



**Confédération
des syndicats nationaux**

**Mémoire présenté à la
ministre de l'Éducation, du Sport et du Loisir**

**dans le cadre de la consultation sur
*les frais institutionnels obligatoires
dans les universités***

par la
Confédération des syndicats nationaux

5 octobre 2007

Présentation de la CSN

La CSN regroupe plus de 300 000 membres oeuvrant dans les différents secteurs d'activité et elle est présente dans toutes les régions du Québec. Plus de 50 000 membres interviennent dans le secteur de l'éducation.

À la fin des années 1980, la CSN s'est dotée d'un groupe de travail sur les politiques en éducation. Sous la responsabilité d'une vice-présidence de la CSN, ce groupe a pour mandat de conseiller les membres du comité exécutif sur les orientations de la CSN en éducation. Il est composé de représentantes et de représentants de la Fédération des employées et employés de services publics (FEESP) de la Fédération nationale des enseignantes et des enseignants du Québec (FNEEQ), de la Fédération des professionnelles (FP), des conseils centraux et du comité national des jeunes.

Confédération des syndicats nationaux (CSN)
1601, avenue De Lorimier
Montréal (Québec)
Canada H2K 4M5
Téléphone : 514 598-2271
Télécopieur : 514 598-2052
Web : www.csn.qc.ca

Table des matières

Présentation de la CSN.....	2
Introduction.....	5
I. Il est urgent d'accroître les investissements dans les universités.....	7
II. Les frais institutionnels obligatoires, un ménage s'impose.....	8
III. Uniformiser les frais administratifs obligatoires.....	11
IV. Civiliser l'imposition d'autres frais.....	13
Conclusion.....	14

Introduction

Tout au long de son histoire, la CSN s'est préoccupée activement des différentes questions relatives à l'éducation en privilégiant une vision de progrès social et du développement harmonieux des individus. Ce mémoire s'inscrit dans cette continuité et prend assise sur des valeurs de justice, de solidarité, d'égalité et d'accessibilité qui ont toujours été au coeur de ses réflexions.

L'éducation et l'apprentissage tout au long de la vie sont des enjeux de société et des enjeux d'avenir pour les citoyennes et les citoyens du Québec. La démocratisation de l'éducation a permis d'accroître l'accessibilité aux études, tout particulièrement à l'enseignement supérieur, et de hausser la qualification de la main-d'œuvre sur l'ensemble du territoire. Malgré des avancées notoires en matière de scolarisation de la population, du rattrapage reste à faire.

Au fil des ans, les universités ont joué un rôle majeur dans le développement social, économique et culturel du Québec. Leur contribution au développement et à la diffusion des savoirs ainsi qu'à la croissance économique n'est plus à démontrer. Par ailleurs, tous s'entendent sur le fait que le Québec devra, au cours des prochaines années, relever des défis importants et, pour ce faire, il faudra une main-d'œuvre qualifiée, compétente et suffisante.

Les données d'Emploi-Québec le démontrent, d'ici 2010 la majorité des 680 000 emplois à combler nécessiteront un diplôme d'études postsecondaires. L'avenir de l'éducation et de l'enseignement supérieur est donc déterminant pour le Québec et ses régions. C'est pourquoi nous devons, comme société, accentuer les efforts afin de permettre aux institutions d'enseignement universitaire d'assumer leur mission et leurs responsabilités et de favoriser l'accessibilité et la réussite des études supérieures tant pour les jeunes que pour les adultes.

Nous saluons, Madame la ministre, votre initiative d'inviter les étudiantes et les étudiants, les citoyennes et les citoyens, de même que les groupes d'intérêt, à participer à une consultation publique sur les frais institutionnels obligatoires dans les universités. Le mode de consultation en ligne est une formule intéressante à la condition qu'il y ait par la suite un espace démocratique permettant aux partenaires et aux étudiantes et aux étudiants de faire connaître leur point de vue sur les propositions qui seront retenues. Par ailleurs, nous déplorons le fait que le gouvernement traite, à la pièce, diverses composantes du système d'éducation, sans proposer une vision intégrée de celui-ci. Cette façon de faire vient masquer les vrais enjeux, notamment ceux reliés au financement de l'éducation.

Les universités assument une mission sociale et elles doivent être reconnues comme un bien public et bénéficier d'un financement étatique adéquat leur permettant ainsi d'assumer leur mission. Nous ne pouvons isoler la réflexion sur les frais afférents du problème du sous-financement chronique auquel elles sont confrontées. Ce manque de soutien financier fragilise l'intégrité de leur mission et compromet la qualité et l'accessibilité à l'enseignement supérieur. D'ailleurs, tous les recteurs ont soulevé ce problème lors des auditions de la Commission parlementaire de l'éducation et ils en ont démontré les conséquences néfastes dans leur institution.

Les associations étudiantes et les représentantes et représentants des personnels ont fait de même à de nombreuses reprises, notamment dans le cadre de la Commission parlementaire sur la qualité, l'accessibilité et le financement des universités¹. Dans le mémoire déposé par la CSN à cette occasion, nous indiquons : « Pour la CSN, les universités, comme service public primordial, doivent être financées très majoritairement par les fonds publics dans une perspective de garantir l'accessibilité, la qualité de la formation et de la recherche universitaire et éviter ainsi toute tentation de biaiser la mission et les services universitaires en fonction d'intérêts particuliers ou strictement économiques ». Nous mettons de l'avant la nécessité d'établir un contrat social entre la société et les universités dont un des termes portait sur le financement des universités. Votre gouvernement n'a pas donné suite à cette consultation. C'est fort inquiétant, car le problème du financement perdure et nécessite qu'on s'y penche de façon urgente. Nous souhaitons que le gouvernement fasse connaître rapidement ses intentions en la matière et présente un échéancier de travail.

L'accroissement des frais de scolarité et l'explosion des frais afférents sont des symptômes de ce sous-financement et nous ne pouvons sous-estimer leurs impacts sur la situation financière des étudiantes et des étudiants et sur leur endettement. Dans notre mémoire présenté au Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études du Conseil supérieur de l'éducation, nous recommandons que le gouvernement reconnaisse, à toute personne qui en a les capacités, le droit de poursuivre des études sans être retardée ou pénalisée en raison de l'insuffisance de ses ressources financières. Le respect de ce droit fondamental est un incontournable. Les étudiantes et les étudiants doivent être au cœur de la réflexion sur les frais institutionnels obligatoires.

C'est en tenant compte de ce contexte que nous nous inscrivons dans cette consultation, souhaitant ainsi contribuer à faire du Québec une société éducative pour toutes et tous. Une série de questions sont soulevées dans le document de consultation, malheureusement aucune hypothèse de solution n'est proposée. C'est à la suite de cette consultation que vous soumettrez une proposition pour

¹ Mémoire présenté par la CSN dans le cadre de la Commission parlementaire sur la qualité, l'accessibilité et le financement des universités. Février 2004.

encadrer plus adéquatement les frais institutionnels obligatoires ainsi que les frais facultatifs dans les universités. Nous souhaitons que la démarche à laquelle vous nous conviez demeure transparente et que la proposition retenue fasse l'objet d'une consultation dans le cadre d'une commission parlementaire.

Nous demandons :

Que la proposition retenue pour encadrer les frais institutionnels obligatoires et les frais facultatifs dans les universités soit soumise à une consultation dans le cadre des travaux de la Commission parlementaire de l'éducation.

I. Il est urgent d'accroître les investissements dans les universités

Tous le reconnaissent, les universités composent actuellement avec une situation financière fort précaire. Le sous-financement engendré au cours des années 90, notamment par les baisses des subventions tant fédérales que provinciales, a accentué la précarité de leur équilibre budgétaire. Plusieurs d'entre elles sont confrontées à des déficits budgétaires récurrents et malgré un accroissement des investissements au cours des dernières années, beaucoup de rattrapage reste à faire.

Certaines directions d'université comptent sur l'augmentation des frais de scolarité et des frais afférents pour combler, en partie, les difficultés financières de leur institution. Envisager une telle solution est un leurre auquel nous ne voulons d'aucune façon être associés.

À différentes reprises au cours des dernières années, des travaux ont été enclenchés sur le financement des universités et du système d'éducation. En février 2004 se tenait une commission parlementaire portant « sur la qualité, l'accessibilité et le financement des universités ». Par la suite, votre gouvernement a confié à des experts des mandats d'études sur le financement de l'éducation. Les résultats de ces travaux sont restés lettre morte. Lors de la dernière campagne électorale, le Parti libéral s'est engagé à faire de l'éducation supérieure une priorité collective, mais, depuis son arrivée au pouvoir, le gouvernement n'a pas indiqué comment il entendait concrétiser cet engagement. Est-ce que le dégel des frais de scolarité s'inscrit dans cette vision gouvernementale ?

Lors du Sommet sur l'enseignement postsecondaire et la formation professionnelle, organisé par le Conseil de la fédération en 2006, les provinces, dont le Québec, ont demandé au gouvernement fédéral de hausser de 4,9 milliards de dollars par année les transferts fédéraux pour l'éducation postsecondaire. Le gouvernement du Québec doit prendre les devants et décider d'investir dans

l'enseignement postsecondaire. Il doit aussi presser le gouvernement fédéral d'agir afin de récupérer sa part de financement pour l'enseignement supérieur, et ce, dans le respect des compétences des provinces.

Des décisions s'imposent quant au financement des universités. Nous demandons :

Que le gouvernement développe, en consultation avec les partenaires, une loi sur le financement de l'enseignement universitaire dans laquelle seront inscrites les modalités pour déterminer les droits de scolarité, les frais institutionnels obligatoires et les frais facultatifs.

II. Les frais institutionnels obligatoires, un ménage s'impose

L'éducation est un droit fondamental et, à ce titre, elle est un bien commun qui doit être reconnu comme un service universel et gratuit financé par l'État en fonction du revenu de chacun. En 1976, le Québec a adhéré au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. L'article 13 stipule que :

1. *Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à l'éducation. Ils conviennent que l'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et du sens de sa dignité et renforcer le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ils conviennent en outre que l'éducation doit mettre toute personne en mesure de jouer un rôle utile dans une société libre, favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes raciaux, ethniques ou religieux et encourager le développement des activités des Nations-Unies pour le maintien de la paix.*
2. *Les États parties au présent Pacte reconnaissent qu'en vue d'assurer le plein exercice de ce droit :*
 - a) *L'enseignement primaire doit être obligatoire et accessible gratuitement à tous;*
 - b) *L'enseignement secondaire, sous ses différentes formes, y compris l'enseignement secondaire technique et professionnel, doit être généralisé et rendu accessible à tous par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité;*
 - c) *L'enseignement supérieur doit être rendu accessible à tous en pleine égalité, en fonction des capacités de chacun, par tous les moyens appropriés et notamment par l'instauration progressive de la gratuité.*

Le gel des droits de scolarité allait en ce sens. Toutefois, le dégel des frais de scolarité par le gouvernement en juin dernier et l'accroissement des frais afférents sont un recul important et nous éloignent de ce dernier objectif auquel le Québec a adhéré en tant que signataire de ce pacte international.

Cette situation n'est pas propre au Québec. Au cours des dernières années, on a pu observer dans divers pays et provinces canadiennes, un désengagement de l'État vis-à-vis du financement de l'éducation et une volonté manifeste de faire assumer plus de responsabilités par les étudiantes, les étudiants, leurs parents ou leurs conjoints. Ce désengagement s'inscrit dans la mouvance générale de la marchandisation de l'éducation.

Au-delà du débat sur le financement, celui sur les droits de scolarité et les frais afférents en est un de priorité sociale et d'équité intergénérationnelle. Notre société se doit de viser le plus grand accès démocratique à l'éducation et aux savoirs et, pour ce faire, il faut que des mesures universelles permettent au plus grand nombre de poursuivre des études universitaires.

La question des frais afférents ne peut être isolée du financement du système d'éducation, comme stipulé précédemment, ni des autres questions financières auxquelles les étudiants sont confrontés au cours de leurs études. Au cours des cinq prochaines années, les étudiantes et les étudiants se verront imposer, semestre après semestre, une augmentation de leurs frais de scolarité, conséquence du dégel de juin dernier.

Actuellement, la détermination des frais afférents relève de l'autonomie des universités. Au cours des dernières années, plusieurs universités, et souvent des facultés et des départements, ont décidé de les augmenter de façon notoire. L'état des lieux présenté dans le cadre de cette consultation met en lumière une situation fort préoccupante, les frais afférents se sont multipliés comme de la mauvaise herbe depuis 1994. Le fait qu'en 2006-2007 l'éventail de ces frais variait de 206,90 \$ à 1 097,74 \$², témoigne de cette situation qui, pour l'année en cours, ne s'est pas améliorée. Au contraire, comme stipulé dans le document de consultation, le fardeau financier des étudiantes et des étudiants a continué à s'alourdir, plusieurs universités ayant procédé à des hausses importantes de ces frais pour 2007-2008.

Le document proposé pour la consultation ne traite aucunement des impacts de cette surfacturation sur l'accessibilité, la persévérance aux études et l'endettement des étudiantes et des étudiants. Un tel diagnostic aurait sûrement pu apporter un éclairage supplémentaire et alimenter les réflexions des participants à cette consultation.

² Université McGill. Document de consultation.

L'absence de vision gouvernementale, le sous-financement chronique des universités et les déficits budgétaires ont fait en sorte que plusieurs d'entre elles ont décidé de surfacturer les frais administratifs obligatoires, dénaturant ainsi ce système d'imposition. En augmentant les frais afférents, certaines universités demandent aux étudiants de contribuer au renflouement du sous-financement qui vient freiner l'accomplissement de leur mission.

On se retrouve devant une panoplie de frais imposés aux étudiants : frais généraux, frais de révision de notes, frais de documentation, frais technologiques, droits d'auteur, frais de correction de thèse, frais de diplomation, etc. L'imagination n'a pas de limite. La nomenclature varie d'une université à l'autre, de même que leur nature : frais obligatoires, frais facultatifs, frais ponctuels, frais divers. S'y retrouver est un réel casse-tête.

La légitimité de certains frais imposés aux étudiants au cours des dernières années doit aussi être questionnée. Des frais cachés semblent avoir fait leur apparition et certains se demandent si les sommes d'argent recueillies ont été utilisées pour les fins prévues initialement.

Les directions des universités ont trouvé maintes raisons, difficilement justifiables, pour expliquer les « nécessaires » augmentations des frais afférents, masquant ainsi les vrais motifs de l'imposition de nouveaux frais aux étudiantes et aux étudiants. Elles leur font supporter une partie du poids du financement de certains services au lieu d'imputer la totalité des coûts au budget de fonctionnement de leur établissement. C'est le cas entre autres pour certains services aux étudiants.

Une délimitation de ces frais s'impose. Ceux, qui relèvent de la mission universitaire, devraient donc être imputés au budget de fonctionnement des universités, les frais institutionnels obligatoires imposés aux étudiants doivent être uniformisés et les autres frais exigés dans chacune des universités devraient être facultatifs et non obligatoires.

L'autonomie administrative des universités laisse place à beaucoup d'initiatives à ce sujet et sert aussi de prétexte, au besoin. Prenons l'exemple des frais de technologie. Comme le démontrent les données présentées dans votre document, les universités McGill, de Montréal et Laval, de même que les HEC et Polytechnique exigent des frais de technologie variant de 49,50 \$ à 198,60 \$. Les autres universités n'imposent pas de frais de technologie.

Le 3 février 2005, on retrouvait à la une du Journal de la communauté universitaire de l'Université Laval *Au fil des évènements de l'Université Laval* : L'Urgence d'agir – Gravement sous-financée, l'Université entend moderniser son système informatique de gestion des études avec la contribution financière des

étudiants. Le motif invoqué pour imposer cette nouvelle facturation est ici énoncé clairement.

L'utilisation des technologies est une obligation en 2007 et tous les établissements et toutes les universités doivent les rendre disponibles dans le cadre de leur mission. Est-ce aux étudiantes et aux étudiants de payer en partie le développement des systèmes informatiques quand ce service relève du budget de fonctionnement des universités ? D'autres exemples pourraient être apportés.

Certaines universités ont détourné l'objet de ces frais à d'autres fins. Il est inacceptable que certains frais imposés aux étudiants soient, rien de plus, qu'une taxe déguisée imposée à l'usager, taxe qui n'a d'ailleurs aucune incidence sur la qualité de l'enseignement universitaire.

Ce laxisme n'a plus sa place, un grand ménage s'impose. Afin de contrer toute démesure en matière de frais institutionnels obligatoires imposés aux étudiantes et aux étudiants, il faut que l'autonomie administrative des universités soit balisée par un encadrement ministériel, une plus grande harmonisation et des règles de transparence.

Nous proposons :

Que la ministre détermine, après discussion avec les associations étudiantes, une liste des frais institutionnels obligatoires pour l'ensemble des universités.

III. Uniformiser les frais administratifs obligatoires

Le postulat sur lequel s'appuie notre réflexion est la nécessité d'uniformiser les frais institutionnels obligatoires afin que, peu importe l'université fréquentée, le montant exigé soit le même.

Il faut, ici, faire des distinctions entre les frais qui relèvent de la mission et du fonctionnement général des universités tels l'inscription, l'ouverture du dossier, le registraire, l'émission de documents, etc., et les autres frais qui devraient être prélevés sur une base volontaire : activités sportives, assurances, garderie, etc.

Les constituantes des « Universités du Québec » avaient les frais les moins élevés, mais depuis septembre dernier une augmentation importante de 160 \$ a été imposée aux étudiantes et aux étudiants. Ne pas intervenir et laisser à chaque université le choix de décider du montant des frais afférents ne peut qu'accentuer le risque de voir se creuser les écarts entre les universités dites « plus anciennes » et celles issues des suites du Rapport Parent donc, entre les universités des grands centres et les universités des régions.

Quelles balises retenir afin de limiter les frais afférents lorsque les écarts entre les frais exigés par les universités sont d'une telle ampleur ? On peut proposer que les frais soient encore une fois augmentés ou tirer arbitrairement la ligne sur un taux moyen pénalisant plus spécifiquement les jeunes des régions et allégeant le fardeau financier de ceux qui fréquentent les « grandes » universités. Nous ne pouvons souscrire à cette avenue. La hauteur des frais dans ces dernières est déjà un frein pour certains étudiants et est aussi considérée par d'autres comme un mécanisme « élitiste » de sélection.

Toute hausse de ces frais sera un obstacle supplémentaire à l'accessibilité aux études supérieures. Ces frais ne sont pas accessoires, car, si on s'attarde à l'effet cumulatif de la hausse des frais de scolarité et d'une possible hausse des frais afférents et qu'on y additionne les déboursés pour les frais de subsistance, de transport, etc., on peut craindre que toute hausse des frais afférents aura une incidence sur la situation financière des étudiants et de leur niveau d'endettement. Cette décision ne doit pas être prise uniquement en fonction de l'aspect financier. La dimension sociale doit aussi être prise en considération compte tenu, notamment, des inégalités que l'imposition de frais à géométrie variable peut engendrer.

Considérant l'écart entre les frais exigés d'une université à l'autre, le gouvernement doit établir le montant des frais imposés en tenant compte que toute augmentation pénalisera les étudiants. Certaines recherches tendent à démontrer que ce sont les étudiants, issus des classes moyennes, qui sont les plus pénalisés par ces augmentations n'ayant pas accès aux Programmes de prêt et bourse. La contribution de ces familles aux études de leurs enfants est souvent difficile et même impossible. Un grand nombre de ces étudiants se voient obliger d'augmenter le nombre d'heures travaillées ou de s'inscrire à temps partiel. L'augmentation des frais vient donc alourdir le poids de leur endettement et peut avoir un effet négatif pour la poursuite de leurs études. Toutes les étudiantes et tous les étudiants doivent avoir des conditions favorables pour se consacrer à leurs études, persévérer et réussir tout en s'assurant qu'à la fin de celles-ci ils ne se retrouvent avec de graves difficultés financières.

En décembre 2002, une entente est intervenue entre le ministère de l'Éducation, la Fédération des cégeps et la Fédération étudiante du collégial « afin d'encadrer les frais exigés des élèves au collégial ». L'ensemble des collèges est soumis à cette entente qui implique le plafonnement de certains frais, la délimitation par le ministère d'un montant maximum pour les droits d'admission, les droits d'inscription et les autres frais afférents aux services d'enseignement.

Il serait intéressant d'avoir un portrait de la situation depuis l'entrée en vigueur de cette entente et de connaître les difficultés rencontrées afin de les éviter. Un cadre législatif devra aussi être défini pour les frais afférents dans les universités

et nous croyons que ces éléments devraient être inscrits dans une loi portant sur le financement des universités.

Nous souhaitons que les frais administratifs obligatoires soient uniformisés et que soit exclue toute possibilité de les augmenter. Nous proposons que les frais administratifs maximums soient déterminés pour une période minimale de cinq ans afin que les étudiants connaissent à l'avance la hauteur des frais qu'ils auront à défrayer.

Nous proposons :

- **Que la ministre soit responsable de déterminer, après entente avec les associations étudiantes, le montant maximum des frais institutionnels obligatoires pour l'ensemble des universités québécoises et que celui-ci soit fixé pour une période minimale de cinq ans.**
- **Que ce montant soit établi en fonction du plus bas montant imposé aux étudiants et non pas en fonction du coût moyen.**
- **Que les frais administratifs obligatoires soient soumis aux mêmes règles fiscales que celles appliquées pour les droits de scolarité et qu'ils soient pris en compte dans le calcul de l'aide financière aux études.**

IV. Civiliser l'imposition d'autres frais

Pour la CSN, les frais institutionnels obligatoires devraient être ceux prévus dans le cadre ministériel. Les autres frais imposés par les universités devraient être limités par des règles et être exigés sur une base facultative. Certaines universités ont multiplié les frais et continuent à le faire. Est-ce que tous ces frais (assurances, activités sportives, etc.) doivent être imposés à tous les étudiants ou est-ce que ceux-ci peuvent avoir le choix de cotiser pour les services qu'ils utiliseront ?

La détermination des services et des frais supplémentaires ne devrait être possible qu'à la suite d'une entente entre l'université et l'association étudiante. Il faudra tenir compte des impacts de ces mesures afin que les étudiants ayant un faible revenu puissent participer à des activités et obtenir des services. Les associations étudiantes se sont dotées de mécanismes de fonctionnement et de consultation que l'État et les institutions d'enseignement doivent respecter. Il appartient donc aux associations étudiantes de déterminer, après entente avec l'université, les services qui seront offerts aux étudiantes et aux étudiants sur une base volontaire. Les frais et les modalités d'application devraient être soumis et adoptés en assemblée générale.

La ministre devra transmettre des indications claires en matière d'imposition de frais volontaires et baliser l'autonomie des universités en cette matière. Ces dernières devront, en toute transparence, respecter les règles qui seront établies et cesser de compter sur les étudiantes et les étudiants pour combler leur manque à gagner.

Pour l'imposition de frais volontaires, nous proposons :

- **Que les règles ministérielles prévoient qu'une université ou une unité d'enseignement ne puisse déterminer unilatéralement, ni imposer d'autres frais à tous les étudiants, sans que la nature et les modalités de ces frais fassent partie d'une entente avec l'association représentant les étudiantes et les étudiants.**

Conclusion

Nous appuyons la volonté du gouvernement d'intervenir afin de mieux encadrer les frais institutionnels obligatoires et de mettre fin à la surenchère à laquelle nous assistons. Loin de nous l'idée de sous-estimer les contraintes financières imposées aux universités.

Par contre, nous avons l'obligation de nous demander s'il est approprié pour les universités de venir chercher une partie de leur manque à gagner dans les poches des étudiants. Nous pensons que non! Nous souhaitons que les propositions soumises à votre attention viennent alimenter les travaux en cours et que les étudiantes et les étudiants bénéficient des décisions qui seront prises.

Soyez assurée, Madame la ministre, que nous suivrons attentivement les suites que vous donnerez à cette consultation.