

FÉDÉRATION ÉTUDIANTE
COLLÉGIALE DU QUÉBEC

AVIS SUR LE SOUS-FINANCEMENT COLLÉGIAL : CAUSES,
CONSÉQUENCES ET SOLUTIONS

36^e Congrès ordinaire
104^e Conseil d'administration ordinaire
30, 31 mars et 1^{er} avril 2007
Cégep de la Gaspésie et des Îles

Fédération étudiante collégiale du Québec

Recherche, analyse et rédaction :

Benoît Bhérier-Simard, Coordonnateur à la recherche

Fédération étudiante collégiale du Québec (FECQ)

La Fédération étudiante collégiale du Québec est un organisme qui regroupe plus de 40 000 étudiantes et étudiants, des secteurs collégiaux pré-universitaire et technique, dans plus d'une douzaine de régions du Québec. Fondée en 1990, la FECQ étudie, promeut, protège, développe et défend les intérêts, les droits et les préoccupations des étudiantes et étudiants des collèges du Québec, en tant qu'étudiantes et étudiants tout comme en tant que citoyennes et citoyens. L'accessibilité universelle de tous les paliers de l'éducation dans un enseignement de qualité constitue la principale base de revendication de la FECQ : tous devraient avoir accès aux études post-secondaires, peu importe leur condition socio-économique ou celle de leurs parents. De plus, la FECQ s'est donné comme mission première la cause sociale des jeunes Québécoises et Québécois.

La voix des étudiantes et étudiants québécois au niveau national

La FECQ, à travers toutes ses actions se veut l'organisme porteur du message des jeunes Québécoises et Québécois. Autant dans ses activités militantes que politiques, elle livre l'opinion des étudiantes et étudiants de niveau collégial. Présente aux différentes tables sectorielles et nationales du Ministère de l'Éducation, elle est la mieux située pour faire entendre son message, en créant des partenariats utiles tant aux étudiantes et étudiants qu'aux instances du ministère et du gouvernement.

La FECQ entretient des relations avec les partis politiques, autant provinciaux que fédéraux, sans être partisane pour autant. Elle se fait un devoir de communiquer à tous les intentions des politiciens pour que les étudiants effectuent des choix éclairés quand vient le temps de choisir les gestionnaires qui s'occuperont du développement des institutions québécoises.

FECQ

3449 Saint-Denis, suite 1

Montréal, Québec, H2X 3L1

Téléphone : 514-396-3320

Télécopieur : 514-396-3329

Site Internet : www.fecq.org

Courriel : fecq@fecq.org

Table des matières

LA SITUATION PRÉCAIRE DU RÉSEAU COLLÉGIAL	4
FINANCEMENT DES COLLÈGES : SYNTHÈSE DU FONCTIONNEMENT	5
PRINCIPES GÉNÉRAUX	5
LES ROUAGES DU RÉGIME FINANCIER ET BUDGÉTAIRE	5
Annexes de fonctionnement	6
Annexes d'investissement	7
Autres règles	7
SOURCES DE REVENUS DES CÉGEPS	7
DISSECTION DU SOUS-FINANCEMENT COLLÉGIAL	9
MISE EN CONTEXTE	9
DESCRIPTION ET CAUSES DU SOUS-FINANCEMENT COLLÉGIAL	9
Évaluation générale	9
Le détail du sous-financement	11
DYNAMIQUES LOCALES ET IMPACTS DU SOUS-FINANCEMENT DES CÉGEPS	13
Conséquences d'un financement inadéquat	14
Nouvelles sources de financement	15
PRIORITÉS DE RÉINVESTISSEMENT	17
LE PREMIER PAS DE 80 M\$ SUR 3 ANS	17
PRIORITÉS D'INVESTISSEMENT	18
CONCLUSION	21

La situation précaire du réseau collégial

Au Québec, l'éducation représente le 2^e plus important poste budgétaire de l'État, après la santé. Sur un budget de 58 milliards de dollars, plus de 12,8 vont à l'éducation dont 4 pour l'enseignement supérieur et 1,6 pour les collèges uniquement¹. L'ampleur de ce portefeuille démontre toute la place qu'occupe et que doit continuer d'occuper l'éducation dans notre société, ainsi que les choix que nous avons collectivement effectués au courant des années pour nous doter d'un système d'éducation financé en grande partie par l'argent public et répondant à la volonté de nous toutes et tous.

L'importance de ce financement amène par contre inévitablement des questionnements. En effet, durant les périodes où les mots «rationalisation» et «économies» font surface, les secteurs où le financement public est le plus présent sont les premiers visés, et l'éducation collégiale est souvent en tête de liste. Qu'elles se traduisent sous forme de changements structuraux ou tout simplement de coupures, les périodes où l'investissement en éducation perd de son charme ne sont pas rares et les conséquences, trop souvent, s'accumulent, nuisant inévitablement à un système névralgique pour notre société.

La présente analyse portera donc sur la situation qui prévaut présentement au niveau du sous-financement des collèges. Le sujet n'est pas nouveau, d'ailleurs la problématique non plus, mais les conséquences demeurent effectives et les solutions tardent. Tant les universités que les collèges crient présentement famine et il est donc nécessaire de se pencher sur le manque de fonds que subissent les collèges car il faut faire la démonstration que les sommes injectées dans le système éducatif, loin de constituer une simple dépense, représentent un investissement.

Le sujet sera traité ici dans 3 chapitres distincts. Une synthèse du mode de financement des collèges sera d'abord présentée pour être en mesure de bien situer les dynamiques financières, qui seront ensuite expliquées. Celles-ci qui seront présentées selon 2 angles principaux, l'un étant le sous-financement général des collèges et sa provenance et l'autre étant celui des conséquences concrètes que le manque d'argent engendre dans le réseau. Enfin, divers scénarios de réinvestissements seront élaborés et, à travers ceux-ci, des priorités de réinvestissement dégagées.

¹ Conseil du trésor, *Budget de dépenses 2006-2007, Volume II : Crédits des ministères et organismes*, Conseil du Trésor du Québec, 2006, page 8-8.

Financement des collèges : synthèse du fonctionnement

Sujet aride et complexe concernant le monde collégial s'il en est un, le mode de financement des collèges est à la base de toutes les activités des établissements et toute actrice ou tout acteur voulant intervenir auprès de ceux-ci se doit d'en connaître les rouages pour bien le faire.

Les informations présentées dans la présente analyse ne concernent cependant que les cégeps car les collèges privés ont leurs propres règles d'allocation, dont le fonctionnement est décrit dans le document intitulé *Collèges privés subventionnés : fonctionnement et particularités*². Quelques références seront effectuées, mais la vulgarisation portera surtout sur le système public.

Principes généraux

Dans un premier temps, il faut savoir que le *Régime budgétaire et financier des cégeps*³, ensemble des règles financières liées aux cégeps, est un cadre permettant de calculer les besoins des cégeps et de les financer en conséquence. Autrement dit, en théorie, tous les besoins reconnus et inscrits dans ce régime sont financés pleinement par le MELS, qui considère comme de sa responsabilité l'ensemble des éléments couverts par le régime, contrairement, par exemple, à différents services offerts dans les établissements collégiaux et qui sont facturés aux élèves via les frais afférents. Ces différentes enveloppes sont calculées en tentant de tenir compte d'un maximum de facteurs et donc dans le but de coller de plus possible à la réalité.

Ensuite, il faut aussi voir cette structure de financement comme étant une façon de répartir les sommes à travers le réseau le plus équitablement possible, comme en témoignent les différentes modulations selon le type de programme offert ou encore les sommes allouées spécifiquement pour des besoins d'un groupe particulier d'établissements, comme dans le cas des montants pour l'éloignement ou encore pour les baisses d'effectif. La part du gâteau qui est dévolue à chaque collège représente donc une proportion assez fidèle à ses besoins et qui peut servir, par exemple, à répartir les sommes lors de réinvestissements non spécifiques dans le réseau.

Bien que ces principes guident les règles de financement, cela ne veut cependant pas dire que le régime répond à toutes les attentes des collèges et respecte parfaitement l'objectif de répartition équitable et optimale des sommes. Ces problématiques seront en partie traitées plus loin dans le présent document, mais voyons d'abord en quoi consiste ce fameux régime.

Les rouages du régime financier et budgétaire

Tout d'abord, les montants accordés aux cégeps se nomment enveloppes. On scinde ces enveloppes selon deux annexes, la première dite de «fonctionnement» et l'autre d'«investissement». Outre ces deux catégories, il existe certaines règles qui régissent les budgets collégiaux mais pour lesquelles aucune somme n'est accordée. Voyons ces 3 éléments séparément.

² FECQ, *Collèges privés subventionnés : fonctionnement et particularités*, FECQ, 2006, 9 pages.

³ MELS, 2006. *Régime budgétaire et financier des cégeps*. En ligne. <http://www.mels.gouv.qc.ca/ens-sup/ens-coll/reg-pub-index.asp#regime> (consulté le 11 décembre 2006)

Annexes de fonctionnement

La principale constituante des règles de financement des cégeps est ce que l'on appelle le mode d'allocation FABES, qui vise à regrouper et à catégoriser les différentes enveloppes destinées aux cégeps à l'intérieur de l'annexe de fonctionnement. Autrement dit, le FABES regroupe toutes les sommes nécessaires aux activités récurrentes normales des cégeps, besoins qui reviennent chaque année, contrairement à l'investissement, sur lequel nous reviendrons. Sans entrer dans le détail de chaque enveloppe, voyons la signification de chacun des éléments de cette formule⁴.

Le «F» du FABES représente les enveloppes fixes, au nombre de 3, qui sont soit «générales» ou «particulières». Les fixes générales sont des montants assurant un financement de base et égal à tous les cégeps. Les 2 autres enveloppes, qui sont fixes et particulières, visent à permettre la gestion de plusieurs sites aux cégeps qui en possèdent et à compenser l'éloignement de certains cégeps des grands centres.

Le «A» représente une dizaine d'allocations pour activités pédagogiques liées à l'enseignement, mais pas directement celles qui sont pour la prestation de cours. Parmi les besoins contenus figurent les services à l'enseignement, les services à caractère pédagogique aux étudiantes et aux étudiants, la gestion des ressources humaines, etc.

Le «B» désigne les dépenses de fonctionnement pour les bâtiments, scindé en 5 enveloppes distinctes. Cet élément regroupe donc la gestion des terrains, l'entretien ménager, l'énergie, le chauffage, les assurances, etc. Tous les autres montants liés aux immeubles ou à l'équipement sont contenus dans l'annexe d'investissement et non au FABES.

Le «E» est tout simplement constitué des sommes prévues dans les conventions collectives des enseignantes et des enseignants. Ce poste de dépense, qui représente l'éducation et la pédagogie en tant que telles, est de loin le plus important du régime.

Le «S», finalement, comprend toutes les sommes prévues pour des besoins précis dans les cégeps et qui ne sont pas directement liés à la prestation de cours, à la pédagogie et aux bâtiments. Sans en faire une énumération, l'élément «S» contenant une trentaine de postes, ces enveloppes vont de la recherche dans les cégeps à la promotion des cégeps en passant par des activités plus liées à l'enseignement, comme les plans de réussite.

Pour bien comprendre la dynamique de ces enveloppes, il faut connaître certaines précisions terminologiques. Premièrement, on qualifie d'«ouverte» une enveloppe dont les sommes allouées varient automatiquement en fonction de certains paramètres comme, par exemple, les montants pour l'enseignement, qui fluctuent selon les effectifs. Une enveloppe «fermée», quant à elle, ne varie pas automatiquement. Autre caractéristique importante, le qualificatif «transférable», qui s'oppose bien sûr à «non-transférable», signifie que les établissements sont libres de se servir des sommes allouées pour d'autres raisons que celles prévues. La majorité des enveloppes pour activités pédagogiques (A) et pour le fonctionnement des bâtiments (B) sont transférables alors

⁴ MELS, 2006. *Régime budgétaire et financier des cégeps*. En ligne. <http://www.mels.gouv.qc.ca/ens-sup/ens-coll/reg-pub-index.asp#regime> (consulté le 11 décembre 2006)

que la quasi-totalité des enveloppes spécifiques (S) et des enveloppes pour l'enseignement (E) sont non-transférables,

Pour ce qui est des sommes allouées à chacun des éléments du FABES, voici les proportions de chacun de ceux-ci par rapport à l'ensemble des dépenses, service de la dette, investissement et fonctionnement confondus, pour une somme totale approximative de 1,5 milliard de dollars : 5,5 % pour le «F», 11 % pour le «A», 6 % pour le «B», 53 % pour le «E» et 6 % pour le «S»⁵.

Annexes d'investissement

Les montants alloués à l'investissement représentent 13,3 % du financement total des cégeps, loin derrière les dépenses de fonctionnement. Parmi les sommes contenues dans cette catégorie, on retrouve, principalement, les dépenses liées à la location ou à l'achat d'immeubles ainsi que celles définies dans la formule MAOB. Le MAOB représente les sommes alloués pour le mobilier (M), l'appareillage et l'outillage (A et O) ainsi que la bibliothèque (B). À l'intérieur de ces éléments, différents échéanciers d'amortissement sont présents et dépendent du type d'équipement.

La principale caractéristique de ces enveloppes est qu'elles représentent des achats qui sont effectués en contractant des dettes à court terme, dettes qui sont assumées par le gouvernement du Québec, et qui sont ensuite amorties pendant un certain nombre d'années.

Autres règles

Les autres constituantes du *Régime budgétaire et financier des cégeps* sont essentiellement des règles budgétaires fixant les procédures entourant le suivi des effectifs, le versement des sommes, la reddition de comptes, etc. À cet effet, une partie du financement des cégeps est conditionnelle au respect des règles de reddition de comptes et versée à la réception du rapport financier annuel.

Sources de revenus des cégeps

Dans un autre ordre d'idées, le réseau collégial public est très largement financé par le gouvernement du Québec. En effet, le taux de financement public s'élève à près de 86 %, dont 83 % du Ministère de l'Éducation, du loisir et du sport. Pour ce qui est de la contribution étudiante, elle représente environ 3,5 % des revenus des cégeps. Le tableau suivant présente ces proportions de financement.

⁵ MELs, 2006. Idem. (consulté le 18 décembre 2006)

1. REVENUS DE FONCTIONNEMENT DES CEGEPS, SELON LA PROVENANCE, DE 1999-2000 A 2003-2004 (EN MILLIONS DE DOLLARS)⁶

	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004
Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport	1072,3	1016,1	1187,0	1227,3	1245,6
Ministère de l'Emploi, de la Solidarité Sociale et de la Famille	33,6	55,0	37,4	27,7	25,9
Autres organismes gouvernementaux	12,6	19,5	20,9	23,7	22,0
Autres organismes gouvernementaux	39,7	42,6	41,8	43,0	41,0
Droits d'inscription et de scolarité	54,7	54,7	50,8	48,1	47,0
Ventes de biens et services, locations	74,7	75,5	79,2	82,9	84,2
Autres revenus	27,7	32,3	29,7	28,9	30,5
Total	1315,3	1395,7	1446,8	1481,6	1496,2

Voilà qui résume grossièrement le système de financement des cégeps. De nombreuses exceptions et de nombreux détails demeurent à spécifier, mais l'essentiel est de bien pouvoir comprendre où se situe le manque de financement des cégeps et comment se débrouillent les cégeps avec celui-ci. Nous aborderons donc maintenant à la fois quelques problématiques liées au système de financement, mais surtout les quelques éléments qui constituent le sous-financement collégial.

⁶ Source : MELS, *Statistiques de l'Éducation – Édition 2005*. Québec : MELS, 2005 p.249.

Dissection du sous-financement collégial

Mise en contexte

Le manque de moyens qui caractérise le réseau collégial ne date pas d'hier, et la revendication d'un règlement satisfaisant à ce problème non plus. Cependant, entre autres avec toute la campagne entourant les transferts fédéraux en éducation postsecondaire, le dossier est à l'avant-plan depuis la dernière année scolaire, soit celle de 2005-2006.

Cet été, plusieurs évènements, dont le conseil national du Parti québécois sur l'éducation, ont constitué des occasions de mettre le sous-financement de l'avant. Le gouvernement du Parti libéral du Québec avait aussi annoncé un réinvestissement de 320 millions de dollars sur 3 ans, voulant ainsi respecter un engagement prit lors de la dernière campagne électorale provinciale. On avait alors vu surgir un problème inattendu, celui de l'évaluation du sous-financement des établissements collégiaux, qu'on chiffrait alors en se basant sur les calculs effectués par les universités sur leurs propres manques d'argent, la comparaison étant plus facile pour les universités avec les autres systèmes, canadiens par exemple, que pour les cégeps.

Parallèlement à ces évènements, la FECQ avait produit et adopté un avis apportant des précisions générales sur les sources du sous-financement des cégeps; le manque de moyens et la difficulté d'obtenir des données rendant trop compliquée l'évaluation complète et détaillée du phénomène. Le contenu de cet avis sera utilisé dans le chapitre suivant.

Autre événement important, la Fédération des cégeps annonçait à la fin du mois d'octobre qu'elle avait procédé à une recherche détaillée sur le sous-financement des cégeps, et qu'elle évaluait celui-ci à 305 millions de dollars par année. C'est principalement sur les chiffres de cette recherche qu'est basé le présent avis.

Dernier événement à rappeler : les 30 novembre et 1^{er} décembre derniers marquaient la tenue d'un important rassemblement d'actrices et d'acteurs du réseau collégial autour du problème. Cette rencontre permit de voir le point vue de nombreuses personnes sur le sujet.

Plusieurs besoins sont donc clairement apparus à travers ces différents évènements et échanges, dont celui de préciser le fonctionnement du *Régime budgétaire et financier des cégeps*, objet de la précédente section, et celui de vulgariser l'évaluation des montants manquants, objet de la présente section.

Description et causes du sous-financement collégial

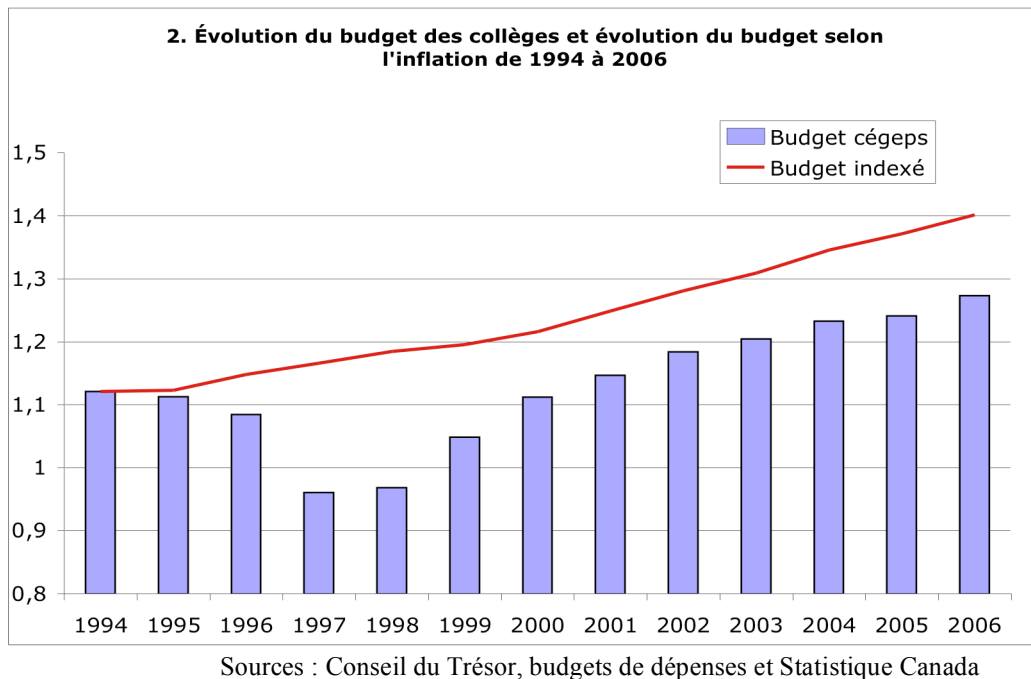
Évaluation générale

Avant d'entrer dans les détails, on peut, en se basant sur des données générales, avoir une estimation assez près de la réalité. La première est celle d'où est issu le chiffre de 245 millions de dollars⁷, revendication mise de l'avant l'année dernière. Pour en arriver à ce montant, on s'est

⁷ Fédération des cégeps, *État, besoins et priorités de l'enseignement collégial*, Montréal : Fédération des cégeps, 2006, page 10.

beaucoup inspiré des estimations faites par les universités québécoises. En effet, bien que les systèmes de financement diffèrent entre les deux réseaux, les conséquences des réductions budgétaires des années 1994-1997 ont été sensiblement les mêmes. Dans les cégeps comme dans les universités, on retrouve des proportions similaires dans les réductions budgétaires effectuées. Il était donc logique de faire des estimations basées sur celles des universités.

D'un autre côté, il est possible d'obtenir certaines données en regardant de façon générale les sommes allouées aux collèges. Le premier avis de la FECQ sur le sujet allait en ce sens.



Cette analyse nous permet de dégager deux principaux éléments. Tout d'abord, on peut clairement distinguer les importantes coupures subies par le budget des cégeps entre 1994 et 1997. Le second est l'important retard que l'on observe par rapport à l'inflation. Ces deux phénomènes combinés engendrent un manque de financement de l'ordre de 135 M\$, nombre auquel arrive également la Fédération des cégeps, comme nous le verrons un peu plus loin.

Dernière constituante globale du sous-financement : l'apparition de nouveaux besoins dans le réseau collégial depuis quelques années qui ne sont pas financés par le MELS. Parmi ceux-ci figure en tête de liste l'apparition de nouvelles problématiques liées à l'accueil des étudiantes et des étudiants internationaux ou handicapés, dont la fréquentation est en forte hausse, ainsi que tout le matériel informatique dont les cégeps ont dû se doter au cours des dernières années. Par ailleurs, l'ensemble des activités liées à la gestion écologique des établissements d'enseignement sont présentement aux frais des établissements et non pas reconnus par le MELS.

Le détail du sous-financement

Dans un premier temps, la majorité des informations qui sont présentées dans ce chapitre proviennent du document *Financer les cégeps à la hauteur de leurs besoins*⁸, rédigé par la Fédération des cégeps. Par contre, une synthèse sera ici effectuée et des précisions apportées au contenu de ce document afin de rendre plus digeste et plus complète l'analyse du sous-financement.

1. La première constituante de la problématique se situe, comme nous l'avons vu plus tôt, au niveau des coupures effectuées entre 1994 et 1997 et de la sous-indexation des enveloppes. Le tableau 3 présente la hauteur de ce retard par élément de la formule FABES. Le montant total s'élève à environ 145,7 M\$, ce qui s'approche beaucoup du montant estimé à partir des crédits accordés par le Ministère de l'Éducation aux collèges.

3. Détail de la sous-indexation des enveloppes de 1994 à 2006

Le fonctionnement (milliers \$)	
Sous-indexation	
- Le terme F régulier	31 326,4
- Le terme F formation continue	3 361,6
- Le terme A	55 561,7
- Le terme E rég	39 320,1
- Les termes A, Epes et tenant lieu de B à la formation continue	500,6
- Le terme S (régulier et formation continue)	15 618,2
	Total 145 688,6

Source : Fédération des cégeps

Note importante : certaines enveloppes ne sont pas présentes dans ce calcul, principalement parce qu'elles sont incluses dans une autre constituante du sous-financement, soit celle des besoins spécifiques non financés, majoritairement apparus au courant de la période 1994-2006. Par ailleurs, la majeure partie du «E» est exclue du calcul car elle concerne les salaires des enseignantes et des enseignants, qui sont fixés par convention collective et donc traités à part.

2. Le second élément à prendre en considération a trait à l'utilisation de ce que l'on appelle des «constantes de normalisation». Ces variables sont utilisées pour contenir les sommes allouées aux cégeps à l'intérieur d'une enveloppe précise, malgré l'augmentation des besoins dans ce poste budgétaire. Par exemple, si l'on évalue les besoins de chauffage à 1000 \$ par année et que l'on ne veut accorder que 600 \$ à cette enveloppe, on utilise une constante de normalisation de 60 %. Cette pratique, contre laquelle la FECQ est déjà positionnée, revient donc à donner moins d'argent aux cégeps que ce que le MELs juge comme étant leurs besoins.

⁸ Fédération des cégeps, *Financer les cégeps à la hauteur de leurs besoins*, Montréal : Fédération des cégeps, 2006, 16 pages.

On retrouve ces constantes appliquées principalement aux annexes de fonctionnement du «B» ainsi qu'à quelques annexes d'investissement et au MAOB. Pour ce qui est du fonctionnement (B), qui représente, rappelons-le, essentiellement les travaux d'entretien et l'énergie, la constante appliquée est passée de 85,9 % en 1993-1994 à 66,4 % en 2005-2006, causant un manque de financement de près de 45,8 M\$.

Du côté de l'investissement, on finance le renouvellement de l'équipement, via le MOAB, seulement à 82 % de sa valeur, tandis que le maintien des actifs immobiliers ne l'est qu'à 66,5 %, pour un manque total de 35,8 M\$. En additionnant les deux montants découlant de l'utilisation de ces constantes de normalisation, on en arrive à une somme de 81,6 M\$.

3. La troisième cause de sous-financement est constituée des besoins financiers spécifiques qui, pour différentes raisons, ne sont pas reconnus dans les règles financières du MELS. Encore une fois, on peut scinder ces besoins selon les axes de fonctionnement et d'investissement.

Pour le premier, les principaux éléments évalués sont les suivants : mise en place de stages internationaux pour les jeunes (10 M\$), ouverture de l'enveloppe pour la formation continue à temps partiel (10 M\$), maillage des cégeps avec les entreprises et leur milieu (35 M\$) et les nouvelles technologies de l'information (43 M\$). Encore une fois, ces sommes sont considérées comme étant des dépenses nécessaires qui devraient être reconnues et financées comme telles par le gouvernement du Québec et non par les établissements eux-mêmes en allant piger dans d'autres enveloppes.

Au niveau de l'investissement, c'est principalement l'achat et le renouvellement du parc informatique qui constitue le besoin non reconnu, avec une somme toute fois importante de 49 M\$ récurrents.

Au sommaire, pour l'ensemble des besoins spécifiques non couverts, le manque à gagner est évalué à 102,1 M\$ pour le fonctionnement et 53,1 M\$ pour l'investissement, pour un total de 155,2 M\$.

4. Le dernier facteur à prendre en considération est que certains montants ont tout de même été réinvestis dans le réseau des cégeps depuis 6 ans. En effet, comme le tableau suivant le détaille, certaines nouvelles nécessités sont apparues et ont été reconnues par le MELS. On estime ce réinvestissement à environ 77,3 M\$.

4. Réinvestissements dans le réseau des cégeps depuis 2000

Réinvestissement net 2000-2003	
Orientation et encadrement (excl 8M\$)	10 100,0
Plans de réussite	11 200,0
NTIC et laboratoires	3 700,0
Formations courtes	24 500,0
ATE, CTT, consolidation de l'offre, DEC virtuel et CCFD	11 800,0
Sous-total 00-03	61 300,0
Réinvestissement 04-05	
Réussite et engagement étudiant	5 000,0
Sous-total 04-05	5 000,0
Réinvestissement 06-07	
Sommes alloués pour les enseignants (négo 2005)	10 000,0
Handicapés	1 000,0
Sous-total 06-07	11 000,0
Grand total	77 300,0

Source : Fédération des cégeps

Finalement, si l'on additionne les manques à gagner au niveau de l'indexation (145,7 M\$), de l'utilisation de constantes de normalisation (91,6 M\$) et des besoins spécifiques non couverts (155,2 M\$) mais que l'on soustrait les investissements effectués depuis 2000 (77,3 M\$), on obtient un sous-financement global de l'ordre de 305 M\$.

Il faudrait cependant ajouté à cette analyse un dernier élément que la Fédération des cégeps ne considère pas dans son avis, celui de la gestion environnementale des cégeps. En effet, un montant d'environ 5 M\$ devrait minimalement être accordé pour que le réseau collégial puisse à la fois assurer un minimum de gestion verte dans ses établissements et pour que des projets puissent être mis sur pied au local.

Maintenant que l'évaluation générale du manque d'argent du réseau collégial est effectuée, quelles sont les conséquences éprouvées au niveau local de ces grands besoins? Comment les cégeps se débrouillent-ils pour ne pas accumuler de dettes dans un tel contexte, d'autant plus qu'il leur est légalement interdit de le faire? Le prochain chapitre tentera d'y apporter des réponses.

Dynamiques locales et impacts du sous-financement des cégeps

Au risque de le répéter, les cégeps sont légalement tenus de maintenir l'équilibre budgétaire chaque année. Lors de réductions budgétaires, les cégeps doivent donc trouver des moyens de

conserver cet équilibre malgré tout, soit en utilisant la flexibilité qui leur est dévolue par le *Régime budgétaire et financier* ou encore en allant trouver des sommes ailleurs.

Au sein des établissements, les solutions apportées au manque d'argent sont multiples et varient beaucoup tant par leur nature que par la forme qu'elles prennent, mais on peut les regrouper selon ces 2 principaux axes.

Conséquences d'un financement inadéquat

D'abord, comme nous l'avons vu précédemment, la grande majorité des enveloppes accordées aux cégeps sont dites «transférable», c'est-à-dire que l'argent alloué à celles-ci peut-être utilisé à d'autres fins une fois les besoins prévus couverts. Cette caractéristique, on le devinera, entraîne des conséquences majeures lors de réductions budgétaires car c'est grâce à cette marge de manœuvre que les établissements réussissent à prioriser les dépenses et à continuer à bien fonctionner. Par exemple, pour contrer l'utilisation de constantes de normalisation empêchant les cégeps de se chauffer adéquatement, les cégeps peuvent aller dans les services directs aux étudiantes et aux étudiants, comme la psychologie ou encore l'aide pédagogique.

Également, en plus de cette flexibilité offerte par les enveloppes transférables, un tel contexte peut entraîner le recul de certains établissements qui avaient cru bon d'investir davantage que nécessaire dans le support aux élèves en difficulté ou ailleurs, faute de marge de manœuvre. Dans la même veine, il est difficile pour les cégeps d'envisager de nouvelles dépenses, comme pour la gestion environnementale ou les sorties pédagogiques, alors que l'entretien des infrastructures est déficitaire et que le fonctionnement minimal est difficile.

Toujours de façon générale, la Fédération des cégeps faisait récemment état d'un certain nombre de conséquences dont les directions de cégeps avaient fait part. Plusieurs éléments viennent confirmer les affirmations ci-dessus. Voici la liste dressée par la Fédération des cégeps⁹ :

- **Accessibilité aux services de formation** : accès restreint aux études supérieures pour les adultes qui désirent poursuivre leurs études tout en continuant leur vie active sur le marché du travail, soutien compromis pour les personnes handicapées ou présentant des troubles d'apprentissage, accueil limité d'étudiantes et d'étudiants internationaux;
- **Niveau et qualité des services offerts aux étudiantes et aux étudiants** : diminution des services de santé, voire disparition de ces services dans certains cas, alors que les besoins des étudiantes et des étudiants vont grandissant, activités insuffisantes de prévention du suicide, soutien restreint du personnel, des enseignantes et des enseignants notamment, afin qu'ils soient mieux outillés à dépister les élèves à risque;
- **Développement régional et recherche** : restrictions des activités de formation adaptées aux besoins de la main-d'œuvre locale, accès limité de la population aux installations et aux équipements culturels, sportifs et scientifiques des collèges, diminution des activités d'aide technique à l'entreprise, réalisation compromise de projets d'innovation

⁹ Fédération des cégeps, *Financer les cégeps à la hauteur de leurs besoins*, Montréal : Fédération des cégeps, 2006, page 6.

technologique, freins au développement de la recherche collégiale et soutien restreint du personnel engagé dans ces recherches;

- **Maintien du parc immobilier et des équipements** : détérioration des infrastructures, des lieux de formation et des milieux de travail, vieillissement accéléré des équipements technologiques, appauvrissement des bibliothèques, mise à jour insuffisante des équipements de laboratoire.

Plusieurs de ces constats sont également partagés par les étudiantes et étudiants collégiaux. On constate effectivement des lacunes majeures dans l'ensemble des services professionnels offerts dans les cégeps, notamment un manque flagrant de support pédagogique aux élèves en difficulté, qui doivent souvent signer des contrats avec le cégep en raison de leurs échecs et sont forcés de le respecter sans qu'un support supplémentaire leur soit apporté. L'absence de services psychosociaux dignes de ce nom se fait également sentir, et cela est d'autant plus déplorable que les institutions d'enseignement devraient être des lieux privilégiés de dépistage et d'encadrement pour les problèmes mentaux de toutes sortes.

Par ailleurs, même si les connaissances sur le sujet ne sont pas toujours excellentes, de nombreux programmes, particulièrement dans le secteur technique, fonctionnent avec un équipement qui n'est pas à jour et qui, dans certains cas, ne correspond tout simplement pas à celui que les jeunes retrouveront une fois sur les lieux de travail.

Finalement, au niveau des collèges privés subventionnés, les impacts ont été assez semblables avec la différence que ceux-ci disposent de davantage de flexibilité pour la hauteur de leurs frais de scolarité. On a d'ailleurs observé une augmentation moyenne d'environ 30 % des frais de scolarité entre 1999 et 2006¹⁰, soit 12 % au-delà de l'inflation. Par contre, la moyenne est, dans ce cas-ci, difficile à appliquer, car certains collèges ont diminué leurs frais de façon importante alors que, dans d'autres cas, ces frais ont doublé. Les dynamiques qui y sont reliées sont décrites plus en détail dans le document *Collèges privés subventionnés : fonctionnement et particularités*¹¹.

Nouvelles sources de financement

On peut distinguer 3 principaux éléments qui constituent les hausses de revenus des cégeps pour pallier le manque de financement : les frais de scolarité, la vente de services et le financement privé.

Tout d'abord, bien qu'aucun frais ne peut être exigé aux étudiantes et aux étudiants collégiaux pour la poursuite de leurs études, des montants peuvent l'être pour différents services dispensés par le cégep, comme c'est le cas pour les frais d'inscription, d'admission et afférents. Également, une autre catégorie de frais, dits de «toute autre nature», est apparue en 1997, et donne depuis ce temps davantage de flexibilité aux cégeps. On peut d'entrée de jeu faire le lien entre les importantes coupures du milieu des années 1990 et l'instauration de cette catégorie de frais.

¹⁰ Source : MELS, Direction de la programmation budgétaire et du financement.

¹¹ FECQ, *Collèges privés subventionnés : fonctionnement et particularités*, Montréal, FECQ, 2006, 8 pages.

Les frais universels totaux ont en effet connu une hausse importante entre 1995 et 2000, augmentant en moyenne du double et dans certains cas se retrouvant triplés¹². Globalement, et considérant l'inflation, on observe une légère baisse des frais universels entre 1995 et 2005. En fait, on calcule que la contribution étudiante moyenne au financement des cégeps est passée de 54 M\$ en 1999 à 47 M\$ en 2003, et donc la proportion du financement total est passée de 4,25 % à 3,25 %, comme le montre le tableau suivant :

5. REVENUS DE FONCTIONNEMENT DES CEGEPS, SELON LA PROVENANCE, DE 1999-2000 A 2003-2004 (EN MILLIONS DE DOLLARS)¹³

	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004
Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport	1072,3	1016,1	1187,0	1227,3	1245,6
Ministère de l'Emploi, de la Solidarité Sociale et de la Famille	33,6	55,0	37,4	27,7	25,9
Autres organismes gouvernementaux	12,6	19,5	20,9	23,7	22,0
Autres organismes gouvernementaux	39,7	42,6	41,8	43,0	41,0
Droits d'inscription et de scolarité	54,7	54,7	50,8	48,1	47,0
Ventes de biens et services, locations	74,7	75,5	79,2	82,9	84,2
Autres revenus	27,7	32,3	29,7	28,9	30,5
Total	1315,3	1395,7	1446,8	1481,6	1496,2

Cependant, en regardant la situation de certains cégeps en détail, on s'aperçoit que certains d'entre eux imposent beaucoup plus de frais que les autres, ce qui vient un peu fausser la diminution générale de niveau de ces frais. Le danger plane par ailleurs constamment sur les élèves car les frais de toute autre nature ne sont pas plafonnés et un cégep peut très bien décider, avec l'approbation du Ministre, de hausser ceux-ci.

Deuxième élément à considérer, au courant des dernières années, les cégeps ont développé d'importants départements de services aux entreprises et aux collectivités qui sont rattachés à la formation continue. Les formations sur mesure, mises sur pied et financées en partie pour les entreprises, permettent ainsi aux cégeps de diversifier et d'augmenter leurs sources de revenus. L'augmentation de 14 M\$ en 4 ans de ces revenus, tel qu'illustré ci-dessus, en fait foi.

Le dernier facteur à prendre en compte est l'augmentation du financement provenant du secteur privé, et ce, sous plusieurs formes. En effet, bien que les données exactes ne soient pas disponibles, on a assisté à une importante augmentation du nombre de fondations privées affiliées aux collèges ainsi que du nombre de partenariats avec des entreprises privées, entre autres par des contrats d'exclusivité ou de publicité.

Bref, peu importent les moyens utilisés par les cégeps pour pallier le manque de financement public, cela a des impacts, parfois positifs mais souvent négatifs, sur le fonctionnement et l'enseignement des établissements, et ceux-ci sont ne font l'objet d'aucune évaluation par le Ministère.

¹² Laurent Viau, *Gratuité scolaire au collégial – L'accessibilité en perspectives*, Montréal, FECQ, 2006, page 42.

¹³ Source : MELS, *Statistiques de l'Éducation – Édition 2005*. Québec : MELS, 2005 p.249.

Maintenant que la définition du sous-financement des cégeps est effectuée et que le portrait de ses conséquences est esquissé, voyons maintenant quelles pourraient être les priorités à adopter advenant un réinvestissement dans le réseau collégial.

Priorités de réinvestissement

Cette section sera principalement scindée en deux, la première partie portant sur les sommes de 80 M\$ sur 3 ans annoncées cet été et confirmées à la fin de l'automne par le gouvernement du Québec, et la seconde présentant les priorités dont il faudrait tenir compte advenant une injection importante de sommes dans les collèges, dans le cas par exemple de transferts fédéraux en éducation postsecondaire.

Le premier pas de 80 M\$ sur 3 ans

Tel que vu précédemment, on évalue le sous-financement chronique des cégeps à 305 M\$, sans compter tous les autres besoins et potentiels de développement qui peuvent s'y ajouter, mais nous reviendrons sur cet aspect dans la prochaine section. Le réinvestissement annoncé par le gouvernement du Québec de 30 M\$ pendant 2 ans et de 20 M\$ la troisième année représente donc un pas en avant, mais un relativement petit pas.

Par ailleurs, bien que l'on reconnaisse que les réductions financières subies par les établissements universitaires et collégiaux suite aux coupures fédérales sont proportionnellement les mêmes, les universités ont bénéficié de 75 % de l'enveloppe de 320 M\$ annoncée sur 3 ans alors qu'ils ne représentent que 60 % des dépenses publiques en éducation supérieure. Il est en effet risqué d'envoyer ce genre de message car si l'on continuait dans cette tendance et que l'on réglait le sous-financement universitaire en leur versant toujours 75 % des sommes, les cégeps se retrouveraient laissés de côté. Il est donc important de travailler à maintenir le ratio de réinvestissement à 40 % pour les cégeps et 60 % pour les universités.

Autre élément ternissant cette annonce de 80 M\$ sur 3 ans, le budget alloué aux cégeps, au cours des 3 précédentes années de gouvernement libéral, a pris un léger retard par rapport à l'inflation. Il faut par contre reconnaître que le gouvernement du Québec a agi sans attendre les transferts fédéraux en éducation, qui sont, il faut le rappeler, la véritable solution au problème car c'est du fédéral que sont issues les coupures des années 1994-1997.

En ce qui a trait à la destination des montants investis, 20 M\$ sont destinés au fonctionnement des cégeps et 10 M\$ pendant les 2 années 2006-2007 et 2007-2008 iront pour les infrastructures. Des discussions ont eu lieu au moment des annonces d'investissement pour déterminer la destination des sommes, pour savoir si elles devaient être destinées à des activités précises ou laissées à la discrétion des établissements, et c'est la deuxième avenue qui a été privilégiée. La principale raison évoquée pour procéder ainsi est que ce sont les cégeps eux-mêmes qui ont dû se débrouiller avec leur sous-financement et qu'ils sont donc les mieux placés pour rétablir un certain équilibre. C'est également cette logique qui prévaut pour le sous-financement de 305 M\$ évalué par la Fédération des cégeps. Il faut cependant savoir que bien que chaque cégep ait agi selon ses priorités locales, certaines constantes, comme l'augmentation du nombre d'élèves par enseignante ou par enseignant ou encore les coupures dans les services aux étudiantes et aux

étudiants, se retrouvent partout à travers le réseau. Voyons maintenant quels pourraient être les éléments à prioriser dans un éventuel réinvestissement.

Priorités d'investissement

Bien que la FECQ possède déjà un certain nombre de positions relatives au financement des cégeps, il est important de réitérer celles qui apparaissent prioritaires non seulement à la lumière des nouvelles informations disponibles sur le sous-financement collégial, mais également considérant les annonces budgétaires fédérales pour 2007-2008.

À cet effet, il faut savoir qu'après 2 années de revendication et l'établissement d'un front commun des provinces sur la question des transferts fédéraux pour l'éducation post-secondaire, le budget 2007-2008 du gouvernement fédéral n'annonçait qu'un réinvestissement de 800 M\$ pour tout le pays et seulement à compter de l'année 2008-2009. Pour cette année, c'est uniquement le 3 % de hausse annuelle qui s'appliquera. Il y a cependant une avenue qui devra être étudiée attentivement, soit la direction que prendront les sommes obtenues en péréquation par le Québec, pour un montant de 1,6 G\$. Il y a donc lieu de réitérer que les annonces faites pour les transferts en éducation sont insuffisantes et de réclamer qu'une partie des sommes obtenues en péréquation serve à financer les réseaux d'enseignement supérieur en attendant un meilleur règlement du dossier des transferts fédéraux.

La FECQ demande au gouvernement fédéral de hausser ses transferts en éducation postsecondaire pour les rétablir au niveau d'avant les coupures des années 90, qui s'élevaient en 2005 à 4,9 G\$.

La FECQ demande au gouvernement du Québec d'investir une partie des sommes obtenues en péréquation dans les réseaux d'enseignement postsecondaire en attendant une hausse substantielle des transferts fédéraux en éducation.

Sur le plan québécois maintenant, une autre lutte trop souvent prise pour acquise demeure à mener : celle pour l'obtention de 40 % des sommes investies par le gouvernement du Québec ou provenant du fédéral pour les cégeps. En effet, bien qu'il soit reconnu que les établissements collégiaux ont une structure de financement semblable à celle des universités et qu'ils reçoivent 40 % des montants pour l'enseignement supérieur, en plus d'être fréquentés par environ 40 % des étudiantes et des étudiants de l'enseignement supérieur, de nombreux acteurs politiques continuent de prôner une proportion plus grande pour les universités que celle qui leur est due.

La FECQ demande que les investissements effectués dans l'éducation postsecondaire de façon à régler le problème du sous-financement se fassent dans une proportion de 40 % pour les cégeps.

En ce qui a trait maintenant à la hauteur du rattrapage à effectuer, l'analyse détaillée présentée plus tôt dans le présent document montre un manque à gagner de l'ordre de 305 M\$ annuellement. Il faut cependant apporter certaines nuances à cette somme. D'abord, les cégeps ont depuis développé d'autres sources de financement, principalement au niveau des services aux entreprises, qui nécessiteraient un meilleur encadrement et emmènent dans certains cas des

problèmes majeurs, mais qui ne nous semblent pas poser fondamentalement problème. Il y aurait donc théoriquement lieu de revoir à la baisse le montant du sous-financement réel.

Cependant, en plus du fait que certains revenus, notamment ceux tirés de la hausse des frais afférents et de partenariats avec des entreprises privées, doivent être remplacés par des fonds publics, le réseau a un potentiel de développement qui n'est pas pleinement exploité. Certains de ces besoins sont inclus dans le calcul, mais d'autres problématiques, comme celles des cégeps de région qui subissent d'importantes baisses d'effectif et du manque de fonds pour financer la gestion verte des collèges, nécessiteraient de revoir à la hausse le montant à réinvestir. Il est donc raisonnable de penser que la somme de 305 M\$ permettrait non seulement au réseau de combler le manque à gagner récurrent, mais également d'avoir une légère marge de manœuvre pour des besoins présents mais qui ne peuvent être considérés comme du sous-financement.

La FECQ demande au gouvernement du Québec de régler le sous-financement collégial, évalué à 305 M\$ par année.

Pour ce qui est des priorités de réinvestissement en tant que telles, il faut prendre en considération la dynamique que les coupures de la période 1994-1997 ont eue sur les collèges. Effectivement, à cette époque, tel que vu précédemment, le gouvernement du Québec a tout simplement réduit le financement général de ses établissements en allouant moins d'argent que les besoins reconnus. En d'autres mots, ce sont les cégeps qui ont eu la tâche d'équilibrer leur budget de façon à continuer de fonctionner et de dispenser l'enseignement collégial. Presque tous les postes budgétaires ont donc été touchés, soit directement par les coupures gouvernementales, ou indirectement par les transferts de sommes d'une enveloppe «transférable» à l'autre. Il serait donc normal de laisser une flexibilité importante aux établissements pour qu'ils puissent réellement combler les trous qu'ils avaient eux-mêmes dû créer.

Cependant, certaines priorités doivent être reconnues, principalement advenant un règlement partiel du sous-financement. Bien que la majorité d'entre elles ne passent pas nécessairement par un financement spécifiquement dédié, le MELS devra à tout le moins donner des directives claires sur les priorités à accorder par les établissements.

D'abord, la qualité et l'accessibilité des services offerts à l'intérieur des cégeps doivent être rétablies. Bien qu'aucune coupure directe n'ait été effectuée à ce niveau, la réduction de ces services est certainement la conséquence la plus dommageable pour les étudiantes et les étudiants. Il faut donc absolument prioriser le rétablissement de services adéquats, notamment dans les secteurs suivants : orientation, aide à la réussite et support pédagogique, animation socioculturelle, services de santé et d'aide psychologique.

La FECQ demande à ce que le gouvernement du Québec priorise, advenant un réinvestissement dans les cégeps, la mise sur pied de services adéquats aux étudiantes et aux étudiants, notamment en matière d'orientation, d'animation socioculturelle, d'aide à la réussite, de santé physique et sexologique et de services d'aide psychologique.

Concernant la qualité de l'enseignement, nous croyons que 2 axes doivent en premier lieu être développés. Le premier est celui du personnel enseignant, qui présentement se voit imposer une charge de travail trop importante pour permettre un suivi adéquat des dossiers de ses élèves.

Également, la formation continue du personnel se doit d'être favorisée pour que l'enseignement dispensé dans les cégeps soit le plus actuel et le plus pertinent possible. Par ailleurs, le sous-financement a entraîné, dans certains cégeps de centres urbains, une augmentation majeure du ratio élèves/enseignant, qu'il serait bon de revoir à la baisse.

Dans la même optique, la formation collégiale, particulièrement dans le domaine technique, doit être en mesure de suivre la cadence en termes de renouvellement d'équipement et d'actualisation du matériel pédagogique utilisé. En effet, pour être en mesure de maintenir une éducation de haute qualité favorisant l'insertion professionnelle rapide des diplômés, il est inacceptable que les besoins reconnus pour l'équipement subissent les impacts de variables comptables imposées.

La FECQ demande à ce que le ratio du nombre d'étudiantes et d'étudiants par enseignant soit diminué, particulièrement dans les établissements de grands centres.

La FECQ prône qu'un éventuel réinvestissement dans le réseau collégial se fasse dans le but d'améliorer la qualité de l'enseignement collégial, notamment par l'allègement de la charge de travail professorale, l'encouragement à la formation continue des enseignantes et des enseignants et par l'actualisation des équipements utilisés pour des fins d'enseignement.

Ensuite, il faut savoir que les établissements collégiaux vivent présentement des réalités très différentes selon leur localisation sur le territoire. En effet, alors que certains établissements de grands centres bénéficient d'un contexte démographique très favorable, beaucoup de cégeps situés en région n'ont pas cette chance. La tension ainsi créée par les importantes baisses d'effectif, jumelée à celle créée du sous-financement, remet dans certains cas en question la viabilité de l'institution. Pourtant, malgré une situation préoccupante, très peu d'aide est actuellement disponible pour ces établissements. Il faudra donc qu'un éventuel réinvestissement prenne en considération les difficultés plus importantes de certains éléments du réseau et qu'un financement particulier leur soit accordé.

La FECQ prône qu'une partie d'un éventuel réinvestissement dans le réseau collégial serve à favoriser la viabilité et la pérennité des institutions en région touchées par d'importantes baisses dans leur effectif étudiant.

Enfin, comme cela a été évoqué plus tôt, 2 sources de revenus qui ont connu une hausse importante en raison du sous-financement apparaissent dommageables pour les institutions d'enseignement : les frais afférents et les partenariats avec des entreprises privées. La marge de manœuvre obtenue lors d'un éventuel réinvestissement devrait donc permettre non seulement d'arrêter la hausse des frais afférents et de régler la catégorie de frais «de toute autre nature», mais également de les réduire vers une gratuité scolaire complète et d'instaurer une réglementation fixant plus précisément les règles régissant les possibilités de partenariat avec des entreprises privées.

La FECQ demande à ce que le MELS réglemente les procédures de partenariats entre des entreprises privées et des collèges qui constituent des sources de revenus inadéquates.

La FECQ demande à ce que, en attendant un réinvestissement suffisant dans le réseau collégial, le gouvernement du Québec gèle les frais «de toute autre nature» dans une perspective, à terme, d’abolition complète de ces frais.

En somme, bien que les collèges doivent disposer d’une bonne flexibilité dans l’octroi des sommes pour différents secteurs des établissements, la consolidation de la mission actuelle des cégeps devra être priorisée à l’élaboration d’axes de développement et d’investissement. Par ailleurs, les services aux étudiantes et aux étudiants devront être impérativement priorités.

Conclusion

Le réseau collégial québécois est unique au monde. Sa création a permis au Québec de rattraper un retard majeur en termes de scolarisation, d’étendre l’accès à l’enseignement supérieur sur tout le territoire et fournit présentement à la société québécoise des avantages uniques en matière de main-d’œuvre qualifiée et d’acquisition d’une éducation postsecondaire commune à toutes et à tous.

Il n’en demeure pas moins qu’un travail colossal de promotion et de valorisation des cégeps se doit d’être entrepris. Souvent relayé à l’arrière-plan, le réseau collégial est constamment questionné sur sa pertinence alors qu’il a pourtant fait ses preuves et devrait plutôt être perçu comme l’un des piliers de développement social et économique des régions du Québec.

Le gouvernement québécois doit donc reconnaître le rôle fondamental de l’enseignement postsecondaire pour l’avenir du Québec et y accorder les sommes nécessaires. Parmi les leviers permettant à une société de progresser dans sa recherche de bien-être collectif, l’éducation figure en tête de liste. À la société maintenant d’y investir.