



À propos de l'encadrement des frais institutionnels obligatoires imposés

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

1^{er} octobre 2007

T a b l e d e s m a t i è r e s

Le droit à l'éducation.....	4
Une condition étudiante qui se dégrade.....	5
Le coût des études et l'aide financière aux étudiantes et étudiants.....	7
Les frais obligatoires sont-ils justifiés?.....	8
Conclusion.....	10

La Fédération nationale des enseignantes et des enseignants du Québec (FNEEQ-CSN) regroupe 78 syndicats d'enseignantes et d'enseignants et est présente dans toutes les régions du Québec. Elle représente les membres de 36 syndicats œuvrant dans les cégeps, de 12 autres travaillant dans les universités et de 30 syndicats qu'on retrouve dans des établissements privés, et ce, à tous les ordres d'enseignement. Elle représente près de 25 000 professeurs, deux tiers des enseignantes et des enseignants de cégep et 80 % des chargés-es de cours d'université. La FNEEQ est l'une des fédérations de la Confédération des syndicats nationaux (CSN).

La ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport a sollicité l'avis de la FNEEQ à propos de la question des frais institutionnels obligatoires imposés aux étudiantes et aux étudiants universitaires. À l'instar d'autres organisations, nous jugeons cette consultation fort particulière : s'il apparaît utile de régler les frais afférents, il faut le faire dans la perspective d'un abaissement progressif – et non, comme les questions posées par la ministre en donnent l'impression, dans un effort d'encadrement de hausses admises à l'avance – mais surtout, il nous semble peu opportun d'isoler cette question de l'ensemble de la problématique du financement de l'éducation supérieure et de la condition financière étudiante.

La FNEEQ est affiliée à la CSN. Elle souscrit complètement aux recommandations faites dans le mémoire présenté par la confédération, mémoire auquel elle a d'ailleurs contribué.

Mais si la consultation actuelle nous interpelle, c'est surtout en ce qu'elle renvoie à des enjeux importants : celui de l'endettement des étudiantes et étudiants et celui du sous-financement des universités et des cégeps.

Voilà pourquoi nous nous permettons, dans les pages qui suivent et à titre de complément au mémoire de la CSN, de rappeler quelques éléments qui militent en faveur d'une approche plus globale de la question et, notamment, de l'urgence d'un débat social qui en couvre l'ensemble. Nous rappellerons donc brièvement notre conception du droit à l'éducation, pour aborder ensuite la condition financière étudiante. Nous soumettrons finalement les avenues qui nous apparaissent les plus urgentes concernant spécifiquement les droits afférents.

Le droit à l'éducation

La FNEEQ a toujours pris position en faveur d'une accessibilité la plus complète aux études, ce qui implique la gratuité d'une formation de qualité, offerte sur la base du droit à l'éducation pour toutes et tous et à tous les niveaux. C'est dans cette perspective que nous souhaitons voir le ministère aborder la question des frais afférents, comme partie intégrante conditionnant l'exercice de ce droit.

Le Canada et le Québec ont signé, en 1976, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Ce pacte stipule que « 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 » (article 13, notre souligné). C'est sans doute dans cet esprit que le gouvernement du Québec a décidé de geler les droits de scolarité universitaire pendant treize années et qu'il a maintenu la gratuité aux études collégiales.

L'éducation est un bien public et non une marchandise. Les établissements qui dispensent l'éducation postsecondaire sont actuellement subventionnés par l'État à

plus de 70 %. Toutefois, la contribution de l'État diminue depuis vingt ans, autant en subventions statutaires aux établissements que pour le régime d'aide aux études. Cette dernière, par les prêts et bourses, est accordée aux étudiantes et étudiants avec compensation d'intérêts aux institutions prêteuses. Le récent dégel des droits de scolarité indique un changement d'orientation quant aux engagements du gouvernement relatifs au Pacte international. Nous constatons et déplorons vivement ce recul touchant aux droits sociaux, conséquence de décisions prises par l'actuel gouvernement du Québec. Rappelons que la Commission des droits de la personne du Québec préconise l'inclusion du droit à l'éducation pour tous dans la Charte québécoise. Nous souhaitons qu'un tel droit soit concrétisé pleinement par des choix sociaux et l'action gouvernementale.

Une condition étudiante qui se dégrade

La condition actuelle des étudiantes et des étudiants n'est plus celle qu'ont connue les générations d'autrefois, comme nous le rappellent les enquêtes du Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études (CCAFE, mai 2001 et août 2007) et l'avis du Conseil supérieur de l'éducation (CSÉ, *Réussir un projet d'études universitaires : des conditions à réunir*, avril 2000). L'endettement est devenu une préoccupation centrale des étudiantes et des étudiants dans la poursuite de leurs études universitaires et, pour certains, celui-ci motive parfois même l'abandon de leur projet de formation. Pour notre collectivité, il s'agit là d'un problème d'équité sociale et de solidarité intergénérationnelle, qui grève également de manière sérieuse notre capacité collective à répondre à un marché du travail en pleine évolution.

Comme le fait bien remarquer le CCAFE, le vrai problème est celui de l'aide aux étudiantes et aux étudiants, qui conditionne en bonne partie celui de l'endettement. Nous pensons que les droits de scolarité et les autres frais institutionnels obligatoires ne doivent pas être isolés de toute la problématique. La ministre a récemment agi sur ces facteurs par des ajustements qui règlent peu de problèmes, comme l'ont souligné les organisations étudiantes.

L'endettement étudiant, au Canada comme au Québec, a été documenté par plusieurs études qui démontrent qu'il représente un frein à l'accessibilité aux études supérieures et constitue un souci constant pour les étudiantes et les étudiants qui décident de les entreprendre. *La Presse* a publié d'ailleurs tout un dossier à ce sujet, le 16 septembre dernier. La plupart des étudiantes et des étudiants universitaires doivent recourir au travail salarié pour en amoindrir les effets, car ils ne peuvent compter sur la seule aide financière gouvernementale pour assumer à la fois leurs frais de subsistance et les droits de scolarité.

Certains imputent aux étudiantes et aux étudiants la responsabilité de leur endettement et leur comportement de consommateurs imprévoyants (BMO Banque de Montréal, septembre 2007). Nous croyons pour notre part qu'il s'agit d'un problème de société. Les études ne sont pas seulement un investissement

personnel, elles sont d'abord et avant tout un investissement collectif, permettant le développement d'une société dont le dynamisme est fondé sur le savoir et les compétences.

Pourquoi aujourd'hui les jeunes devraient-ils s'endetter autant pour étudier? Un couple de jeunes diplômés de maîtrise, qui par exemple aura cumulé une dette commune de 70 000 \$, devra payer des mensualités de plus de 600 \$ pendant une quinzaine d'années. Il s'agit d'un surendettement qui entrave bien des projets de vie, comme la décision de fonder une famille, l'accès à la propriété ou l'installation dans une profession. Cet endettement est-il incontournable? Surtout, est-il équitable socialement? Nous ne le croyons pas.

Des études faites au Canada indiquent que 70 % des emplois futurs exigeront des études postsecondaires; le développement de la société exige de façon croissante, de la part de nouvelles et de nouveaux arrivants sur le marché de l'emploi, une multiplicité de compétences. Cette situation provoque un allongement très significatif de la formation initiale nécessaire pour intégrer le marché du travail, ce qui fait de la condition étudiante un enjeu majeur de société.

Par ailleurs, plusieurs adultes devront aussi se remettre aux études pour améliorer leurs compétences face aux changements technologiques, ou pour faire de nouveaux choix professionnels. Les collèges et les universités seront très sollicités à cet égard au cours des prochaines années. Dès lors, plusieurs citoyennes et citoyens devront envisager un endettement, en conséquence de leur décision d'obtenir une meilleure formation.

Les nouvelles exigences que génèrent la poursuite des études tout au long de la vie active et le problème connexe de la conciliation famille-travail-études sont pressantes et doivent être prises en compte. De plus en plus d'étudiantes et d'étudiants optent pour des études à temps partiel, parfois de façon discontinue, afin de faire face aux exigences de la vie sociale, ce qui augmente le risque de décrochage. À moins de jouir d'une situation privilégiée sur le plan financier, la plupart des étudiantes et des étudiants universitaires doivent faire des choix difficiles et prendre des risques afin d'améliorer leur condition. L'emploi durable n'est pas facilement acquis et les contingences de la vie contemporaine obligent bien des travailleuses et des travailleurs à des retournements imprévus. En ce sens, la condition étudiante devient une commune mesure et une situation complexe pour la plupart des citoyennes et citoyens.

Les enseignantes et enseignants de la FNEEQ, qui oeuvrent en première ligne, sont les témoins privilégiés de toutes les difficultés vécues par les étudiantes et les étudiants, qui leur confient régulièrement leurs inquiétudes et leurs déboires personnels. Le problème de l'endettement est toujours évoqué en priorité dans leurs préoccupations. Nous devons les encourager à poursuivre leurs études, les aider à surmonter leurs difficultés par nos conseils. Les enseignantes et les enseignants éprouvent souvent un certain désarroi face à cette situation et continuent de croire qu'une meilleure solidarité intergénérationnelle est nécessaire. Nous revendiquons en conséquence la gratuité des études et une meilleure aide financière, suivant une vision à moyen terme.

Dans le dossier des frais obligatoires, nous demandons donc à la ministre de prendre fait et cause pour les organisations étudiantes. Une réglementation s'impose pour en circonscrire l'arbitraire et diminuer l'impact sur l'endettement. L'intérêt collectif est en cause, tout comme le développement de la société québécoise.

Le coût des études et l'aide financière aux étudiantes et aux étudiants

Au Québec, le coût des études postsecondaires est assimilé aux coûts directs des droits de scolarité et à ceux des frais afférents requis par les administrations universitaires. Les droits de scolarité sont réglementés, mais les frais afférents et autres ne le sont pas. Bien sûr, il existe d'autres coûts indirects, tels l'achat de matériel scolaire et les frais personnels de subsistance. Ces derniers sont aussi pris en compte par l'aide financière aux études pour celles et ceux qui bénéficient du régime des prêts et bourses. Il reste que, pour la plupart des étudiantes et des étudiants à temps plein, étudier représente une dépense et un manque à gagner durant leurs études, du fait que l'étudiante et l'étudiant ne participent pas ou peu au marché du travail rémunéré. Il s'agit d'un pari face à un avenir personnel, d'un investissement avec anticipation de bénéfices futurs, lesquels ne sont pas toujours réalisables. Pour une large majorité, il faut donc s'endetter pour étudier. Plusieurs jeunes refusent ce pari et font le choix d'une formation courte ou vont plutôt sur le marché du travail, remettant à plus tard une formation plus exigeante et trop coûteuse.

Sans doute, le gel des droits de scolarité a pu en inciter plusieurs à entreprendre des études universitaires pendant les dernières décennies. Le grand rattrapage scolaire a eu lieu sous le thème « Qui s'instruit, s'enrichit ». Mais le fait demeure que le Québec reste encore la province où la proportion de jeunes est la plus faible en ce qui a trait à la participation aux études universitaires. La présence du réseau des cégeps est à prendre en considération dans cette différence, car celui-ci participe à la formation postsecondaire, notamment en formation technique. Toutefois, les jeunes d'aujourd'hui semblent préférer un amalgame immédiat d'études à temps partiel et de travail rémunéré, contrairement à la jeunesse des années 1970-1980.

Les récents ajustements à l'aide financière sont insignifiants; au mieux compensent-ils la hausse des droits de scolarité. Cependant, au moins 30 000 étudiants bénéficiaires de prêt ne verront pas les effets d'un tel ajustement et connaîtront plutôt un surplus d'endettement. Somme toute, l'effet réel des décisions ministérielles fera en sorte que près de la moitié des bénéficiaires de l'aide financière à l'université sera davantage endettée. C'est pourquoi nous souhaitons que le gouvernement révise en profondeur le régime de l'aide aux étudiantes et aux étudiants en équilibrant mieux les prêts et les bourses. La ministre a promis de réparer les dommages de la non-indexation de cette aide pendant de nombreuses années; celle-ci a procuré une « économie » de 71 millions \$ au gouvernement du Québec, ce que nous considérons comme injuste envers les étudiantes et les étudiants. Nous dénonçons également les institutions bancaires prêteuses qui font leurs choux gras sur le dos

des étudiantes et des étudiants et des contribuables québécois, alors qu'elles enregistrent des profits annuels faramineux.

Les étudiantes et les étudiants qui proviennent de familles les moins favorisées sur le plan économique doivent pouvoir être mieux soutenus afin de favoriser la mobilité sociale et la persévérance aux études. Le fisc permet aux familles riches de créer des fiducies et d'avoir des régimes particuliers d'épargne pour l'éducation de leurs enfants. Il s'agit là d'un privilège d'élite qui doit être compensé par des allocations aux autres familles de contribuables qui n'en auront jamais les moyens. Nous sommes convaincus qu'il n'y a pas de meilleur investissement collectif que dans la formation des jeunes citoyennes et citoyens, de même que dans la qualification de la main-d'œuvre qui a besoin de perfectionnement.

Les frais obligatoires sont-ils justifiés?

Le contexte général que nous venons de brosser à grands traits nous amène à répondre positivement à la perspective d'une réglementation des frais universitaires afférents.

Pour nous, les droits de scolarité et les autres frais obligatoires ne devraient tout simplement pas exister; ils doivent être progressivement abolis, de telle sorte que la gratuité soit bien réelle dans les établissements d'enseignement qui reçoivent des subventions de l'État. Il y a à peine vingt ans, les universités québécoises étaient subventionnées au-delà de 80 % de leurs besoins; elles le sont aujourd'hui à 70 %, ce qui incite les administrations universitaires à rechercher des revenus complémentaires auprès du secteur privé et chez les étudiantes et les étudiants. Avec la pression importante que subissent les budgets de leurs établissements et tout en réclamant un meilleur financement qui se fait attendre, la plupart de ces administrations ne se sont pas opposées au dégel des droits de scolarité et n'ont cessé d'augmenter et de multiplier les autres frais imposés aux étudiantes et aux étudiants. Ces derniers auraient augmenté de plus de 350 % depuis 1993-1994, selon les calculs des organisations étudiantes. Les administrations des cégeps, suivant la même voie, ont imposé elles aussi des frais supplémentaires.

Nous croyons qu'il revient à l'État de garantir un financement adéquat et complet aux universités et aux collèges, à travers sa mission éducative. Imposer des droits de scolarité et d'autres frais revient à taxer un droit social et ceci de façon régressive. Une saine équité exigerait que l'on passe par une révision de la fiscalité générale et que l'on pratique une plus juste distribution des ressources : plusieurs pays de l'Europe du Nord ont adopté une telle philosophie sociale de promotion collective.

Les frais afférents ont proliféré durant toute la période du gel des droits de scolarité, selon des justifications variables d'un établissement à l'autre, mais surtout sans transparence ni contrôle. Nous estimons que les frais imposés aux étudiantes et aux étudiants couvrent en grande partie des services pour lesquels les établissements universitaires sont déjà financés. Est-il normal que des frais de «traitement de dossier» soient réclamés, quand une partie des sommes reçues par les universités

est justement, en principe, dédiée à la gestion des dossiers? La subvention gouvernementale statutaire comporte, dans sa formule actuelle, une estimation des coûts de certains services fournis par les établissements. Si les administrations réclament des frais additionnels pour les mêmes services, il s'agit d'une double facturation. On pourrait multiplier les exemples qui montrent qu'en bonne partie, les frais afférents constituent une manière, abusive selon nous, de refiler aux étudiantes et aux étudiants une partie du sous-financement actuel des universités.

À défaut d'abolir purement et simplement, dès maintenant, ces frais afférents, un grand ménage s'impose afin de réduire les disparités entre les établissements et d'instaurer des règles de transparence. Dans cette perspective est aussi souhaitable une normalisation de tous les frais, avec des plafonds et une classification de ceux qui peuvent faire l'objet d'une réclamation justifiée.

Le Comité consultatif sur l'aide financière mentionne, dans son dernier avis, que tous ces coûts (droits et frais obligatoires) devraient faire l'objet d'une seule et même facturation ou réclamation de la part des administrations universitaires. Ces déboursés donneraient droit à plus de déductions fiscales aux étudiantes et aux étudiants ou à leurs parents. Nous souscrivons à cette suggestion. Une législation est requise par les organisations étudiantes représentatives, englobant les droits de scolarité et les frais obligatoires. Nous sommes d'accord avec cette revendication et il appartient aux organisations étudiantes d'en décider avec la ministre. La commission parlementaire de l'éducation devra ensuite consulter sur la question.

En résumé, nous souscrivons à la pertinence d'une intervention ministérielle dans le domaine des frais afférents, car ceux-ci s'ajoutent indûment à l'endettement étudiant. Nous souhaitons à cet égard un geste énergique qui mette fin aux dérives actuelles afin d'empêcher les établissements d'exiger une contribution étudiante pour des services déjà subventionnés. En conséquence, nous souhaitons que les établissements élaborent des règles claires s'inscrivant dans la perspective d'un allègement progressif de la facture de la formation. La possibilité de déduire les frais obligatoires qui excéderaient le revenu imposable nous apparaît une avenue intéressante dans ce sens.

Nous croyons cependant que l'intervention gouvernementale souhaitée devrait faire suite à un débat large qui porterait sur l'ensemble de la condition financière étudiante. Eu égard à l'allongement observé de la formation initiale nécessaire à l'intégration au marché du travail, à la place que prend la formation tout au long de la vie et à la massification de l'enseignement supérieur, nous sommes persuadés que la société québécoise ne peut en faire l'économie. C'est un débat que nous appelons toujours et qui devrait s'inscrire, d'entrée de jeu, dans une perspective d'équité sociale.

Conclusion

En vertu de ses positions connues en matière d'accessibilité à l'éducation, la FNEEQ vient en appui aux revendications des organisations représentatives des étudiantes et étudiants québécois. C'est avec celles-ci que la ministre doit établir les modalités et les mesures d'encadrement équitables en matière de contrôle des coûts dont il est question dans la présente consultation. En ce qui concerne l'aide financière aux études, nous croyons qu'il s'agit d'une question d'intérêt général qui concerne tous les contribuables. En effet, tout comme le droit à l'éducation libre et gratuite, l'endettement collectif est ici en cause, du fait qu'il représente une substitution à la redistribution fiscale et un ajout à l'endettement des ménages et des particuliers.

Nous regrettons la dérive de l'actuel gouvernement du Québec en matière d'éducation : dégel des droits, désengagement dans le financement, timidité dans l'aide financière à la formation. Cette dérive imite celle constatée aux États-Unis et elle augure une éventuelle privatisation accentuée de notre système public d'éducation. Citons un analyste de la situation :

« À mesure que les familles déboursent davantage pour l'enseignement supérieur public de leurs progénitures, elles se montrent moins disposées à financer le système par le biais de l'impôt. Le contrat passé dans l'immédiat après-guerre est en morceaux ; les notions d'ouverture au plus grand nombre et de qualité sont perçues comme antinomiques. Les dirigeants du monde universitaire n'approuvent pas cette tendance qui se creuse depuis un quart de siècle. Le désir d'accès universel au savoir, l'autonomie de gestion, la valeur attribuée aux investissements publics, l'ouverture aux mouvements sociaux, les passerelles entre recherche de pointe et instruction publique : voilà ce qui faisait la force du système universitaire américain. Aujourd'hui, ce sont les faiblesses de l'édifice qui apparaissent : un enseignement de qualité réservé aux plus riches, des investissements privilégiant un rendement rapide, une stratification sociale marquée, une concurrence engendrant des coûts prohibitifs, une concentration des ressources au sommet de la pyramide. Un tel glissement général constitue sans nul doute une victoire pour la droite américaine puisqu'il entérine l'abandon de l'ambition d'une éducation de haut niveau destinée à l'ensemble de la société. Il importe à n'en pas douter de réinventer une vision égalitaire de l'utilisation des savoirs. Mais un choix de ce genre sera plus vraisemblablement imposé par l'ensemble des Américains que par l'Université elle-même. »¹

Le gouvernement du Québec semble avoir pris à son compte cette dérive américaine et les dirigeants de nos universités ne se donnent, semble-t-il, d'autre choix que d'y souscrire. Nous devons rajuster le tir et retrouver la vision égalitaire qui était préconisée par le Rapport Parent, renouveler nos engagements pris auprès des

¹ Tiré de : « Passé et passif de l'enseignement supérieur américain », par Christopher Newfield, in *Le Monde diplomatique*, septembre 2007, page 6-7.

organismes internationaux et ne pas abandonner notre jeunesse au drame de l'endettement.

Le coût des études postsecondaires fait partie des débats continuels de notre société. Ce n'est plus la préoccupation des seules étudiantes et étudiants et la renonciation à la gratuité marque une régression indésirable pour beaucoup de citoyennes et citoyens. Le problème du sous-financement étatique des établissements d'enseignement supérieur sous-tend toute la question. La Commission parlementaire de l'éducation a produit des rapports de ses audiences (2004 et 2006) qui rejoignent certaines de nos préoccupations à cet égard.

Tous les ajustements à la pièce que fait l'actuel gouvernement ne règlent pas le fond du problème. Un examen collectif s'impose pour établir un consensus sur l'orientation à préconiser pour l'avenir. Les tergiversations du gouvernement sont source d'inquiétudes et de divisions qui affaiblissent la solidarité sociale et qui nuisent à l'équité entre les générations.