014-2015

Familles disciplinaires	Étudiants CNRQ soumis	Étudiants étrangers soumis				Étudiants exemptés
		1 ^{er} cycle léger	1 ^{er} cycle lourd	2 ^e cycle	3 ^e cycle	
	Droits fixes	Droits minimums (+ 10 % du montant forfaitaire)				Droits fixes
Réglémentées						
Lettres	6 632 \$	14 150 \$		14 150 \$	12 726 \$	2 273 \$
Sciences humaines et sociales	6 632 \$	14 150 \$		14 150 \$	12 726 \$	2 273 \$
Géographie	6 632 \$	14 150 \$		14 150 \$	12 726 \$	2 273 \$
Éducation	6 632 \$	14 150 \$		14 150 \$	12 726 \$	2 273 \$
Éducation physique	6 632 \$	14 150 \$		14 150 \$	12 726 \$	2 273 \$
Médecine dentaire	6 632 \$		15 777 \$	14 150 \$	12 726 \$	2 273 \$
Médecine vétérinaire	6 632 \$		15 777 \$	14 150 \$	12 726 \$	2 273 \$
Optométrie	6 632 \$		15 777 \$	14 150 \$	12 726 \$	2 273 \$
Spécialités non médicales en santé	6 632 \$		15 777 \$	14 150 \$	12 726 \$	2 273 \$
Sciences infirmières	6 632 \$		15 777 \$	14 150 \$	12 726 \$	2 273 \$
Pharmacie	6 632 \$		15 777 \$	14 150 \$	12 726 \$	2 273 \$
Architecture et design de l'environnement	6 632 \$		15 777 \$	14 150 \$	12 726 \$	2 273 \$
Agriculture, foresterie et géodésie	6 632 \$		15 777 \$	14 150 \$	12 726 \$	2 273 \$
Beaux-arts	6 632 \$		15 777 \$	14 150 \$	12 726 \$	2 273 \$
Cinéma et photographie	6 632 \$		15 777 \$	14 150 \$	12 726 \$	2 273 \$
Musique	6 632 \$		15 777 \$	14 150 \$	12 726 \$	2 273 \$
Médecine	6 632 \$		15 777 \$	14 150 \$	12 726 \$	2 273 \$
Médecins résidents	6 632 \$			14 150 \$		2 273 \$
			Droits minimums (+ droits dé plafonnés)			
Déréglémentées (1^{er} cycle seulement)						
Administration	6 632 \$	14 150 \$		14 150 \$	12 726 \$	2 273 \$
Droit	6 632 \$	14 150 \$		14 150 \$	12 726 \$	2 273 \$
Sciences pures	6 632 \$		15 777 \$	14 150 \$	12 726 \$	2 273 \$
Mathématiques	6 632 \$		15 777 \$	14 150 \$	12 726 \$	2 273 \$
Génie	6 632 \$		15 777 \$	14 150 \$	12 726 \$	2 273 \$
Informatique	6 632 \$		15 777 \$	14 150 \$	12 726 \$	2 273 \$

2.3. Les exemptions accordées

□ Pour les étudiants CNRQ

Les règles budgétaires prévoient des exemptions du paiement du montant forfaitaire par les étudiants CNRQ :

- inscrits à des programmes conduisant à l'obtention d'un grade de doctorat;
- en rédaction d'un mémoire de maîtrise;
- inscrits à un stage de résidence en médecine;
- admis à un programme d'études supérieures dont l'admission est contingentée et qui sont visés par les ententes intergouvernementales que le Québec a conclues avec l'Ontario et le Nouveau-Brunswick;
- inscrits à temps plein à des programmes d'études de langue et de littérature françaises ou d'études québécoises.

□ Pour les étudiants étrangers

Une exemption est accordée conformément à la *Politique relative aux droits de scolarité exigés des étudiantes et étudiants étrangers par les universités du Québec* aux étudiants étrangers appartenant à l'une ou l'autre des catégories suivantes :

- le personnel des missions diplomatiques, leur conjoint et leurs enfants;
- le personnel d'une organisation internationale non gouvernementale;
- les bénéficiaires de bourses d'excellence du gouvernement du Québec;
- les étudiants bénéficiaires d'une entente signée entre le gouvernement de son pays de citoyenneté ou une organisation internationale et le gouvernement du Québec en matière de droits de scolarité (voir le tableau 24);
- toute personne qui, au sens de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, est un réfugié, une personne protégée ou une personne à protéger;
- les étudiants inscrits à des cours en langue et littérature françaises ou en études québécoises et qui sont inscrits à un programme de grade (baccalauréat, maîtrise et doctorat);
- les conjoints et enfants de certains travailleurs temporaires;
- les étudiants exemptés en vertu du quota d'exemptions attribué par le Ministère aux réseaux d'établissements de formation technique et aux universités;

- certaines catégories de personnes autorisées à déposer au Canada une demande de résidence permanente et qui sont titulaires d'un certificat de sélection du Québec;
- toute personne qui, au sens de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, est autorisée à déposer au Canada une demande de résidence permanente et est titulaire d'un certificat de sélection du Québec (CSQ) délivré en vertu de la Loi sur l'immigration du Québec.

Tableau 24 : Liste des pays et l'organisation internationale à qui le gouvernement du Québec accorde des exemptions du montant forfaitaire

PAYS	Quota total*	1 ^{er} cycle	2 ^e cycle	3 ^e cycle
Algérie	83	31	42	10
Allemagne (Bavière)	5	1	3	1
Allemagne (DAAD)	5	1	3	1
Belgique (Communauté flamande)	10	1	6	3
Belgique (Communauté française)	20			
Bénin	10	5	5	0
Brésil	20	0	0	20
Burkina Faso	22	11	10	1
Burundi	6	3	2	1
Cameroun	16	8	8	0
Chine	105	16	50	39
Colombie	8	0	4	4
Congo (Brazzaville)	6	3	2	1
Corée du Sud	12	3	6	3
Côte d'Ivoire	43	21	19	3
Égypte	20	10	5	5
Espagne (Catalogne)	10	1	6	3
France**				
Gabon	27	13	12	2
Guinée	15	7	7	1
Haïti	34	11	19	4
Inde	29	0	15	14
Israël	5	2	2	1
Italie	10	1	6	3
Liban	47	23	20	4
Luxembourg	10	1	6	3
Madagascar	12	6	5	1
Mali	16	8	8	0
Maroc	90	45	34	11
Maurice	5	2	2	1
Mauritanie	6	3	3	0
Mexique	50	0	30	20
Niger	14	7	7	0
Pérou	9	0	5	4
République démocratique du Congo	12	6	5	1
Rwanda	7	3	3	1
Sénégal	52	25	25	2
Togo	8	4	4	0
Tunisie	65	7	39	19
Viêtnam	11	2	5	4
ORGANISATION INTERNATIONALE				
Agence universitaire de la Francophonie (AUF)	20	0	0	20

* Les chiffres apparaissant dans la colonne identifiée par le mot « QUOTA » indiquent le nombre maximal d'exemptions auquel chacun des pays et l'organisation internationale ont droit.

** En vertu d'une entente signée avec la France, tous les élèves titulaires d'un passeport français valide sont exemptés. Cette exemption ne s'applique pas aux étudiants français qui étudient en dehors du Québec dans le cadre d'une formation à distance.

□ Portrait en 2012-2013

En 2012-2013, 14 614 étudiants non québécois (en EETP) ont bénéficié d'une exemption dont le coût total a atteint 148,2 M\$.

- Au Québec, 49,0 % des étudiants étrangers bénéficiaient d'une exemption. Ces exemptions sont surtout accordées dans les situations suivantes : ententes internationales, quota des universités, programmes d'échanges, activités en langue et littérature françaises.
- Environ 20 % des étudiants CNRQ profitaient d'une exemption. Il s'agit principalement d'étudiants inscrits au doctorat, en résidence de médecine ou participant à des activités de langue et littérature françaises.

Tableau 25 : Exemptions accordées pour l'année 2012-2013

	Étudiants étrangers		Étudiants CNRQ		TOTAL	
	Nombre (EETP)	Valeur de l'exemption ² (M\$)	Nombre (EETP)	Valeur de l'exemption ² (M\$)	Nombre (EETP)	Valeur de l'exemption ² (M\$)
Ententes						
Entente internationale	8 563	100,7			8 563	100,7
Entente Québec-Ontario ou Québec N-B			169	0,7	169	0,7
Recherche						
Cotutelle de thèse de doctorat	82	1,0			82	1,0
Études au doctorat ¹			1 017	4,1	1 017	4,1
Médecins résidents ¹			785	3,2	785	3,2
Quota des universités	1 185	13,9			1 185	13,9
Programme d'échange	1 027	12,1			1 027	12,1
Boursier du Québec	35	0,4			35	0,4
Langue française						
Activités en langue et littérature françaises	380	4,5	957	3,9	1 337	8,3
Autres						
Agent diplomatique	93	1,1			93	1,1
Demande de résidence permanente	23	0,3			23	0,3
Permis de travail temporaire	83	1,0			83	1,0
Double citoyenneté			127	0,5	127	0,5
Réfugié avec CSQ	69	0,8			69	0,8
Autre	20	0,2			20	0,2
TOTAL	11 559	135,9	3 055	12,3	14 614	148,2

1. Pour les étudiants étrangers, les exemptions accordées aux doctorants et aux médecins résidents sont incluses dans les autres catégories, notamment les ententes internationales et les quotas d'exemptions accordés aux universités.
2. Basée sur les droits de scolarité de 2013-2014.

2.4. Le coût assumé par l'État québécois

Le gouvernement du Québec finance une partie importante des coûts de formation de ces étudiants afin de poursuivre différents objectifs, soit :

- l'appui à l'immigration internationale;
- la valorisation de la recherche et sa diffusion;
- la diffusion de la langue et de la culture;
- les échanges et la coopération internationale et interprovinciale;
- l'appui à l'offre de services de santé.

Actuellement, et sans comptabiliser les coûts associés aux immobilisations, l'État québécois consacre 381,5 M\$ au financement de la formation des étudiants non québécois, dont 247,5 M\$ pour les étudiants étrangers. Compte tenu de la politique actuelle, le coût net assumé par l'État représente 71,8 % de la subvention totale versée aux universités pour la formation des étudiants non québécois. Ces avantages sont consentis de deux manières : en fixant un niveau de droits avantageux et en accordant des exemptions.

- Sur la base des règles budgétaires de 2013-2014, le coût de la subvention pour l'enseignement, pour le soutien à l'enseignement et à la recherche, ainsi que pour l'entretien des terrains et bâtiments, s'élevait à 531,0 M\$ pour les étudiants CRNQ et étrangers. Une partie importante du coût est attribuable aux exemptions accordées qui totalisent 161,6 M\$.
- Même en l'absence d'exemptions, les droits de scolarité demeureraient avantageux, surtout dans les programmes les plus coûteux. En effet, si tous les étudiants devaient payer les montants forfaitaires, la récupération de ces montants par le gouvernement ramènerait le coût net à 190,1 M\$. Ainsi, le gouvernement financerait un peu plus du tiers du coût de la formation des étudiants non québécois.
- De plus, à compter de 2014-2015, les établissements ayant des étudiants étrangers inscrits dans les six disciplines déréglementées du 1^{er} cycle peuvent à la fois conserver les montants forfaitaires et continuer de recevoir les subventions pour le soutien à l'enseignement et à la recherche et l'entretien des terrains et bâtiments, ce qui a pour effet d'accroître les coûts de 29,8 M\$.

Tableau 26 : Coût actuel de la formation des étudiants non québécois assumé par l'État québécois¹

(Millions de dollars)

	Régime de 2013-2014					Plein impact de la déréglementation actuelle à compter de 2014-2015	Coût net assumé par l'État
	Subvention totale	Récupération des forfaitaires si tous les étudiants étaient soumis	Coût net avant exemptions	Exemptions	Sous-total		
Étudiants étrangers	347,4	-278,9	68,5	149,2	217,7	29,8	247,5
Étudiants canadiens non-résidents du Québec	183,6	-61,9	121,7	12,3	134,0		134,0
TOTAL	531,0	-340,8	190,1	161,6	351,7	29,8	381,5
Proportion de la subvention totale		-64,2%	35,8%	30,4%	66,2%	5,6%	71,8%

1. En fonction de la prévision de l'effectif étudiant pour 2013-2014, des règles budgétaires de 2013-2014 et en incluant le plein impact de la déréglementation pour les six disciplines du 1^{er} cycle pour les étudiants étrangers.

2.5. Un interfinancement important entre disciplines et cycles d'études pour les étrangers

Pour les étudiants étrangers qui n'ont pas droit à une exemption, la politique actuelle fait en sorte que ceux qui sont inscrits dans les disciplines légères du 1^{er} cycle financent le coût de la formation des étudiants inscrits dans les disciplines lourdes et les cycles supérieurs.

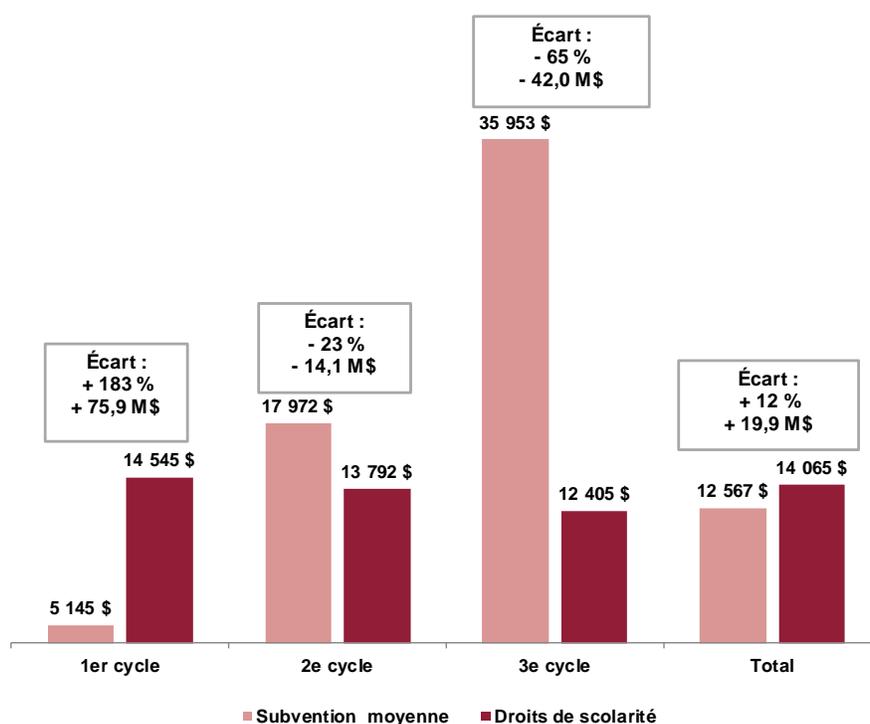
Un tel constat peut être illustré en comparant la subvention moyenne versée à l'égard des étudiants étrangers par rapport aux droits de scolarité moyens exigés.

□ Les résultats par cycle d'études

Pour l'ensemble des étudiants étrangers non exemptés, la subvention moyenne est de 12 % inférieure aux droits de scolarité moyens exigés de ces étudiants. Les résultats par cycle montrent que :

- Les droits de scolarité des étudiants de 1^{er} cycle sont nettement plus élevés, soit 75,9 M\$ ou 183 % de plus que la subvention moyenne versée pour leur formation.
- La situation s'inverse pour les étudiants inscrits dans les programmes de 2^e et 3^e cycles. En particulier au 3^e cycle, les étudiants ne paient que le tiers du coût de leur formation, ce qui représente un avantage de 42,0 M\$.
- Comme le Ministère récupère les montants forfaitaires, les droits excédentaires payés au 1^{er} cycle servent à financer les formations aux cycles supérieurs.

Figure 9 : Comparaison des subventions moyennes et des droits de scolarité moyens pour les étudiants étrangers soumis — 2013-2014¹



1. Basé sur les prévisions de l'effectif en EETP pour 2013-2014 et les règles budgétaires de 2013-2014, en incluant le plein effet de la politique de déréglementation actuelle.

□ Les résultats entre disciplines

De plus, ce sont les étudiants étrangers inscrits dans les disciplines légères qui contribuent le plus au financement des coûts de formation dans les disciplines lourdes. Par exemple, en fusionnant les trois cycles d'études, la contribution des disciplines légères s'est élevée à 26,5 M\$, dont :

- Administration (12,1 M\$);
- Sciences humaines et sociales (11,2 M\$);
- Lettres (4,2 M\$).

Tableau 27 : Interfinancement entre les disciplines et les cycles pour les étudiants étrangers soumis pour 2013-2014¹

(Millions de dollars)

		Interfinancement ²					
		1 ^{er} cycle	2 ^o cycle	3 ^o cycle	Total	Rang	
Administration	Légère	12,1	0,8	-0,7	12,1	1	
Sciences humaines et sociales	Légère	15,6	-1,6	-2,9	11,2	2	
Mathématiques	Lourde	12,7	-0,5	-1,1	11,0	3	
Lettres	Légère	5,1	-0,3	-0,6	4,2	4	
Informatique	Lourde	4,2	0,6	-1,1	3,6	5	
Sciences pures	Lourde	12,4	-2,5	-9,6	0,2	6	
Cinéma et photographie	Lourde	0,2	0,0	-0,1	0,1	7	
Sciences infirmières	Lourde	0,1	0,0		0,1	8	
Beaux-arts	Lourde	0,2	-0,1	0,0	0,0	9	
Optométrie	Lourde			0,0	0,0	10	
Éducation physique	Légère	0,0	0,0	-0,1	-0,1	11	
Architecture et design de l'environnement	Lourde	0,3	-0,2	-0,2	-0,1	12	
Médecine vétérinaire	Lourde	0,0	-0,1	-0,1	-0,2	13	
Pharmacie	Lourde	0,0	0,0	-0,3	-0,3	14	
Géographie	Légère	0,3	-0,2	-0,4	-0,3	15	
Éducation	Légère	0,2	0,1	-0,7	-0,3	16	
Droit	Légère	0,7	-0,6	-0,4	-0,3	17	
Musique	Lourde	0,0	-0,3	-0,4	-0,7	18	
Médecine dentaire	Lourde	0,0	-0,2	-0,5	-0,8	19	
Médecins résidents	Lourde		-1,1		-1,1	20	
Spécialités non médicales en santé	Lourde	0,2	-0,7	-1,3	-1,8	21	
Agriculture, foresterie et géodésie	Lourde	-0,4	-1,0	-0,8	-2,2	22	
Médecine	Lourde	-0,2	-0,8	-2,6	-3,5	23	
Génie	Lourde	12,3	-5,5	-18,1	-11,3	24	
Disciplines légères		34,0	-1,8	-5,7	26,5		
Disciplines lourdes		42,0	-12,3	-36,3	-6,6		
Total		75,9	-14,1	-42,0	19,9		

1. Basé sur les prévisions de l'effectif en EETP pour 2013-2014 et les règles budgétaires de 2013-2014, incluant le plein effet de la politique de déréglementation actuelle.

2. Écart entre les droits de scolarité exigés et la subvention moyenne versée aux universités.

2.6. Des droits de scolarité inférieurs à la moyenne canadienne pour les étudiants étrangers

Dans les autres provinces, sous certaines conditions, les universités sont libres de tarifier leurs étudiants étrangers comme bon leur semble. Dans les faits, ces droits sont modulés selon les disciplines et les cycles et peuvent varier sensiblement d'une université à l'autre. En moyenne, ils sont supérieurs à ceux du Québec, pouvant ainsi leur procurer des revenus supplémentaires.

- En 2013-2014, au Canada, pour le 1^{er} cycle, les droits de scolarité ont dépassé de 12,7 % en moyenne ceux au Québec. L'écart avec l'Ontario était encore plus important pour grimper à 39,0 %.
- De plus, les écarts entre les droits exigés selon la discipline sont beaucoup plus prononcés qu'au Québec. En particulier, en Ontario, les droits semblent s'aligner sur les coûts disciplinaires (ex. : médecine, dentisterie et pharmacie).

Tableau 28 : Droits de scolarité moyens exigés des étudiants étrangers inscrits à temps plein au 1^{er} cycle, 2013-2014

	Québec	Écart par rapport au Québec		
		Canada	Ontario	Colombie-Britannique
Agriculture, ressources naturelles et conservation	16 669 \$	+ 889 \$	+ 4 007 \$	+ 3 686 \$
Architecture et services connexes	15 889 \$	+ 2 904 \$	+ 8 755 \$	+ 6 246 \$
Sciences humaines	14 903 \$	+ 3 462 \$	+ 9 735 \$	+ 4 337 \$
Commerce, gestion et administration publique	18 305 \$	+ 1 336 \$	+ 6 856 \$	-1 927 \$
Éducation	14 917 \$	-317 \$	+ 6 776 \$	+ 1 357 \$
Génie	19 298 \$	+ 2 521 \$	+ 6 866 \$	+ 663 \$
Droit	22 050 \$	+ 1 502 \$	+ 968 \$	+ 731 \$
Arts visuels et d'interprétation, et technologie des communications	15 838 \$	+ 1 692 \$	+ 6 239 \$	-842 \$
Sciences physiques et de la vie, et technologies	20 673 \$	-634 \$	+ 1 835 \$	-479 \$
Math, informatique et sciences de l'information	18 835 \$	+ 1 864 \$	+ 4 599 \$	-1 101 \$
Sciences sociales et de comportements	14 874 \$	+ 3 204 \$	+ 6 505 \$	+ 4 393 \$
Médecine	16 016 \$	+ 13 182 \$	+ 50 592 \$	n.d.
Dentisterie	19 474 \$	+ 28 147 \$	+ 35 564 \$	n.d.
Sciences infirmières	16 421 \$	+ 14 \$	+ 3 085 \$	+ 203 \$
Pharmacie	15 863 \$	+ 14 616 \$	+ 18 082 \$	n.d.
Santé autre, parcs, récréation et conditionnement physique	14 918 \$	+ 2 875 \$	+ 5 800 \$	+ 4 757 \$
Toutes les disciplines	17 319 \$	+ 2 195 \$	+ 6 755 \$	+ 638 \$
		12,7%	39,0%	3,7%

Source : Statistique Canada, Enquête sur les frais de scolarité et de subsistance des étudiants à temps plein dans les universités et collèges du Canada qui confèrent des grades (FSSUC), 12 septembre 2013.

2.7. Pour les CNRQ, des écarts disciplinaires importants par rapport au reste du Canada

Dans les autres provinces, les universités sont généralement libres, à l'intérieur de certaines balises gouvernementales, d'exiger les droits de scolarité qu'elles jugent appropriés aux Canadiens non-résidents. Elles les soumettent en pratique aux mêmes droits modulés qu'à leurs ressortissants provinciaux (sauf en Nouvelle-Écosse). Ces droits sont inférieurs à ceux réservés aux étrangers.

- Au Québec, les droits exigés pour les étudiants CNRQ sont comparables à la moyenne canadienne. Cependant, la politique québécoise demeure avantageuse pour les étudiants qui bénéficient d'une exemption.
- Comme pour les droits des étudiants étrangers, de fortes disparités apparaissent entre disciplines et entre provinces, alors qu'au Québec les droits ne sont différenciés qu'entre étudiants soumis (en 2013-2014 : 6 235 \$) et exemptés (2 224 \$).

Tableau 29 : Droits de scolarité moyens exigés des étudiants canadiens inscrits à temps plein au 1^{er} cycle, 2013-2014

	Québec (CNRQ soumis)	Écart par rapport au Québec			
		Canada sans le Québec	Ontario	Nouveau- Brunswick	Colombie- Britannique
Agriculture, ressources naturelles et conservation	6 235 \$	-695 \$	-274 \$	+ 9 \$	-1 511 \$
Architecture et services connexes	6 235 \$	+ 752 \$	+ 1 259 \$	n.d.	-1 441 \$
Sciences humaines	6 235 \$	-983 \$	-369 \$	-234 \$	-1 635 \$
Commerce, gestion et administration publique	6 235 \$	+ 1 315 \$	+ 2 630 \$	-130 \$	-1 697 \$
Éducation	6 235 \$	-790 \$	+ 37 \$	-417 \$	-1 506 \$
Génie	6 235 \$	+ 2 027 \$	+ 3 694 \$	+ 455 \$	-1 258 \$
Droit	6 235 \$	+ 6 746 \$	+ 8 003 \$	+ 2 246 \$	+ 3 492 \$
Arts visuels et d'interprétation, et technologie des communications	6 235 \$	-572 \$	+ 4 \$	+ 186 \$	-1 842 \$
Sciences physiques et de la vie, et technologies	6 235 \$	-423 \$	+ 26 \$	+ 201 \$	-1 349 \$
Math, informatique et sciences de l'information	6 235 \$	+ 627 \$	+ 1 439 \$	-198 \$	-1 421 \$
Sciences sociales et de comportements	6 235 \$	-634 \$	-384 \$	-276 \$	-1 354 \$
Médecine	6 235 \$	+ 7 671 \$	+ 15 413 \$	n.d.	+ 10 168 \$
Dentisterie	6 235 \$	+ 13 133 \$	+ 24 117 \$	n.d.	+ 10 168 \$
Sciences infirmières	6 235 \$	-530 \$	-379 \$	-431 \$	-1 863 \$
Pharmacie	6 235 \$	+ 5 998 \$	+ 18 233 \$	n.d.	+ 834 \$
Médecine Vétérinaire	6 235 \$	+ 1 175 \$	+ 962 \$	n.d.	n.d.
Santé autre, parcs, récréation et conditionnement physique	6 235 \$	-199 \$	+ 231 \$	-504 \$	-1 384 \$
Toutes les disciplines	6 235 \$	+ 218 \$	+ 1 024 \$	-102 \$	-1 206 \$
		3,5%	16,4%	-1,6%	-19,3%

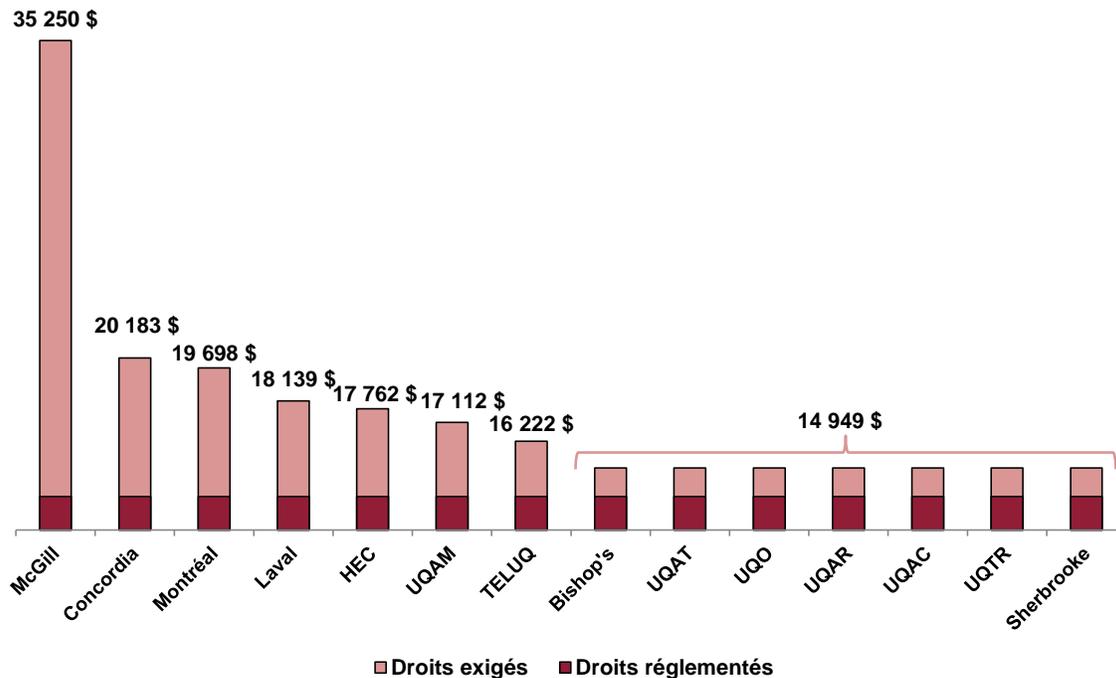
Source : Statistique Canada, Enquête sur les frais de scolarité et de subsistance des étudiants à temps plein dans les universités et collèges du Canada qui confèrent des grades (FSSUC), 12 septembre 2013.

2.8. Les effets de la déréglementation

La déréglementation des droits de scolarité pour les étudiants étrangers inscrits dans les six disciplines du 1^{er} cycle a incité sept établissements à majorer les droits au-delà des montants auparavant plafonnés par la réglementation, soit : l'Université Concordia; l'Université McGill; l'Université Laval; l'Université de Montréal; HEC Montréal; l'UQAM (administration seulement); la TELUQ (administration seulement). Les autres établissements ne se sont pas prévalus de ce droit et ont simplement exigé la majoration de 10 % du montant forfaitaire autorisée dans les disciplines réglementées.

L'exemple de la discipline Administration illustre la diversité des politiques institutionnelles. Les droits de scolarité exigés à McGill sont les plus élevés, soit 35 250 \$, suivis de ceux des universités Concordia et de Montréal.

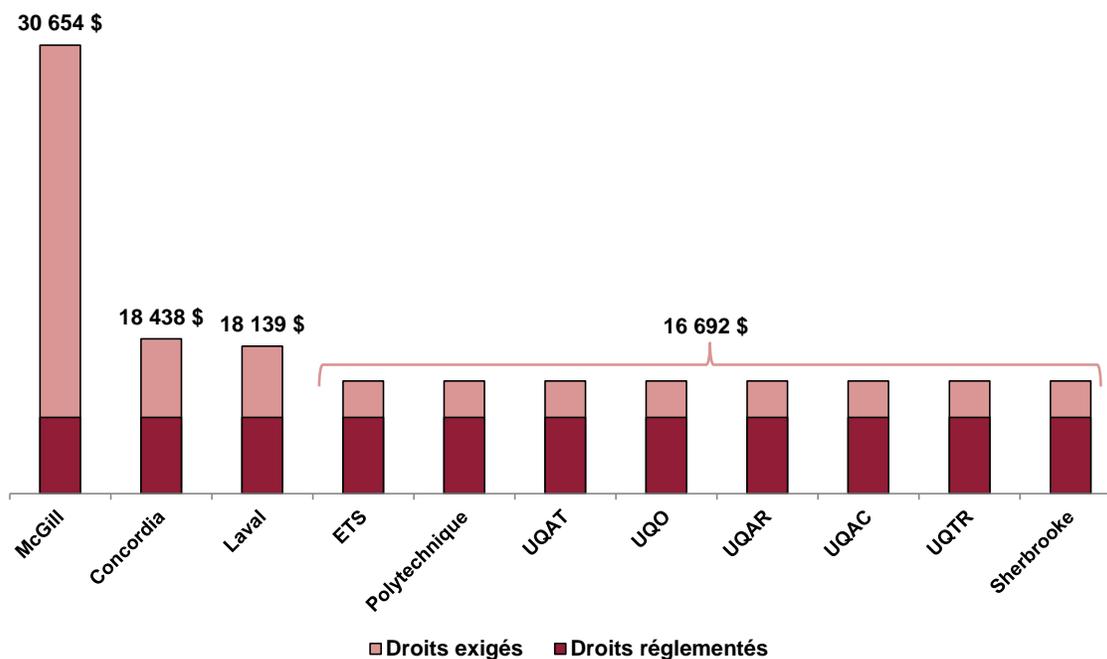
Figure 10 : Droits de scolarité pour les étudiants étrangers inscrits dans un programme d'administration au 1^{er} cycle — 2013-2014¹



1. Les droits réglementés correspondent à la somme des droits de base de 2 224 \$ et du montant forfaitaire de 11 568 \$ pour les disciplines légères du 1^{er} cycle, soit 13 792 \$. Les droits exigés correspondent à la somme des droits réglementés et des droits additionnels exigés par les universités. Si un établissement majore de 10 % le montant forfaitaire, les droits de scolarité sont alors de 14 949 \$.

Pour la discipline Génie, trois établissements ont augmenté leurs droits de scolarité au-delà du seuil fixé pour les disciplines réglementées, soit les universités McGill, Concordia et Laval. Tous les autres établissements exigent le maximum permis dans les disciplines réglementées, soit 16 692 \$ pour le 1^{er} cycle lourd.

Figure 11 : Droits de scolarité pour les étudiants étrangers inscrits dans un programme de génie et au 1^{er} cycle — 2013-2014¹



1. Les droits réglementés correspondent à la somme des droits de base de 2 224 \$ et du montant forfaitaire de 13 153 \$ pour les disciplines lourdes du 1^{er} cycle, soit 15 377 \$. Les droits exigés correspondent à la somme des droits réglementés et des droits additionnels exigés par les universités. Si un établissement majore de 10 % le montant forfaitaire, les droits de scolarité sont alors de 16 692 \$.

□ L'évolution de l'effectif étudiant dans les disciplines déréglementées

Toutes catégories d'étudiants confondues, la croissance annuelle de l'effectif étudiant dans les six disciplines déréglementées a été de 3,6 %, en moyenne, de 2007-2008 à 2012-2013.

La hausse annuelle moyenne a été de 6,8 % pour les étudiants étrangers. Toutefois, cette augmentation est due en particulier à la croissance des étudiants exemptés qui s'est chiffrée à 73,3 % à l'échelle du réseau, partant de 2 198 EETP en 2007-2008 pour atteindre 3 810 EETP en 2012-2013.

Le nombre d'étudiants étrangers soumis a quant à lui augmenté de 3,1 % pour l'ensemble du réseau, soit une croissance comparable à celle observée chez les étudiants québécois. La hausse annuelle moyenne a été de 3,8 % dans les universités à charte, ce qui représente une hausse de plus de 600 EETP. Pour le réseau de l'UQ, la baisse annuelle moyenne de 1,2 % représente une diminution de 30 EETP au cours de la période.

Deux conclusions sommaires peuvent en être tirées, exprimées sous toutes réserves, puisque de nombreux facteurs ont pu entrer en ligne de compte :

- En moyenne, le déplafonnement des droits a légèrement freiné le rythme de croissance des étudiants soumis, mais les établissements ont su les ajuster, précisément pour avoir le moins d'impact négatif possible sur les admissions;
- En revanche, le déplafonnement a eu un effet positif sur l'attraction des étudiants exemptés, peut-être parce que ces derniers ont été attirés par un écart dorénavant très substantiel entre leurs droits et ceux de leurs confrères non exemptés.

Tableau 30 : Croissance annuelle moyenne de l'effectif étudiant dans les six disciplines déréglementées du 1^{er} cycle de 2007-2008 à 2012-2013

	PART DE L'EFFECTIF ÉTRANGER DANS LE TOTAL	CROISSANCE ANNUELLE MOYENNE					
		Étudiants québécois	Étudiants CNRQ	Effectif étranger			EFFECTIF TOTAL
				Soumis	Exemptés	Total	
Universités à charte							
Université Bishop's	13,0%	7,7%	5,7%	24,4%	19,4%	23,0%	8,3%
Université Concordia	13,1%	2,9%	3,8%	1,2%	12,2%	3,6%	3,1%
Université Laval	4,7%	5,2%	0,4%	5,4%	14,3%	9,5%	5,4%
Université McGill	19,9%	-0,2%	5,4%	5,5%	16,6%	7,6%	2,9%
Université de Montréal	7,9%	3,8%	-2,6%	4,2%	17,1%	10,8%	4,3%
HEC Montréal	14,8%	-0,1%	9,0%	-8,1%	4,2%	2,1%	0,2%
École Polytechnique de Montréal	18,8%	7,3%	14,9%	6,9%	5,3%	5,9%	7,1%
Université de Sherbrooke	4,1%	0,1%	0,3%	-0,9%	24,1%	13,0%	0,5%
Sous-total	12,0%	2,8%	5,1%	3,8%	10,3%	6,4%	3,3%
Université du Québec							
Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue	8,6%	4,2%	17,1%	-1,6%	9,3%	1,5%	3,9%
Université du Québec à Chicoutimi	8,6%	5,1%	46,6%	33,6%	32,5%	32,8%	6,4%
Université du Québec à Montréal	7,6%	2,3%	4,3%	-8,5%	9,6%	1,1%	2,2%
Université du Québec en Outaouais	5,3%	12,8%	4,5%	20,1%	-7,1%	1,0%	11,6%
Université du Québec à Rimouski	10,4%	5,2%	-18,5%	17,6%	36,5%	32,2%	6,7%
Université du Québec à Trois-Rivières	9,0%	3,4%	31,0%	4,1%	3,1%	3,6%	3,5%
École de technologie supérieure	5,0%	5,2%	10,0%	30,2%	88,4%	77,1%	6,3%
Télé-université	0,5%	4,1%	-16,1%	-5,8%	2,3%	-0,7%	4,0%
Sous-total	6,8%	4,0%	6,0%	-1,2%	15,5%	8,3%	4,3%
TOTAL	10,4%	3,2%	5,1%	3,1%	11,6%	6,8%	3,6%

3. Le diagnostic

3.1. Les consultations du chantier

Lors des consultations du chantier survenues en juin et juillet 2013, les partenaires ont soulevé plusieurs enjeux à l'égard des étudiants étrangers, lesquels peuvent être résumés comme suit :

□ Le niveau des droits de scolarité

Deux tendances fortes se sont dégagées, l'une en faveur d'un dé plafonnement complet de tous les droits, et l'autre en faveur de son abolition pour les six disciplines déjà déréglementées. Les positions des établissements reflètent leurs perceptions en ce qui concerne leur capacité à attirer des étudiants plus fortunés. Les avis provenant du premier groupe, moins nombreux, réclament tout de même le maintien du versement des subventions pour le soutien à l'enseignement et à la recherche et l'entretien des terrains et bâtiments. Ceux de l'autre groupe n'ont pas demandé de hausse des droits actuels.

□ La politique d'exemption

Les avis abordant ce sujet demandent soit de hausser le niveau des droits exigés des étudiants exemptés, soit d'élargir le nombre d'exemptions pour couvrir les étrangers francophones. Tous ont souligné le besoin de revoir l'entente avec la France.

Les avis ont été peu nombreux à propos des Canadiens non-résidents. Ils ont porté essentiellement sur l'augmentation des droits imposés aux étudiants exemptés et sur l'élargissement de l'accès pour admettre tous les Canadiens francophones.

3.2. Le diagnostic du chantier

La politique actuelle produit d'importantes retombées, positives et négatives.

Elle a favorisé la venue d'un nombre significatif d'étudiants étrangers dans toutes les universités québécoises. Elle a ainsi contribué à améliorer la qualité des formations en diversifiant la composition des cohortes au sein des programmes. Elle a facilité le recrutement de diplômés hautement qualifiés grâce à ceux qui acceptaient de demeurer au Québec à la fin de leurs études. Elle a été l'un des instruments privilégiés de la politique internationale du gouvernement en matière de rayonnement culturel et scientifique, également en matière de coopération internationale. En permettant de doubler le nombre de doctorants, elle a favorisé le déploiement de la recherche et sa reconnaissance à l'échelle mondiale. Elle a également accru les revenus des universités, dans la mesure où tous les étudiants sont financés sur les mêmes bases quelle que soit leur origine géographique, un élément qui a pu se révéler crucial pour les programmes à faibles cohortes.

En revanche, différentes faiblesses ressortent de l'analyse de la situation actuelle.

- Par exemple, la politique a été élaborée à une époque où le volume d'étrangers était assez faible pour avoir peu d'impact sur les finances publiques. Ce n'est plus le cas puisque la facture s'est élevée à 217,7 M\$ en 2013-2014 et qu'elle devrait augmenter dans le futur à la lumière des prévisions de clientèles effectuées par le Ministère. Or, comme la marge financière du gouvernement s'annonce étroite, les coûts générés dans le futur risquent de se répercuter sur les enveloppes mises à la disposition des universités.
- Ce coût provient en grande partie du niveau des droits payés par les étrangers exemptés puisqu'ils coïncident avec ceux des Québécois, les plus bas au Canada en raison d'arguments qui n'ont pas à être appliqués aux étrangers.
- L'entente France-Québec a une incidence directe sur le résultat observé puisque environ 70 % des personnes exemptées sont des ressortissants français.
- Bien que la présence d'étudiants non québécois soit essentielle à la politique d'immigration, il n'a pas été démontré que la forte augmentation observée au cours des années 2000 a eu un impact suffisant sur l'immigration pour justifier une hausse aussi importante du coût de la formation assumé par l'État québécois. D'autant plus que les incitatifs sont peu nombreux pour retenir ces étudiants à la fin de leurs études.

Sur un autre plan, la politique est telle que les droits imposés aux étrangers soumis aux montants forfaitaires varient peu entre domaines d'études pour chacun des cycles. Cette pratique avantage les programmes plus coûteux, notamment par rapport à ceux des autres provinces. De plus, le fait que les disciplines légères, lesquelles correspondent grosso modo aux sciences sociales et humaines, de même qu'aux lettres, financent indirectement les disciplines lourdes, va à l'encontre de la promotion de la culture et de l'identité québécoise pourtant privilégiée dans la Politique nationale de la recherche et de l'innovation.

Par ailleurs, la politique concernant les CNRQ est relativement coûteuse en raison des droits de scolarité plus faibles pour les disciplines lourdes, particulièrement par rapport à l'Ontario. De plus, la politique possède une faiblesse irréductible : le bassin de candidats attirés par les programmes d'études francophones demeurera toujours nettement plus étroit que celui des programmes anglophones, et ce, malgré des règles qui se voudraient plus avantageuses auprès des francophiles.

Enfin, la politique est lourde à gérer. Les droits des Canadiens et des étrangers relèvent de calculs différents. Surtout, les deux modes de calcul exigent des transferts annuels de fonds entre le gouvernement et les universités, afin de combler l'écart entre le coût moyen de chacun des étudiants et les droits de scolarité totaux qui lui sont imposés.

4. La nouvelle politique de fixation des droits de scolarité

4.1. Les fondements de la politique

La politique de tarification relative aux étudiants non québécois s'appuierait sur les postulats ou principes suivants :

- La présence d'étudiants originaires de l'extérieur du Québec est non seulement souhaitable mais nécessaire pour soutenir l'internationalisation des programmes d'études à tous les cycles.
- La formation des étudiants québécois génère des retombées économiques à la fois publiques et privées. Elle justifie donc le financement mixte actuel, à la fois public et privé des dépenses encourues et, par conséquent, l'imposition de droits de scolarité inférieurs au coût de formation. Ce n'est pas le cas pour les étudiants étrangers : les retombées économiques qu'ils produisent sont uniquement d'ordre privé à partir du moment où ils quittent le Québec. Trois précisions doivent ici être apportées :
 - Durant leurs études, les dépenses que ces étudiants effectuent engendrent des retombées économiques de court terme pour le Québec;
 - Même s'ils quittent le Québec à la fin de leurs études, ces étudiants contribuent au rayonnement du Québec, notamment dans les champs scientifique et culturel;
 - Les étudiants au doctorat constituent un cas particulier, puisque aussi bien durant leurs études qu'une fois leur diplôme obtenu, ils collaborent directement au développement de la recherche et des réseaux de chercheurs.
- Les universités québécoises doivent tenir compte de la concurrence internationale, laquelle évolue au sein de deux types de marché qui semblent assez hermétiques l'un par rapport à l'autre. D'une part, le marché anglophone a tendance à suivre l'exemple américain et à laisser aux universités la latitude d'exiger de leurs étudiants étrangers des droits liés au coût réel des études; pourtant, ce marché est en forte croissance et semble exercer une grande attraction auprès des étudiants allophones. D'autre part, le marché francophone concerne un bassin potentiel sans commune mesure avec le bassin anglophone, bien qu'il favorise l'imposition de droits très faibles, voire la gratuité comme en France.
- Toutefois, comme c'est le cas hors Québec, les doctorants doivent payer des droits de scolarité nettement inférieurs au coût de leur formation en raison de leur contribution à la recherche dans l'ensemble du réseau.
- Les universités québécoises sont continuellement à la recherche de marges de manœuvre supplémentaires, somme toute peu nombreuses. La tarification des étudiants non québécois en est la principale.
- Une discipline ou un cycle qui profite d'une subvention gouvernementale ne peut donner lieu à un déplaçonnement des droits de scolarité; à l'inverse, un établissement peut fixer librement ses droits dans une discipline ou un cycle qui ne fait pas l'objet d'une subvention.
- Enfin, les principes retenus pour la nouvelle politique de financement, notamment la transparence, l'équité et la simplicité, doivent ici être pris en compte.

4.2. Le niveau des droits de scolarité

La nouvelle politique de fixation des droits de scolarité des étudiants non québécois commencerait à s'appliquer dès 2015-2016.

Cinq lignes de force traverseraient l'ensemble de la politique, qu'il s'agisse d'étudiants canadiens ou étrangers, exemptés ou non.

Premièrement, les droits de scolarité seraient modulés en fonction de la famille disciplinaire et du cycle d'études, et ce, pour tous les non-Québécois, soumis ou exemptés.

Deuxièmement, les droits exigés des étudiants étrangers seraient déplafonnés aux 1^{er} et 2^e cycles. Pour les autres étudiants non québécois, exemptés ou non, les subventions aux établissements et les droits forfaitaires de ces étudiants seraient exprimés en pourcentage de la subvention versée pour les étudiants québécois

Troisièmement, le gouvernement ne récupérerait plus les forfaitaires. Il verserait par ailleurs la portion des trois subventions (pour les fonctions *enseignement*, *soutien à l'enseignement et à la recherche*, et *entretien des terrains et bâtiments*) qui permettrait aux établissements d'être concurrentiels par rapport à leurs homologues des autres provinces.

Quatrièmement, le coût des immobilisations requises pour accueillir ces étudiants est significatif, mais il ne serait pas intégré aux calculs afin que la somme réclamée des étudiants demeure comparable aux tarifs imposés dans le reste du Canada.

Cinquièmement, le niveau des droits exigés des étudiants non québécois exemptés seraient haussés. Les exemptions seraient allouées en fonction des situations suivantes :

- Le statu quo prévaudrait pour les CNRQ.
- Pour avoir droit à une exemption, les étudiants étrangers de 1^{er} et de 2^e cycle devraient s'inscrire à un programme de grade francophone. Le critère de la langue ne serait pas appliqué aux étudiants de doctorat.
- Concernant les étrangers, le ratio des exemptions sur le nombre total d'étrangers observé en 2013-2014 serait maintenu. Des exemptions seraient maintenues pour certaines catégories de personnes comme le personnel d'une mission diplomatique, d'une mission permanente ou d'un poste consulaire ou encore les étudiants sous entente internationale. Les autres exemptions seraient distribuées via un quota institutionnel.

Les rubriques suivantes reprennent et expliquent ces énoncés.

4.2.1. Les droits réglementés pour les étudiants étrangers

Tous les droits seraient réglementés mais certains seraient déplafonnés.

Ainsi, les universités auraient la latitude d'exiger de leurs étudiants étrangers des 1^{er} et 2^e cycles non exemptés les droits qu'elles jugent appropriés, pourvu qu'ils soient égaux ou supérieurs au plus élevé des deux montants suivants :

- Les droits actuellement exigés pour la famille disciplinaire en question (cette situation survient pour les disciplines légères de 1^{er} cycle);

ou

- Le coût des études, tel que calculé par le gouvernement pour correspondre aux droits de base, plus la valeur des subventions à l'enseignement, au soutien à l'enseignement et à la recherche, ainsi qu'à l'entretien des terrains et bâtiments, et ce, pour chaque famille disciplinaire et chaque cycle d'études.

En contrepartie, le gouvernement ne récupérerait plus aucun forfaitaire et ne verserait plus aux universités les trois subventions en question.

Pour leur part, les droits exigés des étudiants de doctorat non exemptés seraient plafonnés et établis par le gouvernement en tenant compte à la fois du coût des études et de la hauteur des mêmes droits dans le reste du Canada. Le gouvernement verserait aux établissements le différentiel entre les droits majorés et la valeur des trois subventions.

Le tableau 31 permet, sous forme schématique, de clarifier l'ensemble de la proposition.

4.2.2. Les droits réglementés pour les étudiants CNRQ

Les droits payés par les étudiants canadiens non-résidents seraient établis par le gouvernement à l'aide de deux critères : le coût des études et le niveau des droits exigés par les universités des autres provinces aux Canadiens. Le gouvernement verserait ici également aux établissements le différentiel entre les droits majorés et la valeur des trois subventions.

Pour un étudiant CNRQ inscrit au 1^{er} ou au 2^e cycle, qui ne profite pas d'une exemption, la subvention et les droits de scolarité seraient établis comme suit :

- L'établissement recevrait 50 % de la subvention calculée pour un étudiant québécois au même cycle et dans la même discipline d'études;
- Les droits de scolarité de l'étudiant seraient égaux à la somme des droits de base des étudiants québécois et de 50 % de la subvention, soit la différence.

Concernant les étudiants au doctorat, la hauteur des droits n'est pas significative puisque les exemptions seraient encore offertes pour répondre à la demande.

Tableau 31 : Nouvelle politique de fixation des droits de scolarité des étudiants non québécois

	Subvention pour l'enseignement, le soutien à l'enseignement et l'entretien des terrains et bâtiments	Droits obligatoires fixés par le gouvernement pour chaque discipline et cycle d'études ¹	Droits additionnels fixés par les universités
Étudiants CNRQ			
<u>Étudiants soumis</u>			
1 ^{er} cycle	50 % versée à l'établissement	Droits de base + 50 % de la subvention chargée à l'étudiant	Jusqu'à 10 % des droits obligatoires
2 ^e cycle	50 % versée à l'établissement	Droits de base + 50 % de la subvention chargée à l'étudiant	Jusqu'à 10 % des droits obligatoires
3 ^e cycle	75 % versée à l'établissement	Droits de base + 25 % de la subvention chargée à l'étudiant	Jusqu'à 10 % des droits obligatoires
<u>Étudiants exemptés</u>			
1 ^{er} cycle	75 % versée à l'établissement	Droits de base + 25 % de la subvention chargée à l'étudiant	
2 ^e cycle	75 % versée à l'établissement	Droits de base + 25 % de la subvention chargée à l'étudiant	
3 ^e cycle	87,5 % versée à l'établissement	Droits de base + 12,5 % de la subvention chargée à l'étudiant	
Étudiants étrangers			
<u>Étudiants soumis</u>			
1 ^{er} cycle	Aucune subvention	Droits de base + 100 % de la subvention chargée à l'étudiant	Aucun plafond
2 ^e cycle	Aucune subvention	Droits de base + 100 % de la subvention chargée à l'étudiant	Aucun plafond
3 ^e cycle	50 % versée à l'établissement	Droits de base + 50 % de la subvention chargée à l'étudiant	Jusqu'à 10 % des droits obligatoires
<u>Étudiants exemptés</u>			
1 ^{er} cycle	75 % versée à l'établissement	Droits de base + 25 % de la subvention chargée à l'étudiant	
2 ^e cycle	75 % versée à l'établissement	Droits de base + 25 % de la subvention chargée à l'étudiant	
3 ^e cycle	87,5 % versée à l'établissement	Droits de base + 12,5 % de la subvention chargée à l'étudiant	

1. Minimum : droits de scolarité exigés selon la politique actuelle.

4.2.3. Les droits additionnels que les universités pourraient exiger

La logique sur laquelle s'appuierait la politique concernant les droits additionnels que pourraient demander les établissements est la suivante :

□ Pour les étudiants non exemptés

Dans le cas des disciplines où le gouvernement ne verse plus de subvention, soit les disciplines des 1^{er} et 2^e cycles pour les étudiants étrangers, les droits seraient réglementés pour fixer le niveau minimum, mais ils seraient déplafonnés pour toutes les disciplines. Comme le gouvernement n'interviendrait plus sur le plan du financement, l'objectif serait de laisser le plus d'autonomie possible aux établissements pour qu'ils puissent établir le tarif qu'ils jugent approprié.

Dans les cas où le gouvernement verse une subvention, l'objectif consisterait à limiter l'ampleur des hausses, par exemple pour les CNRQ et les étudiants étrangers inscrits au doctorat. Dans ces situations, les droits seraient réglementés et plafonnés. Les établissements devraient exiger les droits obligatoires fixés par le gouvernement; ils pourraient également exiger un droit additionnel correspondant, au maximum, à 10 % des droits obligatoires.

□ Pour les étudiants exemptés

Pour tous les étudiants exemptés, les établissements ne seraient pas autorisés à exiger un droit additionnel au droit plafonné obligatoire.

4.2.4. La modulation des droits de scolarité pour toutes les disciplines et tous les cycles d'études

Tous les droits de scolarité, sans exception, seraient établis en fonction du coût par discipline et par cycle d'études, tel qu'il serait établi en vertu du volet 1 de la subvention liée aux étudiants québécois.

Les arguments pour soutenir cette orientation sont les suivants :

□ Les droits sont modulés partout ailleurs au Canada

La politique québécoise a tout avantage à s'aligner sur celles des autres provinces, puisque la mobilité des étudiants étrangers est grande et qu'elle réagit aux règles financières en usage, chacun soupesant à la fois le coût de ses études et leur qualité. Or, d'une part, les principaux concurrents du Québec sont avant tout les provinces canadiennes et les États-Unis. La France est un cas particulier, mais ses meilleures écoles coûtent cher et la politique d'exemption serait adaptée pour maintenir la position concurrentielle du Québec à son endroit. D'autre part, la renommée des universités québécoises à l'échelle mondiale est excellente, notamment au sein des pays francophones, et devrait permettre la venue d'étudiants en grand nombre.

□ **La modulation serait plus équitable**

Les droits de scolarité des étudiants québécois ne sont pas modulés pour au moins une excellente raison : les besoins sociaux et économiques du Québec doivent être couverts, aussi variés soient-ils, le coût relatif des disciplines ne devant pas interférer dans la composition du bassin de diplômés.

Cet argument ne tient pas pour les étudiants étrangers. Ces derniers n'ont pas à choisir leur programme d'études en fonction des besoins du Québec. Et il appartient à la politique d'immigration de couvrir cette problématique.

Il apparaît dès lors plus équitable d'exiger des droits proportionnels aux coûts encourus. Des tarifs uniformes pénalisent les étudiants des disciplines légères et les contribuables québécois.

Il ne faut pas oublier par ailleurs que les bourses d'exemption gouvernementales seraient nombreuses, notamment pour le doctorat et pour les étudiants francophiles. Et les établissements pourraient bonifier le nombre de leurs bourses institutionnelles grâce aux revenus générés par la nouvelle politique.

□ **La modulation allègerait la gestion de la politique**

La modulation des droits est la seule façon d'éliminer la récupération des montants forfaitaires, car il n'y aurait plus d'interfinancement entre les disciplines. De plus, le gouvernement n'aurait plus besoin d'intervenir dans la gestion financière des étudiants étrangers non exemptés aux 1^{er} et 2^e cycles.

□ **Elle procurerait des revenus additionnels aux établissements**

La nouvelle politique procurerait des revenus additionnels provenant de deux sources distinctes :

- Au moyen du déplafonnement de toutes les disciplines aux deux premiers cycles;
- Au moyen de la fixation d'un plancher aux droits qui seraient exigés, ce plancher correspondant aux droits actuels. Cette exigence dégagerait des montants substantiels de la part des étudiants étrangers inscrits dans les disciplines légères du 1^{er} cycle. L'exemple d'un étudiant étranger non exempté dans un programme de Lettres au 1^{er} cycle permet d'illustrer ce point.

Sous le régime actuel, en se basant sur les règles budgétaires de 2013-2014, le Ministère récupère un montant de 5 040 \$ auprès de l'établissement puisque le montant forfaitaire payé par l'étudiant est supérieur au montant de la subvention pour cette discipline. L'étudiant paie des droits de scolarité de 13 792 \$ à l'établissement. Au total, le financement que reçoit l'université pour cet étudiant est de 8 752 \$, soit le même montant que pour un étudiant québécois.

Sous le nouveau régime, les droits de scolarité correspondraient au plus élevé des deux montants suivants :

- le total de la subvention actuelle et des droits de base, soit 8 752 \$;
- les droits totaux selon le régime actuel, soit 13 792 \$.

Ainsi, les revenus de l'université seraient de 13 792 \$, ce qui représenterait un gain de 5 040 \$, soit 40 % de plus par rapport au statu quo. L'établissement pourrait également imposer un droit additionnel sans plafond, mais ce, uniquement s'il le souhaite. Pour l'étudiant, l'impact serait nul car les droits seraient identiques à ceux du régime actuel.

Outre le gain financier pour l'université, l'excédent entre les droits exigés (qui excéderaient les droits de base) et la subvention, soit 5 040 \$ dans ce cas-ci, ne servirait plus à financer les formations dans les disciplines lourdes. Ce serait un financement additionnel assuré pour les établissements qui ne seraient pas les principaux bénéficiaires du déplafonnement des droits aux 1^{er} et 2^e cycles.

En outre, comme c'est actuellement le cas, les revenus par étudiant seraient fixés au coût moyen et non au coût marginal d'un étudiant québécois, ce qui continuerait de procurer un avantage financier indéniable aux établissements.

Tableau 32 : Illustration de l'impact de la nouvelle politique sur les revenus de l'université pour un EETP étranger dans la discipline Lettres au 1^{er} cycle¹

	Politique actuelle	Nouvelle politique	Impact sur les revenus de l'université
Gouvernement			
Subvention de fonctionnement	6 528 \$	Éliminée	-6 528 \$
Moins : récupération du montant forfaitaire	-11 568 \$	Éliminée	11 568 \$
Subvention nette versée à l'université	-5 040 \$	Éliminée	5 040 \$
Droits de scolarité			
Droit de base	2 224 \$	2 224 \$	0 \$
Montant forfaitaire	11 568 \$	11 568 \$	0 \$
Droits totaux	13 792 \$	13 792 \$	0 \$
Financement total minimum	8 752 \$	13 792 \$	5 040 \$
Droits additionnels fixés par l'université	Maximum : 10 % du forfaitaire	Aucun plafond	Au choix de l'établissement

1. Sur la base des droits de scolarité de 2013-2014 et des règles budgétaires de 2013-2014.

4.2.5. La politique d'octroi des exemptions

En ce qui concerne la hauteur des droits pour les étudiants exemptés, le tarif s'appliquant aux CNRQ serait fixé par le gouvernement de manière à se rapprocher des droits actuels payés par les Canadiens qui étudient hors Québec, mais sans les égaux afin que la hausse ne décourage pas la venue de nouveaux étudiants. La même logique s'appliquerait aux étrangers exemptés, le barème provenant là aussi des autres provinces. Les droits majorés dans les deux cas seraient exprimés en pourcentage de la subvention gouvernementale, mais à un niveau nettement inférieur à celui des étudiants assujettis au plein tarif. Cette règle permettrait de dégager environ la moitié des économies attendues de la nouvelle politique.

□ Les exemptions aux étudiants CNRQ

Les critères actuels d'admissibilité aux exemptions seraient maintenus pour les CNRQ. Le nombre d'exemptions découlerait encore de la demande.

Les étudiants exemptés paieraient l'équivalent des droits de base, plus 25 % de la subvention du volet 1 s'ils sont inscrits aux deux premiers cycles, sinon 12,5 % de la subvention s'ils sont au 3^e cycle. Le gouvernement verserait aux établissements la portion de la subvention non couverte par les étudiants.

□ Les exemptions aux étudiants étrangers

Pour avoir droit à une exemption, une condition nécessaire ciblerait tous les étudiants étrangers de 1^{er} et de 2^e cycle, à savoir s'inscrire dans un programme de grade francophone. Une telle exigence se justifie comme suit :

- En raison des lois de marché à l'international, ce sont les universités offrant des programmes en anglais qui devraient profiter pleinement du dé plafonnement des droits; ce sont en revanche celles offrant des programmes francophones qui auraient besoin de ces exemptions pour demeurer attractives dans leur marché. L'accent mis ici sur les programmes, et non pas sur les universités francophones, est essentiel puisque l'argument des lois de marché concerne la langue d'enseignement et non pas la langue officielle de l'université. Or, les universités québécoises sont nombreuses à offrir des programmes dans l'autre langue.
- Il y aurait lieu ici de considérer le dé plafonnement des droits et l'allocation des exemptions comme deux mesures indissociables, qui viendraient témoigner d'une nouvelle forme de solidarité entre les établissements, certaines universités pouvant profiter de droits individuels nettement plus élevés, les autres obtenant des exemptions plus nombreuses. Toutes les universités y trouveraient un avantage individuel.
- Par ailleurs, le nombre d'exemptions disponibles serait nécessairement inférieur à la demande; il devient rationnel de les distribuer de manière à appuyer la politique québécoise en matière de langue et de culture.

Le critère de la langue ne serait pas appliqué aux étudiants de doctorat puisque le gouvernement doit soutenir la recherche au sein de tous ses établissements.

Quant au nombre d'exemptions rendues disponibles pour les étudiants étrangers de l'ensemble du réseau, il serait établi comme suit :

- Recevraient une exemption toutes les personnes qui respecteraient les critères d'admissibilité actuels suivants :
 - Sans égard à la langue d'enseignement dans leur programme d'études, le personnel d'une mission diplomatique, d'une mission permanente, d'un poste consulaire, d'un bureau gouvernemental étranger, d'une organisation internationale gouvernementale ou d'une organisation internationale non gouvernementale;

- Toute personne qui, au sens de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, est un réfugié, une personne protégée ou une personne à protéger;
- Toute personne qui, au sens de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, est autorisée à déposer au Canada une demande de résidence permanente et est titulaire d'un certificat de sélection du Québec délivré en vertu de la Loi sur l'immigration au Québec.
- L'entente France-Québec serait renégociée de manière à ce que :
 - les exemptions soient réservées aux ressortissants français qui sont inscrits ou qui s'inscriront soit dans un programme de doctorat, soit dans un programme de grade francophone au 1^{er} ou au 2^e cycle;
 - l'exemption soit de même valeur que celle accordée aux autres étrangers et aux CNRQ exemptés.
- Les autres ententes internationales bilatérales permettant d'octroyer un quota de bourses d'exemption aux ressortissants des pays signataires seraient également renégociées aux mêmes conditions que celles de l'entente France-Québec ci-dessus.
- Pour toutes les autres catégories d'étudiants étrangers, un nombre global de bourses serait fixé par le gouvernement de manière à maintenir dans le temps le poids des exemptions accordées, toutes catégories confondues, dans le total des étudiants étrangers observé pour l'année 2013-2014. De ce nombre seraient retranchées les exemptions mentionnées ci-dessus. Le nombre résiduel serait réparti entre les établissements de manière à respecter les critères suivants :
 - Chaque établissement devrait pouvoir compter sur le même nombre de bourses de doctorat qu'en 2013-2014;
 - Aux 1^{er} et 2^e cycles, le nombre de bourses d'exemption serait proportionnel au nombre d'étudiants inscrits dans les programmes francophones de chacun des établissements. Cette règle encouragerait la présence d'étudiants étrangers dans tous les programmes francophones, peu importe l'université d'accueil;
 - Pour simplifier la mécanique de répartition des fonds, il serait plausible d'envisager de les allouer en retenant la valeur totale et non le nombre proprement dit des bourses revenant à chacun des établissements, ce dernier étant ensuite libre de les distribuer selon ses propres priorités.

4.2.6. Un crédit d'impôt pour les étudiants non québécois qui choisiraient de demeurer au Québec à la fin de leurs études

Afin d'encourager les étudiants des autres provinces et de l'étranger à décrocher un emploi au Québec à la fin de leurs études, le gouvernement pourrait leur offrir un crédit d'impôt temporaire visant à rembourser une partie des droits excédant ceux des étudiants exemptés. La politique d'immigration se verrait ainsi renforcée, sachant que les détenteurs d'un diplôme québécois s'intègrent plus rapidement qu'un immigrant détenteur d'un diplôme étranger.

4.3. Les impacts financiers pour le gouvernement

En supposant que la nouvelle politique s'applique intégralement dès 2015-2016 à l'ensemble des étudiants non québécois, calculés sur la base de l'effectif prévu pour 2013-2014, le gouvernement économiserait annuellement 95,0 M\$, soit 24,9 % de l'enveloppe versée selon le régime actuel. Les économies seraient réalisées de la façon suivante :

- 23,5 M\$ provenant des étudiants CNRQ, soit une baisse de 17,6 % des subventions actuelles;
- 71,5 M\$ provenant des étudiants étrangers, pour une réduction de 28,9 % du coût assumé par l'État.

Mais la hausse devrait être introduite graduellement afin d'en atténuer l'impact sur les droits de scolarité payés par les étudiants non québécois. Ainsi, il est proposé que la hausse prévue soit mise en œuvre pour tous les étudiants non québécois, anciens et nouveaux, exemptés ou non, sur une période de cinq ans, soit :

- 20 % de la hausse totale prévue en 2015-2016;
- 40 % en 2016-2017;
- 60 % en 2017-2018;
- 80 % en 2018-2019;
- pour atteindre un plein effet en 2019-2020.

Selon un tel scénario, les économies pour le gouvernement seraient de 19,0 M\$ en 2015-2016 et elles augmenteraient graduellement pour atteindre 95,0 M\$ en 2019-2020, soit à la fin de la période de transition.

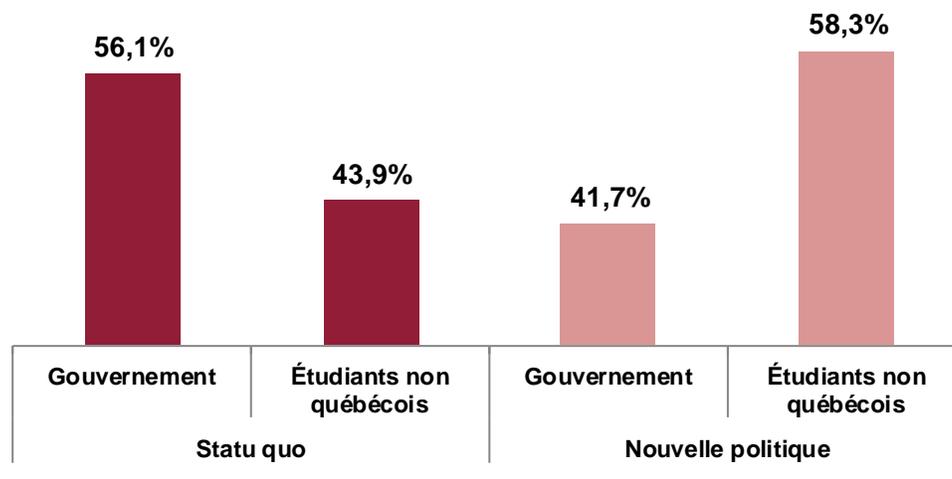
Tableau 33 : Impact de la nouvelle politique de tarification sur le coût supporté par l'État québécois pour la formation des étudiants non québécois

	Impact à terme	Période transitoire				
		2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
Impact sur les subventions par rapport au régime actuel¹						
En millions de dollars	-95,0	-19,0	-38,0	-57,0	-76,0	-95,0
En pourcentage	-24,9%	-5,0%	-10,0%	-14,9%	-19,9%	-24,9%

1. Basé sur la prévision du Ministère de l'effectif étudiant en 2013-2014 et des règles budgétaires pour la même année, en incluant le plein impact de la politique actuelle de déréglementation pour les six disciplines du 1^{er} cycle pour les étudiants étrangers.

Par conséquent, la part des coûts supportée par l'État québécois diminuerait d'environ 25 % d'ici 2019-2020, passant de 56,1 % actuellement à 41,7 % en 2019-2020.

Figure 12 : Répartition du coût de la formation entre le gouvernement et les étudiants non québécois¹



1. Les impacts sont calculés sur la base des droits de scolarité et des règles budgétaires de 2013-2014.

Il est utile de rappeler que ce résultat exclut la part du coût des immobilisations qui est entraînée par la présence des étudiants non québécois. Ce coût a été estimé sommairement à 60 M\$ en 2013-2014. Le gouvernement continuerait de l'assumer.

4.4. Les impacts sur les revenus des universités

Les établissements profiteraient de l'élimination de la récupération des montants forfaitaires puisqu'ils pourraient conserver la totalité des revenus de droits de scolarité. En retenant les mêmes hypothèses qu'au point précédent, ils recevraient des revenus supplémentaires de 5,8 M\$ en 2019-2020 par rapport au régime actuel, en sus des revenus additionnels provenant du déplafonnement des droits pour les étudiants étrangers non exemptés aux 1^{er} et 2^e cycles.

□ Un gain pour les disciplines légères

Cette hausse de revenus profiterait aux établissements dont l'effectif non québécois est concentré dans les disciplines légères qui ne sont pas déjà déréglementées. En effet, les hausses les plus importantes seraient observées dans les disciplines suivantes :

- Sciences humaines et sociales (+12,9 M\$ ou +10,8 %);
- Lettres (+4,2 M\$ ou +10,5 %).

Tableau 34 : Impact de la nouvelle politique de tarification sur les revenus des universités selon la discipline d'études par rapport au régime actuel

(Millions de dollars)

	Étudiants CNRQ		Étudiants étrangers		Étudiants non québécois	
	Impact en M\$	Impact en %	Impact en M\$	Impact en %	Impact en M\$	Impact en %
Disciplines où les droits de scolarité sont réglementés et plafonnés dans le régime actuel						
Sciences humaines et sociales	2,2	4,5%	10,7	15,1%	12,9	10,8%
Lettres	0,6	3,5%	3,5	16,8%	4,2	10,5%
Cinéma et photographie	0,0	0,0%	0,1	5,3%	0,1	3,0%
Administration	0,5	5,2%	0,1	0,3%	0,6	1,5%
Éducation	0,0	0,0%	0,1	2,5%	0,1	1,4%
Spécialités non médicales en santé	0,0	0,0%	0,1	2,3%	0,1	1,0%
Architecture et design de l'environnement	0,0	0,0%	0,2	1,5%	0,2	1,1%
Géographie	0,0	0,0%	0,1	2,0%	0,1	1,1%
Sciences infirmières	0,0	0,0%	0,0	1,8%	0,0	1,0%
Éducation physique	0,0	0,0%	0,0	0,8%	0,0	0,4%
Pharmacie	0,0	0,0%	0,0	0,3%	0,0	0,2%
Informatique	0,0	0,0%	0,1	0,1%	0,1	0,1%
Toutes les autres disciplines	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%
Sous-total	3,3	1,5%	15,0	3,9%	18,3	3,1%
Six disciplines du 1^{er} cycle où les droits de scolarité sont déjà déplafonnés dans le régime actuel						
Informatique			-0,9	-15,5%	-0,9	-15,5%
Mathématiques			-2,8	-15,5%	-2,8	-15,5%
Génie			-2,8	-15,5%	-2,8	-15,5%
Sciences pures			-2,8	-15,5%	-2,8	-15,5%
Droit			-0,2	-17,0%	-0,2	-17,0%
Administration			-3,1	-17,0%	-3,1	-17,0%
Sous-total			-12,6	-15,8%	-12,6	-15,8%
TOTAL	3,3	1,5%	2,4	0,5%	5,8	0,8%

Si on tient compte qu'à compter de 2014-2015, dans les six disciplines où les droits sont déjà déplafonnés, les établissements sont autorisés, à la fois, à conserver les montants forfaitaires et à continuer de recevoir les subventions pour le soutien à l'enseignement et à la recherche et l'entretien des terrains et bâtiments, les revenus générés par la nouvelle politique seraient de 12,6 M\$ inférieurs par rapport au statu quo.

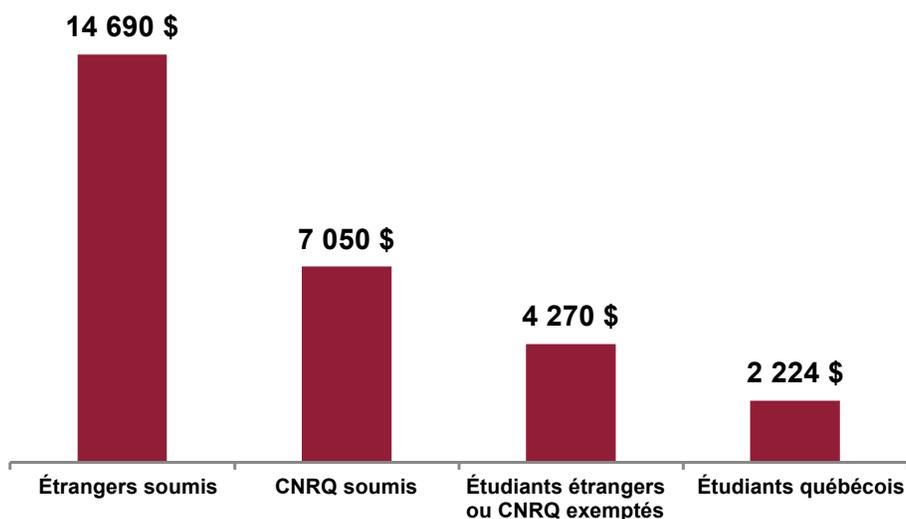
4.5. Les impacts sur les droits de scolarité

La hausse des droits de scolarité des étudiants non québécois serait graduelle. D'ici 2019-2020, les droits de scolarité augmenteraient d'environ 100 M\$, soit une hausse de 33,9 % par rapport au régime actuel sous l'hypothèse du maintien des inscriptions telles qu'observées en 2013-2014.

Pour les étudiants inscrits au 1^{er} cycle, à terme, les droits de scolarité minimums obligatoires seraient :

- d'environ 14 690 \$, en moyenne, pour un étudiant étranger soumis;
- deux fois moins élevés, soit environ 7 050 \$ en moyenne, pour un CNRQ soumis;
- 40 % moins élevés pour les étudiants exemptés (4 250 \$ en moyenne) que pour les CNRQ soumis;
- les droits des CNRQ soumis correspondraient à un peu plus du triple des droits des étudiants québécois.

Figure 13 : Comparaison des droits de scolarité moyens pour les étudiants non québécois au 1^{er} cycle dans la nouvelle politique¹ — Régime à terme



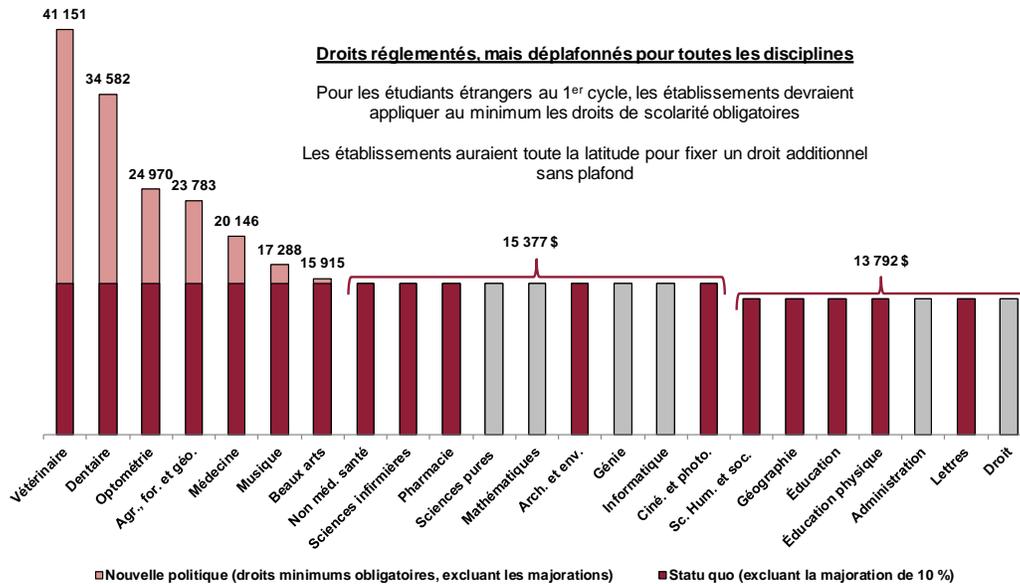
1. Les impacts sont présentés sur la base de l'effectif étudiant prévu pour 2013-2014, ainsi que des droits de scolarité et des règles budgétaires de 2013-2014.

Les graphiques qui suivent illustrent les impacts de la politique proposée sur les droits de scolarité des étudiants non québécois selon le statut de résidence, la discipline et le cycle d'études, ainsi que l'obtention ou non d'une exemption. Les impacts sont calculés sur la base des droits de scolarité et des règles budgétaires de 2013-2014.

4.5.1. Les étudiants étrangers non exemptés

Par rapport à la situation actuelle, les droits de scolarité minima des étudiants étrangers inscrits dans un programme du 1^{er} cycle seraient plus importants pour sept disciplines en raison d'un coût moyen élevé. Les droits demeureraient inférieurs aux moyennes canadienne et ontarienne pour les disciplines telles que médecine, médecine dentaire et pharmacie. Pour les seize autres disciplines, les droits obligatoires demeureraient inchangés.

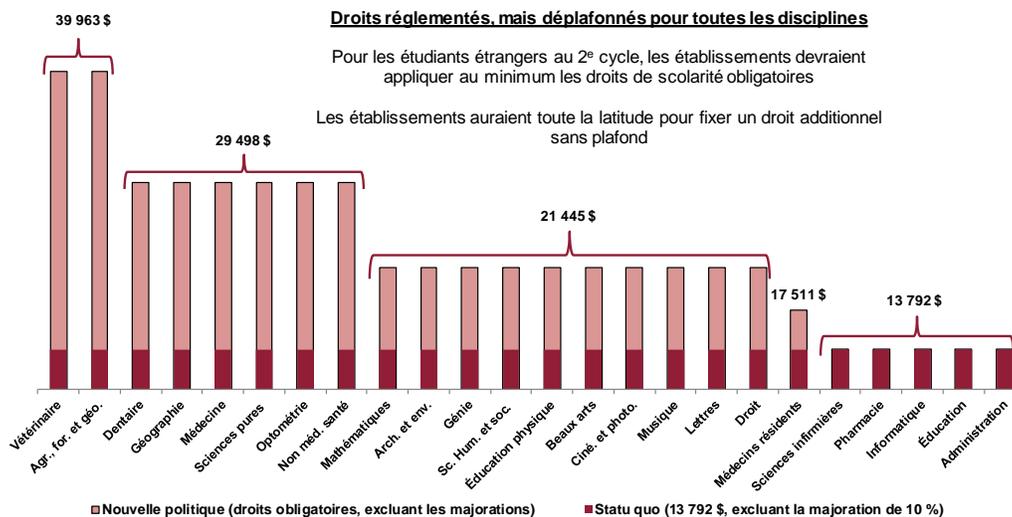
Figure 14 : Illustration de l'impact de la nouvelle politique sur les droits de scolarité des étudiants étrangers non exemptés au 1^{er} cycle



Note : Discipline déjà déréglementée.

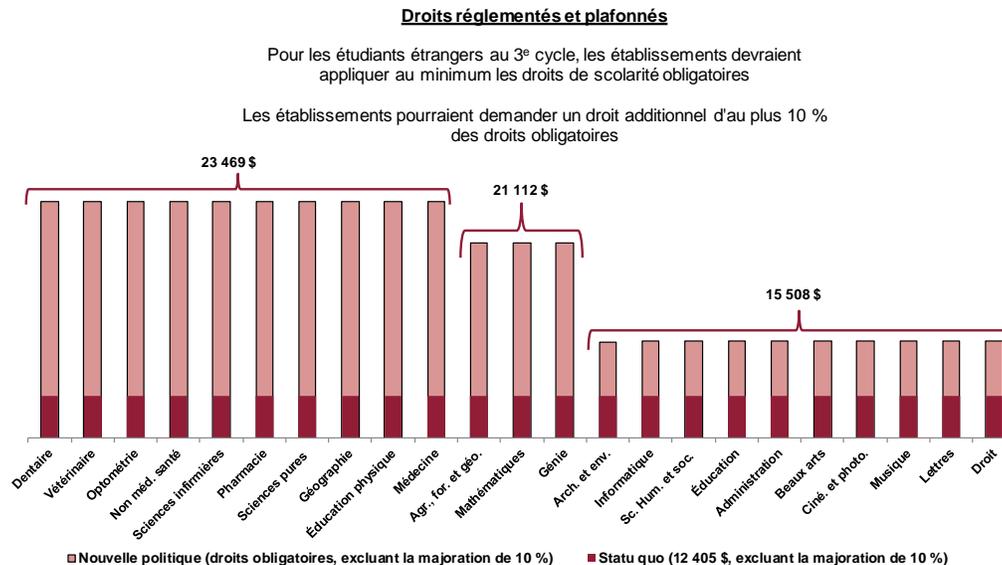
Au 2^e cycle, quatre paliers apparaîtraient selon le poids de la famille dans la grille de financement. Les droits seraient concurrentiels par rapport à l'Ontario. Il faut rappeler que plus de 40 % des étudiants étrangers au 2^e cycle bénéficient d'une exemption, sans compter les bourses d'établissement.

Figure 15 : Illustration de l'impact de la nouvelle politique sur les droits de scolarité des étudiants étrangers non exemptés au 2^e cycle



Au 3^e cycle, les droits seraient généralement concurrentiels par rapport à l'Ontario. Rappelons également qu'environ 50 % des doctorants reçoivent une exemption.

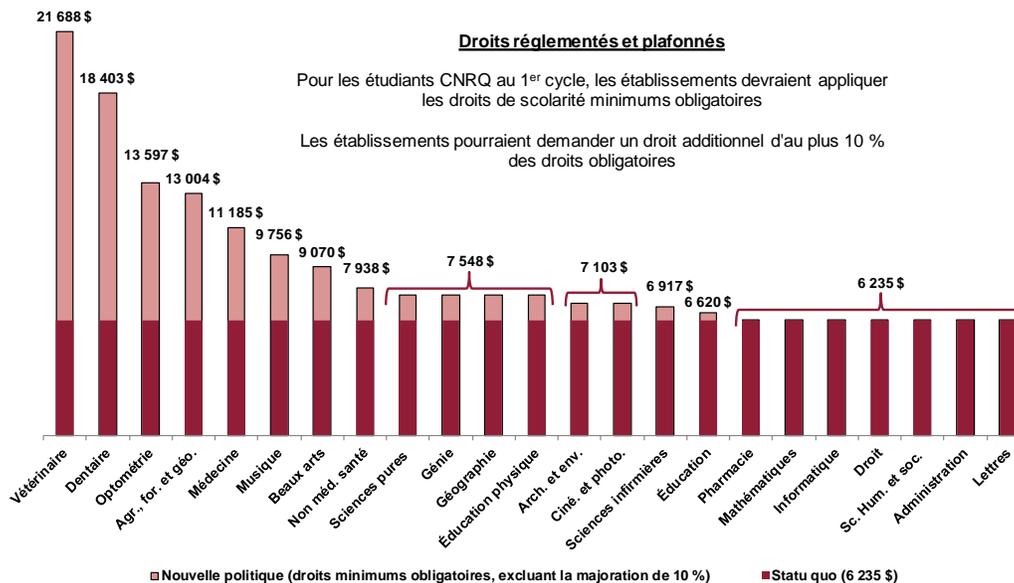
Figure 16 : Illustration de l'impact de la nouvelle politique sur les droits de scolarité des étudiants étrangers non exemptés au 3^e cycle



4.5.2. Les étudiants CNRQ non exemptés

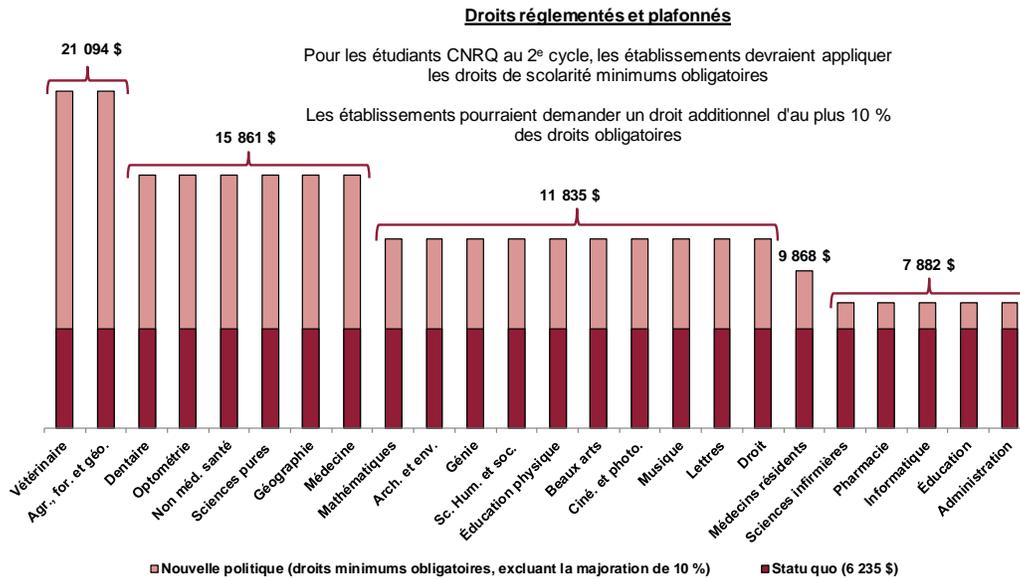
Pour les étudiants CNRQ au 1^{er} cycle, les droits obligatoires seraient plus élevés dans les disciplines lourdes, l'écart augmentant en fonction du coût moyen de la formation. Les droits demeureraient concurrentiels, surtout en regard de ceux exigés à l'Université de Toronto par exemple. Par ailleurs, il y aurait sept disciplines où les droits seraient les mêmes que sous le statu quo.

Figure 17 : Illustration de l'impact de la nouvelle politique sur les droits de scolarité des étudiants CNRQ non exemptés au 1^{er} cycle



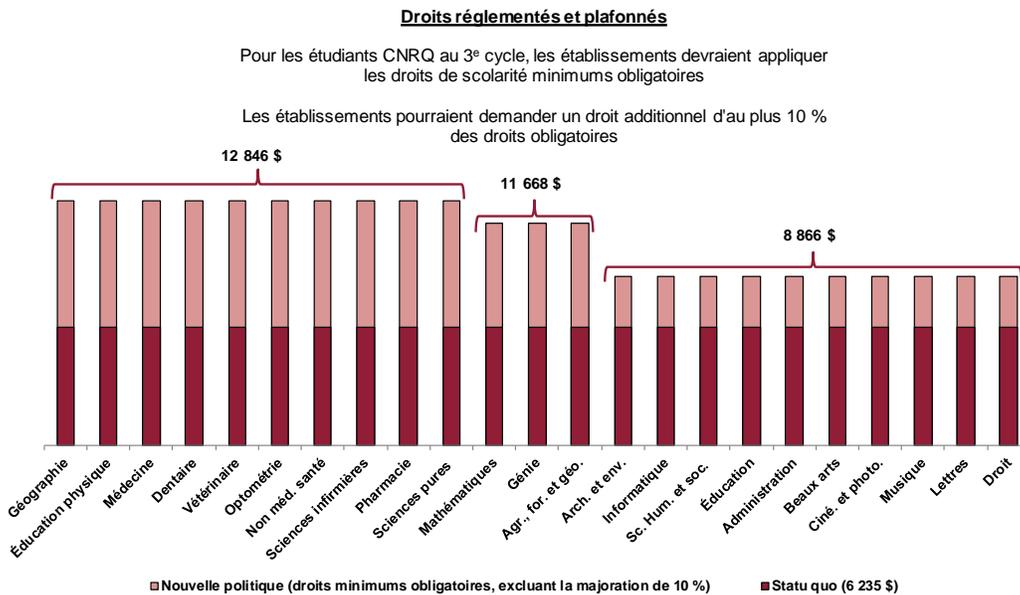
Au 2^e cycle, comme pour les étudiants étrangers, quatre paliers se distinguent selon le poids de la famille dans la grille de financement. Les droits seraient généralement comparables à ceux de l'Ontario. De plus, environ 40 % des étudiants CRNQ au 2^e cycle bénéficient d'une exemption.

Figure 18 : Illustration de l'impact de la nouvelle politique sur les droits de scolarité des étudiants CNRQ non exemptés au 2^e cycle



La nouvelle structure de tarification n'aurait pas d'impact sur les étudiants de doctorat puisque 98 % d'entre eux profiteraient encore d'une exemption.

Figure 19 : Illustration de l'impact de la nouvelle politique sur les droits de scolarité des étudiants CNRQ non exemptés au 3^e cycle



4.5.3. Les étudiants exemptés

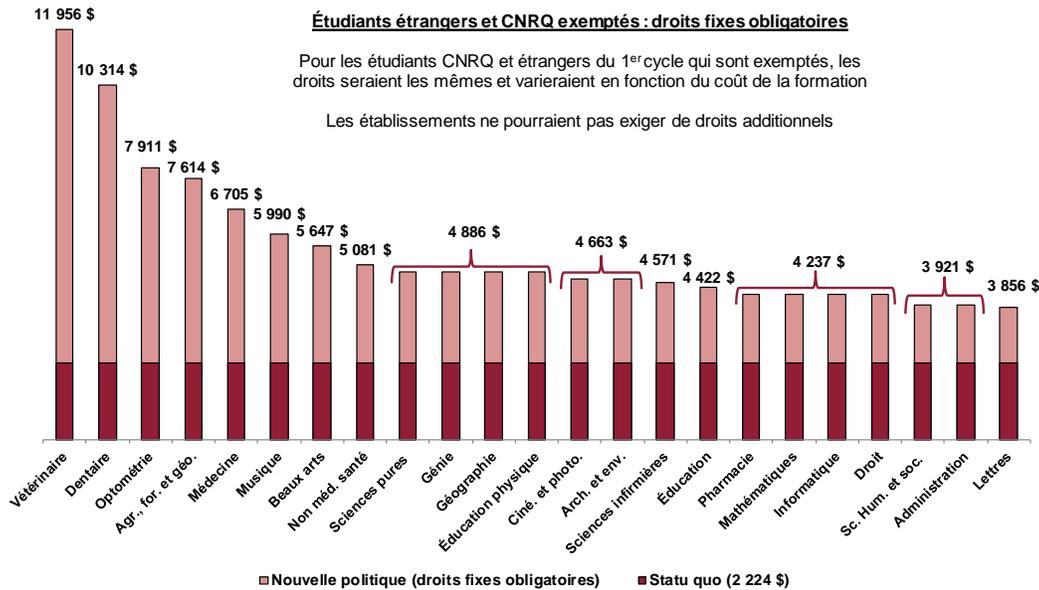
Tous les étudiants CNRQ exemptés paieraient les mêmes droits de scolarité s'ils sont dans la même discipline et le même cycle d'études. La même règle se vérifierait pour les étudiants étrangers exemptés. Comme le veut la nouvelle politique, ces droits seraient établis en fonction du coût de la formation.

Au 1^{er} cycle, les écarts les plus importants par rapport au statu quo seraient constatés dans les disciplines lourdes. Les hausses seraient moins importantes dans les disciplines légères.

Dans tous les cas, les droits demeuraient inférieurs à ceux exigés en moyenne dans les autres provinces. Il faut ici préciser que dans le reste du Canada, les bourses d'exemption proviennent essentiellement des établissements (leur nombre et leur hauteur ne sont pas des données publiques). Pour certaines disciplines, les écarts seraient importants :

- Pour les étudiants étrangers, les droits en médecine sont de 29 000 \$ au Canada et de 66 000 \$ en Ontario, ce qui est nettement supérieur à ce qui est proposé ici.
- Pour les CNRQ, les droits en médecine exigés au Québec (6 705 \$) seraient inférieurs à ceux au Canada (13 906 \$) et en Ontario (21 648 \$).

Figure 20 : Illustration de l'impact de la nouvelle politique sur les droits de scolarité des étudiants étrangers et CNRQ exemptés au 1^{er} cycle



Les constats formulés pour le 1^{er} cycle conviennent également aux 2^e et 3^e cycles.

Figure 21 : Illustration de l'impact de la nouvelle politique sur les droits de scolarité des étudiants étrangers et CNRQ exemptés au 2^e cycle

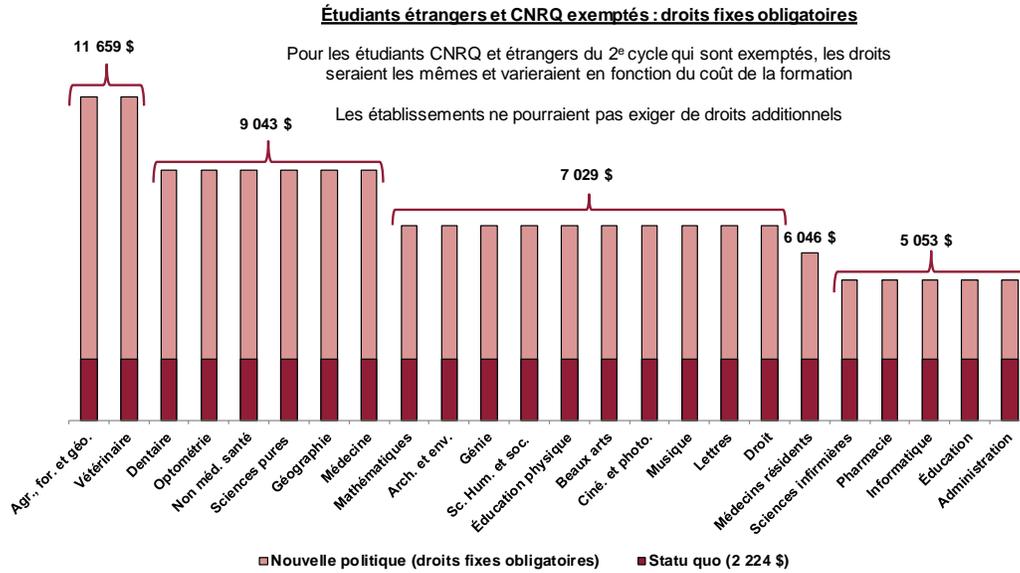
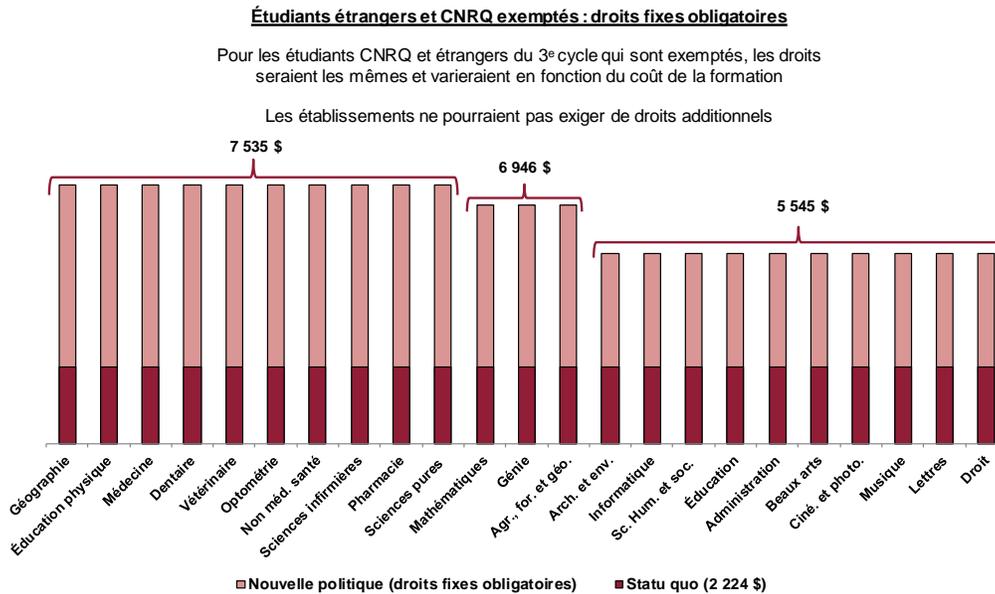


Figure 22 : Illustration de l'impact de la nouvelle politique sur les droits de scolarité des étudiants étrangers et CNRQ exemptés au 3^e cycle



CINQUIÈME PARTIE : Les frais institutionnels obligatoires

Les universités perçoivent auprès des étudiants des droits de scolarité et des frais afférents qui englobent les frais institutionnels obligatoires (FIO). Les droits de scolarité de base et les FIO sont obligatoires et s'appliquent à tous les étudiants, quelle que soit leur origine. Le gouvernement détermine les droits de scolarité alors que les FIO sont établis par les universités. Ces frais sont encadrés par une série de dispositions inscrites dans les *Règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec* qui visent à limiter les hausses annuelles des frais que les étudiants doivent assumer.

Pour l'année 2012-2013, le total des droits de scolarité de base et des FIO moyens était de 3 042 \$ par étudiant (en EETP). De ce montant, les FIO représentaient 874 \$ par étudiant, pour un total de 196,8 M\$, soit 27,2 % du total. Ces deux sources ont procuré des revenus de 723,3 M\$ aux universités, correspondant à 17,1 % des revenus du Fonds de fonctionnement.

Tableau 35 : Vue d'ensemble des droits de scolarité de base et des FIO pour tous les étudiants en 2012-2013

	Montant moyen	Revenus pour les universités	
		M\$	Répartition
Droits de scolarité de base ¹	2 168	526,5	72,8%
Frais institutionnels obligatoires	874	196,8	27,2%
TOTAL	3 042	723,3	100,0%

1. Excluant les droits forfaitaires des étudiants CNRQ et étrangers.

1. Définition des frais institutionnels obligatoires

Les étudiants inscrits dans les universités québécoises acquittent deux types de frais afférents, soit les FIO et les autres frais afférents.

- Les FIO sont les frais afférents de nature obligatoire, imposés et facturés directement à l'étudiant par l'université ou une de ses composantes, sans qu'il y ait possibilité de s'y soustraire.
- Les autres frais afférents sont tous ceux qui ne correspondent pas à la définition des FIO.

Exemples de frais afférents payés par les étudiants

□ **Frais institutionnels obligatoires :**

- Frais d'admission et de réadmission;
- Frais d'inscription;
- Frais de carte d'étudiant;
- Frais généraux ou administratifs;
- Frais pour droits d'auteur;
- Frais technologiques;
- Frais de services aux étudiants ou liés à la vie étudiante;
- Frais de services des sports et loisirs ou de centres sportifs;
- Frais de rédaction de thèse, de prolongation, de maintien de dossier actif, ainsi que d'autres frais apparentés applicables aux étudiants des cycles supérieurs;
- Frais de révision de note et autres recours apparentés;
- Frais de stages;
- Frais d'utilisation de laboratoires;
- Frais de matériel ou d'équipement qui est non durable et ne restera pas la propriété de l'étudiant;
- Frais pour des activités ou voyages (transport, hébergement, repas, sorties, matériel);
- Primes relatives à certaines assurances obligatoires.

□ **Autres frais afférents :**

- Frais auxquels l'étudiant peut se soustraire s'il le désire (ex. : don à une fondation ou à un organisme de bienfaisance, don à la fondation de l'université);
- Frais de services sur demande, requis à titre individuel (ex. : copies de relevés de notes et de diplômes, de reçu pour les droits et les frais payés, transfert de programme, remplacement d'une carte étudiante perdue, reprographie, location d'équipement sportif, accès au stationnement);
- Amendes, frais pour versements en retard et autres pénalités (ex. : chèque sans provision, abandon après la date limite, retour de livres en retard à la bibliothèque);
- Cotisations prélevées pour le compte des associations étudiantes;
- Primes d'assurance versées par les étudiants étrangers;
- Achat d'un équipement ou d'un bien durable qui demeure la propriété de l'étudiant;
- Frais pour des activités ou voyages (ex. : transport, hébergement, repas, sorties, matériel) lorsque ceux-ci sont facultatifs dans le cadre du cours auquel l'étudiant est inscrit.

2. Historique de l'encadrement des FIO au Québec

Jusqu'à 2008, les frais exigés des étudiants, en sus des droits de scolarité, n'étaient soumis à aucune règle particulière. À partir de cette date, en raison de la forte croissance des frais observée depuis le début des années 2000, le gouvernement a introduit des mesures pour encadrer la hausse des FIO dans les établissements universitaires.

2.1. De 2008-2009 à 2012-2013 : l'approche par paliers

En vertu de la règle par paliers, tout changement à la nature ou à la tarification des frais en vigueur l'année précédente devait faire l'objet d'une entente entre l'université et l'association étudiante reconnue qui représente les étudiants concernés. Les hausses convenues par entente n'étaient soumises à aucun maximum.

À défaut d'entente, la règle prévoyait que les augmentations permises étaient limitées :

- à 50 \$ par année pour les universités qui ont facturé moins de 555 \$ durant l'année précédente;
- à 25 \$ pour celles qui ont facturé entre 555 \$ et 699 \$;
- à 15 \$ pour celles qui ont facturé plus de 699 \$.

Les limites s'appliquaient de telle sorte que chaque étudiant ne pouvait subir une hausse supérieure à celle permise par rapport à un étudiant dans une situation identique à la sienne l'année précédente. Au cours de leur application, les limites n'ont jamais été indexées.

Ces limites différenciées permettaient aux universités facturant moins de FIO de les augmenter davantage que celles exigeant des FIO plus élevés et inversement. Ce mode d'encadrement visait à réduire les écarts existants entre les établissements.

□ Le calcul des FIO moyens

Les FIO moyens utilisés aux fins de l'application de la règle budgétaire sont calculés en divisant les revenus totaux prélevés à titre de FIO par le nombre d'étudiants en EETP.

Les revenus utilisés pour le calcul sont ceux déclarés dans SIFU (Système d'information financière des universités) dans les postes comptables suivants : cotisation des étudiants; admissions, inscriptions, amendes, frais de stage ou de supervision; ventes aux étudiants, excluant les revenus tirés des programmes d'enseignement autofinancés.

Les revenus de FIO, de même que le nombre d'EETP servant au calcul, sont ceux de l'année t-2. À titre d'exemple, la hausse maximale permise d'une université au trimestre d'été 2013 a été déterminée en divisant les revenus qu'elle a prélevés à titre de FIO en 2011-2012 par le nombre d'EETP de cette même année.

2.2. En 2013-2014 et 2014-2015 : l'approche par l'indexation

En 2013-2014 et 2014-2015, la méthode par paliers a été remplacée par l'indexation des FIO selon le taux appliqué aux droits de scolarité de base. Ainsi, pour l'année 2014-2015, à défaut d'entente préalable avec les associations étudiantes concernées, les établissements sont limités à une augmentation maximale de 2,2 % de leurs FIO, indépendamment du niveau des frais moyens dans l'établissement.

Cette indexation est appliquée par étudiant et par année. Selon cette formule, les établissements doivent s'assurer que chaque étudiant ne subit pas une hausse de plus de 2,2 % de ses FIO par rapport à ceux payés par un étudiant dans une situation identique à la sienne l'année précédente. L'établissement peut décider de quelle manière il répartit la hausse entre les différents frais imposés aux étudiants.

□ Les ententes avec les étudiants

Lorsqu'un établissement signe une entente avec les représentants autorisés de ses étudiants, les dispositions prévues à l'entente prévalent sur les modalités prescrites dans la règle budgétaire. L'établissement a 30 jours pour en transmettre une copie à la Direction de la planification et des politiques du Ministère, à défaut de quoi l'entente est considérée comme non avenue.

Pour être valide, une entente doit avoir été conclue avec l'association représentative ou le regroupement d'associations représentatives des étudiants concernés au sens de la Loi sur l'accréditation et le financement des associations d'élèves ou d'étudiants. L'expression « association représentative ou regroupement d'associations représentatives » renvoie aux associations et regroupements accrédités ou reconnus au sens de l'article 56 de cette loi.

Si plusieurs associations ou regroupements d'associations représentent des étudiants d'un même groupe distinct d'étudiants au sens de l'article 2.1 de cette loi, une entente qui concerne les étudiants de plusieurs de ces associations ou de ces regroupements ne sera valide qu'après avoir été entérinée par une ou plusieurs de ces associations ou regroupements qui représentent plus de 50 % des étudiants du groupe distinct d'étudiants concernés.

□ Les documents à produire

Chaque établissement doit déposer, au plus tard le 1^{er} juillet de chaque année et sous la forme prescrite par le Ministère, une liste officielle de tous les FIO qui seront exigés par lui-même ou par une de ses composantes (facultés, départements, etc.) au cours de l'année. Il doit également fournir, dans SIFU, le détail des revenus perçus à titre de FIO et les dépenses correspondantes. Une copie de chacun de ces documents doit aussi être remise aux associations ou regroupements d'associations qui en font la demande. Le Ministère doit s'assurer que chaque établissement produise les éléments d'information demandés selon les modalités et les échéances prévues.

□ Les pénalités

Lorsqu'il y a non-respect des échéances de transmission des documents aux associations étudiantes qui le demandent, le Ministère peut informer le dirigeant de l'établissement concerné que les renseignements demandés n'ont pas été transmis et, qu'en conséquence, il retiendra la subvention de fonctionnement aussi longtemps que la situation n'aura pas été régularisée. De plus, les sommes recueillies en contravention des dispositions de la règle budgétaire sont retranchées de la subvention versée jusqu'à ce que l'établissement ait fait la preuve qu'il a conclu une entente avec l'association représentant les étudiants touchés, ou qu'il ait établi un plan de remboursement aux étudiants accepté par ladite association.

3. Le diagnostic

3.1. Les consultations du chantier

Lors des consultations du chantier de juin et juillet 2013, les partenaires ont soulevé plusieurs enjeux à l'égard des FIO, lesquels peuvent être résumés comme suit :

□ L'encadrement des FIO

Concernant la règle d'encadrement, différentes positions ont été entendues, notamment :

- Un encadrement des FIO en vertu d'une loi spécifique;
- La déréglementation complète des FIO, en permettant aux conseils d'administration des universités de déterminer les frais sur la base des coûts réels des services offerts aux étudiants;
- Le retour à la règle d'encadrement antérieure (l'approche par paliers) afin de permettre aux universités ayant les FIO les plus bas de les augmenter dans une proportion plus importante;
- Le maintien de la formule actuelle, soit l'indexation de tous les FIO selon le taux d'indexation applicable aux droits de scolarité de base.

□ L'assiette des FIO

Différents partenaires ont recommandé des modifications à l'assiette des FIO, notamment :

- l'exclusion du périmètre des FIO :
 - des frais exigés des candidats (frais d'admission, tests et entrevues);
 - des droits d'auteurs et des primes d'assurances obligatoires;
 - des frais de rédaction de mémoire ou de thèse et autres frais apparentés;
 - de tous les frais non admissibles selon le régime de prêts et bourses ou qui relèvent de la mission universitaire;
- l'inclusion dans le périmètre des FIO des dépenses d'investissement;
- le statu quo, voir un élargissement de l'assiette.

□ La transparence

Certains partenaires ont souligné le manque de transparence des règles et des calculs relatifs aux FIO. Les principales propositions sont les suivantes :

- L'ensemble des dispositions sur la transmission aux associations devrait demeurer en vigueur;
- Le Ministère, après réception et analyse des informations financières, devrait émettre un avis de conformité statuant du respect ou du non-respect de la règle budgétaire; cet avis devrait être transmis directement aux établissements universitaires et aux associations étudiantes;
- Pour chaque établissement, les FIO moyens, la hausse maximale permise conséquente et la liste des FIO exigés devraient être disponibles sur le site web du Ministère;
- Les universités devraient convenir, sous la supervision du Ministère, d'un vocabulaire dénommatif commun qui permettrait de rédiger une liste exhaustive des frais étant soumis à la règle budgétaire.

□ Les ententes

La possibilité de conclure des ententes afin d'établir des modalités différentes d'encadrement que celles prescrites par la règle constitue un élément positif pour la majorité des partenaires consultés. Par contre, les enjeux suivants ont été soulevés lors des consultations :

- Plusieurs souhaitent des assouplissements au processus menant à la conclusion des ententes sur les FIO. D'autres préfèrent le contraire;
- Pour certains, des ententes peuvent être conclues pour des frais applicables uniquement à une faculté ou encore un département, ce qui introduit des disparités quant aux frais payés par les étudiants d'une même université;
- Pour d'autres, les règles devraient prévoir une date maximale pour la négociation des ententes (ex. : 31 mai), une durée maximale pour les ententes (ex. : 3 ans) et des montants maximaux pour les FIO qui sont imposés aux étudiants.

3.2. Le diagnostic du chantier

Le diagnostic du chantier sur la politique à l'égard des FIO porte sur six points spécifiques :

- Les écarts dans les FIO moyens imposés par les établissements;
- Le lien entre la politique de fixation des droits de scolarité et l'encadrement des FIO;
- Le choix de la méthode d'encadrement;
- Le calcul des FIO moyens aux fins de la règle budgétaire;
- L'assiette des FIO et leur admissibilité à l'aide financière aux études;
- Les modalités des ententes entre les établissements et les associations.

3.2.1. Les écarts entre les FIO moyens exigés par les établissements demeurent élevés

Malgré l'application de la politique d'encadrement introduite en 2008-2009, les écarts dans les FIO moyens exigés par les établissements demeurent importants, quoique l'amplitude des écarts ait été réduite au cours des années.

- En 2012-2013, les FIO moyens les plus faibles ont été observés à l'UQAC (511 \$), alors qu'à l'Université McGill, ils s'élevaient à 1 433 \$, soit un montant presque trois fois plus élevé.
- Depuis l'introduction de la règle d'encadrement, la croissance annuelle moyenne des FIO par étudiant a été de 4,5 % de 2007-2008 à 2012-2013, soit une croissance inférieure à celle de 5,4 % des droits de scolarité de base au cours de la même période.
- La dispersion des FIO moyens entre les établissements est passée de 36,0 % en 2007-2008 à 28,8 % en 2012-2013, soit une baisse de 20 % en cinq ans¹⁵.

Tableau 36 : Évolution des FIO moyens par université de 2007-2008 à 2012-2013

	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	Rang en 2012-2103	Croissance annuelle moyenne de 2007 à 2012
Université du Québec à Chicoutimi	486 \$	506 \$	491 \$	491 \$	500 \$	511 \$	1	1,0%
Université du Québec à Trois-Rivières	465 \$	498 \$	503 \$	469 \$	486 \$	513 \$	2	2,0%
Université du Québec à Rimouski	342 \$	430 \$	492 \$	476 \$	504 \$	522 \$	3	8,8%
Université du Québec en Outaouais	528 \$	531 \$	548 \$	550 \$	547 \$	613 \$	4	3,0%
École de technologie supérieure	428 \$	488 \$	513 \$	500 \$	596 \$	634 \$	5	8,2%
Université de Sherbrooke	526 \$	558 \$	576 \$	596 \$	568 \$	656 \$	6	4,5%
Université Laval	521 \$	576 \$	596 \$	622 \$	666 \$	713 \$	7	6,5%
École nationale d'administration publique	700 \$	719 \$	614 \$	617 \$	597 \$	716 \$	8	0,4%
Université du Québec à Montréal	555 \$	648 \$	656 \$	717 \$	762 \$	740 \$	9	5,9%
Université de Montréal	522 \$	594 \$	687 \$	679 \$	711 \$	773 \$	10	8,2%
Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue			445 \$	579 \$	597 \$	787 \$	11	20,9 % ¹
Télé-université	685 \$	800 \$	856 \$	781 \$	848 \$	839 \$	12	4,1%
École Polytechnique	708 \$	753 \$	804 \$	784 \$	805 \$	884 \$	13	4,5%
Institut national de recherche scientifique			984 \$	928 \$	1 039 \$	1 031 \$	14	1,6 % ¹
Université Bishop's	831 \$	861 \$	870 \$	884 \$	898 \$	1 040 \$	15	4,6%
Université Concordia	987 \$	982 \$	1 057 \$	1 091 \$	1 102 \$	1 097 \$	16	2,1%
École des Hautes études commerciales	931 \$	997 \$	1 054 \$	1 043 \$	1 095 \$	1 161 \$	17	4,5%
Université McGill	1 319 \$	1 337 \$	1 357 \$	1 352 \$	1 372 \$	1 433 \$	18	1,7%
Tous les établissements	702 \$	755 \$	797 \$	807 \$	834 \$	874 \$		4,5%
Écart-type	253 \$	243 \$	254 \$	246 \$	253 \$	252 \$		
Écart-type en % de la moyenne	36,0%	32,2%	31,9%	30,5%	30,4%	28,8%		

1. Croissance annuelle moyenne de 2009-2010 à 2012-2013.

15. Mesurée par l'écart type en proportion de la moyenne.

3.2.2. Le lien étroit entre les FIO et les droits de scolarité de base

Les FIO représentent une source de revenus non négligeable pour les universités. Ces revenus sont utilisés pour financer certaines dépenses qu'elles doivent encourir en faveur des étudiants. De façon générale, le type de frais est similaire d'un établissement à l'autre, que l'on pense aux frais d'admission et d'inscription. Or, les universités qui exigent davantage de la part des étudiants sont relativement avantagées financièrement par rapport aux établissements qui maintiennent, pour différentes raisons, des FIO peu élevés.

La politique de fixation des droits de scolarité vise à assurer l'accessibilité financière aux études universitaires à toutes les Québécoises et tous les Québécois. La même logique s'applique aux frais obligatoires imposés aux étudiants. C'est pourquoi le gouvernement en encadre la croissance. Dans ce contexte, une politique de tarification cohérente supposerait de suivre l'évolution du poids des FIO dans la facture totale des étudiants.

- En 2012-2013, les FIO exigés par les 18 établissements représentaient 27,2 % du total des FIO et des droits de scolarité de base. Le poids des FIO dans la facture totale varie d'une université à l'autre, allant de 7,8 % à l'ENAP à 39,4 % à McGill. Pour cinq établissements, le poids des FIO dans la facture totale est inférieur à 20 %; pour huit établissements, il se situe entre 20 % et 30 %; pour cinq établissements, il est supérieur à 30 %.
- La facture obligatoire moyenne d'un étudiant inscrit à temps plein (30 crédits) va de 2 679 \$ à l'UQAC à 3 601 \$ à McGill, soit un écart de 34 %. Ainsi, les frais obligatoires que paie un étudiant varient significativement selon l'établissement où il étudie. De plus, de tels écarts ont pour effet de perpétuer les disparités de revenus entre établissements.

Tableau 37 : Le poids des FIO dans la facture totale obligatoire des étudiants en 2012-2013

	Facture totale obligatoire par étudiant (en EETP)			Facture totale obligatoire pour tous les étudiants en M\$			Proportion des FIO sur la facture totale	
	Droits de scolarité de base (excluant les forfaitaires)	FIO moyens	Total	Droits de scolarité de base (excluant les forfaitaires)	FIO	Total		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)		
FIO moyens inférieurs à 20 % de la facture totale	École nationale d'administration publique	2 168 \$	716 \$	2 884 \$	6,8	0,6	7,4	7,8%
	École de technologie supérieure	2 168 \$	634 \$	2 802 \$	17,1	3,7	20,8	17,6%
	Université du Québec à Rimouski	2 168 \$	522 \$	2 690 \$	9,6	2,2	11,8	18,5%
	Université du Québec à Chicoutimi	2 168 \$	511 \$	2 679 \$	10,2	2,4	12,6	19,1%
	Université du Québec à Trois-Rivières	2 168 \$	513 \$	2 681 \$	20,0	4,8	24,8	19,3%
FIO moyens compris en 20 et 30 % de la facture totale	Université du Québec en Outaouais	2 168 \$	613 \$	2 781 \$	9,3	2,6	11,8	21,6%
	Université de Sherbrooke	2 168 \$	656 \$	2 824 \$	41,8	12,3	54,1	22,8%
	Université Laval	2 168 \$	713 \$	2 881 \$	78,1	23,1	101,2	22,8%
	Université du Québec à Montréal	2 168 \$	740 \$	2 908 \$	60,4	19,5	79,9	24,4%
	Université de Montréal	2 168 \$	773 \$	2 941 \$	84,8	29,3	114,1	25,7%
	Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue	2 168 \$	787 \$	2 955 \$	3,8	1,4	5,2	26,8%
	École des Hautes études commerciales École Polytechnique	2 168 \$	1 161 \$ 884 \$	3 329 \$ 3 052 \$	24,2 12,2	9,4 5,0	33,5 17,2	28,0% 29,3%
FIO moyens supérieurs à 30 % de la facture totale	Université Concordia	2 168 \$	1 097 \$	3 265 \$	67,5	30,2	97,7	30,9%
	Télé-université	2 168 \$	839 \$	3 007 \$	6,6	3,1	9,7	31,9%
	Université Bishop's	2 168 \$	1 040 \$	3 208 \$	5,6	2,7	8,3	32,5%
	Institut national de recherche scientifique	2 168 \$	1 031 \$	3 199 \$	0,8	0,4	1,2	34,9%
	Université McGill	2 168 \$	1 433 \$	3 601 \$	67,9	44,1	112,0	39,4%
Tous les établissements	2 168 \$	874 \$	3 042 \$	526,5	196,8	723,3	27,2%	

3.2.3. Le choix de la méthode d'encadrement des FIO

Le choix de la méthode d'encadrement des FIO a un impact sur la situation financière des étudiants et des établissements, ainsi que sur l'évolution des écarts entre les FIO moyens exigés par les établissements. Une illustration peut être fournie en décrivant la situation de deux étudiants inscrits dans une discipline légère au 1^{er} cycle. Par hypothèse dans les deux cas, les FIO ne font pas l'objet d'une entente, de sorte que la croissance annuelle est limitée par la règle d'encadrement.

□ Cas 1 : FIO moyens de l'établissement de 525 \$

Dans le premier cas, l'étudiant est inscrit dans une université où les FIO moyens sont parmi les plus faibles au Québec.

- Un étudiant dans la même situation l'année précédente payait des FIO de 525 \$ par année. Selon la règle budgétaire en place en 2012-2013, qui limitait la hausse en fonction du niveau des FIO moyens de l'établissement, l'étudiant aurait assumé une hausse maximale de 50 \$ ou 9,5 %.
- Selon la règle d'encadrement de 2014-2015, soit l'indexation, ce même étudiant assume une hausse maximale des FIO de 12 \$ ou 2,2 %, soit 38 \$ de moins que dans l'approche précédente.
- Dans cet établissement, l'indexation est plus avantageuse pour l'étudiant que l'approche par paliers. C'est l'établissement qui doit se priver de revenus supplémentaires.

Tableau 38 : Cas 1 — Étudiant inscrit dans une discipline légère au 1^{er} cycle dans une université où les FIO moyens sont peu élevés

(Frais moyens pour une année de 30 crédits universitaires)

Frais	FIO d'un étudiant dans la même situation l'année précédente	Règle en place de 2008 à 2012 : université dont les FIO moyens sont inférieurs à 555 \$, ce qui limite la hausse à 50 \$	Règle en place en 2014 : indexation de 2,2 % des FIO
Inscription	125 \$	138 \$	128 \$
Administration	125 \$	138 \$	128 \$
Services aux étudiants	50 \$	55 \$	51 \$
Installations sportives	50 \$	55 \$	51 \$
Technologie	100 \$	110 \$	102 \$
Autres frais	75 \$	79 \$	77 \$
TOTAL	525 \$	575 \$ (+50 \$ ou +9,5 %)	537 \$ (+12 \$ ou +2,2 %)

□ **Cas 2 : FIO moyens de l'établissement de 1 000 \$**

Dans le deuxième cas, l'étudiant est inscrit dans le même programme, mais cette fois, dans une université où les FIO moyens sont parmi les plus élevés au Québec.

- Un étudiant dans la même situation l'année précédente payait des FIO de 1 000 \$ par année. Selon la règle budgétaire en place en 2012-2013, l'étudiant aurait assumé une hausse de 15 \$ ou 1,5 %.
- Selon la règle de 2014-2015, la hausse maximale des FIO est de 2,2 % ou 22 \$, soit 7 \$ de plus que dans l'option précédente.
- Dans cet établissement, les deux approches pour encadrer la hausse des FIO ont des impacts presque similaires sur la situation financière des étudiants et des établissements.
- Selon l'approche de l'indexation, les écarts entre les établissements se maintiennent, voire augmentent, puisqu'un taux identique est appliqué à tous les établissements.

Tableau 39 : Cas 2 — Étudiant inscrit dans une discipline légère au 1^{er} cycle dans une université où les FIO moyens sont élevés

(Frais moyens pour une année de 30 crédits universitaires)

Frais	FIO d'un étudiant dans la même situation l'année précédente	Règle en place de 2008 à 2012 : université dont les FIO moyens sont supérieurs à 699 \$, ce qui limite la hausse à 15 \$	Règle en place en 2014 : indexation de 2,2 % des FIO
Inscription	150 \$	155 \$	153 \$
Administration	150 \$	155 \$	153 \$
Services aux étudiants	100 \$	105 \$	102 \$
Installations sportives	100 \$	100 \$	102 \$
Technologie	125 \$	125 \$	128 \$
Droits d'auteurs	45 \$	45 \$	46 \$
Autres frais	330 \$	330 \$	337 \$
TOTAL	1 000 \$	1 015 \$ (+15 \$ ou +1,5 %)	1 022 \$ (+22 \$ ou +2,2 %)

3.2.4. L'évaluation des FIO moyens aux fins de la règle budgétaire

Le principal constat du chantier concernant le calcul des FIO moyens aux fins de l'application de la règle d'encadrement porte sur l'exclusion des FIO sous entente entre les établissements et les associations.

En 2012-2013, seulement huit établissements ont conclu des ententes avec leurs associations étudiantes. À l'Université McGill, plus de 90 % des FIO sont sous entente avec leurs associations. Suivent ensuite les universités Concordia (35,9 %), l'UQAM (15,2 %), l'UQTR (10,0 %), Sherbrooke (9,0 %), Montréal (5,2 %), Laval (4,4 %) et l'UQTR (0,8 %).

Aux fins de l'application de la règle d'encadrement, seuls les FIO qui ne sont pas sous entente étaient inclus dans le calcul des FIO moyens. Ainsi, pour l'Université McGill, si l'ancienne règle s'était appliquée aujourd'hui, cet établissement aurait pu augmenter de 50 \$ les FIO qui ne sont pas sous entente, soit de 38 % par rapport aux FIO moyens de 132 \$.

Il est clair que cette modalité pose problème.

Tableau 40 : FIO moyens avec ententes et sans ententes, par université, en 2012-2013

	FIO moyens			Proportion des FIO sous entente	Hausse qui aurait été permise selon l'ancienne règle d'encadrement
	Sous entente	Assujettis à la règle d'encadrement	Total		
	(1)	(2)	(3)	(1) / (3)	
Université McGill	1 300 \$	132 \$	1 433 \$	90,8%	50 \$
Université Concordia	394 \$	703 \$	1 097 \$	35,9%	15 \$
Université du Québec à Montréal	112 \$	628 \$	740 \$	15,2%	25 \$
Université du Québec à Trois-Rivières	51 \$	462 \$	513 \$	10,0%	50 \$
Université de Sherbrooke	59 \$	597 \$	656 \$	9,0%	25 \$
Université de Montréal	40 \$	733 \$	773 \$	5,2%	15 \$
Université Laval	31 \$	682 \$	713 \$	4,4%	25 \$
Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue	6 \$	781 \$	787 \$	0,8%	15 \$
Université du Québec à Rimouski		522 \$	522 \$	0,0%	50 \$
École de technologie supérieure		634 \$	634 \$	0,0%	25 \$
Université du Québec à Chicoutimi		511 \$	511 \$	0,0%	50 \$
Université du Québec en Outaouais		613 \$	613 \$	0,0%	25 \$
École nationale d'administration publique		716 \$	716 \$	0,0%	15 \$
Université Bishop's		1 040 \$	1 040 \$	0,0%	15 \$
École Polytechnique		884 \$	884 \$	0,0%	15 \$
Institut national de recherche scientifique		1 031 \$	1 031 \$	0,0%	15 \$
École des Hautes études commerciales		1 161 \$	1 161 \$	0,0%	15 \$
Télé-université		839 \$	839 \$	0,0%	15 \$
Tous les établissements	258 \$	617 \$	874 \$	29,5%	

3.2.5. L'assiette des FIO et leur admissibilité à l'aide financière aux études

Un enjeu récurrent concerne la nécessité de clarifier la définition générale et particulière des FIO. En 2007, le Ministère avait comptabilisé 2300 libellés de FIO, un nombre qui ne contribue ni à la transparence ni à la compréhension générale des règles.

Tout exercice de clarification devrait être accompagné d'un examen des frais spécifiques identifiés lors des consultations, à savoir la rédaction d'un mémoire ou d'une thèse, l'admission, les droits d'auteurs, les primes d'assurance et les investissements.

Le chantier s'est également penché sur l'admissibilité des FIO au Programme d'aide financière aux études.

3.2.6. Les modalités des ententes avec les associations étudiantes

Enfin, le chantier juge utile d'améliorer le processus menant à la conclusion des ententes sur les hausses des FIO entre les établissements et les associations étudiantes. Mais le diagnostic concernant les ententes ne porte pas à conclure qu'il soit nécessaire de revoir en profondeur les règles actuelles dans ce domaine. La situation actuelle repose sur un équilibre fragile, facile à bouleverser.

4. La nouvelle politique d'encadrement des FIO

4.1. Les fondements de la nouvelle politique

Un des objectifs retenus au Sommet sur l'enseignement supérieur a été celui de préserver l'accessibilité financière de la population québécoise aux études universitaires. Cet objectif devrait donc se concrétiser explicitement dans la nouvelle politique à l'égard de l'encadrement des FIO.

De plus, la nouvelle politique devrait s'appuyer sur les principes de cohérence, d'équité, de simplicité, de transparence et d'autonomie :

- Pour assurer la cohérence, si l'objectif est de préserver l'accessibilité financière, la politique devrait viser à ce que les FIO ne soient pas une façon détournée d'augmenter la contribution financière des étudiants. Il est donc nécessaire de lier étroitement la croissance des FIO à celle des droits de scolarité de base.
- Pour une question d'équité entre les étudiants et entre les établissements, la politique devrait viser à réduire les écarts dans les FIO moyens entre les établissements.
- Par souci de simplicité, la nouvelle règle d'encadrement devrait viser à réduire au minimum les calculs nécessaires, à se fonder sur des paramètres connus, disponibles et dont la fiabilité est reconnue par tous les établissements.
- Pour favoriser la transparence, un objectif consiste à clarifier le contenu de l'assiette et d'harmoniser les définitions relatives aux FIO.
- Pour respecter l'autonomie des parties en présence, la politique devrait maintenir la possibilité de conclure des ententes.

4.2. L'approche proposée : l'indexation différenciée par paliers

L'approche préconisée consisterait à appliquer un taux d'indexation différencié en fonction du ratio des FIO sur le total des montants obligatoires exigés des étudiants (la somme des FIO et des droits de scolarité de base). Elle poursuivrait les mêmes objectifs que l'approche par paliers appliquée jusqu'en 2012-2013, tout en étant aussi simple que l'indexation.

Il s'agirait de créer trois catégories définies selon le poids des FIO dans l'établissement. Ces trois catégories comprendraient chacune un nombre fixe de six établissements. Le taux d'indexation des droits de scolarité deviendrait celui de la catégorie du milieu, tandis qu'une fraction (1/3) ou un multiple (de 3) de cet étalon serait respectivement imputé aux deux autres catégories.

Si cette approche s'était appliquée pour l'année 2014-2015, le classement des établissements et le taux d'indexation maximal permis dans chaque catégorie auraient été les suivants :

- 1^{er} tiers : les 6 universités dont le poids est le plus faible auraient pu augmenter les FIO à un taux égal à trois fois le taux d'indexation des droits de scolarité, soit 6,6 %;
- 2^e tiers : les 6 universités se situant dans le milieu auraient appliqué le taux d'indexation des droits de scolarité, soit 2,2 % sur la base de 2014-2015;
- 3^e tiers : les 6 universités dont le poids des FIO est le plus élevé auraient été limitées à un taux d'indexation correspondant au tiers de celui des droits de scolarité, soit 0,73 %.

Tableau 41 : Illustration de l'approche de l'indexation différenciée par paliers si elle s'était appliquée en 2014-2015

Année de base pour le classement des établissements : 2012-2013								
	Droits de scolarité de base (excluant forfaitaires)	FIO	Facture totale obligatoire	Proportion des FIO dans le total	Rang	Groupes	Moyenne du groupe	Indexation maximale qui aurait été permise en 2014-2015 ¹
	M\$ (1)	M\$ (2)	M\$ (3)	(2) / (3)				
École nationale d'administration publique	6,8	0,6	7,4	7,8%	1	1 ^{er} tiers	18,1%	6,6 %, soit trois fois le taux d'indexation des droits de scolarité
École de technologie supérieure	17,1	3,7	20,8	17,6%	2			
Université du Québec à Rimouski	9,6	2,2	11,8	18,5%	3			
Université du Québec à Chicoutimi	10,2	2,4	12,6	19,1%	4			
Université du Québec à Trois-Rivières	20,0	4,8	24,8	19,3%	5			
Université du Québec en Outaouais	9,3	2,6	11,8	21,6%	6			
Université de Sherbrooke	41,8	12,3	54,1	22,8%	7	2 ^e tiers	24,5%	2,2 %, soit le taux d'indexation des droits de scolarité
Université Laval	78,1	23,1	101,2	22,8%	8			
Université du Québec à Montréal	60,4	19,5	79,9	24,4%	9			
Université de Montréal	84,8	29,3	114,1	25,7%	10			
Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue	3,8	1,4	5,2	26,8%	11			
École des Hautes études commerciales	24,2	9,4	33,5	28,0%	12			
École Polytechnique	12,2	5,0	17,2	29,3%	13	3 ^e tiers	34,8%	0,73 %, soit le tiers du taux d'indexation des droits de scolarité
Université Concordia	67,5	30,2	97,7	30,9%	14			
Télé-Université	6,6	3,1	9,7	31,9%	15			
Université Bishop's	5,6	2,7	8,3	32,5%	16			
Institut national de recherche scientifique	0,8	0,4	1,2	34,9%	17			
Université McGill	67,9	44,1	112,0	39,4%	18			
Tous les établissements	526,5	196,8	723,3	27,2%				

1. Basé sur le taux d'indexation des droits de scolarité de 2,2 % en 2014-2015.

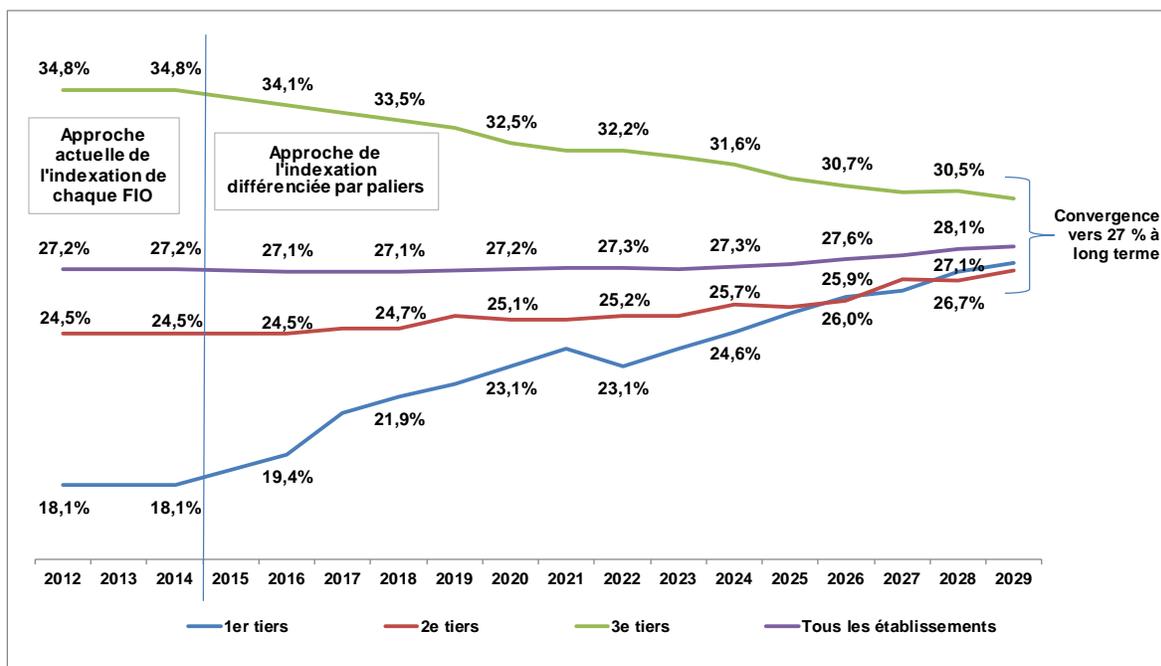
L'indexation différenciée par paliers pourrait commencer à s'appliquer au trimestre d'automne 2015, sur la base du poids des FIO dans la facture totale (FIO et droits de scolarité de base) observé en 2013-2014. Comme c'était le cas auparavant, il faudrait déterminer annuellement à quelle catégorie un établissement appartient. Le taux d'indexation des trois catégories serait toujours établi en fonction de l'indexation des droits de scolarité pour la même année. Par ailleurs, le classement des universités tiendrait compte de l'ensemble des FIO imposés aux étudiants, quelle qu'en soit la nature et qu'ils soient sous entente ou non. Cela permettrait d'harmoniser à long terme le poids des FIO dans le coût total des études.

En supposant que tous les établissements appliquent la hausse maximale permise, l'introduction de l'indexation différenciée par paliers dès 2015-2016 réduirait significativement les écarts entre les établissements. Alors que l'écart actuel entre le 1^{er} tiers et le 3^e tiers est de 92 %, il serait pratiquement éliminé en une quinzaine d'années. La moyenne se situerait à 27 % des droits totaux.

- Les établissements du 1^{er} tiers augmenteraient de 50 % le poids des FIO dans le total, pour rejoindre la moyenne du réseau d'ici 2030.
- Le poids des FIO demeurerait stable pour ceux du 2^e tiers.
- Et il diminuerait de 12 % pour les établissements du 3^e tiers, se situant tout juste au-dessus de la moyenne du réseau.

Le chantier recommande que l'approche soit réévaluée lors de la révision quinquennale de la politique de financement pour s'assurer notamment que les taux imposés aux trois paliers demeurent pertinents.

Figure 23 : Évolution du poids des FIO de 2012-2013 à 2029-2030 si l'indexation différenciée par paliers s'appliquait à compter de 2015-2016¹



1. Projections effectuées à clientèles constantes (année 2012-2013) et en supposant que le taux d'indexation sera de 2,2 % de 2015-2016 à 2029-2030, soit le taux de 2014-2015. De plus, on suppose que les établissements appliqueraient la hausse maximale permise et que la croissance des FIO sous ententes serait similaire à la hausse maximale permise.

□ Les avantages de cette approche

L'indexation différenciée par paliers détient plusieurs avantages par rapport aux méthodes précédentes :

- Contrairement à la règle qui était en place de 2008-2009 à 2012-2013, un lien direct serait établi avec la politique d'indexation du gouvernement à l'égard des droits de scolarité de base.
- Par rapport à la règle appliquée en 2013-2014 et 2014-2015, sans tenir compte de l'effet des FIO sous entente, l'indexation différenciée contribuerait à réduire progressivement les écarts entre les FIO moyens des universités, en les rapprochant graduellement de la moyenne observée pour l'ensemble du réseau; la croissance rejoindrait à long terme celle des droits de scolarité de base.
- L'approche serait simple car elle est fondée sur les revenus perçus par les universités pour les droits de scolarité de base et les FIO. Les informations requises sont disponibles dans SIFU. Il n'y aurait aucun autre calcul à effectuer, les FIO moyens par université n'ayant plus besoin d'être comptabilisés.
- L'approche serait équitable car elle tiendrait compte de l'ensemble des revenus de FIO, qu'ils soient sous entente ou non.
- Finalement, la formule s'ajusterait automatiquement dans le temps en fonction du classement de chaque établissement et du taux d'indexation des droits de scolarité de base.

4.3. Les modalités des ententes avec les associations étudiantes

L'esprit de la règle budgétaire introduite en 2008-2009 était d'inciter les administrations universitaires et les associations étudiantes à signer des ententes; en vertu de la règle budgétaire, ce n'est qu'à défaut d'une entente que des hausses maximales sont prévues.

Comme le Ministère encourage un tel recours, il devrait considérer différentes avenues qui permettraient d'en faciliter la conclusion. Jusqu'à maintenant, peu d'établissements ont conclu des ententes avec les associations étudiantes.

4.3.1. Le contenu des ententes

La règle budgétaire ne précise pas les modalités de conclusion d'une entente entre universités et associations étudiantes. Depuis la mise en place de la règle, un document a été transmis aux universités pour préciser les attentes du Ministère. Ce document précise qu'une entente doit être un contrat, signé par les deux parties, et décrivant notamment la hausse prévue, l'utilisation des sommes, la durée de l'entente et les modalités de résiliation. Les ententes doivent contenir minimalement un certain nombre d'éléments, mais laisser la latitude requise pour s'adapter aux besoins et aux réalités spécifiques de chacun des milieux et des projets, et ce, dans la mesure où les parties en conviennent.

Il serait difficile de justifier un assouplissement des règles en élargissant la définition d'un document admissible pour inclure, par exemple, le résultat de référendums, l'extrait de procès-verbaux de conseils ou comités réunissant administrations et étudiants, ou lettres signées uniquement par l'association. Les ententes doivent conserver leur caractère officiel actuel.

4.3.2. La flexibilité des ententes

La règle d'encadrement protège chaque étudiant de hausses importantes des FIO; tous les frais obligatoires sont donc inclus dans le périmètre, peu importe qu'ils s'appliquent à tous ou à un groupe spécifique d'étudiants. Les administrations ont toujours la possibilité de conclure des ententes avec les associations étudiantes pour hausser de manière plus importante les frais applicables à des groupes précis d'étudiants. Dans la mesure où il y a entente, le Ministère n'a justement pas à intervenir pour en restreindre la portée.

4.3.3. La durée des ententes

Actuellement, il n'y a pas d'obligation quant à la durée des ententes. Cette modalité est laissée aux parties prenantes. Or, il arrive qu'une entente porte sur plusieurs années et qu'elle engage ainsi les étudiants des cohortes futures, de même que leurs représentants, lesquels n'auront alors que peu de recours pour forcer la réouverture de l'entente. En conséquence, il apparaît justifié d'imposer une limite à sa durée, par exemple de trois ans au maximum comme l'ont suggéré certains partenaires.

4.4. Les propositions concernant l'assiette des FIO

Les recommandations du chantier concernant l'assiette des FIO portent sur :

- La nécessité de préciser la définition et d'encourager l'adoption d'un vocabulaire commun pour les FIO;
- Les orientations à l'égard de certains frais qui devraient être encadrés, ainsi que la manière de le faire.

4.4.1. Un guide pour préciser la définition des FIO

La définition de la notion de FIO a entraîné plusieurs questionnements depuis 2008 et il serait souhaitable de s'assurer que tous les partenaires en aient une compréhension commune. C'est pourquoi le chantier recommande que le Ministère publie un guide exhaustif pour définir les FIO. Un tel guide permettrait d'en uniformiser l'application.

Par ailleurs, la suggestion d'imposer un vocabulaire commun des FIO dans tous les établissements n'est pas retenue. Bien que la diversité actuelle des appellations ne facilite pas la comparaison des frais applicables entre les établissements, il est souhaitable de miser sur une convergence volontaire et graduelle du vocabulaire employé. Le nouveau guide serait un outil important sur lequel s'appuyer.

4.4.2. Les frais d'admission

Certains intervenants ont déploré le fait que l'inclusion des frais d'admission dans le périmètre des FIO vient gonfler les FIO moyens utilisés pour établir les limites annuelles maximales permises, alors que ces frais sont ultimement payés par des candidats qui n'auront pas le statut d'étudiant dans l'établissement.

D'après la banque de données du Bureau de coopération interuniversitaire (anciennement la CREPUQ) portant sur l'admission dans les universités, les candidats font, en moyenne, 1,5 demande d'admission par année et 60 % d'entre eux se retrouvent finalement inscrits dans l'université concernée.

Le chantier est d'avis que le niveau de frais est lié à la liberté de choix de l'individu qui souhaite entreprendre des études universitaires. Des frais élevés seraient inéquitables, car les étudiants qui ont des moyens financiers limités se verraient obligés de restreindre le nombre de leurs demandes. Il est important que les règles soient neutres à cet égard.

Dans ce contexte, il est recommandé de maintenir les frais d'admission dans le périmètre des FIO et d'ajuster la définition générale en conséquence. Celle-ci pourrait se lire comme suit :

- Les FIO sont les frais afférents de nature obligatoire, imposés et facturés directement à l'étudiant **ou à un candidat** par l'université ou une de ses composantes, sans qu'il y ait possibilité de s'y soustraire.

4.4.3. Les frais de rédaction de mémoire ou de thèse

Selon certains interlocuteurs, les frais de rédaction de mémoire ou de thèse sont des droits de scolarité et devraient être considérés à ce titre. Pour d'autres, ces frais constituent des pénalités appliquées aux étudiants qui excèdent une limite de temps raisonnable pour compléter leur programme.

□ Les frais de rédaction ne sont pas des droits de scolarité

D'abord, le chantier affirme que les frais de rédaction ne sont pas des droits de scolarité puisque ces derniers ne peuvent être que ceux déterminés par le gouvernement. Or, en vertu des règles du Ministère pour 2012-2013, les droits de scolarité pour un doctorat de 90 crédits sont de 2 168 \$ par tranche de 30 crédits, et donc de 6 504 \$ au total. Tout montant supérieur contrevient à la règle.

Dans les faits, comme le montre le tableau suivant, les droits de scolarité totaux de 6 504 \$ sont exigés sur un nombre de sessions variable selon l'établissement. L'Université Concordia et l'UQAM perçoivent les droits sur 12 trimestres alors que neuf établissements les perçoivent sur six trimestres, et donc en deux ans. Par la suite, les établissements peuvent exiger des frais aux étudiants qui sont en rédaction de mémoire ou de thèse. Ces frais sont toujours inférieurs aux droits de scolarité qui ont été perçus au cours des trimestres précédents, bien que dans certains cas, ils s'en rapprochent.

Pour sa part, le Ministère verse les subventions pour ces étudiants en huit trimestres à raison de 11,25 crédits par session.

Tableau 42 : Droits de scolarité et frais de rédaction de thèse pour un doctorat de 90 crédits selon le nombre de sessions, par université, en 2012-2013

	SESSION											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Université Concordia	542 \$	542 \$	542 \$	542 \$	542 \$	542 \$	542 \$	542 \$	542 \$	542 \$	542 \$	542 \$
UQAM	542 \$	542 \$	542 \$	542 \$	542 \$	542 \$	542 \$	542 \$	542 \$	542 \$	542 \$	542 \$
ENAP	650 \$	650 \$	650 \$	650 \$	650 \$	650 \$	650 \$	650 \$	650 \$	650 \$	300 \$	300 \$
ETS	650 \$	650 \$	650 \$	650 \$	650 \$	650 \$	650 \$	650 \$	650 \$	650 \$	70 \$	70 \$
TELUQ	650 \$	650 \$	650 \$	650 \$	650 \$	650 \$	650 \$	650 \$	650 \$	650 \$	314 \$	314 \$
UQTR	650 \$	650 \$	650 \$	650 \$	650 \$	650 \$	650 \$	650 \$	650 \$	650 \$	70 \$	70 \$
École Polytechnique	813 \$	813 \$	813 \$	813 \$	813 \$	813 \$	813 \$	813 \$	706 \$	706 \$	706 \$	706 \$
Université Laval	929 \$	929 \$	929 \$	929 \$	929 \$	929 \$	929 \$	108 \$	108 \$	334 \$	334 \$	334 \$
INRS	1 084 \$	1 084 \$	1 084 \$	1 084 \$	1 084 \$	1 084 \$	300 \$	300 \$	300 \$	300 \$	300 \$	300 \$
HEC Montréal	1 084 \$	1 084 \$	1 084 \$	1 084 \$	1 084 \$	1 084 \$	550 \$	550 \$	550 \$	550 \$	550 \$	550 \$
Université McGill	1 084 \$	1 084 \$	1 084 \$	1 084 \$	1 084 \$	1 084 \$	984 \$	984 \$	984 \$	984 \$	984 \$	984 \$
Université de Montréal	1 084 \$	1 084 \$	1 084 \$	1 084 \$	1 084 \$	1 084 \$	386 \$	386 \$	386 \$	386 \$	386 \$	386 \$
Université de Sherbrooke	1 084 \$	1 084 \$	1 084 \$	1 084 \$	1 084 \$	1 084 \$	305 \$	305 \$	305 \$	305 \$	305 \$	305 \$
UQAC	1 084 \$	1 084 \$	1 084 \$	1 084 \$	1 084 \$	1 084 \$	213 \$	213 \$	213 \$	213 \$	213 \$	213 \$
UQAT	1 084 \$	1 084 \$	1 084 \$	1 084 \$	1 084 \$	1 084 \$	300 \$	300 \$	300 \$	300 \$	300 \$	300 \$
UQAR	1 084 \$	1 084 \$	1 084 \$	1 084 \$	1 084 \$	1 084 \$	76 \$	76 \$	76 \$	218 \$	218 \$	218 \$
UQO	1 084 \$	1 084 \$	1 084 \$	1 084 \$	1 084 \$	1 084 \$	70 \$	70 \$	70 \$	70 \$	70 \$	70 \$

	SESSION						Droits de scolarité (90 crédits)	COÛT TOTAL		
	13	14	15	16	17	18		12 sessions	15 sessions	18 sessions
Université Concordia	400 \$	400 \$	400 \$	400 \$	400 \$	400 \$	6 503 \$	6 503 \$	7 703 \$	8 903 \$
UQAM	328 \$	328 \$	328 \$	328 \$	328 \$	328 \$	6 503 \$	6 503 \$	7 486 \$	8 469 \$
ENAP	300 \$	300 \$	300 \$	300 \$	300 \$	300 \$	6 503 \$	7 103 \$	8 003 \$	8 903 \$
ETS	70 \$	70 \$	70 \$	70 \$	70 \$	70 \$	6 503 \$	6 643 \$	6 853 \$	7 063 \$
TELUQ	314 \$	314 \$	314 \$	314 \$	314 \$	314 \$	6 503 \$	7 131 \$	8 072 \$	9 013 \$
UQTR	70 \$	70 \$	70 \$	70 \$	70 \$	70 \$	6 503 \$	6 643 \$	6 853 \$	7 063 \$
École Polytechnique	706 \$	706 \$	706 \$	706 \$	706 \$	706 \$	6 503 \$	9 325 \$	11 442 \$	13 559 \$
Université Laval	334 \$	334 \$	334 \$	334 \$	334 \$	334 \$	6 503 \$	7 722 \$	8 724 \$	9 726 \$
INRS	300 \$	300 \$	300 \$	300 \$	300 \$	300 \$	6 503 \$	8 303 \$	9 203 \$	10 103 \$
HEC Montréal	550 \$	550 \$	550 \$	550 \$	550 \$	550 \$	6 503 \$	9 803 \$	11 453 \$	13 103 \$
Université McGill	984 \$	984 \$	984 \$	984 \$	984 \$	984 \$	6 503 \$	12 407 \$	15 359 \$	18 311 \$
Université de Montréal	386 \$	386 \$	386 \$	386 \$	386 \$	386 \$	6 503 \$	8 818 \$	9 975 \$	11 132 \$
Université de Sherbrooke	305 \$	305 \$	305 \$	305 \$	305 \$	305 \$	6 503 \$	8 333 \$	9 248 \$	10 163 \$
UQAC	213 \$	213 \$	213 \$	213 \$	213 \$	213 \$	6 503 \$	7 782 \$	8 421 \$	9 060 \$
UQAT	300 \$	300 \$	300 \$	300 \$	300 \$	300 \$	6 503 \$	8 303 \$	9 203 \$	10 103 \$
UQAR	218 \$	218 \$	218 \$	218 \$	218 \$	218 \$	6 503 \$	7 386 \$	8 040 \$	8 694 \$
UQO	70 \$	70 \$	70 \$	70 \$	70 \$	70 \$	6 503 \$	6 923 \$	7 133 \$	7 343 \$

Droits de scolarité de base en 2012-2013.

□ **Les frais de rédaction ne sont pas des pénalités**

Il faut rappeler qu'au doctorat et à la maîtrise de recherche, le lien entre les crédits déclarés et ceux obtenus est pratiquement impossible à établir : comment, en effet, statuer sur le fait qu'une thèse de 60 crédits est réalisée à 20 %, 40 % ou 60 % à un moment précis du parcours. C'est pourquoi les droits exigés ne correspondent pas à l'avancement réel de l'étudiant. Il en découle que de nombreux doctorants ont payé l'ensemble de leurs droits de scolarité avant d'avoir obtenu leur diplôme.

Or, le chantier considère que les frais imposés après le paiement des droits de scolarité ne peuvent pas être traités comme des pénalités. D'une part, la culture universitaire (et gouvernementale) veut que les pénalités en vigueur pour d'autres motifs soient faibles et ne constituent jamais une barrière à la poursuite des études. D'autre part, le temps mis à décrocher leur diplôme ne dépend pas seulement des étudiants : les pénaliser devient alors, au moins en partie, injuste. Sans compter que l'efficacité de la mesure pour raccourcir la durée des études n'est pas prouvée.

Cependant, ces étudiants doivent avoir accès aux ressources de l'université et il est plausible qu'un doctorant qui décroche son diplôme en neuf ans requière davantage de ressources que celui l'obtenant en trois ou quatre ans, par exemple pour l'encadrement de la thèse, l'occupation d'espace de bureau, l'utilisation des services de bibliothèque et de TIC. Pour cette raison, le chantier accepte que des frais supplémentaires leur soient exigés.

Toutefois, l'exclusion de ces frais du périmètre des FIO donnerait vraisemblablement lieu à des hausses importantes qui risqueraient de décourager certains étudiants de compléter leurs études. Les frais actuels sont déjà trop élevés pour être soustraits du périmètre.

Enfin, la nouvelle règle d'encadrement proposée par le chantier laisserait aux établissements de la première catégorie la possibilité d'augmenter les frais de rédaction à un rythme trois fois supérieur à celui des droits de scolarité.

□ **Le maintien des frais de rédaction dans le périmètre des FIO**

Pour toutes ces raisons, il serait difficile d'avoir une règle générale s'appliquant aux étudiants en rédaction, pas plus qu'il ne serait possible d'intégrer les frais de rédaction dans la politique relative aux droits de scolarité. Afin de s'assurer que les frais de rédaction augmentent à un rythme raisonnable, et en lien avec la politique globale pour les droits de scolarité, il serait préférable de maintenir le modèle actuel.

4.4.4. Les droits d'auteur

Les frais de droits d'auteurs constituent une redevance à COPIBEC (Société québécoise de gestion collective des droits de reproduction). Ces frais sont encadrés par la règle budgétaire relative aux FIO. Afin d'en limiter le fardeau pour les établissements, le Ministère rembourse aux universités la moitié de la hausse convenue avec COPIBEC. Il s'agit de 570 k\$ en 2013-2014, soit d'environ 30 000 \$ par établissement.

Certaines critiques entendues concernent le fait que des établissements feraient payer les frais de droits d'auteur en les incorporant au prix des livres et des recueils de textes. Comme les étudiants ne sont pas obligés d'en acheter, les frais de COPIBEC ne collent plus à la définition de FIO. Une telle pratique respecte l'esprit de la règle et serait donc maintenue. Par contre, les établissements qui n'ont pas recours à une telle stratégie dénoncent le fait que les hausses annuelles sont décrétées unilatéralement par COPIBEC et viennent limiter d'autant celles permises pour les FIO.

Dans ce cas particulier, les constats suivants sont importants :

- L'université agit à titre d'intermédiaire.
- Les droits d'auteur sont établis par COPIBEC et les universités doivent soit les assumer, soit réduire d'autant la hausse pouvant être appliquée aux autres FIO.
- La moitié de la hausse des frais de droits d'auteur qui n'est pas remboursée par le gouvernement devrait continuer d'être assumée par l'ensemble des étudiants. Mais il est important que la contribution étudiante coïncide parfaitement avec la hausse en question.
- Il est vrai que la hausse réclamée par COPIBEC peut dépasser la limite prescrite par la règle budgétaire. Pour des raisons d'équité envers les étudiants de l'ensemble du réseau, il est justifié de s'assurer que la redevance à COPIBEC soit traitée de la même manière dans tous les établissements.

La seule solution qui tiendrait compte des points précédents consiste à maintenir le statu quo, c'est-à-dire à traiter les droits d'auteur comme des FIO, mais en soustrayant la valeur de la hausse annuelle du calcul des FIO.

4.4.5. Les frais pour les primes d'assurance

Certains frais pour les primes d'assurance sont inclus dans le périmètre des FIO puisqu'ils s'appliquent à tous les étudiants (sauf, par exemple, pour les primes payées par les étudiants étrangers). Comme pour les droits d'auteurs, les primes d'assurance sont établies unilatéralement par les compagnies d'assurance. Elles sont fixées en fonction de la couverture et des risques liés à la population étudiante cible. Ces caractéristiques varient d'une université à l'autre. Les universités, ici aussi, agissent uniquement en tant qu'intermédiaires.

Pour les mêmes raisons que celles invoquées pour les droits d'auteur, il est recommandé de traiter les frais pour les primes d'assurance comme des FIO, lorsqu'ils sont obligatoires, mais de soustraire la valeur de la hausse annuelle du calcul des FIO.

4.4.6. Les dépenses d'investissement

La formule actuelle empêche que des investissements nécessaires pour assurer la qualité d'une formation, par exemple pour l'acquisition d'équipements technologiques, puissent être financés par le biais des FIO, même avec l'accord des étudiants.

L'argument qui prévaut ici porte sur le fait que les dépenses d'investissement s'étalent sur une longue période, c'est-à-dire bien au-delà de la durée des cohortes ayant été partie à l'entente. De plus, le partage des frais à travers le temps n'est pas facile à fixer pour demeurer équitable.

Pourtant, puisque l'acquisition profiterait à des étudiants consentants, il apparaît souhaitable d'assouplir les règles sous certaines conditions très précises, par exemple :

- S'il est question d'un projet éducatif particulier d'un programme ou d'une faculté;
- S'il est question de bonifier les équipements spécialisés normalement fournis par l'université;
- Si le projet a fait l'objet d'un référendum auprès des étudiants concernés, suivi d'une entente avec les associations concernées, au sens de la règle d'encadrement;

Il faut souligner ici que la nouvelle règle de fixation des FIO annuels serait telle que la facture assumée par les étudiants dans le cadre de l'entente serait intégrée au calcul.

4.4.7. L'admissibilité au Programme d'aide financière aux études

Les consultations du chantier portent à croire que la couverture actuelle des FIO dans l'aide financière aux études est très étendue. Cependant, les étudiants ont indiqué lors des consultations ne pas toujours savoir quels frais étaient ou non couverts par l'aide financière aux études. Aussi, pour des raisons de transparence, il serait approprié que le Ministère procède à la revue des frais qui ne sont actuellement pas couverts et, qu'au minimum, il publie la liste officielle des frais reconnus à titre de dépenses admises à l'aide financière aux études.

SIXIÈME PARTIE : Les recommandations du chantier sur la politique de financement des universités

Cette dernière partie permet de regrouper les recommandations émises par le chantier au fil du document en 25 énoncés. Elle peut être vue comme un sommaire de gestion.

Tableau 43 : Les 25 recommandations du chantier sur la politique de financement des universités

Recommandations générales

- 1) Se donner six objectifs pour la nouvelle politique
- 2) Se donner huit principes pour la nouvelle politique
- 3) Sur la mise en œuvre et le suivi de la politique

La subvention de fonctionnement

- 4) Une formule de financement en trois volets
- 5) Le maintien de la grille de pondération
- 6) Une classification par activités
- 7) Les ajustements exigés par le recours à la grille
- 8) Le maintien de la subvention pour le soutien à l'enseignement et à la recherche
- 9) Le maintien de la subvention pour l'entretien des terrains et bâtiments
- 10) Une méthode « historique » aux quatre ans
- 11) Un corridor de - 4 % / + 4 % pour les variations de clientèles
- 12) Une révision complète des subventions spécifiques
- 13) Les compensations aux établissements
- 14) Les mesures prioritaires de la politique

Les droits de scolarité des étudiants non québécois

- 15) Sur les fondements de la politique de tarification des étudiants non québécois
- 16) Sur le niveau des droits de scolarité des étudiants non québécois
- 17) Sur les droits additionnels que les universités pourraient exiger
- 18) La modulation des droits de scolarité pour toutes les disciplines et tous les cycles d'études
- 19) La politique d'octroi des exemptions
- 20) Un crédit d'impôt pour les étudiants non québécois qui choisiraient de demeurer au Québec à la fin de leurs études

Les frais institutionnels obligatoires

- 21) Sur les fondements de la politique d'encadrement des frais institutionnels obligatoires
- 22) L'indexation différenciée par paliers pour encadrer la croissance des FIO
- 23) Sur les modalités des ententes avec les associations étudiantes
- 24) Un guide pour préciser la définition des FIO
- 25) Sur les frais assujettis à la règle d'encadrement

1. Recommandations générales

Recommandation 1 : Se donner six objectifs pour la nouvelle politique

Se donner un objectif général :

- Que toutes les Québécoises et tous les Québécois qui en ont la volonté et les capacités puissent acquérir une formation de calibre international qui réponde à leurs besoins et qui les munisse des outils nécessaires à leur vie personnelle, sociale et professionnelle;

De même que cinq objectifs spécifiques :

- Accroître l'accessibilité au diplôme pour l'ensemble des étudiantes et des étudiants québécois, quelles que soient leurs caractéristiques socioéconomiques;
- Améliorer la performance des universités en matière de qualité des diplômes;
- Préserver l'accessibilité financière pour les étudiantes et les étudiants québécois;
- Assurer à toutes les étudiantes et tous les étudiants un environnement de recherche riche et diversifié;
- Assurer une juste contribution des étudiants non québécois tout en maintenant le pouvoir d'attraction des universités québécoises.

Recommandation 2 : Se donner huit principes pour la nouvelle politique

Se donner huit principes :

- L'équité entre les établissements;
- La flexibilité;
- La transparence;
- La simplicité de la formule;
- La prévisibilité du financement;
- Les collaborations entre les établissements;
- L'autonomie et l'imputabilité des établissements.

Recommandation 3 : Sur la mise en œuvre et le suivi de la politique

Pour la mise en œuvre et le suivi de la politique, il est recommandé que la nouvelle politique :

- soit introduite en deux phases, la première étant la phase d'élaboration en 2014-2015, la deuxième étant la phase de transition de 2015-2016 à 2018-2019;
- soit mise en place dans son intégralité en 2015-2016, ses effets s'étalant sur les quatre années suivantes;
- soit accompagnée d'un plan stratégique gouvernemental quinquennal;
- soit renforcée, voire élargie grâce à l'énoncé d'une politique générale à l'égard des universités;
- soit réévaluée et mise à jour selon un échéancier maximal de cinq ans, et la révision de la grille de pondération des disciplines qui fait l'objet d'une recommandation serait effectuée au même moment.

De plus, le chantier interne mis sur pied par le Ministère pour se porter responsable de la reddition de comptes devrait prendre en charge les suites à donner aux recommandations du présent chantier qui le concernent.

2. La subvention de fonctionnement

Recommandation 4 : Une formule de financement en trois volets

Pour plus de clarté, la subvention de fonctionnement comprendrait trois volets distincts :

- Volet 1 : Financement de la formation des étudiants québécois;
- Volet 2 : Financement de la formation des étudiants non québécois;
- Volet 3 : Financement des priorités de la politique.

Les volets 1 et 2 couvriraient les subventions pour les fonctions *enseignement*, *soutien à l'enseignement* et *à la recherche*, ainsi qu'*entretien des terrains et bâtiments*, respectivement pour les étudiants québécois et pour les étudiants non québécois. Le volet 3 regrouperait les subventions spécifiques retenues dans la nouvelle politique.

La répartition de l'enveloppe totale pour les trois fonctions, soit *l'enseignement*, le *soutien à l'enseignement* et *à la recherche*, ainsi que *l'entretien des terrains et bâtiments*, devrait reproduire le poids de chacune dans le total des coûts observés correspondants en 2012-2013.

□ Vue d'ensemble des composantes du volet 1

Le tableau suivant présente une vue d'ensemble des composantes du volet 1, soit :

- La subvention générale;
- Les ajustements particuliers pour corriger la grille;
- Les compensations aux établissements.

Les composantes du volet 1 : Financement de la formation des étudiants québécois

1) La subvention générale (pour toutes les universités)	<ul style="list-style-type: none">— Enseignement— Soutien à l'enseignement et à la recherche— Entretien des terrains et bâtiments
2) Les ajustements particuliers pour corriger la grille (pour certaines universités)	<ul style="list-style-type: none">— Universités de taille modeste sises en région <i>UQAT, UQO, UQAR, UQAC, UQTR, Bishop's</i>— Établissements offrant uniquement de la formation aux cycles supérieurs <i>INRS, ENAP, UQAR-ISMER</i>— Établissement offrant uniquement de la formation à distance <i>Télé-université</i>
3) Les compensations aux établissements	<ul style="list-style-type: none">— Pour les établissements où ce serait nécessaire

□ Vue d'ensemble des composantes du volet 2

Le volet 2 serait consacré au financement de la formation des étudiants non québécois pour les fonctions *enseignement, soutien à l'enseignement et à la recherche, ainsi qu'entretien des terrains et bâtiments*.

Le tableau suivant compare l'ancienne et la nouvelle structure sur la base de l'année 2013-2014, en excluant les impacts de la réforme du financement des étudiants non québécois qui fait l'objet des recommandations 15 à 20. On remarque que le volet 2 montrerait explicitement le coût de la formation assumé par le gouvernement pour les étudiants étrangers et CNRQ, ainsi que la subvention moyenne accordée selon le statut de l'étudiant.

Comparaison des structures actuelle et nouvelle pour le volet 2 sur la base de 2013-2014

(Millions de dollars)

Structure de financement actuelle	M\$	VOLET 2 : Financement de la formation des étudiants non québécois		
			M\$	Subvention moyenne
Subventions normées (incluses avec les étudiants québécois)	531,0	Étudiants étrangers		
		— Soumis	36,7	2 771 \$
		— Exemptés	181,1	14 276 \$
Récupération des montants forfaitaires		— Sous-total	217,7	8 401 \$
Étudiants étrangers	-129,7	Étudiants CNRQ		
Étudiants CNRQ	-49,6	— Soumis	77,2	6 246 \$
Sous-total	-179,3	— Exemptés	56,7	18 468 \$
		— Sous-total	134,0	8 678 \$
Subventions totales	351,7	Subventions totales	351,7	8 504 \$

□ Vue d'ensemble des composantes du volet 3

Le tableau suivant présente une vue d'ensemble des composantes du volet 3, soit :

- les mesures prioritaires de la politique;
- les subventions accordées aux organismes liés au réseau;
- les pénalités et les mesures liées à la gestion financière;
- le financement des compensations aux établissements;
- les mesures liées à la philanthropie;
- les mesures qui nécessitent un suivi particulier auprès des établissements.

Les principales composantes du volet 3 — Financement des priorités de la politique

<p>1) Les mesures prioritaires de la politique</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Améliorer le soutien aux étudiants vulnérables <ul style="list-style-type: none"> <i>Les étudiants en situation de handicap</i> <i>Les étudiants membres des Premières Nations et Inuits</i> <i>Les autres catégories d'étudiants vulnérables</i> <i>Les étudiants à temps partiel</i> — Améliorer la qualité de la formation <ul style="list-style-type: none"> <i>Subvention générale de soutien à la qualité</i> <i>Le Fonds de soutien à l'innovation</i> <i>Un cheminement inédit pour l'approbation des nouveaux programmes</i> — Des primes à l'atteinte de résultats <ul style="list-style-type: none"> <i>Primes à la diplomation</i> <i>Primes institutionnelles</i> — Le soutien à la recherche — Les missions pour le développement régional
<p>2) Les subventions aux organismes liés au réseau</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Exemples : siège social de l'UQ et Bureau de coopération interuniversitaire
<p>3) Les pénalités et les mesures liées à la gestion financière</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Exemple : dépassement par rapport à la hausse permise pour les FIO
<p>4) Les compensations aux établissements</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Si nécessaire
<p>5) Les mesures liées à la philanthropie</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Exemple : Placements Universités, dont l'enveloppe de 25 M\$ en 2013-2014 est comptabilisée dans un fonds spécial
<p>6) Autres mesures qui nécessitent un suivi particulier auprès des établissements</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Exemple : mesure pour la location de locaux

Recommandation 5 : Le maintien de la grille de pondération

Le recours à une grille de pondération demeure la meilleure approche pour financer l'enseignement. Mais la grille de pondération actuelle doit être mise à jour. C'est pourquoi le chantier recommande qu'un comité d'experts soit formé pour procéder à l'évaluation des coûts moyens observés en 2012-2013, par discipline et par cycle d'études. Leurs travaux devraient être complétés au cours de l'année 2014-2015.

L'évaluation de la grille porterait sur les neuf établissements considérés dans l'étude de 2005, à savoir les universités de Montréal, McGill, Laval, de Sherbrooke, Concordia, du Québec à Montréal, de même que les HEC, l'École polytechnique et l'ETS.

Toutefois, des modifications devraient être apportées pour corriger les lacunes suivantes :

- Le comité d'experts devrait effectuer une vérification complète et sur place des déclarations d'effectifs et de coûts (incluant ceux relatifs au soutien à l'enseignement et à l'entretien des terrains et bâtiments) afin de garantir une homogénéité maximale des données.
- Pour corriger les biais résultant des décisions internes des établissements (notamment au détriment des disciplines légères), le comité pourrait introduire des correctifs comme :
 - Au premier cycle, dans un établissement donné, lorsque le ratio chargés de cours / professeurs dans une famille dépasse significativement la moyenne observée dans les autres établissements, sa valeur pourrait être remplacée par une valeur seuil (ex. : un écart type de la moyenne) dans le calcul des coûts observés. Le même correctif pourrait être appliqué à l'échelle du réseau, lorsque la valeur observée de la variable pour une famille dépasse significativement la moyenne pour l'ensemble des familles.
 - Le ratio étudiants/professeurs pourrait être substitué à celui de chargés de cours / professeurs au point précédent.
 - Le correctif le plus significatif viserait les nouveaux programmes et les modifications majeures de programmes, qui seraient dorénavant financés en fonction des besoins identifiés par les porteurs de projets puis approuvés par le gouvernement.
- Un autre type de biais vient du fait que certaines universités ont déclaré un déficit dans le Fonds de fonctionnement en 2012-2013. Pour corriger ce biais, il est proposé, pour chaque établissement en déficit, de réduire proportionnellement les coûts observés dans toutes ses disciplines d'un pourcentage égal au ratio du déficit sur les dépenses totales observées.
- L'emploi d'une grille dérivée serait éliminé.
- Le financement des résidents en médecine serait calculé séparément.

Recommandation 6 : Une classification par activités

La technique de classification fondée sur les codes CLARDER serait conservée mais modifiée pour intégrer les conclusions du comité-conseil sur les assignations CLARDER présentées dans le rapport déposé au Ministère en janvier 2013. Les travaux à cet égard s'effectueraient en parallèle à ceux du comité sur la grille de pondération; ils devraient être complétés au cours de l'année 2014-2015.

Recommandation 7 : Les ajustements exigés par le recours à la grille

Les établissements suivants ne seraient pas intégrés au calcul : les six établissements sis en région, l'INRS (et l'UQAR-ISMER), la TELUQ et l'ENAP. Il faudrait introduire un ajustement permettant de verser à chacun d'eux une subvention destinée à tenir compte de sa situation particulière en matière d'enseignement.

Recommandation 8 : Le maintien de la subvention pour le soutien à l'enseignement et à la recherche

Le régime actuel alloue les fonds liés au soutien à l'enseignement en vertu d'une équation qui comprend deux composantes : un montant fixe de 2,5 M\$ par établissement et un montant variable de 1 706 \$ fois le nombre d'étudiants en EETP.

Les deux subventions seraient maintenues et bonifiées de la façon suivante :

- Le montant fixe consenti dans la subvention pour le soutien serait nettement bonifié pour reconnaître les coûts incompressibles encourus dans les établissements de petite taille. La subvention fixe passerait de 2,5 M\$ à 4 M\$ pour accorder un meilleur financement de base aux petits établissements. Le coût de cette mesure serait de 27,3 M\$ annuellement.
- Le poids des étudiants à temps partiel serait haussé dans la subvention consacrée au soutien à l'enseignement. Un nouvel étalon serait introduit pour mieux financer le soutien à l'égard des étudiants à temps partiel. Un ajustement partiel qui permettrait par exemple de bonifier de 20 % l'étalon des EETP pour le temps partiel induirait déjà un coût supplémentaire de 25,3 M\$ sur la base de l'effectif de 2012-2013.

Selon un tel scénario, le coût de l'augmentation du montant fixe et du nouvel étalon pour le temps partiel serait de 52,6 M\$.

Recommandation 9 : Le maintien de la subvention pour l'entretien des terrains et bâtiments

La formule actuelle pourrait être conservée, les avis entendus allant en ce sens. La taille de l'enveloppe serait par contre ajustée pour que son poids relatif dans le volet 1 soit identique à celui qui sera constaté lors de l'estimation des coûts observés.

Recommandation 10 : Une méthode « historique » aux quatre ans

La mécanique retenue pourrait se résumer comme suit : une fois compilés les coûts observés pour les trois fonctions (*enseignement, soutien à l'enseignement et à la recherche, ainsi qu'entretien des terrains et bâtiments*), la grille serait mise à jour et les subventions correspondantes pour les trois fonctions seraient fixées à l'année de base pour chacun des établissements. Les enveloppes annuelles seraient ensuite ajustées uniquement pour tenir compte des coûts de système, incluant les variations de clientèle reconnues.

La recommandation s'articule en quatre points :

- Il s'agirait d'annoncer rapidement l'enveloppe qui sera disponible en 2015-2016 pour le volet 1 de la subvention de fonctionnement. Celle-ci découlerait des recommandations du chantier retenues dans la politique, des décisions prises eu égard à l'ampleur des montants reconnus pour chacune des mesures qui y apparaîtraient, de même que du cadre financier du gouvernement.
- Il s'agirait ensuite de baser le financement à accorder en 2015-2016 sur la grille de pondération mise à jour, de même que sur les ajustements apportés pour le soutien à l'enseignement et à la recherche et pour l'entretien des terrains et bâtiments. Cette base de financement serait établie en 2015-2016 en appliquant l'effectif étudiant observé en 2013-2014.
- Les montants globaux, de même que leur répartition entre les établissements, seraient ensuite maintenus constants jusqu'en 2018-2019 inclusivement. Les seuls changements à ces enveloppes proviendraient, soit d'un ajustement pour intégrer un facteur d'inflation inévitable, soit du financement ou « dé-financement » des variations des EETP supérieures ou inférieures à 4 % (voir recommandation 11). Idéalement, les taux d'indexation pour les trois années suivantes seraient annoncés en même temps afin de permettre aux établissements une planification financière précise de moyen terme.
- L'enveloppe pour le volet 3 serait également annoncée au même moment. Mais il faudrait plutôt la fixer sur un horizon de quatre ans, en en déduisant une enveloppe moyenne annuelle car le rythme des déboursés ne serait probablement pas linéaire, en raison des conditions qui prévaudraient pour sa distribution : appels de propositions, primes à l'atteinte de résultats, etc.

Le processus d'allocation deviendrait nettement plus simple et plus prévisible. Les correctifs apportés à l'année de base garantiraient une plus grande équité par rapport au statu quo.

Recommandation 11 : Un corridor de - 4 % / + 4 % pour les variations de clientèles

Un corridor serait fixé à l'intérieur duquel les variations de clientèles ne seraient pas financées ou « dé-financées » durant quatre ans.

En 2015-2016, la répartition serait basée sur les clientèles déclarées dans GDEU pour l'année 2013-2014. L'objectif ici est d'utiliser la dernière année où les données sont définitives car il n'y aurait plus de recomptages.

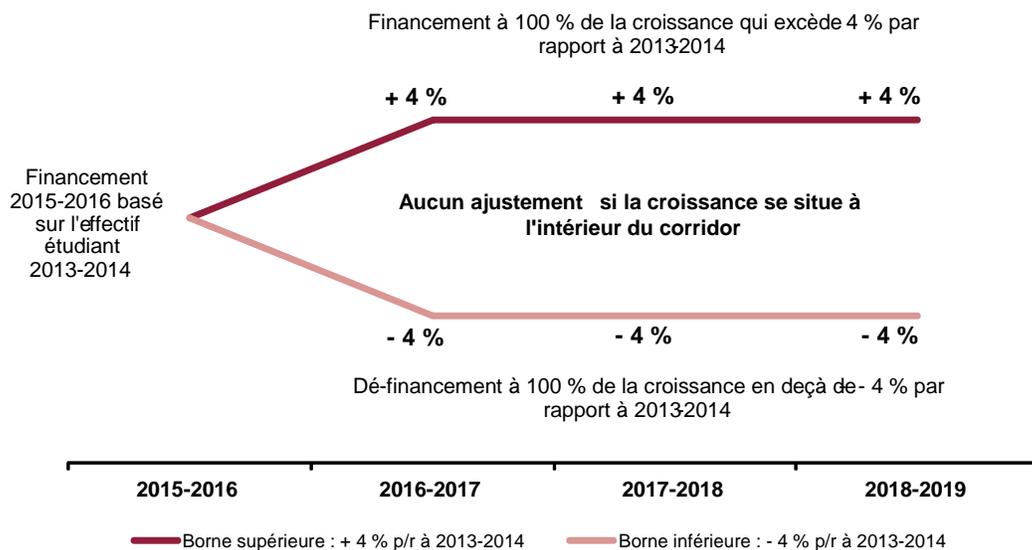
De 2016-2017 à 2018-2019, les variations de l'effectif étudiant pour l'année courante (année t) seraient mesurées en EETP, en comparant le résultat pour la dernière année disponible (année t-2) à celui de l'année de base, soit 2013-2014.

- Pour 2016-2017, la croissance de l'effectif serait celle observée en 2014-2015 par rapport à 2013-2014.
- Pour les deux années suivantes, la croissance serait rapportée sur l'année de départ, à savoir 2013-2014, puisque le taux de 4 % en vigueur est cumulatif.

Au cours de cette période, les variations annuelles de l'effectif québécois par université (en EETP) se situant à l'intérieur d'un corridor allant de - 4 % à + 4 % n'auraient aucun impact sur le financement. Au-delà de ce corridor, les variations (hausses ou baisses) seraient financées à 100 %. Les ajustements annuels seraient toujours établis par rapport à la subvention de base de 2015-2016. Par exemple, pour la subvention versée à un établissement en 2017-2018, si la croissance de son effectif de 2013-2014 à 2015-2016 avait été de 6 %, alors sa subvention serait augmentée de 2 % par rapport à 2015-2016 (6 % moins la borne de 4 % du corridor).

L'ajustement pour la croissance de l'effectif située à l'intérieur du corridor aurait lieu en 2019-2020. La base de calcul serait ajustée grâce à la révision de la subvention du volet 1 en fonction des coûts moyens observés en 2016-2017 et de l'effectif étudiant de 2017-2018. Cette révision se répercuterait sur les années suivantes. Ce qui signifie, par exemple, qu'une université ayant connu une hausse de ses EETP « pondérés » de 2 % au cours de la période profiterait par la suite d'une hausse de 2 % de son financement. La hausse serait récurrente durant les trois années subséquentes et ne serait ajustée qu'en fonction de l'inflation et des variations excédant les bornes du corridor.

Un corridor de - 4 % / + 4 % pour le financement des variations de l'effectif étudiant



Recommandation 12 : Une révision complète des subventions spécifiques

Toutes les subventions spécifiques seraient regroupées au sein d'un seul volet de financement, soit le volet 3. Y apparaîtraient celles conçues sur mesure pour appuyer les objectifs de la nouvelle politique. En revanche, la liste de la soixantaine de subventions spécifiques actuelles serait drastiquement raccourcie.

Les enveloppes spécifiques inscrites dans la politique actuelle serait revue afin d'éliminer celles qui deviendraient obsolètes ou redondantes par rapport aux nouvelles mesures proposées par le chantier.

Par ailleurs, 25 subventions spécifiques du régime actuel seraient intégrées dans le volet 1.

Recommandation 13 : Les compensations aux établissements

La nouvelle répartition du financement dans le volet 1 serait introduite en 2015-2016. Pour l'année de base, elle ne devrait pas avoir pour effet de réduire le financement d'un établissement. Si le cas se présentait à la suite du recours à la nouvelle grille, les perdants auraient droit à un gel de leurs revenus jusqu'à ce que ceux découlant de la grille rejoignent ces derniers.

Une hypothèse raisonnable consiste à mesurer l'écart comme la différence entre :

- Les revenus obtenus en vertu du volet 1, excluant le montant provenant du réinvestissement, sur la base des effectifs observés en 2013-2014;
- et
- les revenus que l'établissement aurait obtenus sous le statu quo, incluant la portion qu'il aurait reçue des enveloppes spécifiques qui auront été transférées au volet 1, sur la même base d'effectifs, c'est-à-dire celle de 2013-2014.

Si le solde était positif, les établissements le conserveraient. S'il était négatif, les revenus sous le statu quo seraient versés. La compensation serait accordée temporairement pendant la période de quatre ans. La compensation serait réévaluée au moment de la révision de la grille en 2019-2020.

Recommandation 14 : Les mesures prioritaires de la politique

Le chantier recommande de mettre en œuvre les mesures prioritaires suivantes qui seraient financées par le volet 3 :

- Améliorer le soutien aux étudiants vulnérables :
 - Les étudiants en situation de handicap;
 - Les membres des Premières Nations et Inuits;
 - Les autres catégories d'étudiants vulnérables;
 - Les étudiants à temps partiel;
- Améliorer la qualité de la formation :
 - Subvention générale de soutien à la qualité;
 - Le Fonds de soutien à l'innovation;
 - Un cheminement inédit pour l'approbation des nouveaux programmes;
- Des primes à l'atteinte de résultats :
 - Primes à la diplomation;
 - Primes institutionnelles;
- Soutien à la recherche;
- Les missions pour le développement régional.

3. Les droits de scolarité des étudiants non québécois

Recommandation 15 : Sur les fondements de la politique de tarification des étudiants non québécois

La politique de tarification des étudiants non québécois s'appuierait sur les postulats ou principes suivants :

- La présence d'étudiants originaires de l'extérieur du Québec est non seulement souhaitable mais nécessaire pour soutenir l'internationalisation des programmes d'études à tous les cycles.
- La formation des étudiants québécois génère des retombées économiques à la fois publiques et privées. Elle justifie donc le financement mixte actuel, à la fois public et privé des dépenses encourues et, par conséquent, l'imposition de droits de scolarité inférieurs au coût de formation. Ce n'est pas le cas pour les étudiants étrangers : les retombées économiques qu'ils produisent sont uniquement d'ordre privé à partir du moment où ils quittent le Québec.
- Les universités québécoises doivent tenir compte de la concurrence internationale, laquelle évolue au sein de deux types de marché qui semblent assez hermétiques l'un par rapport à l'autre. D'une part, le marché anglophone a tendance à suivre l'exemple américain et à laisser aux universités la latitude d'exiger de leurs étudiants étrangers des droits liés au coût réel des études; pourtant, ce marché est en forte croissance et semble exercer une grande attraction auprès des étudiants allophones. D'autre part, le marché francophone concerne un bassin potentiel sans commune mesure avec le bassin anglophone, bien qu'il favorise l'imposition de droits très faibles, voire la gratuité comme en France.
- Toutefois, comme c'est le cas hors Québec, les doctorants doivent payer des droits de scolarité nettement inférieurs au coût de leur formation en raison de leur contribution à la recherche dans l'ensemble du réseau.
- Les universités québécoises sont continuellement à la recherche de marges de manœuvre supplémentaires, somme toute peu nombreuses. La tarification des étudiants non québécois en est la principale.
- Une discipline ou un cycle qui profite d'une subvention gouvernementale ne peut donner lieu à un déplafonnement des droits de scolarité; à l'inverse, un établissement peut fixer librement ses droits dans une discipline ou un cycle qui ne fait pas l'objet d'une subvention.
- Enfin, les principes retenus pour la nouvelle politique de financement, notamment la transparence, l'équité et la simplicité, doivent ici être pris en compte.

Recommandation 16 : Sur le niveau des droits de scolarité des étudiants non québécois

La nouvelle politique de fixation des droits de scolarité des étudiants non québécois commencerait à s'appliquer dès 2015-2016.

- Premièrement, les droits de scolarité seraient modulés en fonction de la famille disciplinaire et du cycle d'études et ce, pour tous les non québécois, soumis ou exemptés.
- Deuxièmement, les droits exigés des étudiants étrangers seraient déplafonnés aux 1^{er} et 2^e cycles. Pour les autres étudiants non québécois, exemptés ou non, les subventions aux établissements et les droits forfaitaires de ces étudiants seraient exprimés en pourcentage de la subvention versée pour les étudiants québécois
- Troisièmement, le gouvernement ne récupérerait plus les forfaitaires. Il verserait par ailleurs la portion des trois subventions (pour les fonctions *enseignement*, *soutien à l'enseignement* et *à la recherche et entretien des terrains et bâtiments*) qui permettrait aux établissements d'être concurrentiels par rapport à leurs homologues des autres provinces.
- Quatrièmement, le coût des immobilisations requises pour accueillir ces étudiants est significatif, mais il ne serait pas intégré aux calculs afin que la somme réclamée des étudiants demeure comparable aux tarifs imposés dans le reste du Canada.
- Cinquièmement, le niveau des droits exigés des étudiants non québécois exemptés seraient haussés. Les exemptions seraient allouées en fonction des situations suivantes :
 - Le statu quo prévaudrait pour les CNRQ;
 - Pour avoir droit à une exemption, les étudiants étrangers de 1^{er} et de 2^e cycle devraient s'inscrire à un programme de grade francophone. Le critère de la langue ne serait pas appliqué aux étudiants de doctorat;
 - Concernant les étrangers, le ratio des exemptions sur le nombre total d'étrangers observé en 2013-2014 serait maintenu. Des exemptions seraient maintenues pour certaines catégories de personnes comme le personnel d'une mission diplomatique, d'une mission permanente ou d'un poste consulaire ou encore les étudiants sous entente internationale. Les autres exemptions seraient distribuées via un quota institutionnel.

Nouvelle politique de fixation des droits de scolarité des étudiants non québécois

	Subvention pour l'enseignement, le soutien à l'enseignement et l'entretien des terrains et bâtiments	Droits obligatoires fixés par le gouvernement pour chaque discipline et cycle d'études ¹		Droits additionnels fixés par les universités
Étudiants CNRQ				
<u>Étudiants soumis</u>				
1 ^{er} cycle	50 % versée à l'établissement	Droits de base	+ 50 % de la subvention chargée à l'étudiant	Jusqu'à 10 % des droits obligatoires
2 ^e cycle	50 % versée à l'établissement	Droits de base	+ 50 % de la subvention chargée à l'étudiant	Jusqu'à 10 % des droits obligatoires
3 ^e cycle	75 % versée à l'établissement	Droits de base	+ 25 % de la subvention chargée à l'étudiant	Jusqu'à 10 % des droits obligatoires
<u>Étudiants exemptés</u>				
1 ^{er} cycle	75 % versée à l'établissement	Droits de base	+ 25 % de la subvention chargée à l'étudiant	
2 ^e cycle	75 % versée à l'établissement	Droits de base	+ 25 % de la subvention chargée à l'étudiant	
3 ^e cycle	87,5 % versée à l'établissement	Droits de base	+ 12,5 % de la subvention chargée à l'étudiant	
Étudiants étrangers				
<u>Étudiants soumis</u>				
1 ^{er} cycle	Aucune subvention	Droits de base	+ 100 % de la subvention chargée à l'étudiant	Aucun plafond
2 ^e cycle	Aucune subvention	Droits de base	+ 100 % de la subvention chargée à l'étudiant	Aucun plafond
3 ^e cycle	50 % versée à l'établissement	Droits de base	+ 50 % de la subvention chargée à l'étudiant	Jusqu'à 10 % des droits obligatoires
<u>Étudiants exemptés</u>				
1 ^{er} cycle	75 % versée à l'établissement	Droits de base	+ 25 % de la subvention chargée à l'étudiant	
2 ^e cycle	75 % versée à l'établissement	Droits de base	+ 25 % de la subvention chargée à l'étudiant	
3 ^e cycle	87,5 % versée à l'établissement	Droits de base	+ 12,5 % de la subvention chargée à l'étudiant	

1. Minimum : droits de scolarité exigés selon la politique actuelle.

□ Les impacts financiers pour le gouvernement

En supposant que la nouvelle politique s'applique intégralement dès 2015-2016 à l'ensemble des étudiants non québécois, calculés sur la base de l'effectif observé en 2013-2014, le gouvernement économiserait annuellement 95,0 M\$, soit 24,9 % de l'enveloppe versée selon le régime actuel.

Mais la hausse devrait être introduite graduellement afin d'en atténuer l'impact sur les droits de scolarité payés par les étudiants non québécois. Ainsi, il est proposé que la hausse prévue soit mise en œuvre pour tous les étudiants non québécois, anciens et nouveaux, exemptés ou non, sur une période de cinq ans, soit :

- 20 % de la hausse totale prévue en 2015-2016;
- 40 % en 2016-2017;
- 60 % en 2017-2018;
- 80 % en 2018-2019;
- pour atteindre un plein effet en 2019-2020.

Selon un tel scénario, les économies pour le gouvernement seraient de 19,0 M\$ en 2015-2016 et elles augmenteraient graduellement pour atteindre 95,0 M\$ en 2019-2020, soit à la fin de la période de transition.

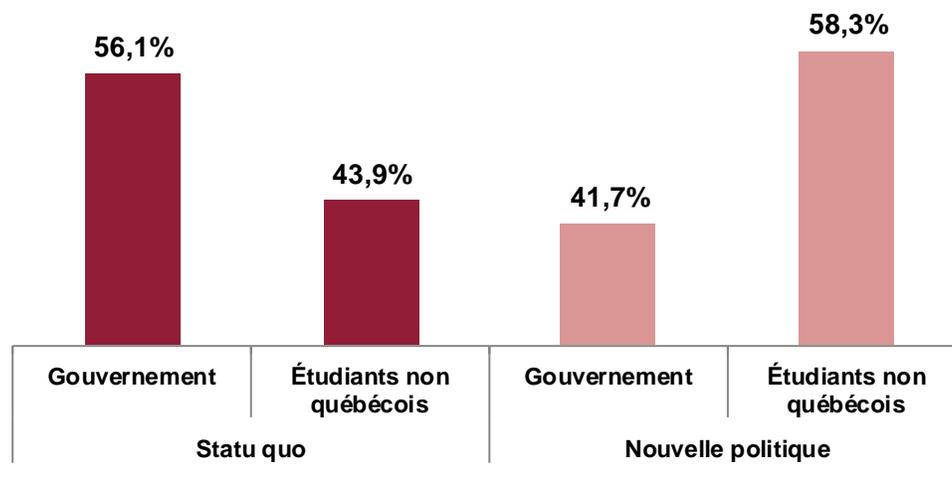
Impact de la nouvelle politique de tarification sur le coût supporté par l'État québécois pour la formation des étudiants non québécois

	Impact à terme	Période transitoire				
		2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
Impact sur les subventions par rapport au régime actuel¹						
En millions de dollars	-95,0	-19,0	-38,0	-57,0	-76,0	-95,0
En pourcentage	-24,9%	-5,0%	-10,0%	-14,9%	-19,9%	-24,9%

1. Basé sur la prévision du Ministère de l'effectif étudiant en 2013-2014 et des règles budgétaires pour la même année, en incluant le plein impact de la politique actuelle de déréglementation pour les six disciplines du 1^{er} cycle pour les étudiants étrangers.

Par conséquent, la part des coûts supportée par l'État québécois diminuerait d'environ 25 % d'ici 2019-2020, passant de 56,1 % actuellement à 41,7 % en 2019-2020.

Répartition du coût de la formation entre le gouvernement et les étudiants non québécois¹



1. Les impacts sont calculés sur la base des droits de scolarité et des règles budgétaires de 2013-2014.

□ Les impacts sur les revenus des universités

Les établissements profiteraient de l'élimination de la récupération des montants forfaitaires puisqu'ils pourraient conserver la totalité des revenus de droits de scolarité : ils recevraient des revenus supplémentaires de 5,8 M\$ en 2019-2020 par rapport au régime actuel, en sus des revenus additionnels provenant du déplafonnement des droits pour les étudiants étrangers non exemptés aux 1^{er} et 2^e cycles.

Cette hausse de revenus profiterait aux établissements dont l'effectif non québécois est concentré dans les disciplines légères qui ne sont pas déjà déréglementées. En effet, les hausses les plus importantes seraient observées dans les disciplines suivantes :

- Sciences humaines et sociales (+12,9 M\$ ou +10,8 %);
- Lettres (+4,2 M\$ ou +10,5 %).

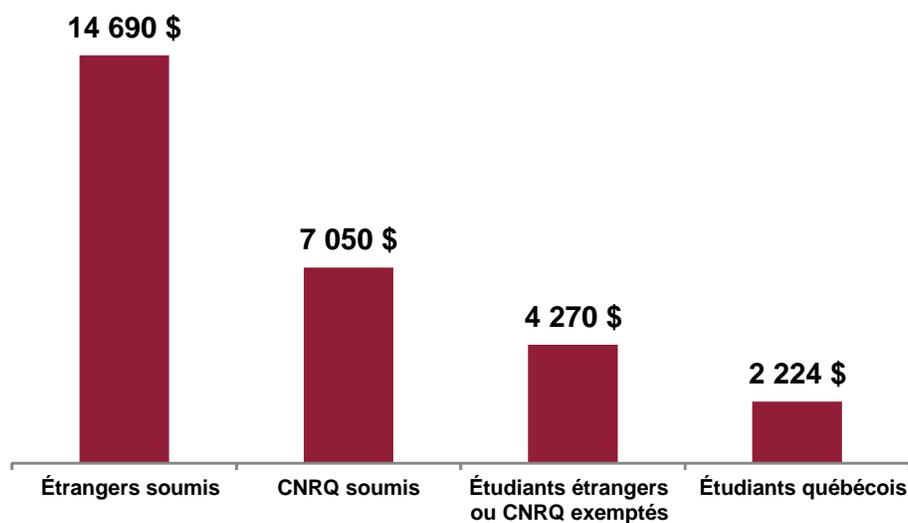
□ Les impacts sur les droits de scolarité

La hausse des droits de scolarité des étudiants non québécois serait graduelle. D'ici 2019-2020, les droits de scolarité augmenteraient d'environ 100 M\$, soit une hausse de 33,9 % par rapport au régime actuel sous l'hypothèse du maintien des inscriptions telles qu'observées en 2013-2014.

Pour les étudiants inscrits au 1^{er} cycle, à terme, les droits de scolarité minimums obligatoires seraient :

- d'environ 14 690 \$, en moyenne, pour un étudiant étranger soumis;
- deux fois moins élevés, soit environ 7 050 \$ en moyenne, pour un CNRQ soumis;
- 40 % moins élevés pour les étudiants exemptés (4 250 \$ en moyenne) que pour les CNRQ soumis;
- les droits des CNRQ soumis correspondraient à un peu plus du triple des droits des étudiants québécois.

Comparaison des droits de scolarité moyens pour les étudiants non québécois au 1^{er} cycle dans la nouvelle politique¹ — Régime à terme



1. Les impacts sont présentés sur la base de l'effectif étudiant prévu pour 2013-2014, des droits de scolarité et des règles budgétaires de 2013-2014.

Recommandation 17 : Sur les droits additionnels que les universités pourraient exiger

La logique sur laquelle s'appuierait la politique concernant les droits additionnels que pourraient demander les établissements est la suivante :

- Dans le cas des disciplines où le gouvernement ne verse plus de subvention, soit les disciplines des 1^{er} et 2^e cycles pour les étudiants étrangers, les droits seraient réglementés pour fixer le niveau minimum, mais ils seraient déplafonnés pour toutes les disciplines. Comme le gouvernement n'interviendrait plus sur le plan du financement, l'objectif serait de laisser le plus d'autonomie possible aux établissements pour qu'ils puissent établir le tarif qu'ils jugent approprié.
- Dans les cas où le gouvernement verse une subvention, l'objectif consisterait à limiter l'ampleur des hausses, par exemple pour les CNRQ et les étudiants étrangers inscrits au doctorat. Dans ces situations, les droits seraient réglementés et plafonnés. Les établissements devraient exiger les droits obligatoires fixés par le gouvernement; ils pourraient également demander un droit additionnel correspondant, au maximum, à 10 % des droits obligatoires.
- Pour tous les étudiants exemptés, les établissements n'auraient pas le droit d'exiger un droit additionnel au droit plafonné obligatoire.

Recommandation 18 : La modulation des droits de scolarité pour toutes les disciplines et tous les cycles d'études

Tous les droits de scolarité, sans exception, seraient établis en fonction du coût par discipline et par cycle d'études tel qu'il serait établi en vertu du volet 1 de la subvention liée aux étudiants québécois. Les arguments pour soutenir cette orientation sont les suivants :

- Les droits sont modulés partout ailleurs au Canada;
- La modulation serait plus équitable;
- La modulation allégerait la gestion de la politique;
- Elle procurerait des revenus additionnels aux établissements.

Recommandation 19 : La politique d'octroi des exemptions

En ce qui concerne la hauteur des droits pour les étudiants exemptés, le tarif pour les CNRQ serait fixé par le gouvernement de manière à se rapprocher des droits actuels payés par les Canadiens qui étudient hors Québec, mais sans les égaier afin que la hausse ne décourage pas la venue de nouveaux étudiants. La même logique s'appliquerait aux étrangers exemptés, le barème provenant là aussi des autres provinces. Les droits majorés dans les deux cas seraient exprimés en pourcentage de la subvention gouvernementale, mais à un niveau nettement inférieur à celui des étudiants assujettis au plein tarif. Cette règle permettrait de dégager environ la moitié des économies attendues de la nouvelle politique.

□ Les exemptions aux étudiants CNRQ

Les critères actuels d'admissibilité aux exemptions seraient maintenus pour les CNRQ. Le nombre d'exemptions découlerait encore de la demande.

□ Les exemptions aux étudiants étrangers

Pour avoir droit à une exemption, une condition nécessaire ciblerait tous les étudiants étrangers de 1^{er} et de 2^e cycle, à savoir s'inscrire dans un programme de grade francophone. Comme le nombre d'exemptions disponibles serait nécessairement inférieur à la demande, elles seraient distribuées de manière à appuyer la politique québécoise en matière de langue et de culture.

Le critère de la langue ne serait pas appliqué aux étudiants de doctorat puisque le gouvernement doit soutenir la recherche au sein de tous ses établissements.

Quant au nombre d'exemptions rendues disponibles pour les étudiants étrangers de l'ensemble du réseau, il serait établi comme suit :

- Recevraient une exemption toutes les personnes qui respecteraient les critères d'admissibilité actuels suivants :
 - Sans égard à la langue d'enseignement dans leur programme d'études, le personnel d'une mission diplomatique, d'une mission permanente, d'un poste consulaire, d'un bureau gouvernemental étranger, d'une organisation internationale gouvernementale ou d'une organisation internationale non gouvernementale;
 - Toute personne qui, au sens de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, est un réfugié, une personne protégée ou une personne à protéger;
 - Toute personne qui, au sens de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, est autorisée à déposer au Canada une demande de résidence permanente et est titulaire d'un certificat de sélection du Québec délivré en vertu de la Loi sur l'immigration au Québec.

- L'entente France-Québec serait renégociée de manière à ce que :
 - les exemptions soient réservées aux ressortissants français qui sont inscrits ou qui s'inscriront soit dans un programme de doctorat, soit dans un programme de grade francophone au 1^{er} ou au 2^e cycle;
 - l'exemption soit de même valeur que celle octroyée aux autres étrangers et aux CNRQ exemptés.
- Les autres ententes internationales bilatérales permettant d'octroyer un quota de bourses d'exemption aux ressortissants des pays signataires seraient également renégociées aux mêmes conditions que celles de l'entente France-Québec ci-dessus.
- Pour toutes les autres catégories d'étudiants étrangers, un nombre global de bourses serait fixé par le gouvernement de manière à maintenir dans le temps le poids des exemptions accordées, toutes catégories confondues, dans le total des étudiants étrangers observé pour l'année 2013-2014. De ce nombre seraient retranchées les exemptions mentionnées ci-dessus. Le nombre résiduel serait réparti entre les établissements de manière à respecter les critères suivants :
 - Chaque établissement devrait pouvoir compter sur le même nombre de bourses de doctorat qu'en 2013-2014.
 - Aux 1^{er} et 2^e cycles, le nombre de bourses d'exemption serait proportionnel au nombre d'étudiants inscrits dans les programmes francophones de chacun des établissements. Cette règle encouragerait la présence d'étudiants étrangers dans tous les programmes francophones, peu importe l'université d'accueil.
 - Pour simplifier la mécanique de répartition des fonds, il serait plausible d'envisager de les allouer en retenant la valeur totale et non le nombre proprement dit des bourses revenant à chacun des établissements, ce dernier étant ensuite libre de les distribuer selon ses propres priorités.

Recommandation 20 : Un crédit d'impôt pour les étudiants non québécois qui choisiraient de demeurer au Québec à la fin de leurs études

Afin d'encourager les étudiants des autres provinces et de l'étranger à décrocher un emploi au Québec à la fin de leurs études, le gouvernement pourrait leur offrir un crédit d'impôt temporaire visant à rembourser une partie des droits excédant ceux des étudiants exemptés. La politique d'immigration se verrait ainsi renforcée, sachant que les détenteurs d'un diplôme québécois s'intègrent plus rapidement qu'un immigrant détenteur d'un diplôme étranger.

4. Les frais institutionnels obligatoires

Recommandation 21 : Sur les fondements de la politique d'encadrement des frais institutionnels obligatoires

Un des objectifs retenus au Sommet sur l'enseignement supérieur a été celui de préserver l'accessibilité financière de la population québécoise aux études universitaires. Cet objectif devrait donc se concrétiser explicitement dans la nouvelle politique à l'égard de l'encadrement des FIO.

De plus, la nouvelle politique devrait s'appuyer sur les principes de cohérence, d'équité, de simplicité, de transparence et d'autonomie :

- Pour assurer la cohérence, si l'objectif est de préserver l'accessibilité financière, la politique devrait viser à ce que les FIO ne soient pas une façon détournée d'augmenter la contribution financière des étudiants. Il est donc nécessaire de lier étroitement la croissance des FIO à celle des droits de scolarité de base.
- Pour une question d'équité entre les étudiants et entre les établissements, la politique devrait viser à réduire les écarts dans les FIO moyens entre les établissements.
- Par souci de simplicité, la nouvelle règle d'encadrement devrait viser à réduire au minimum les calculs nécessaires, à se fonder sur des paramètres connus, disponibles et dont la fiabilité est reconnue par tous les établissements.
- Pour favoriser la transparence, un objectif consiste à clarifier le contenu de l'assiette et à harmoniser les définitions relatives aux FIO.
- Pour respecter l'autonomie des parties en présence, la politique devrait maintenir la possibilité de conclure des ententes.

Recommandation 22 : L'indexation différenciée par paliers pour encadrer la croissance des FIO

L'approche préconisée consisterait à appliquer un taux d'indexation différencié en fonction du ratio des FIO sur le total des montants obligatoires exigés des étudiants (la somme des FIO et des droits de scolarité de base). Elle poursuivrait les mêmes objectifs que l'approche par paliers appliquée jusqu'en 2012-2013, tout en étant aussi simple que l'indexation.

Il s'agirait de créer trois catégories définies selon le poids des FIO dans l'établissement. Ces trois catégories comprendraient chacune un nombre fixe de six établissements. Le taux d'indexation des droits de scolarité deviendrait celui de la catégorie du milieu, tandis qu'une fraction (1/3) ou un multiple (de 3) de cet étalon serait respectivement imputé aux deux autres catégories.

Si cette approche s'était appliquée pour l'année 2014-2015, le classement des établissements et le taux d'indexation maximal permis dans chaque catégorie auraient été les suivants :

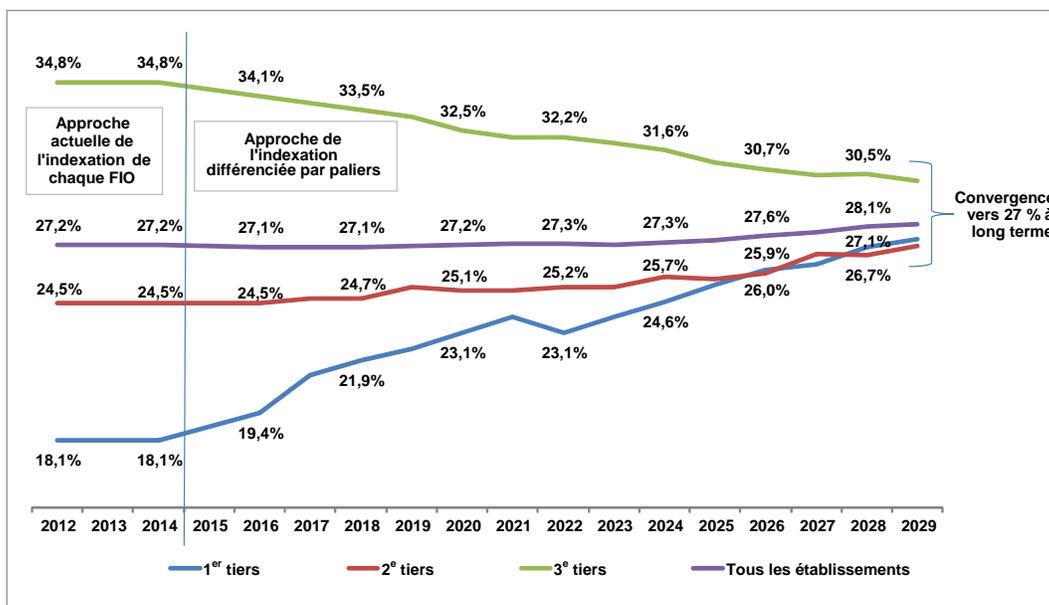
- 1^{er} tiers : les 6 universités dont le poids est le plus faible auraient pu augmenter les FIO à un taux égal à trois fois le taux d'indexation des droits de scolarité, soit 6,6 %;
- 2^e tiers : les 6 universités se situant dans le milieu auraient appliqué le taux d'indexation des droits de scolarité, soit 2,2 % sur la base de 2014-2015;
- 3^e tiers : les 6 universités dont le poids des FIO est le plus élevé auraient été limitées à un taux d'indexation correspondant au tiers de celui des droits de scolarité, soit 0,73 %.

En supposant que tous les établissements appliquent la hausse maximale permise, l'introduction de l'indexation différenciée par paliers dès 2015-2016 réduirait significativement les écarts entre les établissements. Alors que l'écart actuel entre le 1^{er} tiers et le 3^e tiers est de 92 %, il serait pratiquement éliminé en une quinzaine d'années. La moyenne se situerait à 27 % des droits totaux.

- Les établissements du 1^{er} tiers augmenteraient de 50 % le poids des FIO dans le total, pour rejoindre la moyenne du réseau d'ici 2030.
- Le poids des FIO demeurerait stable pour ceux du 2^e tiers.
- Et il diminuerait de 12 % pour les établissements du 3^e tiers, se situant tout juste au-dessus de la moyenne du réseau.

Le chantier recommande que l'approche soit réévaluée lors de la révision quinquennale de la politique de financement pour s'assurer notamment que les taux imposés aux trois paliers demeurent pertinents.

Évolution du poids des FIO de 2012-2013 à 2029-2030 si l'indexation différenciée par paliers s'appliquait à compter de 2015-2016¹



1. Projections effectuées à clientèles constantes (année 2012-2013) et en supposant que le taux d'indexation sera de 2,2 % de 2015-2016 à 2029-2030, soit le taux de 2014-2015. De plus, on suppose que les établissements appliqueraient la hausse maximale permise et que la croissance des FIO sous ententes serait similaire à la hausse maximale permise.

Recommandation 23 : Sur les modalités des ententes avec les associations étudiantes

L'esprit de la règle budgétaire introduite en 2008-2009 était d'inciter les administrations universitaires et les associations étudiantes à signer des ententes; en vertu de la règle budgétaire, ce n'est qu'à défaut d'une entente que des hausses maximales sont prévues.

Comme le Ministère encourage un tel recours, il devrait considérer différentes avenues qui permettraient d'en faciliter la conclusion. Jusqu'à maintenant, peu d'établissements ont conclu des ententes avec les associations étudiantes.

□ Le contenu des ententes

La règle budgétaire ne précise pas les modalités de conclusion d'une entente entre universités et associations étudiantes. Les ententes doivent contenir minimalement un certain nombre d'éléments, mais laisser la latitude requise pour s'adapter aux besoins et aux réalités spécifiques de chacun des milieux et des projets, et ce, dans la mesure où les parties en conviennent.

Il serait difficile de justifier un assouplissement des règles en élargissant la définition d'un document admissible pour inclure, par exemple, le résultat de référendums, l'extrait de procès-verbaux de conseils ou comités réunissant administrations et étudiants, ou lettres signées uniquement par l'association. Les ententes doivent conserver leur caractère officiel actuel.

□ La flexibilité des ententes

La règle d'encadrement protège chaque étudiant de hausses importantes des FIO; tous les frais obligatoires sont donc inclus dans le périmètre, peu importe qu'ils s'appliquent à tous ou à un groupe spécifique d'étudiants. Les administrations ont toujours la possibilité de conclure des ententes avec les associations étudiantes pour hausser de manière plus importante les frais applicables à des groupes précis d'étudiants. Dans la mesure où il y a entente, le Ministère n'a justement pas à intervenir pour en restreindre la portée.

□ La durée des ententes

Actuellement, il n'y a pas d'obligation quant à la durée des ententes. Cette modalité est laissée aux parties prenantes. Or, il arrive qu'une entente porte sur plusieurs années et qu'elle engage ainsi les étudiants des cohortes futures, ainsi que leurs représentants, lesquels n'auront alors que peu de recours pour forcer la réouverture de l'entente. En conséquence, il apparaît justifié d'imposer une limite à sa durée, par exemple de trois ans au maximum comme l'ont suggéré certains partenaires.

Recommandation 24 : Un guide pour préciser la définition des FIO

La définition de la notion de FIO a entraîné plusieurs questionnements depuis 2008 et il serait souhaitable de s'assurer que tous les partenaires en aient une compréhension commune. C'est pourquoi le chantier recommande que le Ministère publie un guide exhaustif pour définir ce que sont les FIO. Un tel guide permettrait d'en uniformiser l'application.

Par ailleurs, la suggestion d'imposer un vocabulaire commun des FIO dans tous les établissements n'est pas retenue. Bien que la diversité actuelle des appellations ne facilite pas la comparaison des frais applicables entre les établissements, il est souhaitable de miser sur une convergence volontaire et graduelle du vocabulaire employé. Le nouveau guide serait un outil important sur lequel s'appuyer.

Recommandation 25 : Sur les frais assujettis à la règle d'encadrement

□ Les frais d'admission

Certains intervenants ont déploré le fait que l'inclusion des frais d'admission dans le périmètre des FIO vient gonfler les FIO moyens utilisés pour établir les limites annuelles maximales permises, alors que ces frais sont ultimement payés par des candidats qui n'auront pas le statut d'étudiant dans l'établissement.

Le chantier est d'avis que le niveau de frais est lié à la liberté de choix de l'individu qui souhaite entreprendre des études universitaires. Un niveau de frais élevé serait inéquitable car les étudiants qui ont des moyens financiers limités se verraient obligés de restreindre le nombre de leurs demandes. Il est important que les règles soient neutres à cet égard.

Dans ce contexte, il est recommandé de maintenir les frais d'admission dans le périmètre des FIO et d'ajuster la définition générale en conséquence. Celle-ci pourrait se lire comme suit :

- Les FIO sont les frais afférents de nature obligatoire, imposés et facturés directement à l'étudiant **ou à un candidat** par l'université ou une de ses composantes, sans qu'il y ait possibilité de s'y soustraire.

□ Les frais de rédaction de mémoire ou de thèse

Selon certains interlocuteurs, les frais de rédaction de mémoire ou de thèse sont des droits de scolarité et devraient être considérés à ce titre. Pour d'autres, ces frais constituent des pénalités appliquées aux étudiants qui excèdent une limite de temps raisonnable pour compléter leur programme.

D'abord, le chantier affirme que les frais de rédaction ne sont pas des droits de scolarité puisque ces derniers ne peuvent être que ceux déterminés par le gouvernement. De plus, le chantier considère que les frais exigés après le paiement des droits de scolarité ne peuvent pas être traités comme des pénalités.

Cependant, ces étudiants doivent avoir accès aux ressources de l'université et il est plausible qu'un doctorant qui décroche son diplôme en neuf ans requière davantage de ressources que celui l'obtenant en trois ou quatre ans, par exemple en termes d'encadrement de la thèse, d'espace de bureau, d'utilisation des services de bibliothèque et de TIC. Pour cette raison, le chantier accepte que des frais supplémentaires leur soient exigés.

Toutefois, l'exclusion de ces frais du périmètre des FIO donnerait vraisemblablement lieu à des hausses importantes qui risqueraient de décourager certains étudiants de compléter leurs études. Les frais actuels sont déjà trop élevés pour être soustraits du périmètre.

Enfin, la nouvelle règle d'encadrement proposée par le chantier laisserait aux établissements de la première catégorie la possibilité d'augmenter les frais de rédaction à un rythme trois fois supérieur à celui des droits de scolarité.

Pour toutes ces raisons, il serait difficile d'avoir une règle générale s'appliquant aux étudiants en rédaction, pas plus qu'il ne serait possible d'intégrer les frais de rédaction dans la politique relative aux droits de scolarité. Afin de s'assurer que les frais de rédaction augmentent à un rythme raisonnable, et en lien avec la politique globale pour les droits de scolarité, il serait préférable de maintenir le modèle actuel.

□ **Les droits d'auteur**

Les frais de droits d'auteurs constituent une redevance à COPIBEC (Société québécoise de gestion collective des droits de reproduction). Ces frais sont encadrés par la règle budgétaire relative aux FIO. Afin d'en limiter le fardeau pour les établissements, le Ministère rembourse aux universités la moitié de la hausse convenue avec COPIBEC. Il s'agit de 570 k\$ en 2013-2014, soit d'environ 30 000 \$ par établissement.

Certaines critiques entendues concernent le fait que des établissements feraient payer les frais de droits d'auteur en les incorporant au prix des livres et des recueils de textes. Comme les étudiants ne sont pas obligés d'en acheter, les frais de COPIBEC ne collent plus à la définition de FIO. Une telle pratique respecte l'esprit de la règle et sera donc maintenue. Par contre, les établissements qui n'ont pas recours à une telle stratégie dénoncent le fait que les hausses annuelles sont décrétées unilatéralement par COPIBEC et viennent limiter d'autant celles permises pour les FIO.

Dans ce cas particulier, les constats suivants sont importants :

- L'université agit à titre d'intermédiaire.
- Les droits d'auteur sont établis par COPIBEC et les universités doivent soit les assumer, soit réduire d'autant la hausse pouvant être appliquée aux autres FIO.
- La moitié de la hausse des frais de droits d'auteur qui n'est pas remboursée par le gouvernement devrait continuer d'être assumée par l'ensemble des étudiants. Mais il est important que la contribution étudiante coïncide parfaitement avec la hausse en question.
- Il est vrai que la hausse réclamée par COPIBEC peut dépasser la limite prescrite par la règle budgétaire. Pour des raisons d'équité envers les étudiants de l'ensemble du réseau, il est justifié de s'assurer que la redevance à COPIBEC soit traitée de la même manière dans tous les établissements.

La seule solution qui tiendrait compte des points précédents consiste à maintenir le statu quo, c'est-à-dire à traiter les droits d'auteur comme des FIO, mais en soustrayant la valeur de la hausse annuelle du calcul des FIO.

□ **Les frais pour les primes d'assurance**

Certains frais pour les primes d'assurance sont inclus dans le périmètre des FIO puisqu'ils s'appliquent à tous les étudiants (sauf, par exemple, pour les primes payées par les étudiants étrangers). Comme pour les droits d'auteurs, les primes d'assurance sont établies unilatéralement par les compagnies d'assurance. Elles sont fixées en fonction de la couverture et des risques liés à la population étudiante cible. Ces caractéristiques varient d'une université à l'autre. Les universités agissent ici aussi uniquement en tant qu'intermédiaires.

Pour les mêmes raisons que celles invoquées pour les droits d'auteur, il est recommandé de traiter les frais pour les primes d'assurance comme des FIO, lorsqu'ils sont obligatoires, mais de soustraire la valeur de la hausse annuelle du calcul des FIO.

□ **Les dépenses d'investissements**

La formule actuelle empêche que des investissements nécessaires pour assurer la qualité d'une formation, par exemple pour l'acquisition d'équipements technologiques, puissent être financés par le biais des FIO, même avec l'accord des étudiants.

L'argument qui prévaut ici porte sur le fait que les dépenses d'investissement s'étalent sur une longue période, c'est-à-dire bien au-delà de la durée des cohortes ayant été partie à l'entente. De plus, le partage des frais à travers le temps n'est pas facile à fixer pour demeurer équitable.

Pourtant, puisque l'acquisition profiterait à des étudiants consentants, il apparaît souhaitable d'assouplir les règles sous certaines conditions très précises, par exemple :

- S'il est question d'un projet éducatif particulier d'un programme ou d'une faculté;
- S'il est question de bonifier les équipements spécialisés normalement fournis par l'université;
- Si le projet a fait l'objet d'un référendum auprès des étudiants concernés, suivi d'une entente avec les associations concernées, au sens de la règle d'encadrement.

Il faut souligner ici que la nouvelle règle de fixation des FIO annuels serait telle que la facture assumée par les étudiants dans le cadre de l'entente serait intégrée au calcul.

□ **L'admissibilité au Programme d'aide financière aux études**

Les consultations du chantier portent à croire que la couverture actuelle des FIO dans l'aide financière aux études est très étendue. Cependant, les étudiants ont indiqué lors des consultations ne pas toujours savoir quels frais étaient ou non couverts par l'aide financière aux études. Aussi, pour des raisons de transparence, il serait approprié que le Ministère procède à la revue des frais qui ne sont actuellement pas couverts et, qu'au minimum, il publie la liste officielle des frais reconnus à titre de dépenses admises à l'aide financière aux études.

ANNEXE I : Historique de l'évolution du système de financement des universités au Québec

Cette annexe fait un bref retour sur les grandes étapes qui ont marqué l'histoire du financement des universités québécoises. Bien que sommaire, la présentation qui suit suffira pour asseoir plusieurs des éléments contenus dans le diagnostic dressé en ouverture du document.

L'évolution du système de financement des universités au Québec peut être découpée en trois grandes périodes, à savoir l'approche « budgétaire » appliquée jusqu'en 1969-1970, celle dite « historique » intervenue au cours des trois décennies suivantes et l'approche « normée », apparue en 2000-2001 et encore en vigueur aujourd'hui.

1. L'approche « budgétaire » appliquée jusqu'en 1969-1970

Jusqu'à la fin des années 60, le Québec ne comptait que six universités : trois universités francophones, soit l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université de Sherbrooke, et trois anglophones, soit l'Université McGill, l'Université Bishop's et l'Université Sir George Williams. À ces établissements étaient affiliées différentes écoles, dont HEC Montréal rattachée à l'Université de Montréal. Les établissements fonctionnaient de façon plus ou moins autonome et dépendaient de façon variable de sources privées de financement.

À cette époque, il n'existait pas de formule de financement proprement dite. Chaque université soumettait au gouvernement un budget prévisionnel annuel faisant état de ses revenus et de ses dépenses. Celui-ci analysait son budget poste par poste puis lui versait une subvention permettant d'équilibrer les revenus et les dépenses car il se devait d'éponger le déficit annuel encouru. En l'absence de normes communes d'allocation, la décision gouvernementale se révélait plutôt arbitraire. Le modèle s'est tout de même perpétué sans trop de heurts à cause du nombre peu élevé d'établissements. Par ailleurs, la hausse continue des subventions s'est mise à exercer une pression croissante sur le Trésor public.

Au milieu des années 60, la commission Parent a imposé un virage en préconisant notamment la démocratisation de l'enseignement supérieur, la création concomitante du réseau de l'Université du Québec et une rationalisation du modèle de financement. Elle écrit :

« [...] l'importance de cette contribution du gouvernement réclame que l'on instaure une politique cohérente et ordonnée du développement universitaire pour toute la province, touchant, en particulier, les traitements, les investissements et la recherche. Ce n'est pas aller contre la liberté universitaire que d'exiger qu'une planification rationnelle et une normalisation des dépenses soient établies; il y va au contraire de l'intérêt même de chaque université et de l'ensemble des universités de ne pas laisser au hasard ou à l'arbitraire des décisions aussi importantes. Les universités doivent avoir leur mot à dire dans ces décisions et dans l'établissement des normes qui s'imposent; cette politique de participation est la meilleure garantie contre les dangers de favoritisme, d'ingérence indue, ou d'incohérence. Les universités doivent travailler en complémentarité les unes avec les autres, et avec le gouvernement qui les finance à même les deniers publics; pour s'adapter rapidement et de façon fructueuse au rythme des besoins nouveaux de la société, elles doivent ajuster leur propre dynamisme à celui du milieu ambiant. Elles doivent être présentes à chacune des étapes où le gouvernement doit adopter des mesures les concernant; leur présence est indispensable quand il s'agit de faire comprendre aux représentants de la population les exigences propres à ce niveau

d'enseignement. L'évolution normale des grands organismes publics ou d'utilité publique va dans le sens d'une interdépendance dans la collaboration vers des objectifs communs; seule cette collaboration organique permettra à des institutions, qui autrefois pouvaient ne dépendre que d'elles-mêmes et de leurs propres ressources, de poursuivre leur développement en accord avec les besoins de la société, tout en sauvegardant la part d'autonomie indispensable à toute université¹⁶ ».

2. L'approche « historique » appliquée de 1970-1971 à 1999-2000

Le réseau public de l'Université du Québec est créé en 1968 dans le but d'assurer un meilleur accès aux études universitaires dans toutes les régions. Dès septembre 1969, il accueille des étudiants à Montréal, Chicoutimi, Trois-Rivières et Rimouski. En un peu plus d'une décennie, le réseau universitaire québécois adopte la configuration qu'on lui connaît aujourd'hui.

C'est aussi à cette époque que sont adoptées les premières lois visant l'encadrement des universités aussi bien publiques que privées. L'une d'elles oblige les établissements à obtenir l'approbation du gouvernement avant de procéder à de nouveaux investissements, une autre à fournir leurs états financiers annuels.

L'approche « historique » est introduite en 1970-1971. Les calculs s'effectuent dorénavant en trois étapes principales, qui consistent à :

- Pour une année donnée, additionner les dépenses admissibles à la subvention de l'année précédente et les indexer selon un taux annuel d'accroissement des coûts;
- Corriger le montant pour tenir compte de la variation des clientèles. Deux règles sont alors en usage : les hausses de l'effectif sont financées à hauteur de 58 % du coût moyen du réseau universitaire, peu importe les disciplines; les baisses entraînent une réduction de 50 % du coût moyen de l'établissement;
- Soustraire du total les revenus admissibles, provenant essentiellement des droits de scolarité. Le solde définit la hauteur de la subvention de fonctionnement à accorder à chaque université. D'autres sommes sont ajoutées par la suite pour répondre à des besoins particuliers.

3. L'approche « normée » appliquée depuis 2000-2001

Le gouvernement québécois décide en 2000-2001 d'instaurer une réforme et d'injecter 1 G\$ en éducation, dont 600 M\$ pour les universités afin de pouvoir la mettre en œuvre.

En sus du niveau des ressources, la réforme veut corriger plusieurs lacunes de la méthode « historique » dénoncées par le milieu universitaire : le manque de transparence de la majeure partie de la subvention – la base historique –, le financement à la marge des variations de l'effectif étudiant, le délai d'un an et demi entre la mesure et le financement de l'effectif étudiant, le classement des activités aux fins de financement sans mécanisme de régulation, etc. Rappelons que l'effectif étudiant annuel augmentait depuis 1975-1976 de 2,0 % dans l'ensemble du réseau et de 3,6 % au sein de l'Université du Québec.

16. COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR L'ENSEIGNEMENT DANS LA PROVINCE DE QUÉBEC (commission Parent), Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec, Québec, La Commission, 1966, troisième partie ou tome III (suite), L'administration de l'enseignement; B) Le financement de l'éducation, C) Les agents de l'éducation, page 173.

La politique introduit des changements substantiels. Par exemple, la majeure partie du financement sera dorénavant allouée à l'aide de subventions normées, auxquelles s'ajoutent des subventions spécifiques pour certains établissements en reconnaissance de leur mission particulière, notamment pour les cinq établissements de taille modeste situés en région. De plus, les variations de clientèle seront financées ou « dé-financées » à 100 %.

La réforme débute par le dépôt, en mars 2000, d'une politique générale à l'égard des universités. Ses objectifs consistent à :

- Réaffirmer l'importance des universités pour le développement des personnes et de la société québécoise dans le contexte des mutations actuelles;
- Faire connaître les orientations de l'action gouvernementale à l'égard des universités. Ces orientations sont assorties de priorités et de mesures;
- Établir un cadre de référence situant les engagements et les attentes du gouvernement à l'endroit des universités. Ce sont les grandes orientations retenues qui constitueront le canevas de l'action du gouvernement et des établissements pour les prochaines années. C'est également en fonction de ces orientations que le gouvernement pourra affecter les ressources disponibles.

En décembre 2000, le gouvernement complète la politique générale par l'adoption de la politique de financement qui vise à :

- assurer la transparence des choix budgétaires;
- assurer l'équité dans le partage des ressources disponibles;
- assurer la prévisibilité du niveau des ressources des établissements;
- assurer la cohérence par rapport aux attentes gouvernementales (l'accessibilité, la performance en matière de qualité de l'enseignement et de la recherche, l'efficience, la réponse aux besoins de la société);
- assurer le maintien de l'équilibre budgétaire annuel de chaque établissement;
- respecter les choix que font les universités pour la mise en œuvre de leurs activités de formation et de recherche et convenir à cet effet avec chaque établissement d'indicateurs de performance;
- fonder l'essentiel du partage de l'enveloppe budgétaire disponible sur une approche dynamique, capable de s'ajuster aux situations nouvelles, aux mutations des établissements et aux attentes générales du gouvernement et de la société, ce partage reflétant de manière visible à la fois le volume et la nature des activités d'enseignement et de recherche considérées aux fins d'allocation;
- accorder une place à des actions ponctuelles ou à des mesures particulières autres que les services généraux de formation et de recherche.

ANNEXE II : La formule de financement des universités en 2013-2014

Cette annexe présente la structure et les composantes de la subvention de fonctionnement telles qu'elles existent en 2013-2014, l'année offrant l'information la plus récente et la plus détaillée possible sur la subvention de fonctionnement. Les données correspondantes sont tirées des règles budgétaires publiées par le Ministère en octobre 2013.

La présentation qui suit sera divisée en quatre parties. La première propose une vue globale de la subvention, les deux suivantes en décrivent les composantes principales, à savoir la subvention générale et les subventions spécifiques; la dernière permet de classer par ordre chronologique les différentes mesures en vigueur.

Au préalable, rappelons que la subvention de fonctionnement dont il sera question ne constitue pas l'unique source de revenus dont disposent les universités. Le tableau qui suit présente un portrait d'ensemble pour 2012-2013, décomposé de manière à faire ressortir les composantes du présent mandat. Ce portrait est tiré du Système d'information financière des universités (SIFU) qui constitue la principale source d'information sur les revenus et les dépenses des établissements.

Ainsi, les principales sources de financement des universités sont comptabilisées dans le Fonds de fonctionnement (70,8 % du total), dans le Fonds avec restrictions pour les octrois et les subventions de recherche (19,3 % du total) et dans le Fonds des immobilisations (8,1 % du total). Le gouvernement du Québec contribue à ces trois fonds et fournit 54,8 % de l'ensemble des revenus des universités. On retrouve également au tableau les trois autres sources de revenus faisant l'objet du présent mandat, à savoir les montants forfaitaires versés par les étudiants étrangers (129,0 M\$) et les Canadiens non-résidents du Québec (45,1 M\$), de même que les frais institutionnels obligatoires (196,8 M\$).

Tableau 44 : Revenus des universités en 2012-2013

(année universitaire, en millions de dollars)

	Fonds de fonctionnement	Fonds avec restrictions	Fonds d'immobilisations	Fonds de dotation	Autres fonds	REVENUS TOTAUX	Proportion
Gouvernement du Québec							
Subvention du MELS	2 676,4	29,3	158,2			2 864,0	47,8%
Autres subventions	13,1	204,1	199,3			416,6	7,0%
Sous-total	2 689,5	233,4	357,6			3 280,6	54,8%
Étudiants							
Droits de scolarité	526,5					526,5	8,8%
Forfaitaires des étudiants étrangers	129,0					129,0	2,2%
Forfaitaires des Canadiens non-résidents du Québec	45,1					45,1	0,8%
Frais institutionnels obligatoires	200,4					200,4	3,3%
Autres revenus	87,9					87,9	1,5%
Sous-total	989,0					989,0	16,5%
Gouvernement du Canada	59,8	528,0	54,1			641,9	10,7%
Autres revenus	500,2	397,4	74,1	85,7	21,2	1 078,6	18,0%
TOTAL	4 238,5	1 158,9	485,9	85,7	21,2	5 990,1	100,0%
Proportion	70,8%	19,3%	8,1%	1,4%	0,4%	100,0%	

Note : Le total peut ne pas correspondre à la somme des éléments en raison des arrondissements.

Source : Système d'information financière des universités (SIFU).

Comme le montre le tableau 45, la subvention de fonctionnement est composée d'une subvention générale et de subventions spécifiques. En 2013-2014, la subvention de fonctionnement représente des revenus de 2 905,3 M\$ pour les établissements, dont la majeure partie, soit 82,4 %, provient de la subvention générale.

La subvention générale a pour objectif d'aider les universités à financer les dépenses associées à l'enseignement, au soutien à l'enseignement et à la recherche, ainsi qu'à l'entretien des terrains et des bâtiments. Elle comprend également des missions pour les régions et des missions particulières reconnues à certains établissements. Elle est ajustée pour tenir compte des recomptages de l'effectif étudiant et de la récupération d'une partie des revenus des universités provenant des droits de scolarité payés par les étudiants non québécois. Aucune condition n'est rattachée à l'utilisation des fonds.

Les subventions spécifiques répondent à des objectifs et à des besoins particuliers. Dans certains cas, les établissements doivent utiliser les montants accordés aux fins prévues. Dans d'autres cas, aucune restriction n'est imposée quant à l'utilisation des fonds. Certaines subventions servent par ailleurs à financer des activités para-universitaires par l'entremise d'établissements jouant un rôle de fiduciaire.

Tableau 45 : Subventions de fonctionnement du gouvernement du Québec en 2013-2014

(Règles budgétaires d'octobre 2013)

	Année universitaire 2013-2014	
	M\$	Répartition
Subvention générale		
Subventions normées	2 510,3	
Missions pour les régions	36,2	
Missions particulières	58,3	
Recomptages de l'effectif étudiant	28,6	
Revenus récupérés	-238,8	
Sous-total	2 394,6	82,4%
Subventions spécifiques		
Ajustements particuliers	427,1	
Établissements fiduciaires	15,8	
Autres	67,7	
Sous-total	510,7	17,6%
TOTAL	2 905,3	100,0%

1. La subvention générale

La subvention générale a été introduite au moment de la mise en œuvre de la politique de financement de 2000 et venait se substituer au financement sur une base historique des activités en question. Sa structure n'a pas changé depuis son apparition.

Le tableau suivant décompose la subvention et répartit chacun de ses éléments entre les établissements pour l'année 2013-2014.

La subvention générale comprend les postes budgétaires suivants : les subventions normées (pour les fonctions *enseignement, soutien à l'enseignement et à la recherche, ainsi qu'entretien des terrains et des bâtiments*), les missions pour les régions, les missions particulières, les recomptages et les revenus récupérés. Ces postes sont exposés dans les sous-sections suivantes.

Tableau 46 : Subvention générale par établissement en 2013-2014

(Règles budgétaires d'octobre 2013; en millions de dollars)

	Subventions normées ¹	Missions régions	Missions particulières	Recomptage	Revenus récupérés	SUBVENTION GÉNÉRALE
Réseau public de l'Université du Québec						
Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue	19,4	7,6		0,8	-1,1	26,7
Université du Québec à Chicoutimi	47,5	9,9		-0,1	-2,0	55,3
Université du Québec en Outaouais	40,4	5,5		0,2	-2,1	44,0
Université du Québec à Rimouski	40,1	8,1	1,8	0,9	-1,6	49,2
Université du Québec à Trois-Rivières	86,9	5,2		3,6	-4,5	91,2
Université du Québec à Montréal	255,8			0,0	-14,2	241,5
École nationale d'administration publique	14,0		1,1	-0,3	-0,7	14,1
Institut national de la recherche scientifique	15,7		28,0	0,7	-0,8	43,5
École de technologie supérieure	67,6			2,4	-2,7	67,2
Télé-université	28,0		1,1	0,0	-0,8	28,3
Siège social	4,3		8,8			13,1
Sous-total	619,8	36,2	40,8	8,1	-30,8	674,2
Universités à charte						
Université de Montréal	463,9		9,8	8,8	-22,9	459,6
Université Laval	373,0		4,0	7,6	-18,1	366,4
Université de Sherbrooke	229,8		2,3	4,1	-8,7	227,5
Université McGill	388,7			3,3	-91,7	300,4
Université Concordia	263,8			-2,6	-49,1	212,1
Université Bishop's	24,1		1,4	0,8	-5,9	20,4
HEC Montréal	69,1			-1,9	-4,0	63,2
École Polytechnique de Montréal	78,0			0,4	-7,6	70,8
Sous-total	1 890,4	0,0	17,5	20,5	-207,9	1 720,5
TOTAL	2 510,2	36,2	58,3	28,6	-238,7	2 394,6

1) Le Ministère doit distribuer un montant de 2,1 M\$ pour les terrains et bâtiments. Ce montant a été réparti entre les établissements sur la base des montants déjà répartis.

1.1 La subvention pour l'enseignement

L'enveloppe pour le volet *enseignement* vise à couvrir les coûts directs liés à l'enseignement. Elle est distribuée en fonction du volume et de la nature de l'effectif étudiant. Le financement est établi à l'aide d'une grille de poids — la grille de pondération — dont l'objectif est de refléter les différences de coûts relatifs entre les disciplines et les cycles d'études et qui est calculée en fonction du nombre d'étudiants en équivalence au temps plein (EETP).

Le tableau ci-dessous présente la grille de pondération utilisée en 2013-2014. Celle-ci est apparue en 2006-2007 et a été construite sur la base des coûts moyens observés en 2002-2003. Elle est divisée en 23 familles, chacune regroupant les disciplines dont les coûts ont été jugés similaires, et distingue les trois cycles d'études. La discipline Lettres au 1^{er} cycle sert d'unité-étalon car elle a généré le coût moyen le plus faible de l'ensemble.

Pour parvenir au calcul des coûts observés, l'effectif étudiant en EETP d'un établissement donné a été réparti entre les disciplines en fonction d'une méthode de classification des activités maintenant connue sous l'acronyme CLARDER.

Tableau 47 : Grille de pondération pour 2013-2014

	Pondération par cycle		
	1 ^{er}	2 ^e	3 ^e
Médecine dentaire	7,96	6,59	10,69
Médecine vétérinaire	9,73	9,41	10,69
Optométrie	5,37	6,59	10,69
Spécialités non médicales en santé	2,32	6,59	10,69
Sciences infirmières	1,77	2,29	10,69
Pharmacie	1,41	2,29	10,69
Sciences pures	2,11	6,59	10,69
Mathématiques	1,41	4,42	9,42
Architecture et design de l'environnement	1,87	4,42	6,40
Génie	2,11	4,42	9,42
Informatique	1,41	2,29	6,40
Agriculture, foresterie et géodésie	5,05	9,41	9,42
Sciences humaines et sociales	1,07	4,42	6,40
Géographie	2,11	6,59	10,69
Éducation	1,61	2,29	6,40
Éducation physique	2,11	4,42	10,69
Administration	1,07	2,29	6,40
Beaux-arts	2,93	4,42	6,40
Cinéma et photographie	1,87	4,42	6,40
Musique	3,30	4,42	6,40
Lettres	1,00	4,42	6,40
Droit	1,41	4,42	6,40
Médecine	4,07	6,59	10,69
Médecin résident (depuis 2008-2009, financé à 82,5 % du poids du 1 ^{er} cycle)		3,36	

L'année 2013-2014 présente le portrait suivant de la subvention pour l'enseignement :

- L'enveloppe totale est de 1 840,7 M\$, soit une hausse de 4,5 % par rapport aux calculs définitifs pour 2012-2013.
- L'effectif étudiant dans les universités est estimé à 220 909 EETP. Une fois pondéré à l'aide de la grille, il correspond à 510 147 EETP. Le ratio EETP pondéré / EETP est donc de 2,3.
- La valeur unitaire d'un EETP pondéré est de 3 608,19 \$. Elle est obtenue en divisant l'enveloppe prévue pour la fonction *enseignement* (1 840,7 M\$) par l'effectif étudiant pondéré total (510 147 EETP).
- L'enveloppe prévue est distribuée aux établissements sur la base de leurs EETP pondérés, multipliés par la valeur unitaire obtenue au point précédent.

Les travaux menant à la construction de la grille de pondération actuelle

La grille actuelle est basée sur les travaux du Groupe de travail technique chargé de l'élaboration d'une grille de pondération sur la base des coûts moyens. Leurs résultats ont été présentés en mars 2005 dans un rapport technique à l'intention du Comité conjoint MEQ-CREPUQ sur le financement de la fonction enseignement.

Voici un extrait du rapport qui explique la méthodologie utilisée par les experts membres de ce comité :

- Les travaux ont porté sur les données de neuf établissements universitaires québécois relatives aux années 2001-2002 et 2002-2003. Ce sont des établissements de plus de 10 000 EETP — l'Université Concordia, l'Université Laval, l'Université de Montréal, l'Université de Sherbrooke, l'Université McGill et l'Université du Québec à Montréal, auxquels ont été ajoutés trois établissements spécialisés, les deux écoles affiliées de l'Université de Montréal, HEC Montréal et l'École Polytechnique, de même que l'École de technologie supérieure.
- Le Groupe de travail a développé et appliqué une méthode d'estimation et une série de critères permettant de juger de l'adéquation d'une grille de pondération aux coûts moyens. Ces critères ont été appliqués dans le cadre d'un grand nombre de simulations. Dans l'élaboration de sa proposition, le Groupe de travail a subdivisé les secteurs de la grille actuelle en 23 « sous-secteurs » permettant une meilleure appréciation des coûts. Comme les secteurs actuels, ces sous-secteurs sont basés sur la discipline CLARDER rapportée par les établissements pour les activités et les programmes de leurs étudiants dans les déclarations au système GDEU.
- Les données relatives à l'Université Bishop's et aux constituantes de l'Université du Québec situées en région n'ont pas été prises en compte dans les travaux d'estimation. Il est aisé de constater que dans ces constituantes, les coûts sont systématiquement plus élevés que dans les établissements où des économies d'échelle sont possibles.

La situation particulière de ces six établissements donne lieu à une correction des résultats de la grille qui apparaît aux postes budgétaires intitulés « mission en région » ou, dans le cas de Bishop's, « mission particulière ». Les autres établissements exclus du calcul de la grille, à savoir l'INRS (et UQAR-Océanologie), la TELUQ et l'ENAP reçoivent une subvention complémentaire pour tenir compte du fait que la grille s'adapte mal à leur situation respective.

1.2 La subvention pour le soutien à l'enseignement et à la recherche

La subvention pour la fonction *soutien à l'enseignement et à la recherche* est destinée principalement à financer le fonctionnement des bibliothèques, les coûts liés à l'informatique et à l'audiovisuel, ainsi que l'administration générale. Les coûts qui sont couverts ici sont jugés indépendants de la répartition de l'effectif entre cycles ou entre disciplines.

La subvention comprend deux éléments distincts. D'une part, un montant fixe est accordé à chaque établissement pour les coûts de base de son administration générale. D'autre part, une enveloppe budgétaire est répartie entre les établissements au prorata du nombre d'étudiants (en EETP) de chaque établissement.

En 2013-2014, le calcul de la subvention est le suivant :

- Une subvention fixe de 2,5 M\$ est accordée à chaque université et au siège social de l'Université du Québec, laquelle totalise 47,2 M\$;
- Une subvention de 1 705,75 \$ par EETP est versée à chaque université, soit 376,8 M\$ pour 220 909 EETP;
- La subvention totale pour le soutien à l'enseignement et à la recherche est de 424,0 M\$.

1.3 La subvention pour l'entretien des terrains et bâtiments

La subvention pour l'entretien des terrains et bâtiments se fonde sur une approche normalisée pour allouer les ressources nécessaires au bon fonctionnement des édifices. Chaque établissement reçoit un montant en grande partie établi en fonction des superficies brutes reconnues aux fins de financement. Les espaces reconnus sont basés sur le cadre normatif des investissements universitaires convenu avec les universités depuis septembre 2003, lequel tient compte des espaces subventionnés liés à l'enseignement et du renouvellement du parc mobilier.

Les règles d'allocation reflètent les coûts théoriques (normés) reconnus par le Ministère et associés à l'entretien ménager, à la gestion des produits dangereux, à l'entretien courant et aux réparations mineures, à la sécurité et à la prévention des incendies, aux assurances sur les biens, au renouvellement annuel du parc mobilier, à l'énergie, aux frais d'exploitation des espaces en location subventionnée liés à l'enseignement et à la coordination de ces activités.

Le tableau ci-dessous montre que les coûts totaux normés, admissibles à la subvention, s'élèvent à 315 M\$ en 2013-2014. Les revenus totaux disponibles, au montant de 69,7 M\$, sont composés des éléments suivants : la portion des droits de scolarité attribuables à cette enveloppe, l'enveloppe de 18,2 M\$ attribuée pour le soutien aux bibliothèques et pour l'accès aux équipements informatiques, les frais d'exploitation liés à l'enveloppe de location de locaux, ainsi que la portion de la subvention générale accordée pour la fonction *entretien des terrains et bâtiments*.

En 2013-2014, la subvention pour l'entretien des terrains et bâtiments s'élève à 245,5 M\$, soit la différence entre les coûts normés admissibles à la subvention et les revenus obtenus par les universités pour ce poste de dépenses.

Tableau 48 : Subvention pour l'entretien des terrains et bâtiments pour 2013-2014

(Règles budgétaires d'octobre 2013; en millions de dollars)

	2013-2014
Coûts normés admissible à la subvention	
Entretien ménager et produits dangereux	49,3
Entretien courant et réparations mineures	73,2
Sécurité et prévention d'incendie	26,9
Assurances	9,1
Coordination, planification et divers	33,6
Énergie	45,8
Renouvellement du parc immobilier	82,3
Locations, coûts d'exploitation	4,2
Autres (montant à répartir)	5,5
Moins : Récupération de la taxe de vente	-14,7
Sous-total	315,2
Moins : Revenus totaux disponibles	
Droits de scolarité	-45,3
Ajustement particulier — Location de locaux	-6,1
Ajustement particulier — Soutien aux bibliothèques	-18,2
Sous-total	-69,7
Subvention pour les terrains et bâtiments	245,5

1.4 Les missions pour les régions

Depuis 2000-2001, les cinq universités du réseau de l'Université du Québec qui sont situées en région reçoivent un financement spécifique en raison de leur exclusion des calculs de la grille. L'ajustement s'explique par des coûts de formation plus élevés que dans les établissements de grande taille, de même que par leur mission de développement régional.

En 2006-2007, lors du réinvestissement gouvernemental, les montants de ces subventions ont été revus sur la base des travaux du groupe de travail technique mandaté par le Comité conjoint MELS-CREPUQ pour déterminer les ajustements spécifiques requis pour les six établissements qui étaient exclus de l'étude sur les coûts moyens de 2005¹⁷.

Comme le montre le tableau ci-dessous, cette subvention représente une part importante du financement des six établissements, laquelle varie surtout en fonction de leur taille. Les raisons qui justifient une telle subvention spécifique peuvent être résumées comme suit :

- Les cinq universités en région doivent souvent rejoindre des populations de faible densité et dispersées sur un vaste territoire. Elles sont, de plus, éloignées des grands centres.

17. GROUPE DE TRAVAIL TECHNIQUE MELS – UNIVERSITÉS EN RÉGION, *Rapport final concernant les ajustements liés à l'application de la grille de financement de la fonction enseignement aux universités de taille modeste sises en région et à la reconnaissance de leur rôle régional*, août 2006.

- Chacune se doit d'offrir une formation complète dans un grand nombre de disciplines requises par la population régionale et couvrir les trois cycles d'enseignement dans plusieurs d'entre elles.
- La taille de leurs groupes-cours est nécessairement inférieure à celle des autres établissements, compte tenu des points précédents.
- Sauf lorsqu'elles détiennent des programmes exclusifs, leur capacité à attirer des étudiants étrangers est plus faible que dans les grands centres.

Tableau 49 : Subvention pour les missions en région par établissement pour 2013-2014

	Missions pour les régions (M\$)	Poids des missions pour les régions dans la subvention générale	Effectif étudiant en EETP	Ratio EETP pondéré / EETP	Ratio EETP / professeurs réguliers (2010-2011)
Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue	7,6	29,9 %	1 556	2,1	15,6
Université du Québec à Chicoutimi	9,9	17,9 %	4 603	1,9	19,9
Université du Québec à Rimouski	8,1	16,6 %	4 064	1,8	19,3
Université du Québec en Outaouais	5,5	12,2 %	4 240	1,7	21,0
Université du Québec à Trois-Rivières	5,2	5,9 %	8 719	1,9	22,1

1.5 Les missions particulières

Une mission particulière est accordée par le Ministère à neuf établissements. Comme dans le cas des missions pour les régions, les montants varient d'un établissement à l'autre, et ce, pour diverses raisons.

Tableau 50 : Subvention pour les missions particulières par établissement pour 2013-2014

	Missions particulières (M\$)	Poids des missions particulières dans la subvention générale	Effectif étudiant en EETP	Ratio EETP pondéré / EETP	Ratio EETP / professeurs réguliers (2010-2011)
Siège social de l'Université du Québec	8,8	67,1 %	0	0	0
Institut national de la recherche scientifique	28,0	64,6 %	378	8,6	2,4
École nationale d'administration publique	1,1	7,7 %	839	3,0	18,9
Université Bishop's	1,4	7,0 %	2 455	1,4	20,2
Télé-Université	1,1	4,0 %	3 471	1,4	51,0
Université du Québec à Rimouski-Océanologie	1,8	3,7 %	4 064	1,8	19,3
Université de Montréal	9,8	2,1 %	37 234	2,7	23,3
— Médecine vétérinaire	4,8	1,0 %			
— Développement international	5,0	1,1 %			
Université Laval – rôle régional	4,0	1,1 %	31 447	2,5	21,7
Université de Sherbrooke – rôle régional	2,3	1,0 %	18 609	2,7	15,9

Ces subventions peuvent être classées en deux catégories.

Dans la première catégorie, un ajustement est justifié lorsque les normes régissant l'allocation des subventions sont mal adaptées aux spécificités de l'établissement. Six établissements se retrouvent dans cette catégorie, lesquels avaient d'ailleurs été exclus de l'étude de 2005 sur les coûts moyens. Les montants ici en jeu représentent une part importante de leur subvention générale, variant de 3,7 % pour l'UQAR à 67,1 % pour l'INRS :

- Le siège social de l'Université du Québec : Il n'accueille aucun étudiant et ne reçoit donc aucune subvention pour l'enseignement; ses seules sources normées de revenus proviennent du montant fixe accordé pour le soutien à l'enseignement et à la recherche et de la subvention pour l'entretien des terrains et bâtiments. S'ajoute un ajustement particulier de 1 M\$, ce qui donne un total de 14 M\$.
- L'Institut national de la recherche scientifique : L'Institut détient une mission explicite en matière de recherche appliquée et, à ce titre, il a reçu à diverses reprises de la part du gouvernement le mandat d'intégrer un centre de recherche existant. Il admet peu d'étudiants, uniquement aux 2^e et 3^e cycles, et ne peut donc pas amortir ses coûts comme le font la quasi-totalité des autres établissements.

- L'École nationale d'administration publique : Il s'agit d'un établissement monofacultaire quoique multidisciplinaire. Tout comme l'INRS, il n'admet que des étudiants aux 2^e et 3^e cycles et compte donc relativement peu d'étudiants. Son champ d'expertise l'amène pourtant à offrir ses programmes de formation sur l'ensemble du territoire québécois.
- L'Université Bishop's : Le cas de cet établissement de taille modeste est similaire à celui des établissements en région couverts au point précédent.
- La TELUQ : En vertu de sa mission, l'établissement offre uniquement de la formation à distance, générant des coûts (et d'éventuelles économies) qui ne sont pas pris en compte par une approche globale conçue pour les universités plus polyvalentes.
- Université du Québec à Rimouski : La subvention vise tout particulièrement les impacts du transfert de l'Institut national de la recherche scientifique – Océanologie vers cet établissement effectué en 1999. Elle s'inspire d'arguments similaires à ceux de l'INRS.

La deuxième catégorie comprend trois établissements de grande taille. L'Université de Montréal a obtenu une subvention en vue de corriger le poids trop faible de la médecine vétérinaire dans la grille. Elle en a reçu une deuxième pour son rayonnement international. Les subventions pour l'Université Laval et l'Université de Sherbrooke sont consenties pour leur contribution au développement de leurs régions respectives. Les trois dernières mentions ne sont pas liées à la grille. Ni les motifs ayant prévalu à leur octroi ni leur hauteur ne sont spécifiés dans la documentation officielle. De plus, les trois subventions ne constituent qu'environ 1 % de leur subvention générale.

1.6 Les recomptages

Depuis la réforme de 2000, la formule de financement prend en considération 100 % de l'effectif étudiant de l'année en cours pour établir le niveau des subventions pour les fonctions *enseignement* et *soutien à l'enseignement et à la recherche*. Elle nécessite des ajustements annuels pour tenir compte des écarts de prévisions et des révisions historiques qui s'étalent sur plusieurs années. Règle générale, la mécanique des recomptages s'effectue comme suit :

- à l'année t , le Ministère évalue l'effectif étudiant courant et l'inscrit dans les règles budgétaires publiées la même année;
- un ajustement partiel est effectué pour cette même cohorte dans les calculs définitifs de l'année suivante;
- un ajustement final est intégré dans les calculs de l'année $t+2$, lorsque les données définitives sur l'effectif étudiant initial sont transmises.

Avant l'année 2000, les ajustements étaient calculés en accordant 58 % des coûts moyens du réseau pour les variations positives de l'effectif et en soustrayant 50 % des coûts institutionnels pour celles négatives. Les recomptages n'existaient pas, la subvention marginale d'une année t étant déterminée par l'écart entre l'effectif de l'année civile $t-1$ et celui de $t-2$.

Les recomptages peuvent avoir une incidence importante sur les budgets à la fois des établissements et du gouvernement. Ainsi, ceux effectués pour les effectifs inscrits en 2010-2011 ont exigé le versement de 140 M\$ supplémentaires de t à $t+2$ (2012-2013), c'est-à-dire l'équivalent de 8,7 % de l'estimation initiale. Sans compter qu'en 2012-2013, il a fallu revoir quatre années de calculs plutôt que trois.

1.7 Les revenus récupérés

Le gouvernement retranche de la subvention normée les revenus minimaux que doivent percevoir les universités au titre des montants forfaitaires perçus des étudiants étrangers et des Canadiens non-résidents du Québec. En effet, à moins de profiter d'une exemption, les étudiants étrangers, par exemple, paient tous un montant forfaitaire fixé en fonction de la moyenne de leurs coûts de formation, par grand domaine d'études et par cycle. Comme cette moyenne ne reflète pas la réalité d'un établissement donné, le gouvernement doit lui verser la subvention qu'il aurait obtenue si ces étudiants avaient été québécois, puis récupère les montants forfaitaires obtenus par l'établissement. La mécanique est assez lourde mais demeure indispensable par souci d'équité horizontale. Six disciplines de premier cycle font toutefois exception à la règle depuis 2008-2009, la hauteur des montants forfaitaires étant laissée à la discrétion des établissements.

De plus, depuis 1989, lorsque les droits de scolarité des étudiants québécois sont majorés, le gouvernement en récupère une partie pour compenser le coût supplémentaire ainsi imposé au Programme d'aide financière aux études. Ce coût s'est chiffré à 63 M\$ en 2013-2014.

2. Les subventions spécifiques

Les subventions spécifiques comprennent trois catégories : les ajustements particuliers, les subventions aux établissements fiduciaires et d'autres ajustements, dont ceux associés à la subvention conditionnelle à l'équilibre budgétaire et aux compressions budgétaires.

Le tableau suivant répartit la subvention entre les établissements du réseau par grandes composantes au cours de l'année 2013-2014. On y constate que les ajustements particuliers comptent pour environ 80 % du total. Par contre, la catégorie *Autres* connaît de fortes fluctuations dans le temps et vient modifier le poids relatif de chacune.

Tableau 51 : Subventions spécifiques par établissement pour 2013-2014

(Règles budgétaires d'octobre 2013; en millions de dollars)

	Ajustements particuliers ¹	Établissements fiduciaires ²	Autres	SUBVENTIONS SPÉCIFIQUES
Réseau public de l'Université du Québec				
Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue	6,0	0,1	1,7	7,8
Université du Québec à Chicoutimi	10,3	0,3	2,3	12,8
Université du Québec en Outaouais	11,7	0,2	2,9	14,9
Université du Québec à Rimouski	13,0	0,2	1,9	15,2
Université du Québec à Trois-Rivières	13,8	0,5	5,1	19,4
Université du Québec à Montréal	56,7	1,5	4,9	63,1
École nationale d'administration publique	2,6	0,0	0,2	2,7
Institut national de la recherche scientifique	7,7	0,0	0,2	7,9
École de technologie supérieure	11,8	0,2	1,3	13,3
Télé-université	2,8	0,0	0,4	3,2
Siège social	1,1	0,0	-0,1	1,0
Sous-total	137,6	3,1	20,8	161,4
Universités à charte				
Université de Montréal	66,8	2,0	10,4	79,2
Université Laval	55,3	4,4	7,8	67,5
Université de Sherbrooke	38,9	3,0	4,8	46,7
Université McGill	60,1	0,9	7,0	68,0
Université Concordia	30,6	1,2	4,5	36,4
Université Bishop's	2,9	0,2	1,0	4,1
HEC Montréal	17,8	0,2	0,9	18,9
École Polytechnique de Montréal	17,2	0,8	1,5	19,6
Sous-total	289,5	12,8	38,0	340,4
Subventions conditionnelles retenues en 2012-2013 ³			8,9	8,9
TOTAL	427,1	15,8	67,7	510,7

1. Pour 2013-2014, le Ministère doit distribuer un montant de 210,8 M\$ d'ici aux calculs définitifs. À des fins illustratives, l'enveloppe prévue pour 2013-2014 a été répartie sur la base des calculs définitifs pour 2012-2013.

2. Pour 2013-2014, le Ministère doit distribuer un montant de 15,8 M\$ d'ici aux calculs définitifs. À des fins illustratives, l'enveloppe prévue pour 2013-2014 a été répartie sur la base des calculs définitifs pour 2012-2013.

3. Correspond aux montants retenus en 2012-2013 pour HEC Montréal et l'ENAP. Ces subventions n'ont pas été versées aux établissements.

2.1 Les ajustements particuliers

Comme l'illustre le tableau suivant, les ajustements particuliers sont nombreux et comprennent, notamment :

- Des mesures ciblées, établissant un lien direct entre les revenus obtenus et les dépenses à déboursier. Il en est ainsi, par exemple, de l'allocation pour le nombre de grades;
- Diverses enveloppes particulières pour corriger des biais liés à l'implantation de la grille. Par exemple, à la suite des travaux du groupe de travail sur les familles disciplinaires *génie et administration*, le Ministère alloue depuis 2008-2009 une somme de 10 M\$ à des bourses d'enseignement, de même que 14,7 M\$ au renouvellement du corps professoral dans les disciplines mentionnées;
- Un montant de 64 M\$ accordé à titre de compensation pour l'annulation de la hausse des droits de scolarité en 2013-2014.

Tableau 52 : Les ajustements particuliers pour 2013-2014

(En millions de dollars)

Frais indirects de recherche	88,5
Compensation pour le gel des droits de scolarité	64,0
Allocation pour le nombre de grades	39,6
Location de locaux	34,5
Ajustement particulier pour l'UQAM	21,3
Soutien à l'enseignement médical	20,9
Soutien aux bibliothèques	18,2
Services aux étudiants	17,0
Redistribution de l'écart de financement en 2008-2009 - déréglementation	16,1
Renouvellement du corps professoral en génie et administration	14,7
Aide aux universités de taille modeste sises en région	10,7
Soutien à l'insertion professionnelle	10,0
Bourses d'enseignement en génie et administration	10,0
Programme de mobilité internationale	7,5
Soutien aux familles génie et administration	7,1
Ajustement transitoire de la déréglementation	6,3
Collaborations entre les universités et les collèges	3,4
Allocation particulière pour la médecine	2,8
Aide à la formation des maîtres	2,0
Autres projets	1,7
Soutien à l'intégration des personnes handicapées	1,6
Institut des sciences de la forêt feuillue tempérée (ISFORT)	1,1
Devancement de l'ajustement transitoire pour la nouvelle politique de financement - McGill	1,1
Ajustement McGill (montant versé aux universités, excluant McGill, et au siège social de l'UQ)	1,1
Aide au siège social de l'Université du Québec	1,0
Encadrement clinique des stagiaires infirmières praticiennes de première ligne	0,8
Hausse de 30 % des EETP pondérés du programme de médecine de Saguenay	0,8
Hausse de 18 % des EETP pondérés du programme de médecine à Trois-Rivières	0,6
Moitié de la hausse convenue entre la CREPUQ et COPIBEC pour les droits d'auteurs	0,6
Soutien aux membres des communautés autochtones	0,5
Programme études-travail pour étudiants étrangers	0,5
Assurance santé et sécurité pour les étudiants de cycles supérieurs	0,5
Fonds des services collectivité	0,4
Laboratoire d'enseignement EPM	0,3
Gouvernance et perfectionnement de la fonction publique	0,3
Saines habitudes de vie	0,3
Démarrage de certains programmes en sciences de la santé	0,2
Services universitaires dans la région de Chaudière-Appalaches	0,2
Services universitaires dans la région de la Côte-Nord (Baie-Comeau)	0,2
Formation d'appoint aux immigrants	0,2
Prêt de service à l'Agence universitaire de la francophonie	0,2
Services universitaires dans la région de la Côte-Nord (Sept-Îles)	0,1
Autres	0,1
Congrès de l'ACFAS	0,1
Ajustement McGill (montant déduit de McGill)	-1,1
Provision	20,2
TOTAL	428,0

2.2 Les subventions pour les établissements fiduciaires

Le Ministère demande à certains établissements d'agir en tant qu'intermédiaires pour l'allocation de sommes destinées à différentes activités para-universitaires. Les allocations sont versées à la suite de l'acceptation par le Ministère de demandes particulières.

Par exemple, des bourses administrées par les établissements sont accordées depuis 2000-2001 afin d'encourager les étudiants à acquérir une partie de leur formation à l'extérieur du Québec.

Enfin, depuis 2006-2007, des bourses d'études aux cycles supérieurs en sciences infirmières sont accordées pour un montant de 0,4 M\$ en 2013-2014. Ces bourses sont apparues dans la foulée des décisions prises pour corriger les lacunes de la grille.

Tableau 53 : Les subventions pour les établissements fiduciaires pour 2013-2014

(Règles budgétaires 2013-2014; en millions de dollars)

Activités para-universitaires	5,3
Bourses pour de courts séjours universitaires à l'extérieur du Québec	10,0
Bourses d'études aux cycles supérieurs en sciences infirmières	0,4
TOTAL	15,7

2.3 Les autres subventions spécifiques

Les autres subventions spécifiques sont présentées dans le tableau suivant et sont décrites par la suite.

Tableau 54 : Les autres subventions spécifiques pour 2013-2014

(Règles budgétaires 2013-2014; en millions de dollars)

Compressions budgétaires	
Effets de la réduction (Loi 100)	-6,5
Effort budgétaire	-122,8
Devancement de crédits	125,0
Sous-total	-4,3
Réinvestissement provincial annoncé en 2006	63,0
Subvention conditionnelle retenue en 2012-2013	8,9
TOTAL	67,6

2.3.1. Les compressions budgétaires

On retrouve sous cette rubrique trois mesures liées aux compressions budgétaires des dernières années.

D'abord, la Loi 100 a mis en œuvre certaines mesures annoncées dans le Budget 2010-2011 pour contribuer au retour à l'équilibre budgétaire et à la réduction de la dette. Cette loi exigeait, notamment, que des mesures soient prises pour réduire les dépenses de publicité, de formation et de déplacement, ainsi que d'autres dépenses de fonctionnement de nature administrative.

À la suite du Budget 2012-2013, le Ministère a appliqué une réduction paramétrique de 122,8 M\$ des subventions aux universités en 2013-2014, réduction dont l'impact se répercutera sur les années subséquentes. À cet égard, les universités ont obtenu l'autorisation de devancer les crédits de l'année universitaire subséquente.

L'effet net de ces mesures est une réduction de 4,3 M\$ des subventions versées aux universités en 2013-2014.

2.3.2. Le réinvestissement provincial de 2006

Le réinvestissement de 2006 a permis notamment de financer l'implantation, en 2006-2007, de la nouvelle grille de pondération pour la fonction *enseignement*. En 2013-2014, ce réinvestissement totalise 63,0 M\$ qui sont alloués aux établissements de la façon suivante : une somme de 10,5 M\$ est répartie entre les six établissements en région; le solde de 52,5 M\$ est distribué à l'ensemble des établissements en proportion de leur part de l'enveloppe pour l'enseignement.

Une partie de ce réinvestissement s'explique du fait que l'implantation de la grille allait générer des « perdants » et des « gagnants » par rapport au statu quo. Or, il avait été convenu avec les établissements en début d'exercice que les perdants recevraient une compensation temporaire afin d'éviter l'apparition de déficits difficiles à éponger à court terme.

Les compensations aux « perdants » de la nouvelle grille

L'implantation de la nouvelle grille en 2006-2007 a entraîné une baisse de la subvention pour l'enseignement de douze établissements, les baisses variant de 0,2 % pour l'UQTR à 10,5 % pour Polytechnique Montréal, pour un total de 24,3 M\$.

Le réinvestissement de 60 M\$ a permis de ramener de douze à cinq le nombre de « perdants » et de 24,3 M\$ à 9,7 M\$ le montant total des pertes. Le Ministère a versé une compensation à ces établissements afin que l'impact de la nouvelle grille soit neutre, à effectif constant, par rapport à l'ancienne grille. Cette compensation a été financée en retranchant un montant équivalent aux établissements avantagés par la nouvelle grille.

2.3.3. La subvention conditionnelle à l'équilibre financier

Pour comprendre le concept de la subvention conditionnelle, il faut remonter à l'époque des contrats de performance. L'octroi de la majeure partie du réinvestissement général était alors conditionnel à la réalisation des engagements pris par chaque université dans son contrat de performance. La subvention conditionnelle était versée en fin d'année universitaire si l'établissement avait respecté ses engagements.

Avec l'abolition des contrats de performance en 2003-2004, le gouvernement choisit de lier le versement de la subvention conditionnelle de 250,7 M\$ à l'atteinte de l'équilibre financier des établissements¹⁸. Les universités y ont ainsi droit lorsqu'elles respectent l'une des conditions suivantes :

- des résultats annuels en surplus;
- des résultats annuels déficitaires, mais un solde du fonds de fonctionnement suffisant pour combler le déficit;
- des résultats annuels déficitaires, mais associés à l'engagement d'adopter des mesures ou un plan de redressement;
- ou des résultats annuels déficitaires, mais inférieurs à ceux prévus dans le plan de redressement en vigueur.

Depuis 2006-2007, les subventions conditionnelles ont été retenues à neuf reprises par le Ministère au moment du dépôt des calculs définitifs de l'année. Dans sept des neuf cas, la subvention retenue a finalement été versée.

18. Ce montant est demeuré à 250,7 M\$ depuis 2003-2004. En 2013-2014, il représente 10,6 % de la subvention générale.

3. L'héritage du passé

En guise de conclusion, il apparaît pertinent d'ordonner l'ensemble des subventions spécifiques en fonction du moment de leur conception.

On constate, par exemple, au tableau de la page suivante que le régime actuel comporte des éléments hérités de la période antérieure à la politique de 2000. Il s'agit notamment :

- des revenus récupérés;
- des subventions pour les activités para-universitaires;
- de sept ajustements particuliers, dont le coût est de 208 M\$ en 2013-2014.

On y trouve également les mesures introduites lors de la réforme de 2000, notamment :

- les subventions normées;
- les subventions pour les missions en régions et les missions particulières;
- huit ajustements particuliers;
- les recomptages de l'effectif étudiant;
- la subvention conditionnelle.

Enfin, le tableau présente les mesures introduites lors des réinvestissements de 2006 et 2008 qui subsistent en 2013-2014.

- En 2006, le gouvernement a annoncé un réinvestissement de 240 M\$ pour les établissements d'enseignement universitaire, dont 90 M\$ pour chacune des années universitaires 2006-2007 et 2007-2008 et 60 M\$ récurrents à compter de l'année universitaire 2008-2009.
- En 2008, le gouvernement a annoncé un réinvestissement de 165,5 M\$ pour les universités, dont la majorité (94,0 M\$ ou 56,8 %) a été injectée dans la base pour le financement de l'enseignement. Ce réinvestissement a découlé en partie du rétablissement partiel des transferts fédéraux pour l'enseignement supérieur. L'objectif était notamment d'accroître la capacité d'enseignement et de recherche des universités, de renouveler le corps professoral, de favoriser la mobilité internationale des étudiants ainsi que d'aider les universités à financer les coûts indirects générés par leurs activités de recherche.

Tableau 55 : Chronologie de la construction de la formule de financement de 2013-2014

(En millions de dollars)

	1999-2000 (Règles budgétaires)	2000-2001 (Calculs définitifs)	2006-2007 (Calculs définitifs)	2008-2009 (Calculs définitifs)	2013-2014 (Règles budgétaires)
Héritage de la méthode historique					
Revenus récupérés	-84,6	-86,0	-162,1	-184,9	-238,8
Autres mesures					
Activités parauniversitaires	2,9	1,2	2,1	2,0	5,3
Allocation pour le nombre de grades	18,8	28,9	33,5	35,1	39,6
Frais indirects de recherche	41,2	41,5	70,6	71,0	88,5
Location de locaux	13,3	23,3	19,9	17,1	34,5
Soutien à l'enseignement médical	16,5	18,0	19,3	19,9	20,9
Services aux étudiants	9,9	10,4	13,5	14,3	17,0
Soutien à l'intégration des personnes handicapées	0,5	0,6	0,6	1,4	1,6
Soutien aux membres des communautés autochtones	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5
Sous-total	103,5	124,2	160,0	161,3	208,0
Héritage de la politique de 2000					
Subventions normées		1 282,0	1 879,2	2 086,7	2 510,2
Missions régions		19,1	23,3	24,1	36,2
Missions particulières		42,2	52,4	54,2	58,3
Autres mesures					
Fonds des services collectivité		0,5	0,4	0,5	0,4
Soutien aux bibliothèques		18,2	18,3	18,2	18,2
Soutien à l'insertion professionnelle		10,0	10,0	10,0	10,0
Reconfiguration de l'offre formation		6,9	0,4	0,6	0,0
Placements Universités		8,9	10,0	10,0	25,0
Autres projets		1,9	1,7	1,7	1,7
Programme études-travail pour étudiants étrangers (a débuté en 2001-2002)		0,5	0,5	0,5	0,5
Bourses pour de courts séjours universitaires à l'extérieur du Québec		10,0	10,0	10,0	10,0
Recomptages de l'effectif étudiant			61,0	75,6	28,6
Subventions conditionnelles retenues et versées			-30,8	34,2	8,9
Sous-total		57,0	81,5	161,2	103,2
Héritage du réinvestissement de 2006					
Réinvestissement de 60 M\$			90,0	60,0	63,0
Ajustements particuliers					
Bourses d'études aux cycles supérieurs en sciences infirmières			0,7	1,3	0,4
Sous-total			0,7	1,3	0,4
Héritage du réinvestissement de 2008					
Ajustements particuliers					
Programme de mobilité internationale				8,2	7,5
Aide aux universités de taille modeste sises en région				10,2	10,7
Saines habitudes de vie				0,3	0,3
Aide au siège social de l'UQ				1,0	1,0
Gouvernance et perfectionnement de la fonction publique				0,3	0,3
Allocation particulière pour la médecine				2,8	2,8
Collaborations entre les universités et les collèges				2,7	3,4
Soutien aux familles génie et administration				6,8	7,1
Bourses d'enseignement en génie et administration				6,8	10,0
Renouvellement du corps professoral en génie et administration				14,0	14,7
Aide à la formation des maîtres				0,0	2,0
Formation d'appoint aux immigrants				0,0	0,2
Démarrage de certains programmes en sciences de la santé				0,3	0,2
Redistribution de l'écart de financement en 2008-2009 - déréglementation				16,1	16,1
Ajustement transitoire de la déréglementation				6,1	6,3
Sous-total				75,5	82,6
Mesures récentes					
Compensation pour le gel des droits scolarité					64,0
Effets de la réduction (Loi 100)					-6,5
Effort budgétaire					-122,8
Devancement de crédits					125,0
Autres					22,5
Sous-total					82,2
TOTAL	18,9	1 438,5	2 125,0	2 439,5	2 905,3

ANNEXE III : Une comparaison internationale des systèmes de financement

Une réforme du financement ne peut être conçue sans connaître au préalable la situation qui prévaut à l'extérieur. D'une part, parce que les politiques étrangères peuvent être source d'inspiration, d'autant plus qu'étant déjà en vigueur, leurs avantages et inconvénients sont déjà décelables, réduisant par le fait même le risque encouru à les emprunter. D'autre part, il sera rassurant de constater que les mesures qui sont recommandées, bien qu'elles puissent être originales, demeurent cohérentes à l'échelle internationale, compte tenu des contextes propres à chacun : les universités québécoises intervenant dans un secteur de plus en plus compétitif, le soutien qui leur sera accordé doit les aider à acquérir une performance et un rayonnement d'envergure internationale.

Plusieurs gouvernements ont ou sont sur le point de revoir leur système de financement universitaire. Un mouvement en ce sens est d'ailleurs amorcé, entre autres au sein de l'Union européenne, comme le démontre une étude comparative réalisée par le siège social de l'Université du Québec. Cette étude est disponible sur le site web du Ministère. De plus, les travaux de l'Association des universités européennes (AUE), qui représente les universités et les conférences nationales des présidents d'université de 47 pays européens rassemblant 850 membres, permettent d'approfondir certains éléments de son étude pour la Communauté européenne. La contribution de chacun peut être résumée comme suit.

1. L'étude du siège social de l'Université du Québec

L'étude réalisée par le siège social de l'Université du Québec a porté sur les systèmes de financement de douze provinces, pays et États, à savoir : le Québec, l'Ontario, l'Alberta, la Colombie-Britannique, l'Angleterre, la France, la Finlande, la Norvège, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Texas et la Californie.

Cette étude comparative fait ressortir quelques grandes tendances de modèles de financement tout de même assez variés. Globalement, deux modes de distribution de la subvention de fonctionnement guident l'allocation des fonds, soit :

- Selon une formule faisant intervenir une mesure de l'effectif étudiant, de même que des facteurs de pondération disciplinaires, comme c'est le cas au Québec actuellement;
- Sur une base historique limitée (quelques années antérieures) ou plus longue à laquelle des ajustements contextuels sont apportés. Dans plusieurs cas, les ajustements à la base historique sont combinés à l'approche précédente.

Lorsque les gouvernements ont recours à une grille, celle-ci comprend des familles de financement et des facteurs de pondération. Le nombre de poids relatifs varie beaucoup d'un endroit à l'autre. Le Québec, la Nouvelle-Zélande et l'Australie ont une grille de financement qui s'applique au niveau de l'activité. Les autres gouvernements concernés ont davantage recours à une grille appliquée sur la base des programmes.

Pour ce qui est des variations de l'effectif étudiant, le Québec finance 100 % des variations annuelles, sans aucune restriction. La France finance également 100 % des variations, mais seulement pour les étudiants présents aux examens. En Angleterre, le financement est limité à un nombre précis de places subventionnées. En Ontario et en Angleterre, le financement est accordé en fonction d'un corridor, de 3 % et de 5 % respectivement, qui limite le financement des hausses et des baisses d'effectif.

Le financement des priorités gouvernementales fait généralement appel à des enveloppes spécifiques distribuées, soit sur une base historique, soit en fonction de projets, d'indicateurs ou d'objectifs sélectionnés par le gouvernement.

Une tendance plus récente concerne l'introduction d'un financement lié à la performance, autrement dit à l'atteinte de résultats. Plus d'une douzaine d'États américains y auraient eu recours au cours des dernières années. Toutefois, le montant en jeu représente généralement une faible part du financement de fonctionnement alloué par le gouvernement. Les indicateurs de performance utilisés touchent notamment les nombres de grades accordés, les taux de diplomation, les taux d'emploi des diplômés, l'accueil des clientèles sous-représentées et la production en recherche.

2. L'Association des universités européennes

Plus précisément en Europe, les travaux de l'AUE arrivent sensiblement aux mêmes conclusions quant aux modèles privilégiés par les gouvernements. Dans la majorité des cas, les subventions couvrent en « bloc » un ensemble de dépenses, par opposition au financement de dépenses spécifiques, item par item. Le niveau des subventions peut être établi de trois façons différentes :

- en utilisant une formule de répartition préétablie;
- à la suite d'une négociation avec l'établissement;
- ou en s'appuyant sur une base historique.

Les pays membres utilisent une combinaison de ces modes de financement. Selon un sondage récent effectué par l'AUE, au moins le tiers des pays versent plus de 50 % de leurs subventions à partir d'une formule de répartition. Par ailleurs, les ententes négociées sont rarement utilisées comme mécanisme principal de versement.

L'AUE adresse aux autorités gouvernementales européennes des recommandations particulièrement pertinentes pour le présent chantier :

Concernant la formule de financement :

- Assurer la stabilité du cadre financier et réglementaire;
- Mesurer l'impact des décisions sur la situation de long terme des universités;
- Limiter l'utilisation de subventions ciblées (par exemple, financer ce type de subvention lors d'un réinvestissement plutôt qu'en réduisant la subvention de base);
- Simplifier les modalités d'allocation des subventions en visant un juste équilibre entre imputabilité et autonomie des établissements;

Sur les mesures de performance :

- Développer des mesures de performance et des indicateurs de résultats en partenariat avec les établissements;
- Se soucier de la simplicité, de la faisabilité et de la disponibilité des données;
- Évaluer la capacité de l'établissement à influencer le résultat (se garder l'option de ne pas lier le financement aux résultats);
- Mettre en place un mécanisme de suivi.

ANNEXE IV : Le traitement proposé pour les missions particulières et les subventions spécifiques du régime actuel

Afin de s'assurer que le traitement réservé aux missions particulières, de même qu'à la soixantaine de subventions spécifiques énumérées dans la partie 3, soit clair aux yeux du lecteur, la présente annexe les reprend à tour de rôle.

1. Missions particulières

Les missions particulières accordées aux neuf établissements ayant été exclus du calcul de la grille ont été traitées dans la troisième partie sous la forme d'ajustements particuliers. Ces derniers ont tous été justifiés afin de corriger les effets induits par une application mécanique de la grille, de manière à tenir compte de leur environnement propre.

Trois autres établissements, à savoir les universités Laval, de Sherbrooke et de Montréal – volet international, profitaient jusqu'à maintenant d'une mission particulière. Par souci d'équité horizontale et de cohérence interne de la nouvelle politique, ces subventions devraient être abolies. Les montants correspondants pourraient être soit transférés au volet 1, soit partagés entre le volet 1 et le volet 3, reconnaissant ainsi qu'une partie des fonds devait servir à soutenir l'enseignement et qu'une autre, servir aux rôles régional et international des établissements concernés. Les pourcentages proposés ici seraient de 50 % - 50 %, c'est-à-dire ceux utilisés pour les universités en région.

En revanche, le premier volet du Fonds de soutien à l'innovation, proposé au volet 3 et consacré au développement régional et international, viendrait encourager des projets voués à des fins similaires aux missions en question, mais il serait accessible à tous les établissements. L'approche semble plus équitable.

La mission particulière reconnue pour la discipline *médecine vétérinaire* à l'Université de Montréal serait abolie puisque son effet se répercuterait sur la nouvelle grille de pondération. Le montant correspondant serait versé au volet 1.

2. Subventions spécifiques dorénavant liées au volet 1

□ Ajustements intégrés à la base de financement

Les subventions suivantes n'auraient plus de raison d'être puisque les revenus qui en ont découlé ont servi à financer l'enseignement : ils se refléteraient donc dans les coûts observés des disciplines concernées lors du calcul de la nouvelle grille. Les montants qui y étaient associés seraient versés au volet 1.

Dans cette catégorie, on retrouve les mesures pour appuyer les disciplines *médecine*, *génie* et *administration*.

- Les ajustements n^{os} 12 et 17 pour le *génie* et l'*administration* ont été introduits en 2008 lors du réinvestissement gouvernemental. Ils visaient alors à corriger les biais de la grille de financement pour les deux disciplines.

- Le soutien aux familles génie et administration (poste n° 20) a été alloué aux trois établissements monofacultaires pour les motifs précédemment invoqués. Deux mesures de la nouvelle politique viendraient corriger des lacunes invoquées par l'un ou l'autre de ces trois établissements : une correction à la grille pour réduire les écarts observés entre familles et entre établissements pour une même famille, grâce à l'imposition d'une valeur seuil pour une variable comme le ratio professeurs-chargés de cours, de même que la bonification du montant fixe apparaissant dans l'équation servant à répartir l'enveloppe de soutien à l'enseignement de manière à prendre en compte les économies d'échelle accessibles aux plus grands établissements. Un dernier argument n'est pas pris en compte, à savoir la possibilité d'un interfinancement entre les facultés des établissements multifacultaires. Traiter cette dimension n'est pas simple. En effet, la méthode de calcul de la grille ne permet réellement de minimiser l'écart entre les revenus générés par cette grille et les coûts observés totaux que dans les établissements comptant des étudiants dans l'ensemble des 23 familles. Le comité d'experts responsable de la nouvelle grille pourrait y apporter une attention particulière en s'assurant d'être équitable envers chacun des 18 établissements du réseau.

(En millions de dollars)

8	Soutien à l'enseignement médical	20,9
12	Renouvellement du corps professoral en génie et administration	14,7
13	Aide aux universités de taille modeste sises en région	10,7
14	Réinvestissement provincial de 2006 : universités de taille modeste en région	10,5
17	Bourses d'enseignement en génie et administration	10,0
20	Soutien aux familles génie et administration	7,1
23	Allocation particulière pour la médecine	2,8
33	Encadrement clinique des stagiaires infirmières praticiennes de première ligne	0,8
TOTAL		77,5

Les subventions suivantes seraient versées au volet 1 et feraient partie de l'ajustement particulier calculé pour les établissements concernés :

(En millions de dollars)

34	Hausse de 30 % des EETP pondérés du programme de médecine de Saguenay	0,8
35	Hausse de 18 % des EETP pondérés du programme de médecine à Trois-Rivières	0,6
48	Services universitaires dans la région de Chaudière-Appalaches	0,2
49	Services universitaires dans la région de la Côte-Nord (Baie-Comeau)	0,2
54	Services universitaires dans la région de la Côte-Nord (Sept-Îles)	0,1
TOTAL		1,9

Le soutien aux bibliothèques relève d'une même logique. Le montant correspondant serait transféré au volet 1 (ajustement n° 9 : 18,2 M\$).

Les mentions suivantes renvoient à des objectifs toujours très opportuns, mais elles pourraient dorénavant relever de la planification interne des établissements et n'exigeraient plus un suivi ministériel spécifique. Les montants correspondants devraient être versés au volet 1 :

(En millions de dollars)

10	Services aux étudiants	17,0
15	Bourses pour de courts séjours d'études universitaires à l'étranger	10,0
19	Programme de mobilité internationale	7,5
39	Programme études-travail pour étudiants étrangers	0,5
40	Assurance santé et sécurité pour les étudiants de cycles supérieurs	0,5
46	Saines habitudes de vie	0,3
TOTAL		35,7

□ Ajustements à la base de financement à éliminer

Certains ajustements visent à corriger la base de la subvention générale.

Globalement, ces mesures ont pour effet d'augmenter la base de financement de 112,2 M\$ en 2013-2014. Si l'on retranche le devancement de crédits de 125,0 M\$, qui est non récurrent, l'effet net de ces mesures est de -12,8 M\$. Ce sont des mesures d'application générale qui pourraient très bien être intégrées à l'enveloppe globale de la subvention générale.

(En millions de dollars)

1	Devancement de crédits	125,0
3	Compensation pour le gel des droits scolarité	64,0
4	Réinvestissement provincial de 2006 : rehaussement général	52,5
59	Effets de la réduction (Loi 100)	-6,5
60	Effort budgétaire	-122,8
TOTAL		112,2

3. Subventions spécifiques liées au volet 3

□ Les subventions en lien avec les mesures prioritaires

Les mentions suivantes seraient prises en charge par les nouvelles enveloppes du volet 3 qui ont été définies dans la troisième partie :

(En millions de dollars)

2	Frais indirects de recherche	88,5
5	Allocation pour le nombre de grades	39,6
16	Soutien à l'insertion professionnelle	10,0
22	Collaborations entre les universités et les collègues	3,4
25	Aide à la formation des maîtres	2,0
27	Soutien à l'intégration des personnes handicapées	1,6
37	Soutien aux membres des communautés autochtones	0,5
38	Services de transcription braille	0,5
39	Programme études-travail pour étudiants étrangers	0,5
42	Fonds des services collectivité	0,4
45	Gouvernance et perfectionnement de la fonction publique	0,3
47	Démarrage de certains programmes en sciences de la santé	0,2
50	Formation d'appoint aux immigrants	0,2
57	Reconfiguration de l'offre de formation	0,0
TOTAL		147,8

Le poste budgétaire lié à la location de locaux (ajustement n° 6 : 34,5 M\$) devrait apparaître explicitement au volet 3. Il ne peut pas être transféré à l'*entretien des terrains et bâtiments* du volet 1, malgré une parenté de fonction certaine, car il est alloué de manière spécifique, en fonction des besoins de certains établissements.

□ Un soutien aux organismes liés au réseau

Tous les postes suivants pourraient être préservés mais les enveloppes s'y rapportant mériteraient d'être revues :

(En millions de dollars)

24	École du Barreau du Québec	2,5
31	Aide au siège social de l'Université du Québec	1,0
32	Allocation pour la CREPUQ (activités 2011-2012 à 2012-2013)	1,0
36	Moitié de la hausse convenue entre la CREPUQ et COPIBEC pour les droits d'auteurs	0,6
52	Conseil franco-québécois de coopération universitaire	0,2
56	Congrès de l'ACFAS	0,1
TOTAL		5,3

Un commentaire s'impose pour l'élément n° 31 du tableau. Dans les faits, le siège social de l'UQ reçoit une subvention totale de 14 M\$: à la subvention de 1 M\$ qui est inscrite ici, il faut ajouter les subventions pour le soutien (montant fixe de 2,5 M\$), pour l'entretien des terrains et bâtiments (1,8 M\$) et pour la mission (8,8 M\$). C'est la contribution totale du gouvernement qui devrait être mise à jour.

Par ailleurs, les montants associés aux postes n°s 36, 52 et 56 pourraient être confiés au Bureau de coopération interuniversitaire ou encore transférés à l'enveloppe de Soutien aux partenaires.

□ Les subventions obsolètes

Les subventions suivantes n'auraient plus leur raison d'être, puisqu'elles arrivent ou arriveront sous peu à échéance.

(En millions de dollars)

11	Redistribution de l'écart de financement en 2008-2009 - déréglementation	16,1
21	Ajustement transitoire de la déréglementation	6,3
29	Devancement de l'ajustement transitoire pour la nouvelle politique de financement - McGill	1,1
30	Ajustement McGill (montant versé aux universités, excluant McGill, et au siège social de l'UQ)	1,1
41	Bourses d'études aux cycles supérieurs en sciences infirmières	0,4
58	Ajustement McGill (montant déduit de McGill)	-1,1
TOTAL		23,9

Dans cette catégorie, on retrouve en effet une série de mesures temporaires qui vont bientôt disparaître.

- Les mesures transitoires liées à la déréglementation des droits de scolarité des étudiants étrangers dans six disciplines du 1^{er} cycle — droit, administration, génie, informatique, mathématiques et sciences pures — prendront fin en 2013-2014.
- L'ajustement McGill, qui visait à redistribuer un montant de 16 M\$ de cet établissement vers les autres établissements sur une période de quinze ans débutant en 2000-2001, disparaîtra en 2015-2016.

□ Les postes à revoir

Comme le chantier recommande de revoir l'ensemble des missions particulières et des subventions spécifiques destinées à des établissements nommément identifiés, et puisqu'une partie de l'entente qui lie le gouvernement et l'UQAM se termine en 2015-2016, il devient logique de la revoir dans le cadre de la nouvelle politique. Sont mentionnés ici un ajustement particulier de 21,3 M\$ pour financer les professeurs embauchés au-dessus du plancher d'emploi et les augmentations salariales des professeurs qui excèdent la politique salariale du gouvernement.

(En millions de dollars)

7	Ajustement particulier pour l'UQAM	21,3
26	Autres projets	1,7
44	Laboratoire d'enseignement EPM	0,3
51	Prêt de service à l'Agence universitaire de la Francophonie	0,2
TOTAL		23,5

Concernant certaines subventions particulières, il est pertinent de se demander pourquoi les organismes en question ne sont pas financés en vertu de la PNRI, auquel cas les montants en jeu pourraient y être transférés :

(En millions de dollars)

28	Institut des sciences de la forêt feuillue tempérée (ISFORT)	1,1
43	Institut des sciences mathématiques	0,3
53	Institut Thomas Moore	0,1
TOTAL		1,5

□ **Les pénalités et les mesures liées à la gestion financière**

La principale mesure concerne la subvention conditionnelle à l'équilibre qui devrait être abolie (ajustement n° 18 : 8,9 M\$). Elle serait remplacée par une prime institutionnelle remise aux établissements ayant atteint leurs objectifs, lesquels incluent l'atteinte de l'équilibre budgétaire.

Des pénalités sont également prévues dans les règles budgétaires, par exemple pour les FIO et les choix de gestion ayant des impacts budgétaires. Ces postes devraient être maintenus.

□ **Prévoir une enveloppe pour combler les besoins non prévus**

Comme il est impossible de prévoir tous les besoins particuliers qui pourront survenir dans le futur, il est logique de proposer la création d'une enveloppe non allouée de faible envergure, dont les contours devraient être bien balisés et qui permettrait justement de faire face à ceux, parmi les besoins en question, qui seront jugés pertinents.

ANNEXE V : Liste des membres du chantier et de l'équipe du Ministère l'ayant soutenu

Le chantier sur la politique de financement des universités est composé des personnes suivantes :

- M^{me} Hélène P. Tremblay, coprésidente;
- M. Pierre Roy, coprésident;
- M. Brian Girard, coordonnateur du chantier, ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science.

Les coprésidents ont pu compter sur la collaboration et le soutien de membres du personnel du Ministère, soit :

- M. Pierre Boutet, sous-ministre adjoint à l'enseignement supérieur;
- M. Jean Leroux, directeur général par intérim, Direction générale du financement;
- M^{me} Lucille Johnson, directrice par intérim, Direction de la programmation budgétaire et du financement;

Et, par ordre alphabétique :

- M. Marius Demers;
- M. Pierre Ducharme;
- M. Antoine Goutier;
- M. Matthieu Levasseur;
- M^{me} Fanny Mélodie Bordage;
- M. Richard Royer.

ANNEXE VI : Liste des établissements, organisations et experts consultés et des documents déposés par les partenaires de l'enseignement supérieur

□ Consultation auprès des partenaires du Sommet sur l'enseignement supérieur

Le tableau suivant présente la liste des partenaires qui ont participé aux deux consultations menées par le chantier en juin et juillet 2013 et à l'hiver 2014. Lors de ces consultations, les coprésidents ont tenu 54 rencontres avec les dirigeants des établissements et organisations; de plus, les partenaires ont déposé à leur attention une soixantaine de mémoires, avis, commentaires, recommandations ou lettres.

Tableau 56 : Liste des consultations du chantier sur la politique de financement des universités

Établissement/organisation	Première consultation : juin et juillet 2013		Deuxième consultation : hiver 2014	
	Date de la rencontre (2013)	Documents déposés	Date de la rencontre (2014)	Documents déposés
1 Association des collèges privés du Québec (AC PQ)	Jeudi 4 juillet			
2 Association des étudiantes et des étudiants de Laval inscrits aux études supérieures (AELIÉS) et Regroupement des étudiantes et des étudiants de maîtrise, de diplôme et de doctorat de l'Université de Sherbrooke (Remdus)		Mémoire ¹	Jeudi 20 février	Avis complémentaire ¹
3 Chambre de commerce du Montréal métropolitain (CCMM)	Lundi 10 juin	Recommandations 1 ¹	Mardi 4 mars	Recommandations 2 ¹
4 Conseil du patronat du Québec (CPQ)	Lundi 17 juin	Commentaires 1 ¹		Commentaires 2 ¹
5 Centrale des syndicats du Québec (CSQ)	Mardi 18 juin	Avis ¹		
6 Conférence régionale des élus de l'Outaouais (CRÉO)		Avis ¹		
7 Collectif d'universités : Université du Québec à Trois-Rivières, Université du Québec à Chicoutimi, Université du Québec à Rimouski, Université du Québec en Outaouais et Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue		Avis ¹		
8 Confédération des associations d'étudiants et étudiantes de l'Université Laval (CADEUL)		Mémoire ¹		
9 Confédération des syndicats nationaux (CSN)		Mémoire 1 ¹	Mardi 25 février	Mémoire 2 ¹
10 École des hautes études commerciales (HEC)	Mercredi 3 juillet	Mémoire	Mardi 25 février	Avis ¹
11 École Polytechnique	Mardi 11 juin	Mémoire ^{1,2}	Lundi 3 mars	Avis ^{1,2}
12 École de technologie supérieure	Mardi 11 juin	Mémoire ^{1,2}	Lundi 24 février	Avis ^{1,2}
13 École nationale d'administration publique	Mercredi 12 juin	Avis 1	Jeudi 20 février	Avis 2 ¹
14 Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ)	Lundi 17 juin	Documents déposés lors du Sommet ¹	Mardi 4 mars	Avis ¹
15 Fédération des associations étudiantes universitaires québécoises en éducation permanente (FAEUQEP)	Jeudi 4 juillet	Mémoire 1 ¹	Mardi 4 mars	Mémoire 2 ¹
16 Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)	Jeudi 4 juillet	Lettre 1 ¹	Mardi 25 février	Lettre 2 ¹
17 Fédération étudiante universitaire du Québec (FEUQ)	Mardi 18 juin	Mémoire 1 ¹	Mardi 18 février	Mémoire 2 ¹
18 Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (FQPPU)	Mardi 18 juin	Mémoire 1 ¹	Mercredi 26 février	Mémoire 2 ¹
19 Institut national de recherche scientifique (INRS)	Mardi 25 juin	Mémoire ¹	Mercredi 19 février	Annexe au mémoire
20 Ordre des ingénieurs du Québec		Lettre ¹		
21 Office des personnes handicapées du Québec				Lettre et Commentaires ¹
22 Université de Montréal	Lundi 10 juin	Mémoire 1 ¹	Lundi 24 février	Mémoire 2 ¹
23 Université du Québec à Rimouski	Mardi 25 juin	Avis 1 ¹	Jeudi 20 février	Avis 2 ¹
24 Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue	Mercredi 3 juillet	Mémoire 1 ¹	Mardi 18 février	Mémoire 2 ¹
25 Université du Québec en Outaouais	Mercredi 3 juillet	Avis ¹	Mardi 18 février	
26 Université du Québec à Trois-Rivières	Jeudi 4 juillet	Avis 1 ¹	Mercredi 26 février	Avis 2 ¹
27 Université Concordia	Lundi 17 juin	Mémoire ¹	Lundi 17 février	Avis ¹
28 Université McGill	Lundi 17 juin	Mémoire 1 ¹	Lundi 3 mars	Lettre et Mémoire 2 ¹
29 Université Bishop's	Mardi 2 juillet	Lettre 1 ¹	Lundi 24 février	Lettre 2 ¹
30 Université de Sherbrooke	Mardi 2 juillet	Mémoire 1 ¹	Lundi 3 mars	Mémoire 2 ¹
31 Université Laval	Mercredi 19 juin	Mémoire ¹	Mercredi 26 février	Avis ¹
32 Université du Québec à Chicoutimi	Mercredi 19 juin	Avis 1 ¹	Mercredi 19 février	Avis 2 ¹
33 Université du Québec à Montréal	Mercredi 3 juillet	Avis et Lettre 1 ¹	Mardi 18 février	Avis et Lettre 2 ¹
34 Télé-Université	Mardi 25 juin	Avis 1	Jeudi 6 mars	Avis 2 ¹
35 Table de concertation étudiante du Québec (TaCEQ)		Recommandations ¹	Mercredi 19 février	

1. Disponible sur le site web du Ministère.

2. Mémoire conjoint ETS et Polytechnique.

□ Consultation auprès des experts

Au cours de leurs travaux, les coprésidents ont consulté quinze experts du milieu universitaire, soit :

- 1) M. Gérard Bélanger, le 9 septembre 2013;
- 2) M^{me} Isabelle Boucher, les 18 septembre 2013 et 24 avril 2014;
- 3) M. Pierre Chénard, le 24 septembre 2013;
- 4) M^{me} Louise Dandurand, le 25 novembre 2013;
- 5) M. Denis Dubé, les 28 novembre 2013 et 16 juin 2014;
- 6) M. Pierre Fortin, le 17 octobre 2013;
- 7) M. Louis Gendreau, le 10 septembre 2013;
- 8) M. Michel Gervais, le 10 septembre 2013;
- 9) M. Claude Godbout, le 10 septembre 2013;
- 10) M. Michel Jacques, le 24 septembre 2013;
- 11) M. Pierre Lucier, le 9 septembre 2013;
- 12) M. Pierre Malouin, le 25 septembre 2013;
- 13) M. Denis Marchand, les 18 septembre 2013 et 24 avril 2014;
- 14) M. André Paradis, le 25 septembre 2013;
- 15) M^{me} Christiane Piché, le 28 novembre 2013.



mesrs.gouv.qc.ca
