

Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études

L'encadrement des frais institutionnels obligatoires dans les universités québécoises

50-1111

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

Avril 2008

Québec 

Recherche et rédaction :	Paul Vigneau
Collaboration à la recherche et à la rédaction :	Diane Bonneville
Soutien technique :	Linda Blanchet, secrétariat Daves Couture, documentation Johanne Méthot, édition
Révision linguistique :	Isabelle Tremblay

Avis adopté à la 58^e réunion
du Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études,
tenue le 3 avril 2008

Dépôt légal : Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2008

ISBN : 978-2-550-52704-6 (imprimé)

ISBN : 978-2-550-52705-3 (PDF)

© Gouvernement du Québec, 2008

Toute reproduction du présent avis doit être faite au Service de la gestion des droits d'auteurs du
gouvernement du Québec.

Le genre masculin désigne aussi bien les femmes que les hommes et n'est utilisé que pour alléger le texte.



Ce document est imprimé sur du papier fait à 100 % de fibres recyclées post-consommation.

Table des matières

Introduction	1
Chapitre 1 Demande d’avis.....	3
1.1 Orientations ministérielles	3
1.2 Mode d’encadrement proposé.....	4
Chapitre 2 Analyse du mode d’encadrement proposé.....	9
2.1 Analyse des orientations ministérielles et des modalités d’encadrement proposées	9
2.1.1 Orientations ministérielles	9
2.1.2 Modalités d’encadrement	11
2.2 Frais institutionnels obligatoires et programmes d’aide financière aux études	13
2.2.1 Couverture des FIO par les programmes d’aide financière aux études	13
2.2.2 Protection financière contre les hausses de FIO	14
Chapitre 3 Avis du Comité.....	17
3.1 Aspects favorables	17
3.2 Sources d’inquiétude	17
3.3 Recommandations	18
Annexe 1 Lettre de la ministre de l’Éducation, du Loisir et du Sport	23
Annexe 2 Proposition de modification aux règles budgétaires portant sur les années financières 2008-2009, 2009-2010 et 2010-2011.....	27
Annexe 3 Consultations	31

Introduction

À la demande de la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, le Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études (CCAFE) a procédé à l'examen d'un mode d'encadrement des frais institutionnels obligatoires (FIO) dans les universités québécoises qui doit entrer en vigueur dès l'été 2008 et couvrir une période de trois ans. Ce mode d'encadrement se traduira par des modifications aux règles budgétaires des universités.

Les trois chapitres de cet avis sont respectivement consacrés à la description du mode d'encadrement des FIO, à l'analyse de ce dernier ainsi qu'à l'opinion du Comité sur le sujet.

* * *

Le Comité ne dispose pas du texte final des règles budgétaires 2008-2009 des universités québécoises. De fait, il n'a pu compter que sur une information partielle au moment de la préparation de cet avis. Bien que les grandes lignes soient clairement définies, comme le précisent les représentants du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS), il demeure difficile d'évaluer l'ensemble des impacts possibles d'un projet d'encadrement des frais institutionnels obligatoires dont une partie importante se jouera dans le libellé final de ces règles budgétaires.

Le présent avis était attendu dans les meilleurs délais. Malgré ce contexte, le CCAFE a tenu un **minimum de consultations**. Après avoir reçu la demande d'avis le 15 février 2008, il a organisé une consultation éclair le 20 février à Montréal, à laquelle il a invité deux représentants du MELS et de l'Aide financière aux études (AFE), soit des acteurs liés à la proposition d'encadrement à l'étude; des représentants de la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec (CREPUQ) de même que des délégués de la Fédération étudiante universitaire du Québec (FEUQ). De plus, le Comité a convié tous les autres organismes qui ont présenté un mémoire dans le cadre de la consultation sur les FIO tenue par la ministre en 2007 à lui faire part de leurs réactions à l'égard du mode d'encadrement proposé. Il a ainsi reçu les commentaires de neuf organismes.

Le Comité remercie tous les organismes qui ont participé à la réunion du 20 février 2008 et ceux qui lui ont communiqué leurs réactions dans un délai très court et en disposant, dans la plupart des cas, d'une information minimale, soit un communiqué de presse du MELS.

Chapitre 1

Demande d'avis

Selon l'article 23.7 de la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation, la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport doit soumettre pour avis au CCAFE **toute condition qu'elle se propose d'inclure dans des règles budgétaires ou toute directive** qu'elle entend donner aux établissements d'enseignement relativement aux **droits de scolarité**, aux **droits d'admission ou d'inscription**, aux services d'enseignement et aux autres **droits afférents** à de tels services, ainsi que **tout projet de règlement relatif aux programmes d'aide financière**.

La demande ayant donné lieu au présent avis porte sur des **modifications aux règles budgétaires des universités du Québec** qui visent à encadrer ce qu'on nomme dans ces règles « les autres frais » et qu'on désignera dorénavant par le terme « frais institutionnels obligatoires » (FIO).

Ce chapitre présente successivement les orientations ministérielles à cet égard et le mode d'encadrement proposé.

1.1 Orientations ministérielles

Dans sa demande d'avis, la ministre¹ précise qu'il s'agit d'« une proposition d'encadrement des frais institutionnels obligatoires, les frais imposés par les établissements universitaires à leurs étudiantes et leurs étudiants », et que « les modalités relatives à cet encadrement devraient être inscrites dans les règles budgétaires applicables aux établissements de l'enseignement supérieur pour les années 2008-2009, 2009-2010 et 2010-2011 ».

Elle ajoute :

Ces modalités, qui sont décrites en détail dans le document fourni en annexe² à la présente lettre, permettront aux étudiantes et étudiants de connaître à l'avance l'ampleur de la facture qu'elles ou qu'ils auront à acquitter et ainsi être en mesure de planifier, de façon réaliste, le financement de leurs études. Elles ouvrent la porte à d'éventuelles ententes visant la réalisation de projets dont les coûts excèdent les balises prévues par la réglementation, mais qui auront été acceptés par les deux parties. Elles laissent enfin une certaine latitude financière, à des niveaux variables, à tous les établissements universitaires.

Enfin, ce mode d'encadrement des FIO serait un mécanisme de protection contre des hausses soudaines et importantes de la facture des étudiants. On cherche ainsi à rendre prévisible le coût des études.

1. La lettre de la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport est reproduite à l'annexe 1.

2. Ce document est reproduit à l'annexe 2.

Se référant aux travaux antérieurs du CCAFE, la ministre souligne que :

Le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport donne ainsi suite favorablement aux recommandations formulées par le Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études au cours des dernières années, quant à la nécessité de mettre en place un mécanisme protégeant les étudiantes et les étudiants contre d'éventuelles hausses soudaines et importantes des droits ou frais qu'elles ou qu'ils doivent obligatoirement acquitter dans la poursuite de leurs études.

Les établissements disposeraient également d'une certaine marge de manœuvre puisque la proposition laisse « une certaine latitude financière, à des niveaux variables, à tous les établissements universitaires ».

Au-delà de ces limites, il sera toujours possible d'aller de l'avant avec des projets particuliers puisque les modalités d'encadrement proposées « ouvrent la porte à d'éventuelles ententes visant la réalisation de projets dont les coûts excèdent les balises prévues par la réglementation, mais qui auront été acceptés par les deux parties ».

Enfin, précisons que, selon le MELs, **l'encadrement de ces frais par des règles budgétaires est le moyen le plus simple d'intervenir dans ce domaine**. C'est d'ailleurs de cette façon que l'on encadre les droits de scolarité³.

1.2 Mode d'encadrement proposé

La définition des frais institutionnels obligatoires

Les règles budgétaires des universités québécoises présenteront une définition des frais institutionnels obligatoires qui servira de référence pour l'application du mécanisme d'encadrement proposé. Cette définition est la suivante :

Les frais institutionnels obligatoires (FIO) se définissent comme étant les frais autres que les frais de scolarité imposés par les universités à leurs étudiants. Ils couvrent un ensemble de services qui varie d'un établissement à l'autre, d'une année à l'autre et même, à l'intérieur d'un même établissement, d'une faculté ou d'une unité d'enseignement à l'autre. Ils englobent notamment les frais généraux (admission, inscription, examen, stages, etc.), les frais technologiques, les frais de service aux étudiants, les contributions à la vie étudiante, les frais de droits d'auteur, les frais de rédaction de thèses, les primes relatives à certaines assurances obligatoires, les frais liés aux services des sports et des loisirs et divers autres frais (relevés de notes, émission de diplôme, laboratoires, uniformes, etc.). Certains des frais peuvent être imposés aussi bien par l'établissement que par une de ses composantes. Il est à noter que les FIO excluent toute dépense d'investissement au sens comptable, faisant l'objet de subventions au Plan quinquennal d'investissements universitaires ou au sein des règles budgétaires applicables aux universités.

3. Voir l'analyse faite par le CCAFE à ce sujet dans un avis publié en 2007.

Cette définition reprend, à quelques détails près, celle qui a servi de base à la consultation menée par le Ministère du 27 août au 8 octobre 2007. Notons qu'elle couvre un large périmètre, visant l'ensemble des frais payés par les étudiants et excluant les montants qu'ils versent directement aux associations étudiantes.

Les limites d'augmentation des frais institutionnels obligatoires

Sans remettre en question les frais actuels, le Ministère propose de fixer dorénavant des limites d'augmentation des FIO à l'intérieur desquelles les établissements universitaires conserveront leur marge de manœuvre. **Trois limites sont proposées : 15 \$, 25 \$ et 50 \$.** Chaque établissement sera assujéti à l'une de ces trois limites d'augmentation pour la première année de mise en œuvre de ce mode d'encadrement⁴.

Dans le but de classer les établissements universitaires dans les trois catégories délimitant ces limites, les experts du MELS se sont livrés à un exercice comptable à partir des rapports financiers annuels (RFA) des établissements. Ils ont ainsi été en mesure d'établir la facture moyenne des étudiants en utilisant la mesure classique de reconversion, soit un montant moyen par *effectif étudiant en équivalence au temps plein*⁵ (EEETP).

Dans cet exercice, le MELS a retenu les revenus provenant des étudiants (ce qui exclut les droits de scolarité), c'est-à-dire les montants payés par ces derniers à titre de frais d'admission, d'inscription, d'amende, de stage, de supervision, etc., ainsi que les ventes aux étudiants, sauf les montants relatifs aux programmes d'enseignement autofinancés. Notons que ces montants écartent les sommes versées à une association étudiante, mais qu'ils incluent les cotisations payées pour des services aux étudiants comme les sports, les loisirs, les activités culturelles, la santé, l'orientation professionnelle, la pastorale, l'accueil ou l'aide financière. Les ventes aux étudiants comprennent les biens et services vendus aux étudiants par l'université et directement liés à la poursuite des études. En cette matière, l'université peut agir à titre d'intermédiaire.

Des limites⁶ sont imposées pour les augmentations de FIO qui peuvent être exigées selon les paramètres suivants pour les années 2008-2009, 2009-2010 et 2010-2011, l'encadrement débutant au trimestre d'été 2008.

-
4. Selon des simulations préparées par le Ministère, au cours de la période visée, soit les trois prochaines années à partir de l'été 2008, on prévoit qu'un établissement pourra changer de catégorie et voir sa limite d'augmentation diminuer en fonction des résultats observés l'année précédente.
 5. On prend comme référence un étudiant inscrit à des cours totalisant 30 unités par année (2 trimestres de 15 unités).
 6. La limite inférieure de 555 \$ (postes comptables de 2006-2007 des RFA) est établie à partir de 15 établissements universitaires comparables retenus parmi les 18 établissements universitaires québécois. Par la suite, on a éliminé les 5 facturations les plus hautes et les 5 plus basses. On a donc pris la moyenne pondérée des 5 qui restaient pour établir le montant relatif à l'année 2006-2007. Puis, ce montant a été indexé pour l'année de contrôle (2007-2008), ce qui donne 555 \$. La limite supérieure a été établie à partir de tous les établissements, une moyenne pondérée qui a aussi été indexée. La limite fixée est ainsi de 699 \$.

**Limites d'augmentation annuelle des FIO
selon la facturation moyenne par EEETP**

Facturation par EEETP	Montant maximal
F < 555 \$	50 \$
555 \$ ≤ F ≤ 699 \$	25 \$
699 \$ < F	15 \$

F = Facturation par EEETP, soit la facturation moyenne constatée au rapport financier annuel de l'année universitaire qui précède l'année couverte par la règle budgétaire.

Remarquons que les établissements qui présentent la facturation la plus élevée (700 \$ ou plus) sont ceux qui se verront imposer la limite d'augmentation la plus basse, soit 15 \$. À l'inverse, ceux qui ont une facturation inférieure à 555 \$ par EEETP bénéficieront d'une limite plus importante, soit 50 \$. Ce modèle aurait notamment pour objectif à long terme de diminuer les écarts de facturation entre les établissements universitaires, tout en tenant compte de leur spécificité⁷.

Le Ministère a fourni des données prévisionnelles pour 2007-2008 et il a classé les établissements selon les trois limites fixées pour les FIO. Comme ces données n'étaient pas définitives au moment de la préparation de cet avis (ce sont les données validées qui serviront de base officielle pour l'implantation du mode d'encadrement), le Comité ne les a pas utilisées⁸.

Des limites qui s'appliquent individuellement

Même si cela n'apparaît pas expressément dans les documents soumis au CCAFE, ce dernier a été informé, au cours de la consultation du 20 février dernier, d'**un aspect important de ce mécanisme d'encadrement : on ne pourra imposer à un étudiant une augmentation annuelle plus grande que celle prévue dans les limites fixées** pour l'université qu'il fréquente. Même si les limites qui s'appliquent aux établissements ont été établies à partir des EEETP, les augmentations devront, elles, être contrôlées sur une base individuelle, soit par étudiant.

7. Voir le communiqué de presse *Les frais institutionnels obligatoires seront dorénavant réglementés* (MELS, 15 février 2008).

Source : <http://www.meq.gouv.qc.ca/ministere/info/index.asp?page=communiqués&id=193>.

8. Statistique Canada publie chaque année des données sur l'évolution des droits de scolarité et des autres frais obligatoires dans les universités canadiennes. En octobre 2007, l'organisme indiquait que la moyenne des autres frais obligatoires que devaient payer les étudiants canadiens inscrits à temps plein à l'université s'établissait à 663 \$ pour 2007-2008, ce qui représentait une hausse de 10 % par rapport à l'année précédente. Au Québec, la moyenne était de 698 \$ et la hausse, de 25,1 %. Ainsi, la moyenne des autres frais obligatoires dans les universités québécoises dépasse maintenant celle observée dans l'ensemble du Canada. Enfin, soulignons que dans cet article on précise que : « Les frais obligatoires supplémentaires échappent en général aux politiques provinciales régissant les frais de scolarité. »

Source : Statistique Canada, « Frais de scolarité universitaires », *Le Quotidien*, le jeudi 18 octobre 2007 (<http://www.statcan.ca/Daily/Francais/071018/q071018b.htm>).

On instaure ainsi une **garantie individuelle** certifiant à chaque étudiant que les FIO qu'il doit payer pour une année donnée n'augmenteront pas plus que de 15 \$, de 25 \$ ou de 50 \$ l'année suivante, selon la limite imposée à son établissement. **La facture de l'étudiant pourra augmenter d'un montant supérieur seulement si son association signe une entente avec l'établissement en matière de FIO, et ce, après consultation et obtention d'un accord majoritaire des étudiants.** Dans ce cas, c'est l'entente qui l'emportera sur la garantie individuelle.

Les nouvelles obligations des établissements universitaires

Dans la foulée de la mise en œuvre de ce mode d'encadrement, le MELS impose de nouvelles obligations aux établissements. Ainsi, chaque établissement doit déposer, avant le début de l'année financière couverte par les règles budgétaires et sous la forme prescrite par le MELS, **une liste officielle de tous les frais institutionnels obligatoires qui seront exigés par lui-même ou l'une de ses composantes** (facultés, départements, etc.).

De plus, il doit fournir, dans une annexe à son rapport financier annuel et sous la forme prescrite par le MELS, **le détail des revenus perçus à titre de frais institutionnels obligatoires.** Dans les cas où lesdits frais excéderont les limites prévues aux règles budgétaires, il aura charge de fournir les justifications nécessaires quant au respect de ces limites.

Enfin, le MELS pourra exiger **un rapport produit par le vérificateur externe de l'établissement** et attestant qu'il s'est conformé aux dispositions des règles budgétaires pour l'année financière vérifiée.

Des pénalités en cas de non-respect

Selon le MELS, les sommes recueillies en cas de non-respect des dispositions des règles budgétaires relatives aux frais institutionnels obligatoires seront retenues de la subvention accordée à l'établissement, jusqu'à ce que celui-ci fasse la preuve qu'il a conclu une entente avec les étudiants touchés pour l'utilisation desdites sommes ou qu'il a établi un plan de remboursement aux étudiants accepté par ces derniers. Tous les frais liés à ces opérations sont à la charge de l'établissement, qui devra faire rapport à la ministre à ce sujet et démontrer qu'il s'est conformé à l'une ou l'autre de ces obligations. Sinon, les sommes retenues seront transférées dans des programmes d'aide aux étudiants qui donneront la priorité aux étudiants de l'université concernée.

L'objectif de cette clause est surtout de s'assurer que la nouvelle règle budgétaire soit respectée. C'est une façon d'inciter les universités à ne pas dépasser les limites autorisées. Ce mécanisme est équivalent à celui qui s'applique aux droits de scolarité. Si une université facture davantage que ce que permet la règle budgétaire, elle s'expose au même genre de pénalité, à la différence qu'au lieu de simplement récupérer l'excédent, le MELS le réaffectera ensuite sous forme d'aide financière aux étudiants, et ce, en priorité aux étudiants de l'université concernée. Les modalités restent toutefois à être précisées. Auparavant, l'établissement pourrait convenir avec l'association étudiante d'un plan de remboursement des sommes excédentaires aux étudiants touchés.

La conclusion d'ententes

Le mécanisme mis en place pour limiter l'augmentation des FIO ne s'appliquera pas si un établissement universitaire conclut une entente avec une association représentative des étudiants. Cette entente approuvée par une majorité d'étudiants à la suite d'une consultation, selon des modalités établies et acceptées par les deux parties, établira les FIO de l'établissement. À défaut d'une telle entente, ce sont les modalités définies dans le mécanisme d'encadrement du MELS qui s'appliqueront.

On demande aux établissements d'aviser le MELS de la conclusion d'une entente avec les étudiants et d'en préciser l'impact sur leurs FIO. Par ailleurs, les états financiers des établissements devront distinguer les FIO faisant l'objet d'une entente avec les étudiants et ceux qui en sont exclus.

Un **mécanisme d'arbitrage** est souhaité, mais si les parties prenantes n'en veulent pas, il ne sera pas obligatoire, selon l'explication du Ministère.

* * *

En somme, compte tenu de l'ensemble des explications fournies au Comité, le dispositif proposé par le MELS vise trois objectifs :

- 1) Limiter les hausses de frais institutionnels obligatoires dans les universités;
- 2) Réduire les écarts de tarification entre les universités en matière de frais institutionnels obligatoires;
- 3) Permettre la conclusion d'ententes entre les établissements universitaires et les associations étudiantes en ce qui concerne les frais institutionnels obligatoires.

Soulignons que ce dispositif s'inscrit dans la finalité qui consiste à rendre prévisible le coût des études universitaires, comme le précisait une recommandation du CCAFE, c'est-à-dire permettre aux étudiants de connaître à l'avance l'ampleur de la facture qu'ils auront à acquitter et ainsi d'être en mesure de planifier, de façon réaliste, le financement de leurs études.

Ces objectifs et cette finalité bien en tête, le Comité procède, au chapitre 2, à l'analyse du mode d'encadrement proposé et expose, au chapitre 3, son avis sur le sujet.

Chapitre 2

Analyse du mode d'encadrement proposé

Le mandat du CCAFE est de conseiller la ministre sur toute mesure ou politique ayant des incidences sur l'accessibilité financière aux études. C'est donc sous cet angle qu'est effectuée l'analyse du mode d'encadrement proposé.

Dans ce chapitre, le Comité analyse les orientations ministérielles en matière de frais institutionnels obligatoires et le mode d'encadrement. De plus, il examine de quelle manière les programmes d'aide financière aux études, en particulier le Programme de prêts et bourses et le Programme de prêts pour les études à temps partiel, prennent en compte les frais institutionnels obligatoires.

2.1 Analyse des orientations ministérielles et des modalités d'encadrement proposées

Le Ministère cherche à limiter les hausses de frais institutionnels obligatoires dans les universités en s'appuyant sur une définition des FIO qui couvre un large périmètre et en imposant, en l'absence d'une entente avec les associations étudiantes, des limites strictes aux augmentations annuelles de ces frais, et ce, pour chaque étudiant.

2.1.1 Orientations ministérielles

Limiter les hausses de FIO

Selon le Comité, la qualité première du mode d'encadrement mis en place est qu'il aura pour conséquence de limiter les hausses de FIO qui découlent de l'initiative des établissements, tout particulièrement les hausses soudaines et importantes décrétées unilatéralement par ces derniers. En ce sens, il est nécessaire que la définition couvre un large périmètre puisque c'est l'évolution de la facture de l'étudiant que l'on veut contrôler en imposant des limites. Cela rendra le coût des études davantage prévisible et aidera les étudiants à mieux planifier financièrement leur projet d'études, évitant ainsi les écueils liés aux difficultés financières non prévues. Enfin, en accordant une **garantie individuelle** à chaque étudiant, on veut s'assurer que chacun y trouvera son compte.

Si des établissements dépassent les limites fixées, il est prévu que « les sommes recueillies en contravention des dispositions des règles budgétaires sur les frais institutionnels obligatoires seront retenues de la subvention accordée à l'établissement, jusqu'à ce que celui-ci fasse la preuve qu'il a conclu une entente avec les étudiants touchés pour l'utilisation desdites sommes ou qu'il a établi un plan de remboursement aux étudiants accepté par ces derniers⁹ ». Sinon, les sommes retenues seront transférées sous forme d'aide aux étudiants en donnant la priorité aux étudiants de l'université concernée. Il faudra préciser les modalités qui s'appliqueront si le Ministère doit procéder au transfert de sommes retenues.

9. Voir le document annexé à la lettre de la ministre. Il est reproduit à l'annexe 2.

Réduire les écarts de tarification

Le Ministère estime qu'après trois années d'application, le mécanisme mis en place permettra de réduire les écarts de tarification entre les établissements pour ce qui est des FIO. Comment? En imposant des limites d'augmentation annuelle différentes entre les établissements. Ainsi, ceux qui ont la facturation la plus importante ne pourront augmenter leurs FIO que d'un montant maximum de 15 \$, alors que ceux qui présentent les frais les moins élevés auront la possibilité de les majorer de 50 \$ par année. Quant à ceux qui se trouvent dans la catégorie médiane, ils auront droit à des augmentations annuelles de 25 \$.

Force est de reconnaître que les écarts de plusieurs centaines de dollars ne seront pas comblés par ce mécanisme qui permet une réduction annuelle de 35 \$ de l'écart entre les établissements qui présentent la facture la plus élevée et ceux qui ont la facture la plus basse. Ce n'est qu'après un certain nombre d'années que ces écarts pourront être réduits. Toutefois, cette réduction suppose que les établissements utiliseront chaque année leur limite maximale d'augmentation et que les limites fixées seront effectivement respectées. Tout cela est sans compter le fait que des ententes conclues entre les établissements et les associations étudiantes pourraient entraîner des hausses dépassant ces limites, surtout si de telles ententes interviennent dans des établissements qui ont des frais élevés.

Il ne faut donc pas s'attendre à des réductions d'écarts significatives entre les établissements au cours des prochaines années. Qui plus est, il n'est pas impossible que certains écarts s'accroissent. Finalement, reconnaissons que les écarts s'expliquent en bonne partie par des services différenciés qui sont liés à des établissements de tailles variables, avec des effectifs dont les besoins sont diversifiés (par exemple, la proportion d'étudiants internationaux).

Permettre la conclusion d'ententes

Le Comité est favorable à ce que les associations étudiantes réagissent aux projets des universités en matière de FIO et, le cas échéant, participent à la réévaluation de certains d'entre eux. Le MELS est conscient que l'on entre dans un processus d'expérimentation qui sollicite, au premier chef, les administrations universitaires et les associations étudiantes.

L'exercice du pouvoir au sein de l'établissement est modifié parce que l'on introduit ni plus ni moins qu'un *droit de veto* des étudiants dans tout projet qui entraînera le dépassement des limites d'augmentation annuelle des FIO prévues dans le mode d'encadrement. Jusqu'à maintenant, c'est le conseil d'administration qui prenait la décision, certes après consultation des étudiants, mais sans nécessairement retenir leur point de vue. La dynamique est dorénavant modifiée. L'approbation des étudiants deviendra obligatoire pour justifier un dépassement de la limite d'augmentation annuelle autorisée à l'université même si, en bout de piste, le conseil d'administration doit donner son accord pour officialiser toute entente. **Il faut être conscient que l'on introduit un changement important dans la culture institutionnelle, voire dans la gouvernance des établissements.**

Au lieu de procéder par voie réglementaire ou légale, par exemple avec une loi-cadre comme le demandaient plusieurs associations étudiantes, la ministre a choisi de **modifier les règles budgétaires des universités**, ce qui permet une plus grande flexibilité dans l'implantation du mode d'encadrement. Il sera plus facile ainsi d'apporter des ajustements à ce mécanisme complexe. Rappelons que les droits de scolarité sont aussi fixés à l'intérieur des règles budgétaires. Après consultation des parties, le MELS pourra effectuer des ajustements au cours de la période visée en conservant les grandes lignes adoptées pour trois ans. L'expérience montrera si ce mode d'encadrement favorise effectivement la conclusion d'ententes entre les établissements et les associations étudiantes.

Les ententes qui seront éventuellement conclues auront pour conséquence vraisemblable d'augmenter les FIO au-delà des limites permises. Il est important que les étudiants soient informés des conséquences financières de ces ententes et de la protection que les programmes d'aide financière aux études leur accordent.

Les universités et les associations étudiantes souhaitent la plus grande souplesse en matière d'encadrement du processus de négociation entre les parties. Le mode d'encadrement proposé impose toutefois quelques règles du jeu. À la réunion du 20 février dernier, le représentant du MELS a expliqué aux membres du CCAFE que ces ententes doivent être acceptées par une majorité d'étudiants à la suite d'une consultation menée selon des modalités établies et approuvées par les deux parties. Ainsi, selon le MELS, les règles du jeu doivent être fixées dès le départ et l'établissement doit être d'accord avec le processus de consultation. Il faudra préciser dans chaque établissement comment les associations étudiantes procéderont pour évaluer une proposition de changement des frais institutionnels obligatoires.

La seule exigence est que l'on démontre au Ministère que la majorité des étudiants concernés a effectivement donné son accord pour une entente. De plus, la ministre devra être avisée de la conclusion de l'entente et mise au courant de son contenu. Il est prévisible que les associations étudiantes veuillent contrôler elles-mêmes la gouvernance de leur vie démocratique en s'appuyant sur le cadre fourni par la Loi sur l'accréditation et le financement des associations d'élèves ou d'étudiants. Ici aussi, **il faut être conscient qu'il y aura des répercussions sur la gouvernance des associations étudiantes.**

2.1.2 Modalités d'encadrement

Frais institutionnels obligatoires : de quoi parle-t-on?

L'objet central du mode d'encadrement, ce sont les frais institutionnels obligatoires. De quoi parle-t-on exactement? Les frais institutionnels obligatoires¹⁰ sont inclus dans un ensemble plus large

10. Notons que la définition des **frais institutionnels obligatoires** qui se trouvera dans les règles budgétaires est un peu plus large que celle utilisée lors de la consultation menée par le MELS en 2007. En effet, on y précise que « certains frais peuvent être imposés aussi bien par l'établissement que par une de ses composantes ». On a ajouté aux FIO « les frais de rédaction de thèse ». Par ailleurs, on a exclu « toute dépense d'investissement au sens comptable faisant l'objet de subventions au plan quinquennal d'investissements universitaires ou dans les règles budgétaires applicables aux universités ».

que l'on nomme habituellement les frais afférents. Ces derniers couvrent en effet un plus large périmètre puisqu'ils comprennent aussi les cotisations étudiantes et les contributions à l'université fixées par l'association étudiante. Les frais afférents peuvent être obligatoires, facultatifs, répétitifs ou ponctuels ou encore avoir un caractère punitif, comme les suppléments de retard imposés par une bibliothèque. Dans le cas des FIO, c'est tout ce qui est obligatoire pour l'étudiant qui est retenu.

Au lieu de la simple énumération des frais exigés, il aurait été intéressant de s'inspirer, par exemple, du *Document d'encadrement sur les droits prescrits en vertu de l'article 24.5 de la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel*. Ce document s'appuie sur une typologie des divers frais, ce qui a pour avantage d'uniformiser le vocabulaire et de simplifier l'application des règles.

Plusieurs questions se posent après l'examen des modalités qui accompagnent le mode d'encadrement. Le Comité s'interroge notamment sur l'applicabilité de la garantie individuelle, surtout avec une définition aussi large concernant les FIO¹¹. Ne faut-il pas **limiter la définition des frais institutionnels obligatoires aux frais qui sont réellement fixés par l'établissement universitaire** ou, en d'autres mots, faut-il inclure dans le périmètre des FIO des frais qui ne sont pas fixés par l'établissement? Soulignons que la FEUQ est d'accord avec la CREPUQ sur cet aspect, soit que **les FIO soumis à l'encadrement soient ceux qui sont fixés par l'établissement. En conséquence, des frais comme les assurances obligatoires pour les étudiants étrangers¹² devraient être exclus du champ couvert par le mode d'encadrement.** Par ailleurs, le Comité est conscient que toute une série de frais, par exemple ceux reliés aux droits d'auteur, sont plus ou moins fixés par l'établissement. Certains établissements facturent ces frais aux étudiants, d'autres pas. Il n'est donc pas étonnant de constater que les établissements voudraient aussi exclure certains frais pour lesquels ils serviraient d'intermédiaires, alors que les associations étudiantes s'appliquent avant tout à contrôler l'évolution de la facture globale de l'étudiant et s'opposent à d'autres exclusions.

11. Est-ce que des dispositions à venir concernant le mode d'encadrement préciseront les conditions d'application de cette garantie? Par exemple, l'étudiant devra-t-il être dans une situation équivalente à celle de l'année précédente pour profiter de la garantie individuelle (même programme d'études, même nombre d'unités)? Évidemment, la tâche administrative des établissements sera plus complexe, c'est le moins qu'on puisse dire, et il faudra voir comment ils s'acquitteront de ces nouvelles obligations. Pensons seulement au fait que les limites d'augmentation sont annuelles, alors que les FIO sont facturés sur une base trimestrielle.

12. Rappelons que les étudiants internationaux n'ont pas accès à l'assurance maladie. Voici à ce sujet un extrait du site Internet du ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles du Québec : « À l'université, l'assurance maladie et hospitalisation est obligatoire pour tous les étudiants. Le coût de cette assurance s'ajoute aux autres frais, à moins que vous ne soyez visé par une entente de réciprocité en matière de sécurité sociale. Dans ce dernier cas, vous bénéficiez de la protection offerte par le régime québécois d'assurance maladie et hospitalisation, sans avoir à déboursier de prime. »

Source : <http://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/fr/immigrer-installer/etudiants/informer/cout-etudes.html#hautdepage>.

2.2 Frais institutionnels obligatoires et programmes d'aide financière aux études

Dans cette section, le Comité examine dans quelle mesure les programmes d'aide financière aux études, en particulier le Programme de prêts et bourses et le Programme de prêts pour les études à temps partiel, protègent les étudiants des hausses des frais institutionnels obligatoires dans les universités du Québec.

2.2.1 Couverture des FIO par les programmes d'aide financière aux études

L'article 29 du Règlement sur l'aide financière aux études définit la notion de frais scolaires. Dans cet article, on précise que les frais scolaires de l'étudiant comprennent les droits d'admission, les droits d'inscription, les droits de scolarité, les droits afférents aux services d'enseignement ainsi que les autres droits prescrits par l'établissement d'enseignement. Ils comprennent également les montants alloués pour l'achat de matériel didactique ou d'équipement spécialisé.

Quels sont les frais reconnus? Lors de la consultation menée l'automne dernier par le MELS, les établissements universitaires lui ont fourni la liste de l'ensemble de leurs frais. On a alors compté environ 2 300 libellés différents pour désigner les FIO. À l'évidence, un grand nombre de libellés se recoupent et servent à désigner des services ou produits similaires. L'univers des frais scolaires, au sens du Règlement sur l'aide financière aux études, est plus restrictif que celui couvert par les FIO et celui des frais afférents.

Couverture des FIO dans le Programme de prêts et bourses

Parmi les frais qui sont pris en compte dans le Programme de prêts et bourses, notons **les frais généraux** (droits d'admission et d'inscription, frais de gestion, droits administratifs), **les frais technologiques** (relativement nouveaux, mais en croissance depuis quelques années), **les frais de services aux étudiants**, **les frais de droits d'auteur**, **les frais de stage et les cotisations aux associations étudiantes (montants normalisés)**. Le dernier élément est le seul qui n'est pas compris dans la définition des FIO.

Les primes d'assurances ne sont pas couvertes¹³. Les frais de transport pour les stages sont, pour leur part, pris en compte par une autre disposition du Programme. Il faut en effet toujours s'assurer que des frais donnés ne sont pas couverts par une autre disposition du Programme. Si une université annonçait, par exemple, qu'elle exige dorénavant des frais de transport, l'AFE répondrait que ceux-ci sont couverts par les frais de subsistance. Si des frais facultaires plus élevés sont associés à de l'équipement spécialisé ou à du matériel didactique (notes de cours, reprographie de textes), ils sont couverts par le volet de l'équipement spécialisé ou du matériel didactique. Les frais de matériel spécialisé de programmes du domaine de la santé sont couverts par une disposition du Programme. Les facultés de musique ont aussi des frais spécialisés.

13. Ainsi, l'assurance santé et l'assurance dentaire ne font pas l'objet d'une couverture, tout comme les frais punitifs (frais de retard, etc.), les frais de copies additionnelles de relevés de notes et autres frais semblables. Quant aux frais qui concernent la délivrance d'un diplôme (les études sont alors terminées) ou d'une copie certifiée d'un diplôme, ils ne sont pas couverts.

Dans le cas des frais de matériel didactique et de l'accès à des services télématiques, un montant forfaitaire s'applique¹⁴.

Couverture des FIO dans le Programme de prêts pour les études à temps partiel

La prise en compte des FIO par le **Programme de prêts pour les études à temps partiel** se limite au **matériel didactique**. L'article 86 du Règlement précise le montant reconnu par unité à l'université. Il est de 88,33 \$ en 2007-2008, ce qui représente une hausse de 3,33 \$ par rapport à l'année précédente. Ce montant sert à couvrir les droits de scolarité, soit 58,94 \$ par unité, et le matériel scolaire, 29,39 \$ par unité (un peu moins de 90 \$ pour un cours de 3 unités). L'augmentation de 3,33 \$ couvre la hausse unitaire des droits de scolarité en vigueur depuis cette année. En 2007, on a haussé de 40 \$ le montant accordé pour le matériel scolaire dans le cas d'études à temps plein (Programme de prêts et bourses), mais on n'a pas fait de même pour les études à temps partiel.

2.2.2 Protection financière contre les hausses de FIO

Est-ce que la couverture des FIO par les programmes d'aide financière aux études se traduit par une protection financière pour les étudiants? Après un examen en profondeur de cette question, le Comité a réalisé que cette couverture ne génère pas une protection financière automatique dans le cas des hausses de frais institutionnels obligatoires, même s'ils sont inclus dans les dépenses admises. Comment cela est-il possible?

La protection offerte par le Programme de prêts et bourses (dont bénéficient environ 40 % des étudiants universitaires) est large et intéressante. Mais dans le cas de hausses de FIO, par exemple de 50 \$ par année, cette protection ne se concrétisera pas toujours par une augmentation de l'aide financière accordée.

Sans trop entrer dans les aspects techniques du Programme, rappelons simplement que l'on peut effectuer jusqu'à trois calculs pour accorder une aide aux étudiants (CCAFE, 2007). Le premier calcul, le plus simple, est la soustraction entre les dépenses admises et les contributions (celle de l'étudiant et celle des parents ou, le cas échéant, du conjoint). Si les dépenses admises sont plus élevées que les contributions exigées, l'étudiant reçoit une aide financière. Au premier cycle universitaire, pour un étudiant inscrit à deux trimestres à temps plein, les premiers 2 440 \$ correspondent au prêt et le solde, s'il y a lieu, à la bourse¹⁵. Avec ce premier calcul, un nombre important d'étudiants recevraient une aide inférieure au prêt maximum ou n'auraient droit à aucune aide financière. Un fait intéressant est que les deuxième et troisième calculs visent à donner une aide sous forme de prêt exclusivement à un certain nombre d'étudiants exclus au premier calcul. On effectue un deuxième calcul qui ne tient pas compte de la contribution de

14. Le montant pour l'achat de matériel didactique et pour l'accès à des services télématiques est de 365 \$ par période de 4 mois à l'enseignement universitaire et de 415 \$ dans certains domaines d'études.

15. Depuis 2004, le montant du prêt maximum est établi à partir d'un montant mensuel, de sorte que le prêt sera supérieur si l'étudiant est aux études douze mois au lieu de huit. Le montant mensuel au premier cycle est de 305 \$. Le prêt est plus important aux cycles supérieurs, soit 405 \$ par mois.

l'étudiant et, si aucune aide supplémentaire n'est accordée, un troisième calcul a pour effet de réduire la contribution parentale. Ainsi, en fonction de ces calculs, près de 30 % des bénéficiaires universitaires obtiennent le prêt maximal ou la première tranche de prêt.

À l'Aide financière aux études, on soutient avec justesse que cette façon de faire permet de donner une aide à des étudiants qui n'y auraient pas accès. On peut aussi voir les choses autrement et affirmer que, si l'on avait indexé chaque année les paramètres relatifs aux dépenses admises¹⁶ et si la contribution parentale exigée était plus réaliste, comme le recommande le CCAFE, il est fort possible que de nombreux étudiants qui obtiennent une aide sous forme de prêt seulement grâce au deuxième ou au troisième calcul la recevraient au premier calcul. Soulignons qu'en 2007 le Vérificateur général du Québec¹⁷ a comparé le Programme de prêts et bourses avec les programmes d'aide financière aux études du Nouveau-Brunswick et de l'Ontario. Il a alors conclu qu'en matière de frais de subsistance et de matériel didactique, le programme québécois était moins généreux que ceux de ces provinces. De plus, c'est ici que la contribution parentale attendue est la plus élevée au Canada¹⁸.

Dans les conditions actuelles, les bénéficiaires qui reçoivent de l'aide sous forme de prêt seulement (29 % des bénéficiaires universitaires du Programme de prêts et bourses) risquent, la plupart du temps, de ne rien obtenir comme aide supplémentaire dans le cas de hausses de FIO de l'ordre de 50 \$ par année. Cet ajout ne serait pas suffisant pour leur accorder une aide dès le premier calcul. C'est d'ailleurs la raison qui a motivé le recours à une **allocation spéciale** pour aider ces étudiants dans le cas des hausses de droits de scolarité qui sont entrées en vigueur en 2007-2008. On n'a pas jugé bon de faire de même avec les hausses des frais institutionnels obligatoires dans les établissements universitaires.

Par ailleurs, ceux qui reçoivent leur aide sous forme de prêt et de bourse, soit les boursiers (71 % des bénéficiaires universitaires du Programme de prêts et bourses), sont **pleinement protégés** dans les cas suivants : a) les FIO touchés sont couverts par les dépenses admises; b) la protection accordée pour ces FIO n'est pas un montant forfaitaire, comme c'est le cas pour le matériel didactique et pour l'accès à des services télématiques. Lorsque ces conditions sont réunies, toutes choses étant égales par ailleurs, une hausse des dépenses admises se traduit par une hausse de l'aide accordée. **Comme il s'agit de boursiers, c'est la bourse qui est majorée.**

16. En 2007, la ministre a reconnu en commission parlementaire que la non-indexation des paramètres représente un déficit récurrent de 71 M\$ dans le Programme.

17. Vérificateur général du Québec (2007). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008*, tome I, p. 40-51.

18. Par ailleurs, la comparaison fait ressortir aussi les points forts de notre régime d'aide financière, par exemple le faible niveau d'endettement des étudiants (de loin le plus bas au pays) et le montant annuel maximal de bourse, qui est le plus important. Ces avantages s'ajoutent aux droits de scolarité les moins élevés au Canada.

La seule protection offerte par le Programme de prêts pour les études à temps partiel (dont bénéficient un peu plus de 2 000 étudiants) concerne le matériel didactique. Ce montant n'a pas été indexé l'an dernier, alors que le montant correspondant dans le Programme de prêts et bourses a été majoré. Les autres frais institutionnels ne sont pas couverts par le Programme de prêts pour les études à temps partiel. En somme, les étudiants à temps partiel auront à assumer pleinement le coût des hausses de FIO.

Chapitre 3

Avis du Comité

Dans ce chapitre, le Comité donne son avis sur les orientations ministérielles relatives au mode d'encadrement des frais institutionnels obligatoires dans les universités.

Au fil des avis qu'il a publiés par le passé, le Comité a insisté sur la nécessité de rendre prévisible le coût des études universitaires et sur l'accessibilité financière aux études rendue possible par la présence de programmes d'aide financière adaptés aux besoins et aux caractéristiques des étudiants. Examinons donc le **mode d'encadrement proposé sous l'angle de la prévisibilité des coûts et de la protection offerte par les programmes québécois d'aide financière aux études**.

3.1 Aspects favorables

Le Comité **accueille favorablement l'orientation ministérielle visant à encadrer les frais institutionnels obligatoires dans les universités**. À quelques reprises (CCAFE, mai 2004a et 2007), il a souligné que les droits de scolarité et les frais obligatoires constituent un tout, une même facture globale à acquitter, et qu'en conséquence, sur le plan de l'accessibilité financière aux études, il est fort approprié d'instaurer un mécanisme d'encadrement des FIO.

Rappelons que, si le Comité souhaite un tel encadrement, c'est qu'il cherche à rendre prévisible le coût des études universitaires. Le fait d'introduire **un mécanisme qui limite les hausses de frais institutionnels obligatoires** dans les établissements universitaires **permet de rendre davantage prévisible le montant de la facture** des étudiants. En ce sens, il s'agit d'une nette amélioration par rapport à la situation actuelle, puisque les étudiants pourront estimer avec plus de précision le coût total de leur facture universitaire, droits de scolarité et frais institutionnels compris, dans la mesure où des limites d'encadrement prévues s'appliqueront. Le Comité pense que **des coûts prévisibles contribuent à l'accessibilité financière aux études**, à condition que les programmes d'aide financière aux études soutiennent les étudiants qui n'ont pas les ressources financières nécessaires pour assumer ces coûts.

De plus, en établissant une **garantie individuelle** protégeant tous les étudiants d'un dépassement des limites d'augmentation des FIO et s'appliquant à l'établissement, on s'assure que **chaque étudiant y trouve son compte**, que le mode d'encadrement mis en place se répercutera sur sa facture.

3.2 Sources d'inquiétude

Même si les coûts des études seront davantage prévisibles, la facture des FIO devrait être globalement à la hausse au cours des prochaines années. De plus, en maintenant l'état de situation actuel, **ces coûts continueront à être très différenciés entre les établissements**. Cela tient surtout au fait que le panier de services est différent d'un établissement à l'autre.

Dans la mesure où les programmes d'aide financière aux études compensent ces écarts de coût, l'accessibilité financière aux études est protégée. À cet égard, le Comité a déjà recommandé la **mise en place d'un plan de communication** (CCAFE, 2007, p. 56-57) visant à informer, dès le secondaire, les futurs étudiants de la formation professionnelle, collégiale ou universitaire des différents programmes d'aide financière aux études qui sont offerts, en ciblant davantage les milieux à faible revenu. On pourrait ajouter à cette recommandation la **nécessité de les informer aussi sur la couverture des frais institutionnels obligatoires offerte par les programmes d'aide financière aux études**.

Si des ententes sont conclues entre les établissements et les associations étudiantes de campus ou de facultés relativement aux FIO, il est possible que la mise en œuvre de ces ententes génère des hausses annuelles plus importantes que celles prévues dans le mode d'encadrement. Même si le panier de services peut être réévalué ou que de nouveaux services peuvent être offerts, la facture de l'étudiant risque d'augmenter davantage que prévu.

Au terme des trois années couvertes par le mode d'encadrement, les droits de scolarité auront augmenté de 300 \$ et les FIO de certains établissements pourraient avoir été haussés de 150 \$. Au total, cela représente une augmentation de 450 \$. La hausse de la facture universitaire serait donc de l'ordre de 150 \$ par année. Certains prétendront qu'il s'agit de petits montants et que des hausses limitées et prévisibles ne peuvent avoir d'effet sur l'accessibilité financière aux études, mais **il faut tenir compte de l'effet cumulatif des hausses annoncées pour ce qui est des droits de scolarité** (100 \$ par année) **et des hausses prévisibles des frais institutionnels** (50 \$ par année¹⁹). Rappelons que **le Comité demeure préoccupé par la situation des étudiants qui n'ont pas accès aux programmes d'aide, surtout lorsque les revenus parentaux les excluent tout juste de l'aide financière aux études**.

3.3 Recommandations

Le Comité se questionne sur plusieurs aspects du projet d'encadrement soumis, notamment à propos de la **définition des frais institutionnels obligatoires**. Ainsi, selon l'information transmise au CCAFE, le MELS envisagerait d'exclure tout ce qui concerne « les amendes, les frais pour versements en retard ou les autres pénalités qui ne s'appliquent qu'à certains étudiants qui dérogent aux exigences du cadre de gestion financière et administrative ». Le Comité donne son accord concernant cette exclusion. Faut-il aussi limiter le périmètre des FIO aux seuls frais fixés par les établissements? On a évoqué au chapitre précédent les frais d'assurance obligatoire des étudiants étrangers, qui devraient être exclus de la définition des FIO. Le Comité est aussi favorable à cette exclusion.

Par ailleurs, il serait souhaitable que les acteurs concernés conviennent d'une terminologie commune à propos des FIO, ne serait-ce que pour aider les étudiants à mieux comprendre les frais qu'ils doivent assumer.

19. Si les universités qui ont cette limite décident d'en profiter pleinement ou même plus, selon les ententes qui pourraient être conclues entre les établissements et les associations étudiantes.

D'autres questions se posent sur le **mécanisme que l'on met en place et sur son application pratique**, par exemple les modalités d'encadrement de la garantie individuelle, les pénalités prévues ainsi que l'utilisation des sommes retenues.

Recommandation 1

En conséquence, le Comité recommande à la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport d'apporter les clarifications nécessaires au mode d'encadrement soumis, notamment en précisant la définition des frais institutionnels obligatoires ainsi que certaines règles d'application relatives à la garantie individuelle et aux pénalités.

Le Comité se préoccupe en priorité de l'accessibilité financière aux études, en particulier de la **prévisibilité des coûts et de la protection financière offerte par les programmes d'aide financière aux études**. Si le mécanisme en place rend davantage prévisibles les coûts, il n'en demeure pas moins que la protection offerte par les programmes d'aide ne compense pas automatiquement les hausses de frais chez l'ensemble des bénéficiaires.

Au chapitre 2, on a examiné la couverture offerte par les programmes d'aide financière, en particulier le Programme de prêts et bourses et le Programme de prêts pour les études à temps partiel, et la protection financière effective qui en résulte lorsque des hausses de FIO sont appliquées dans les établissements universitaires. Rappelons que **les boursiers du Programme de prêts et bourses recevront une pleine compensation pour les hausses de FIO**, et ce, à condition que ces dernières ne concernent pas des frais compensés par un montant forfaitaire. Toutefois, **les bénéficiaires du Programme de prêts pour les études à temps partiel et la quasi-totalité des bénéficiaires d'un prêt seulement du Programme de prêts et bourses ne bénéficieront d'aucune protection financière pour compenser les hausses des frais institutionnels obligatoires**.

Ainsi, en précisant la définition des frais institutionnels obligatoires, il serait opportun de s'assurer de la meilleure concordance possible entre les FIO encadrés et ceux qui sont couverts par les programmes d'aide financière aux études, en particulier le Programme de prêts et bourses. Il est également important que les étudiants soient informés des frais qui sont couverts par l'Aide financière aux études. De plus, toutes choses étant par ailleurs égales, une hausse des FIO couverts devrait normalement entraîner une augmentation de l'aide accordée.

Recommandation 2

En conséquence, le Comité recommande à la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport :

- 1) de s'assurer de la meilleure concordance possible entre la définition des FIO visés par le mode d'encadrement et les frais couverts par l'Aide financière aux études;**

- 2) **de prendre les dispositions nécessaires pour informer les étudiants des frais institutionnels obligatoires couverts par les programmes d'aide financière aux études, notamment en utilisant le site Internet de l'Aide financière aux études et les services d'aide financière des établissements;**
- 3) **d'apporter les ajustements requis aux programmes d'aide financière aux études afin que toute hausse des frais institutionnels obligatoires se répercute sur l'aide accordée.**

Afin que les programmes d'aide financière aux études protègent pleinement les étudiants, **le Comité réitère deux recommandations qu'il a formulées à quelques reprises, à savoir que l'on doit indexer chaque année les paramètres relatifs aux dépenses admises²⁰, tout en compensant les années de non-indexation, et que l'on doit revoir à la baisse la contribution attendue des parents ou du conjoint²¹.**

L'entrée en vigueur du mode d'encadrement proposé modifiera certains aspects de la culture organisationnelle des établissements universitaires, **en particulier la gouvernance dans le domaine des frais institutionnels obligatoires.**

S'il est impossible de répondre à toutes les questions que ce changement soulève, l'expérimentation qui aura lieu dans les établissements universitaires permettra d'en avoir une bonne idée. Il faudra toutefois analyser sérieusement l'expérience vécue dans les divers établissements et en tirer les conclusions qui s'imposent. Le Ministère doit dès maintenant instituer un mécanisme de suivi à cet égard et se préparer à évaluer l'implantation du mode d'encadrement proposé en ce qui concerne les FIO.

Recommandation 3

En conséquence, le Comité recommande à la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport de mettre en place dès maintenant un mécanisme de suivi et d'évaluation de l'implantation du mode d'encadrement proposé, afin de déterminer ce qu'il en adviendra au terme de la durée prévue.

*** * ***

20. « Le Comité recommande à la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport et au gouvernement du Québec d'inclure, dans le Règlement sur l'aide financière aux études, une clause d'indexation annuelle automatique des paramètres du Programme de prêts et bourses relatifs aux frais de subsistance et autres frais pris en compte dans le calcul des dépenses admises, en y incluant le matériel scolaire » (CCAFE, 2007, p. 56). Rappelons qu'en 2004, le Comité avait également recommandé « d'ajuster à la hausse, dans les plus brefs délais, les paramètres du Programme de prêts et bourses relatifs aux frais de subsistance pour compenser les années de non-indexation » (CCAFE, mai 2004a).

21. « Afin de rendre la contribution parentale attendue plus réaliste et plus accessible aux parents, le Comité recommande au ministre de l'Éducation : d'ajuster la grille de la contribution parentale à celle du programme de prêts en vigueur dans le reste du Canada; de mettre en place, à défaut de la mesure précédente, un mode de contribution parentale décroissante selon l'année de la demande d'aide par ordre d'enseignement (100 % de la contribution parentale en première année, 80 % en deuxième année, etc.); d'évaluer la possibilité de mettre en place un programme de prêts pour les parents qui ne sont pas en mesure d'assumer la contribution attendue » (CCAFE, mai 2004a).

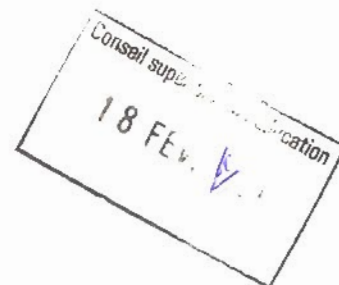
Avec ce mode d'encadrement, le Ministère espère limiter les hausses de frais institutionnels obligatoires dans les universités, réduire les écarts de tarification entre les établissements et favoriser la conclusion d'ententes entre les établissements et les associations étudiantes. Le Comité pense que **le mécanisme proposé limitera effectivement les hausses soudaines et importantes décrétées unilatéralement par les établissements, mais qu'il ne faut pas trop compter sur cet encadrement pour réduire les écarts de tarification entre les établissements**, ne serait-ce que parce que ces écarts correspondent à des offres de services très différenciées. Enfin, seule l'expérience des prochaines années permettra d'évaluer si ce mode d'encadrement favorise la conclusion d'ententes entre les établissements et les associations étudiantes.

En recommandant d'apporter certaines clarifications au mode d'encadrement, **le Comité souhaite contribuer à son implantation dans les meilleures conditions possibles**. En recommandant d'établir la concordance entre la définition des frais institutionnels obligatoires encadrés et ceux couverts par les dépenses admises des programmes d'aide financière, en recommandant d'informer les étudiants au sujet des FIO couverts dans les programmes d'aide et en recommandant qu'une hausse des FIO se répercute sur l'aide accordée, **le Comité vise la meilleure protection possible pour les bénéficiaires des programmes d'aide financière aux études**. Enfin, en recommandant de mettre sur pied un mécanisme de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre du mode d'encadrement des FIO, **le Comité veut s'assurer que les ajustements requis soient apportés après les trois années d'expérimentation prévues à partir de l'été 2008**.

En terminant, le Comité rappelle, dans son avis, certaines de ses recommandations relatives à l'indexation des paramètres des dépenses admises²² dans les programmes d'aide financière aux études, à la nécessité de compenser les années de non-indexation de ces paramètres et à l'importance d'assurer un ajustement de la contribution parentale attendue par rapport à la capacité réelle des parents d'apporter un soutien financier à leurs enfants. Pour le Comité, **la priorité en matière d'accessibilité financière aux études passe par une amélioration des programmes d'aide qui devrait s'inspirer d'une vision d'ensemble du système d'aide financière aux études et de son importance stratégique pour le développement du Québec**.

22. Le 18 mars 2008, la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport a annoncé que les dépenses admises du Programme de prêts et bourses seraient de nouveau indexées en 2008-2009 : « M. le Président, je suis heureuse de dire que les dépenses admissibles aux frais pour calculer l'aide financière, les dépenses admissibles sont aussi, dans ce budget, indexées, ce qui est une très bonne nouvelle pour les étudiants . » Source : <http://www.assnat.qc.ca/fra/38legislature1/Debats/journal/ch/080318.htm>.

Lettre de la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport



Québec, le 15 février 2008

Madame Nicole Boutin
Présidente
Conseil supérieur de l'éducation
1175, avenue Lavigerie, bureau 180
Québec (Québec) G1V 5B2

Madame la Présidente,

Conformément à l'article 23.7 de la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation, je sou mets pour avis au Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études une proposition d'encadrement des frais institutionnels obligatoires imposés par les établissements universitaires à leurs étudiantes et étudiants. Les modalités relatives à cet encadrement devraient être inscrites dans les règles budgétaires applicables aux établissements universitaires pour les années 2008-2009, 2009-2010 et 2010-2011.

Ces modalités, qui sont décrites en détail dans le document fourni en annexe à la présente lettre, permettront aux étudiantes et étudiants de connaître à l'avance le montant qu'ils auront à acquitter et, ainsi, d'être en mesure de planifier, de façon réaliste, le financement de leurs études. Elles laissent une certaine latitude financière, à des niveaux variables, à tous les établissements universitaires. Elles ouvrent enfin la porte à d'éventuelles ententes visant la réalisation de projets dont les coûts excèdent les balises prévues par la réglementation, mais qui auront été acceptés par les deux parties.

Le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport donne ainsi suite favorablement aux recommandations formulées par le Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études au cours des dernières années quant à la nécessité de mettre en place un mécanisme protégeant les étudiantes et les étudiants contre d'éventuelles hausses soudaines et importantes des droits ou frais qu'ils doivent obligatoirement acquitter dans la poursuite de leurs études.

...2

Je saurais gré au Comité de me faire parvenir son avis sur ces questions dans le délai prévu par la Loi.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Michelle Courchesne'. The signature is fluid and cursive, with a large, stylized 'C' in the middle.

MICHELLE COURCHESNE

p. j. (1)

**Proposition de modification aux règles budgétaires
portant sur les années financières 2008-2009, 2009-2010 et 2010-2011**

Encadrement des frais institutionnels obligatoires
Proposition de modification aux règles budgétaires
portant sur les années financières
2008-2009, 2009-2010 et 2010-2011

1. Définition des frais institutionnels obligatoires

Les frais institutionnels obligatoires (FIO) se définissent comme étant les frais autres que les frais de scolarité imposés par les universités à leurs étudiants. Ils couvrent un ensemble de services qui varie d'un établissement à l'autre, d'une année à l'autre et même, à l'intérieur d'un même établissement, d'une faculté ou d'une unité d'enseignement à l'autre. Ils englobent notamment les frais généraux (admission, inscription, examen, stages, etc.), les frais technologiques, les frais de service aux étudiants, les contributions à la vie étudiante, les frais de droits d'auteur, les frais de rédaction de thèses, les primes relatives à certaines assurances obligatoires, les frais liés aux services des sports et des loisirs et divers autres frais (relevés de notes, émission de diplôme, laboratoires, uniformes, etc.). Certains des frais peuvent être imposés aussi bien par l'établissement que par une de ses composantes. Il est à noter que les FIO excluent toute dépense d'investissement au sens comptable faisant l'objet de subventions au Plan quinquennal d'investissements universitaires ou au sein des règles budgétaires applicables aux universités.

2. Documents à produire

Chaque établissement doit déposer avant le début de l'année financière couverte par les règles budgétaires, sous la forme prescrite par le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS), une liste officielle de tous les frais institutionnels obligatoires qui seront exigés par lui-même ou une de ses composantes (incluant les facultés, départements, etc.).

Il devra fournir dans une annexe au rapport financier annuel, sous la forme prescrite par le MELS, le détail des revenus perçus à titre de frais institutionnels obligatoires. Dans les cas où lesdits frais excèdent les limites prévues aux règles budgétaires, il aura charge de fournir les justifications quant au respect de ces limites.

Le MELS pourra exiger un rapport produit par le vérificateur externe de l'établissement qui atteste qu'il s'est conformé aux dispositions des règles budgétaires pour l'année financière vérifiée.

3. Limites

Des limites sont imposées aux augmentations de FIO qui peuvent être exigées selon les paramètres suivants pour les années 2008-2009, 2009-2010 et 2010-2011, l'encadrement débutant avec la session d'été de mai 2008.

Facturation ¹	Montant maximal
F < 555 \$	50 \$
555 \$ ≤ F < 699 \$	25 \$
699 \$ ≤ F	15 \$

1. Facturation moyenne constatée au rapport financier annuel de l'année universitaire qui précède l'année couverte par la règle budgétaire.

Encadrement des frais institutionnels obligatoires
Proposition de modification aux règles budgétaires
portant sur les années financières
2008-2009, 2009-2010 et 2010-2011

4. Consultation et entente

Lorsqu'un établissement s'entend avec ses étudiants sur des modalités d'encadrement des frais institutionnels obligatoires différentes de celles prescrites dans les règles budgétaires, ce sont les dispositions prévues dans l'entente qui s'appliquent.

L'établissement devra établir avec les représentants délégués par les étudiants un mécanisme de consultation qui donnera la possibilité à tous les étudiants touchés par l'imposition des frais de se prononcer sur l'entente proposée. Ce mécanisme devra prévoir les modalités d'arbitrage qui s'appliqueront dans les cas où il y a divergence quant à l'application des dispositions des règles budgétaires relatives aux FIO.

Lorsque la majorité des étudiants se prononcent pour l'entente proposée, cette dernière devient exécutoire à compter de la date où les résultats de la consultation sont connus. Dans un tel cas, un avis écrit précisant la nature de l'entente et sa durée doit être donné à la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport.

5. Pénalités

Les sommes recueillies en contravention des dispositions des règles budgétaires sur les frais institutionnels obligatoires seront retenues de la subvention du MELS, jusqu'à ce que l'établissement fasse la preuve qu'il a conclu une entente avec les étudiants touchés pour l'utilisation desdites sommes ou qu'il a établi un plan de remboursement aux étudiants accepté par ces derniers. Tous les frais liés à ces opérations sont à la charge de l'établissement qui devra faire rapport à la ministre et démontrer qu'il s'est conformé à l'une ou l'autre de ces obligations. À défaut de quoi, les sommes retenues seront transférées dans des programmes d'aide directe aux étudiants qui donneront priorité aux étudiants de l'université concernée.

Consultations

Travaux préparatoires

Le 16 novembre 2007, le CCAFE a reçu M^{me} Ginette Dion, directrice de l'enseignement privé-collégial et directrice des affaires étudiantes (MELS), qui est venue présenter aux membres le *Document d'encadrement sur les droits prescrits en vertu de l'article 24.5 de la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel*.

Consultation du 20 février 2008

Le 20 février 2008, le Comité a reçu un représentant du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) et un représentant de l'Aide financière aux études (AFE) qui ont respectivement présenté le mode d'encadrement des frais institutionnels obligatoires (FIO) dans les universités et la prise en compte des FIO dans les programmes d'aide financière aux études.

De plus, à cette même réunion, des représentants de la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec (CREPUQ) et de la Fédération étudiante universitaire du Québec (FEUQ) lui ont fait part de leurs réactions par rapport au mode d'encadrement des frais institutionnels obligatoires dans les universités.

Représentant du MELS : M. Claude Rompré, agent de recherche à la Direction générale du financement et de l'équipement (MELS).

Représentant de l'AFE : M. Daniel Simpson, directeur des politiques, programmes et systèmes à l'Aide financière aux études.

Représentants de la CREPUQ : M. Michel Belley, membre du Comité exécutif de la CREPUQ et recteur de l'Université du Québec à Chicoutimi (UQAC); M. Jacques Frémont, membre du Comité des affaires académiques de la CREPUQ et *provost* et vice-recteur – Affaires académiques à l'Université de Montréal; M^{me} Josée Germain, membre du Comité des affaires administratives et financières de la CREPUQ et vice-rectrice à l'administration et aux finances à l'Université Laval; M. Jean-Louis Richer, président du sous-comité des services aux étudiants de la CREPUQ et directeur des services à la vie étudiante à l'Université du Québec à Montréal (UQAM), et M. Daniel Zizian, directeur général de la CREPUQ.

Représentants de la FEUQ : M. Jean-Patrick Brady, président; M. Michel Jacques, vice-président aux affaires académiques, et M. Pierre-Alain Benoît, attaché politique.

Appel de commentaires auprès des organismes intéressés par les frais institutionnels obligatoires

Le CCAFE a aussi fait appel aux autres organismes qui ont soumis un mémoire dans le cadre de la consultation menée par le MELS sur les FIO de la fin d'août au début d'octobre 2007. Il leur a demandé leurs commentaires sur le projet de mode d'encadrement. Les organismes suivants ont répondu à l'appel :

- Association générale étudiante de l'Université du Québec à Trois-Rivières (AGEUQTR)
- Association pour une solidarité syndicale étudiante (ASSE)
- Confédération des syndicats nationaux (CSN)
- Centrale des syndicats du Québec (CSQ)
- Fédération des associations étudiantes du campus de l'Université de Montréal (FAECUM)
- Fédération des associations étudiantes universitaires québécoises en éducation permanente (FAEUQEP)
- Fédération nationale des enseignantes et des enseignants du Québec (FNEEQ)
- Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (FQPPU)
- Regroupement étudiant des facultés d'administration de l'Est du Canada (RAFAEC)

Madame Judith Stymest

Directrice, Bourses et Service de l'aide financière et de
l'accueil des étudiants étrangers
Université McGill

Madame Joanie Poirier

Étudiante en sciences humaines
Cégep de l'Abitibi-Témiscamingue

Madame Soucila Badaroudine

Protectrice des droits des étudiantes et étudiants
Université de Sherbrooke

Madame Mimi Pontbriand

Sous-ministre adjointe à l'aide financière aux études
MELS
Édifce Marie-Guyard

Monsieur Guy Fréchette

Vice-président & associé directeur du Québec
ERNST & YOUNG Canada

Madame Louise-Hélène Richard

Directrice générale
Services aux étudiants
Université de Montréal

Ana Gavrancic

Étudiante au doctorat en psychologie
Université de Sherbrooke

Madame Sophie Roussin

Analyste
Union des Consommateurs
Politiques et réglementation en matière
de finances personnelles

Monsieur Pierre Grondin

Directeur
Affaires étudiantes et communications
Cégep de Drummondville

Madame Claire Sylvain

Directrice
Affaires étudiantes et cheminement scolaire
Cégep de Rivière-du-Loup

Monsieur Xavier Lefebvre Boucher

Étudiant
Programme d'études techniques
Cégep de Jonquière

Monsieur Yves Trudeau

Adjoint administratif
Centre de formation professionnelle des Patriotes

Monsieur Robert Martin

Étudiant
Faculté de l'éducation permanente
Université de Montréal

Monsieur France Voisine

Enseignant
Cégep de Saint-Félicien

Madame Catherine Pache-Hébert

Étudiante - Maîtrise en éducation
Université du Québec à Montréal

Monsieur Paul Vigneau

Secrétaire du CCAFÉ
Conseil supérieur de l'éducation

Publications du Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études

Hausse des droits de scolarité des résidents du Québec, des étudiants canadiens et des étudiants étrangers : modifications au Règlement sur l'aide financière aux études (Août 2007).....**50-1110**

Droits de scolarité supplémentaires des étudiants canadiens non-résidents et des étudiants étrangers 2005-2006 et 2006-2007 (Décembre 2005).....**50-1109**

Projet de règlement modifiant le Règlement sur l'aide financière aux études (Juin 2005).....**50-1108**

Hausse des montants maximums des prêts et des niveaux d'endettement. Allocation pour l'achat de matériel informatique et exemption de base pour les montants reçus à titre de pension alimentaire. Projet de règlement modifiant le Règlement sur l'aide financière aux études (Juin 2004).....**50-1107**

Mémoire présenté dans le cadre du Forum sur l'avenir du collégial « Les établissements d'enseignement collégial, un acquis de la société québécoise favorisant l'accessibilité aux études supérieures (Mai 2004b).....**50-8001**

L'accessibilité financière à la réussite du projet d'études (Mai 2004a).....**50-1106**

La modernisation du Programme de prêts et bourses. Projet de règlement modifiant le Règlement sur l'aide financière aux études (Mars 2004).....**50-1105**

Modifications aux Règles budgétaires applicables aux établissements de l'enseignement supérieur pour l'année 2004-2005 (Février 2004b).....**50-1104**

Mémoire déposé à la Commission parlementaire sur la qualité, l'accessibilité et le financement des universités (Février 2004a).....**50-8000**

Projet de règlement modifiant le Règlement sur l'aide financière aux études. Harmonisation avec un programme de bourses d'études en médecine et indexation du seuil d'admissibilité au Programme de remboursement différé (Octobre 2003).....**50-1103**

Vers une accessibilité financière à la réussite de son projet d'études. Document de consultation (Mars 2003).....**50-1102**

Modifications aux Règles budgétaires applicables aux établissements de l'enseignement supérieur pour l'année 2003-2004. Un nouveau plafond de 4 % pour l'indexation des droits supplémentaires des étudiants étrangers (Décembre 2002).....**50-1101**

Projet de règlement modifiant le Règlement sur l'aide financière aux études. Mise en œuvre du Programme de prêts pour les études à temps partiel (Juin 2002).....**50-1100**

Règlement modifiant le Règlement sur l'aide financière aux études. Révision de la rémunération des institutions financières et indexation de certains paramètres du Programme de prêts et bourses (Mai 2002).....**50-2011**

Demande de hausse de la limite ministérielle des droits d'admission dans les cégeps (Avril 2002).....**50-2010**

Le partage de risque et le remboursement proportionnel au revenu – Avis sur le rapport *Le remboursement des prêts pour études : essentiel à la pérennité du Programme de prêts et bourses* (Décembre 2001).....**50-2009**

Modifications aux Règles budgétaires applicables aux établissements d'enseignement supérieur pour l'année 2002-2003. Des augmentations pour les étudiants canadiens et étrangers (Novembre 2001b).....**50-2008**

L'abolition des droits spéciaux qu'un collège d'enseignement général et professionnel doit exiger (Novembre 2001a).....**50-2007**

Projet de modification au Règlement sur l'aide financière aux études. Baisse des contributions, élargissement du statut d'autonomie, prise en compte des responsabilités familiales et d'autres cas, et indexation de paramètres du Programme (Juillet 2001).....**50-2006**

Projet de modification au Règlement sur l'aide financière aux études (Avril 2001).....**50-2005**

Projet de modification au document d'encadrement sur les droits prescrits en vertu de l'article 24.5 de la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel (Février 2001).....**50-2004**

Projet de modification aux conditions relatives aux droits de scolarité qui devraient être inscrites dans les Règles budgétaires applicables aux établissements de l'enseignement universitaire pour l'année 2001-2002 (Janvier 2001).....**50-2003**

Modifications aux Règles budgétaires des ordres d'enseignement collégial et universitaire (année 2000-2001) (Décembre 2000).....**50-2002**

Projet de modification du Règlement sur l'aide financière aux études pour l'année d'attribution 2000-2001 (Septembre 2000).....**50-2001**

Les projets de modification du Règlement sur l'aide financière aux études (Mars 2000).....**50-0431**

Ces publications peuvent être téléchargées à partir du site Internet du Conseil supérieur de l'éducation :
<http://www.cse.gouv.qc.ca>.

Conseil supérieur de l'éducation
1175, avenue Lavigerie, bureau 180
Québec (Québec) G1V 5B2
Tél. : 418 643-3850

50-1111