

RAPPORT DE RECHERCHE DE L'IREC

Compressions dans les cégeps : vers un réseau à deux vitesses?

David Dupont

MARS 2016

Notices biographiques

Chargé de projet pour l'IRÉC, **David Dupont** est doctorant au département de sociologie à l'Université Laval et s'intéresse à l'impact de la globalisation sur la société québécoise. Il a notamment écrit *Une brève histoire de l'agriculture au Québec. De la conquête du sol à la mondialisation*, paru chez Fides en 2009 et préfacé par Simon Langlois. Il y a quelques années, il a œuvré au sein du groupe de recherche TRAGET Laval qui s'intéresse aux questions relatives à la relève agricole.

Remerciements

L'auteur remercie Robert Laplante, François L'Italien et Antony Masso Lussier pour leur aide apporté à l'avancement de ce rapport.

Ce rapport de recherche a été réalisé pour le compte de la Fédération étudiante collégiale du Québec (FECQ).

© Institut de recherche en économie contemporaine

978-2-923203-56-0

Dépôt légal — Bibliothèque nationale du Québec, 2016

Dépôt légal — Bibliothèque nationale du Canada, 2016

IRÉC, 1030, rue Beaubien Est, bureau 103, Montréal, Québec H2S 1T4

Faits saillants

1. L'ampleur des compressions budgétaires pour les cégeps

— En dollars courants, l'enveloppe du budget de fonctionnement des cégeps pour l'année 2015-2016 a été amputée d'un montant de 19,2 millions de dollars par rapport à l'année précédente. Le réseau public d'enseignement collégial n'avait pas connu une telle diminution de son financement depuis plus de quinze ans.

— Entre les années 2011-2012 et 2014-2015 le financement du réseau des cégeps n'a pas suivi l'augmentation des coûts de fonctionnement des cégeps, du moins tel qu'ils sont estimés par le Régime budgétaire et financier des cégeps. Le manque à gagner, au cours de ces années, s'élève à plusieurs dizaines de millions de dollars ; soit 66 millions pour les seules sommes imposées depuis 2011 au nom de la conjoncture des finances publiques.

— Qui plus est, depuis 2009, la valeur du financement du réseau n'a pas suivi l'évolution du PIB. Si le financement des cégeps avait suivi l'enrichissement de la société depuis cette année de référence, les crédits budgétaires auraient été de 57 millions de dollars de plus pour la seule année 2014-2015. Cette somme est nettement supérieure au budget annuel d'un cégep de moyenne taille.

2. Les impacts de ces compressions sur les services aux étudiants

— Les restrictions budgétaires pour l'année en cours se sont traduites par une réduction significative de l'offre de services aux étudiants. La réduction du bouquet d'activités offertes dans les cégeps (notamment les activités sportives et socioculturelles) a appauvri la vie étudiante.

— Les compressions affectent également la mission cardinale des cégeps : l'enseignement de niveau collégial. À ce titre, on peut observer :

- Un recours aux conférenciers moins fréquent ou aboli;
- Une réduction de la présence de techniciens lors de travaux pratiques;
- Une réduction des possibilités de reprise des travaux pratiques par manque de personnel;
- Le rétrécissement de l'offre et de la variété des travaux pratiques disponibles;
- La réduction du soutien technique en informatique pour les cours et les travaux pratiques;
- La diminution des heures d'ouverture des bibliothèques.

3. Les impacts des compressions sur la cohérence et la pérennité du réseau collégial

— Les compressions grèvent particulièrement le budget des cégeps situés dans des régions administratives dont les courbes démographiques présentent la plus faible croissance. Cela tend à générer

un réseau à deux vitesses dans lequel les cégeps des régions les moins avantageées sur ce dernier plan sont aussi ceux dont les finances sont les plus précarisées par les actuelles compressions du gouvernement.

— Les régions administratives en déclin démographique ou celles dont la croissance est la moindre sont le foyer de cégeps qui, en moyenne, présentent les états financiers les moins reluisants. En fait, c'est à l'encre rouge que s'affichait leur bilan annuel en moyenne pour l'année 2013-2014.

— Le mode d'allocation des crédits aux cégeps offre à chaque institution une certaine marge de manœuvre pour la répartition des ressources humaines et financières. Des sommes destinées en principe aux activités d'enseignement peuvent être utilisées à d'autres fins et vice-versa. Cela soulève des enjeux importants pour le maintien de la mission d'enseignement.

— La multiplication des procédures bureaucratiques entourant la reddition de comptes et le suivi des pratiques par le ministère a alourdi les budgets et réduit les ressources consacrées à la prestation de services directs. Un examen plus approfondi s'impose.

Table des matières

Introduction	1
CHAPITRE 1	
Évolution du financement public des cégeps	3
1.1 Le financement des cégeps dans les dépenses de programme de l'État	3
1.2 Part des crédits dans le PIB	5
1.3 « L'effort institutionnel » : des compressions visant l'atteinte du déficit zéro	7
CHAPITRE 2	
Les impacts des compressions	9
2.1 Survol des données disponibles	9
CHAPITRE 3	
Portrait contrasté des effectifs des cégeps	13
3.1 Évolution du personnel	16
CHAPITRE 4	
Les cégeps en déclin : des facteurs de précarité financière	19
CHAPITRE 5	
Les contraintes budgétaires : le cadre décisionnel	27
5.1 L'« autonomie guidée » de FABES	28
Conclusion	31
Bibliographie	33
Annexe A	37
Annexe B	45
Liste des tableaux	
Tableau 1.1 Évolution des dépenses de programmes de l'État québécois et des crédits du réseau collégial public (en dollars courants), 2003 à 2015	4
Tableau 2.1 Liste des services offerts dans les cégeps en tant qu'ils ont été maintenus, réduits ou abolis au cours de l'année 2015-2016	11
Tableau 3.1 Évolution de l'effectif des étudiants du réseau collégial public (trimestre d'automne), au total et par cégep, Québec, 2006 et 2014	14
Tableau 3.2 Régions administratives selon la densité de la population et l'évolution démographique, en pourcentage (2006-2014), Québec	15
Tableau 3.3 Évolution de la répartition du personnel du réseau collégial public selon la catégorie d'emploi, Québec, 2006 à 2012	16

Tableau 4.1 Données financières du réseau collégial public, au total et par établissement, Québec, 2014	20
Tableau 4.2 Distribution des cégeps en trois groupes selon la taille de leur effectif étudiant (en 2014), Québec	22
Tableau 4.3 Données financières des cégeps selon l'effectif étudiant, Québec, 2014	22
Tableau 4.4 Distribution des cégeps en trois groupes selon l'évolution (en %) de leur effectif étudiant entre 2006 et 2014, Québec	23
Tableau 4.5 Données financières des cégeps selon l'évolution en % de leur effectif étudiant entre 2006 et 2014, Québec, 2014	24
Tableau 4.6 Effectif des étudiants des cégeps selon l'évolution de la population (2006-2014) de la région administrative dans laquelle ils se situent, Québec, 2006-2014	25
Tableau 4.7 Données financières des cégeps selon l'évolution en % de la population (2006-2014) de la région administrative dans laquelle ils se situent, Québec, 2014	25
Tableau A1 Liste des services offerts dans les cégeps en tant qu'ils ont été soit maintenus, réduits ou abolis pour l'année 2015-2016	37
Tableau A2 Répartition des cégeps selon les régions administratives, Québec, 2015	41
Tableau A3 Évolution de l'indice des prix à la consommation (100 = 2014), Québec, 2003 à 2014	44

Liste des graphiques

Graphique 1.1 Évolution de la part du nombre d'étudiants du réseau collégial public dans la population et de la part des crédits budgétaires du réseau collégial public dans le PIB selon les dépenses, en indice 100 (100=2009), courbe de tendance logarithmique, Québec, 2009 à 2014	6
Graphique 1.2 Crédits octroyés annuellement aux cégeps et estimations de ces crédits s'ils avaient suivi l'évolution du PIB depuis 2009, Québec, 2009-2014	7
Graphique 3.1 Évolution en pourcentage du personnel du réseau collégial public, selon la catégorie d'emploi, Québec, 2006-2012	17
Graphique 5.1 Distribution en pourcentage du financement (FABES) en provenance du ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, 2014-2015	49

Introduction

À l'occasion du dépôt du dernier budget du Québec en mars 2015, le président du Conseil du trésor s'enorgueillissait de l'« exercice de rigueur budgétaire » qu'il imposait aux ministères et organismes. Au nom de cette rigueur, des compressions de l'ordre de 19,2 millions¹ de dollars ont été imposées au budget de fonctionnement 2015-2016 des cégeps². Cette réduction a rendu difficile le maintien des standards de qualité auxquels les établissements avaient habitué leurs étudiants. Pour l'ensemble du personnel du réseau collégial et pour les étudiants, c'est sous le signe de l'austérité que s'est donc déroulée la rentrée.

C'est pour mieux cerner les effets concrets de ces compressions sur les services aux étudiants que la Fédération étudiante collégiale du Québec (FECQ) a mandaté l'Institut de recherche en économie contemporaine (IRÉC).

Le présent rapport ne prétend toutefois pas fournir un portrait exhaustif de l'impact de ces compressions. Il aurait fallu, pour ce faire, non seulement des ressources très considérables, mais encore et surtout des données et des informations qui ne sont guère accessibles. C'est le cas en particulier de l'information relative à l'impact des compressions sur les services aux étudiants, réduits ou éliminés depuis trois ans³. Sans négliger la présentation de cas concrets de réduction de services aux étudiants, l'intention ici est d'abord de chercher à identifier quelques-uns des grands facteurs qui permettent de comprendre en quoi les tendances financières, budgétaires, économiques et démographiques ont affectées, affectent et affecteront les orientations du développement des cégeps. Plus particulièrement, le rapport montre que les actuelles compressions nuisent particulièrement aux cégeps situés dans des régions qui peinent à maintenir leur nombre d'habitants depuis une dizaine d'années. Cet état de fait laisse présager le développement d'un réseau d'enseignement collégial à deux vitesses dans lequel ceux qui étudient dans des régions en décroissance démographique risquent de recevoir une formation de moins bonne qualité en raison des compressions budgétaires.

*

**

Le premier chapitre analyse la dynamique budgétaire des cégeps sur une période de plusieurs années, en fonction de trois différentes évolutions : celle du financement des cégeps quant à l'évolution de l'effectif étudiant, celle du poids relatif des ressources financières consacrées à l'enseignement collégial dans le produit intérieur brut et enfin celle de l'évolution du financement des cégeps comparée à celle des coûts de fonctionnement tels qu'ils se dégagent des modalités de financement du réseau. Cette mise en contexte permet de jeter un premier éclairage sur le cadre financier à l'intérieur duquel les établissements du réseau d'enseignement collégial répartissent leurs ressources humaines et financières.

1. Cette somme minimise l'ampleur des compressions budgétaires en ceci qu'il ne s'agit que de la différence entre l'année 2015-2016 du budget alloué au secteur de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la recherche et de celle de l'année précédente. Ce montant ne prend en compte ni l'inflation ni l'augmentation des coûts de système prévus aux conventions.

2. C'est un montant brut calculé en dollars courants.

3. Nous verrons au premier chapitre que les compressions ne sont pas uniques à l'année budgétaire en cours, mais qu'on peut les faire remonter à cinq années en arrière.

Le second chapitre présente des cas concrets d'abolition ou de réduction de services et en particulier de services aux étudiants. Il ne s'agit pas d'établir un portrait quantitatif exhaustif de la diminution de ces services, mais plutôt de présenter certaines conséquences des compressions à partir du croisement de différentes sources d'informations. Cette présentation donne un aperçu des situations vécues par les établissements et subies par les étudiants. Un fait se dégage de ces informations et il importe de le mentionner dès à présent : les compressions budgétaires affectent non seulement les activités périphériques à la vie collégiale, mais aussi celles à même d'assurer la qualité de la formation de niveau collégial au Québec.

Le troisième chapitre brossé un tableau de l'évolution de l'effectif étudiant et du personnel dans les cégeps depuis quelques années. Le financement étant pour l'essentiel tributaire du nombre d'étudiants dont les établissements ont la charge, la taille et le taux de croissance de ces effectifs pèsent lourdement sur le cadre financier des établissements. La comparaison de ces données entre les cégeps permet de voir que l'évolution de l'effectif étudiant de chacun d'entre eux découle pour beaucoup des tendances démographiques de la région administrative dans laquelle il se situe.

Le quatrième chapitre aborde l'analyse des liens à établir entre l'évolution de ces effectifs et ses effets sur les finances des cégeps. Il montre que les compressions n'ont pas les mêmes effets dans tous les établissements. Une tendance forte se dégage : les cégeps en provenance de régions administratives dont le nombre d'habitants stagne ou est en décroissance sont ceux dont les finances sont les plus précaires. Les compressions, dans ce contexte, risquent de générer le développement d'un réseau d'établissements à deux vitesses. Un cégep présentant un exercice financier déficitaire et un fonds de roulement qui l'est aussi ou en voie de l'être risque de diminuer l'offre de services aux étudiants.

Le cinquième et dernier chapitre cherchera à présenter le contexte institutionnel dans lequel les cégeps doivent effectuer leurs compressions. Un cadre aussi rigide que complexe, émanant du ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (ci-après MÉESR ou ministère de l'Éducation), limite la marge de manœuvre des administrations. Si la réduction de l'enveloppe dévolue aux cégeps constitue une importante contrainte pour les administrations, le cadre réglementaire qui accompagne cette enveloppe pèse aussi lourdement sur l'autonomie dont jouissent les établissements d'enseignement collégiaux pour répartir et aménager les ressources dont ils disposent. Un examen de la logique imposée par ces contraintes permettra de mieux saisir le poids de cette réglementation dans la prise de décision des administrations.

Les données utilisées et analysées dans le cadre de ce rapport étaient celles qui étaient publiques ou qui nous ont été transmises au moment de sa rédaction. Depuis des données plus récentes ont été diffusées publiquement. Le rapport n'a fait l'examen que des informations accessibles avant le 10 novembre 2015, à l'exception des données concernant le personnel des cégeps en équivalent à temps complet, pour lesquelles une analyse ultérieure à cette période a été réalisée.

CHAPITRE 1

L'évolution du financement public des cégeps

Les 48 cégeps du Québec disposent-ils encore tous des ressources financières suffisantes pour accomplir convenablement leur mission, laquelle est d'offrir l'enseignement de niveau collégial au Québec⁴? La complexité des facteurs en jeu et la diversité de la réalité de chacun des cégeps rendent difficile une évaluation d'ensemble. La tâche est d'autant plus difficile que le portrait qui se dégage de l'observation d'une série d'indicateurs financiers et budgétaires laisse voir des réalités contradictoires et souvent même trompeuses.

En effet, malgré les discours officiels et certaines présentations comptables, il appert que l'État du Québec se désengage graduellement du financement du réseau d'enseignement collégial. C'est ce que laisse entrevoir une série d'indicateurs examinés au présent chapitre, qui se décline ici en trois axes d'analyse. Le premier de ces axes établit le montant total affecté aux cégeps par le Conseil du trésor en le comparant notamment avec l'ensemble des dépenses de programmes. Si cette première série de tendances fait apparaître le financement du réseau collégial sous un jour comptable assez favorable, un regard économique plus englobant, saisissant le phénomène par le gros bout de la lorgnette, offre un tout autre tableau. En effet, en rapportant, dans un second temps, ce montant à la mesure de l'enrichissement global de la société québécoise au cours des dernières années, il appert que le poids relatif de ce financement baisse.

La troisième partie du présent chapitre se penche quant à elle sur certaines des modalités d'allocation des crédits offerts aux établissements, lesquelles prennent en compte les coûts de fonctionnement des cégeps. Les compressions qui découlent de ces modalités induisent une certaine forme de régression budgétaire et institutionnelle, traduisant le désengagement de l'État dans le réseau au nom de l'objectif de l'atteinte du déficit zéro.

1.1 Le financement des cégeps dans les dépenses de programmes de l'État

L'enseignement collégial est au Québec pour l'essentiel un service public dont une loi balise la prestation. En conséquence, le budget de fonctionnement⁵ des cégeps⁶ provient surtout de l'État québécois. Il importe donc d'en dresser les grandes lignes.

Le gouvernement du Québec a consacré dans les dix dernières années entre 2,5 % et 2,7 % de son budget annuel pour le financement des cégeps⁷. Depuis l'année 2006-2007 qui servira ici d'année de référence⁸, l'enveloppe a grossi de près de 500 millions pour atteindre, en 2014, presque

4. Cette finalité est celle qu'évoque l'article deux de la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel.

5. Les cégeps, comme l'ensemble des organismes publics, ont l'obligation de faire deux budgets distincts, un premier, de fonctionnement, finançant les activités courantes des cégeps et un autre d'investissement dans lequel se retrouvent les immobilisations.

6. Les cégeps peuvent tabler sur d'autres sources de revenus, mais le financement du ministère de l'Éducation compte pour un peu plus de 80 % des revenus des cégeps (voir plus bas).

7. Pourcentage calculé à partir des données du tableau 1.1 de la page suivante. À noter que ces données sont présentées annuellement à l'occasion du budget du Québec, dans le volume portant sur les Crédits des ministères et organismes.

8. L'enveloppe budgétaire consacrée au financement de ce réseau a augmenté chaque année durant cette période, à l'exception de l'enveloppe 2015-2016 qui a amputé 19,2 millions de dollars au budget de l'année précédente.

1,8 milliard \$ (voir le tableau 1.1), soit une augmentation de l'ordre de 38,6 % en dollars courants. Pour importante qu'elle soit, la croissance n'est pas aussi élevée qu'elle en a l'air au premier regard.

Certains facteurs viennent en effet nuancer les choses. Il faut d'abord tenir compte de l'inflation, car l'augmentation générale du coût de la vie a beaucoup atténué l'ampleur de cette augmentation. Pour ces deux années de référence, l'augmentation, qui atteignait près de 40 % en dollars courants, fond de près de moitié, à 22 % lorsqu'on considère l'inflation, calculée grâce à l'indice des prix à la consommation (IPC). Il reste néanmoins qu'au premier regard ce 22 % représente une augmentation substantielle au cours de la période.

Il faut cependant aller au-delà des chiffres bruts et interpréter cette augmentation en tenant compte de l'évolution de l'effectif étudiant. Or, durant cette même période, on observe que l'effectif a aussi connu une augmentation non négligeable. 171 432 étudiants étaient inscrits dans les cégeps québécois en 2006; ils étaient 29 308 de plus à l'automne 2014, soit une augmentation de 17,1 %. Il faut noter que ce rythme de croissance de la population étudiante a été plus rapide que celui de la population québécoise, laquelle a vu son nombre augmenter de 7,6 % au cours de la même période.

Cela étant dit, le financement du réseau public d'enseignement collégial a tout de même suivi, voire dépassé, l'augmentation du nombre d'étudiants fréquentant le réseau. Rapportée à une distribution par personne, cette augmentation s'est d'ailleurs traduite par une augmentation du financement par étudiant qui est passé de 8428 \$ en 2006 à 8787 \$ en 2014 (en dollars constants de 2004). Suivant cette approche, le portrait qui se dégage semble encore montrer que le financement n'a pas fléchi.

TABLEAU 1.1
Évolution des dépenses de programmes de l'État québécois et des crédits du réseau collégial public en dollars courants, 2003 à 2015¹

	Dépenses de programmes	Crédits des cégeps Fonds de fonct.
2003	45 800 000 000	1 220 723 900
2004	47 151 000 000	1 232 231 900
2005	48 407 000 000	1 240 974 400
2006	50 873 000 000	1 272 712 000
2007	53 802 200 000	1 379 071 300
2008	56 947 900 000	1 494 973 300
2009	59 988 900 000	1 535 426 200
2010	62 561 000 000	1 572 583 400
2011	61 284 000 000	1 625 344 400
2012	62 642 000 000	1 712 353 500
2013	63 791 000 000	1 734 314 400
2014	65 704 000 000	1 763 975 100
2015	66 460 000 000	1 744 736 600

1. Les années budgétaires sont du 1er avril au 31 mars, l'année du tableau réfère à la première année de l'année budgétaire. Sources : Budget de dépenses. Crédits des ministères et organismes, Secrétariat du Conseil du trésor (publication annuelle), compilations de l'auteur.

9. Ce nombre inclut les étudiants inscrits aux formations continue et ordinaire, à temps plein et à temps partiel. Source : ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Direction de la planification et des politiques. Données inédites. Calculs de l'auteur.

Cette impression perdure si on relie la part du financement des établissements d'enseignement collégial au rythme d'augmentation des dépenses de programmes de l'État québécois. En effet, les dépenses de programmes ont augmenté (en dollars constants de 2014) de quatorze points (13,8 %) de pourcentage au cours de la même période (2006-2014)¹⁰.

En somme, selon ce strict point de vue, la situation semble plutôt bonne. Non seulement le financement public a augmenté plus rapidement que le nombre d'étudiants — même une fois considéré le poids de l'inflation —, mais la part que le réseau collégial public reçoit de l'État, comparativement au financement que reçoivent les autres organismes et programmes publics, s'est même accrue au cours de la période 2006-2014.

Il faut cependant aller au-delà de ces seules considérations comptables pour comprendre ce qu'elles signifient au plan économique. De sérieuses nuances viennent alors modifier les apparences d'une amélioration globale.

1.2 Part des crédits dans le PIB

Prenons pour base de comparaison non plus les dépenses de programmes comme nous l'avons fait plus haut, mais l'enrichissement global de la société, mesuré par le produit intérieur brut (PIB). Nous serons ainsi en mesure de résister l'évolution du financement des cégeps dans le portrait d'ensemble de l'économie québécoise¹¹. Rapporté à l'évolution du PIB, l'état du financement des cégeps paraît alors sous un autre jour.

Rappelons d'abord que le PIB du Québec a crû de 13,4 %¹² entre 2006 et 2014 (calculé en dollars constants). Cette augmentation s'est avérée inférieure à celles qu'ont connu :

- 1) les dépenses de programmes,
- 2) le financement des cégeps et
- 3) le financement des cégeps par personne (toujours en dollars constants).

Or, cet écart peut s'expliquer ici par un événement exceptionnel, qui a sérieusement affecté la moyenne de croissance du PIB pour cette période, soit la crise financière de 2008. Au cours des mois qui suivirent l'éclatement de la crise, la croissance économique fut anémique et le PIB du Québec fit du surplace. La courbe de l'évolution du PIB de 2006 à 2014 est donc marquée par un événement de grande ampleur qui rend plus ou moins bancale sa comparaison avec diverses autres tendances sur une période de dix ans¹³. Ainsi, en raison du caractère exceptionnel de l'année 2008-2009, nous avons préféré ne porter notre attention que sur la période suivant la crise financière, ce découpage permettant une meilleure compréhension de ce qui se passe en tenant compte de l'évolution du poids relatif du financement collégial dans l'économie québécoise.

10. À noter que des modifications à la méthode comptable sont survenues en 2009.

11. Pour des fins de comparaisons, le PIB en dollars courants fut converti en dollars constants de 2014. Depuis quelques années, la méthode de prise en compte de l'inflation par l'Institut de la statistique du Québec et Statistique Canada est de calculer en dollars enchaînés à partir d'une année (2002). La valeur du PIB est en matière de dépenses.

12. Ce pourcentage est calculé à partir du PIB en dollars constants.

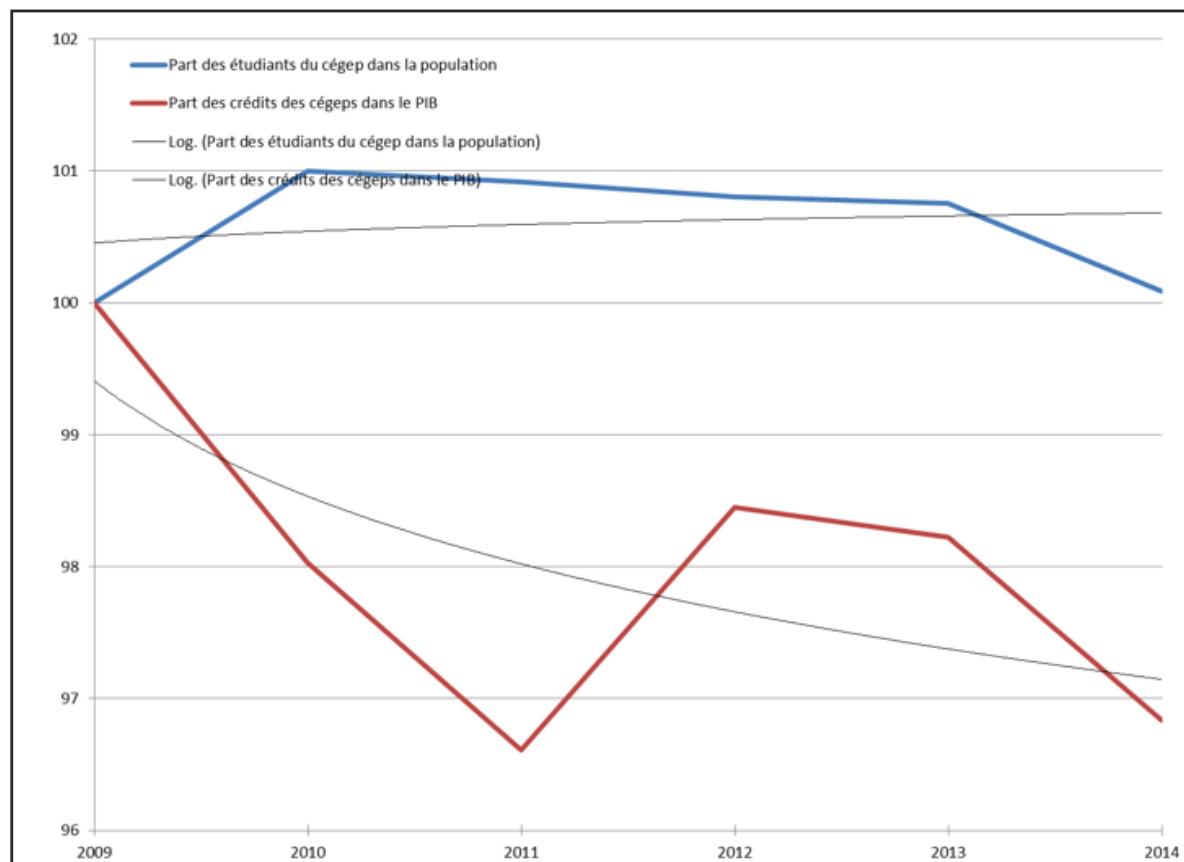
13. Comme l'économie québécoise fut plombée par la crise financière de 2008, que l'évolution du PIB ne suivit pas le rythme des années précédentes, le décrochage du PIB fait apparaître sous un jour particulièrement favorable l'évolution après 2008 des crédits des cégeps lorsque ces deux évolutions sont rapportées sur un même continuum pour la période 2006-2014.

Les graphiques 1.1 et 1.2 montrent l'évolution de la part du financement des cégeps (du budget de fonctionnement) dans la richesse globale de la société québécoise. Le portrait qui se dégage de ces graphiques est des plus limpides. En seulement cinq ans, le budget de fonctionnement des cégeps a fondu de plus de trois points de pourcentage en comparaison à l'évolution de la croissance du PIB. Si le financement des cégeps avait suivi l'enrichissement de la société depuis cette année de référence, les crédits budgétaires auraient dû s'élever à plus de 57 millions \$ pour la seule année 2014-2015.

En outre, ces graphiques font clairement ressortir le décrochage de l'évolution du financement par rapport à l'évolution du poids relatif de l'effectif étudiant dans la population québécoise afin de tenir compte de l'évolution de cet effectif dans l'examen du financement des cégeps.

GRAPHIQUE 1.1

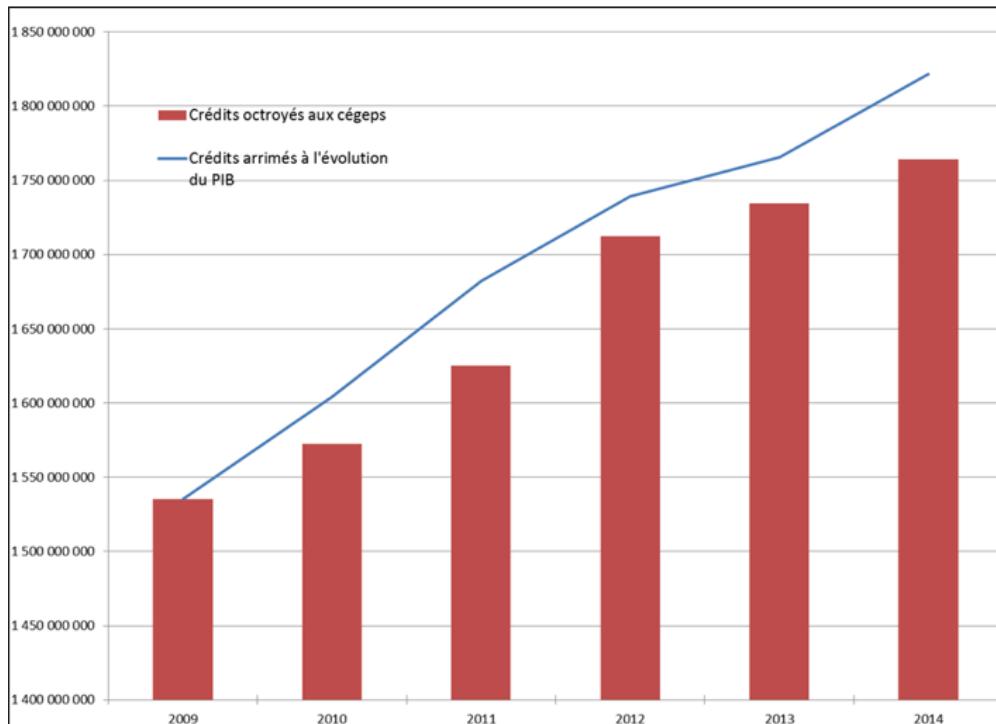
Évolution du ratio du nombre d'étudiants du réseau collégial public sur la population et du ratio de la valeur des crédits budgétaires octroyés au réseau collégial public sur le PIB (selon les dépenses), en indice 100 (100=2009), accompagnée d'une courbe de tendance logarithmique, Québec, 2009 à 2014



Sources : Budget de dépenses. Crédits des ministères et organismes, Secrétariat du Conseil du trésor (publication annuelle), compilations de l'auteur. Statistique Canada, Comptes économiques provinciaux et territoriaux. Institut de la statistique du Québec, Direction des statistiques sociodémographiques. Ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Direction de la planification et des politiques. Données inédites. Calculs de l'auteur.

GRAPHIQUE 1.2

Crédits octroyés annuellement aux cégeps et estimation de ces crédits s'ils avaient suivi l'évolution du PIB depuis 2009, Québec, 2009-2014



Sources : Budget de dépenses. Crédits des ministères et organismes, Secrétariat du Conseil du trésor (publication annuelle), compilations de l'auteur. Statistique Canada, Comptes économiques provinciaux et territoriaux. Calculs de l'auteur.

Il ressort de la dernière analyse que la diminution de l'effort de financement par la société québécoise est réelle depuis 2009. Le financement des cégeps, depuis cette année-là, ne suit pas l'enrichissement économique du Québec, mesuré à l'aune du PIB. De façon concomitante, c'est donc le poids du financement du réseau rapporté au PIB qui s'est réduit au cours de ces années ; une réduction de plus de 3,2 %¹⁴. Qui plus est, depuis quelques années, le réseau a subi des vagues récurrentes de compressions et dont il importe de rendre compte pour saisir toute la portée de ces tendances sur le réseau d'enseignement collégial.

1.3 « L'effort institutionnel » : des compressions qui fragilisent les établissements d'enseignement collégial

Il a été question jusqu'à maintenant du financement public des cégeps, sans égard aux coûts de fonctionnement des établissements. Or, le ministère de l'Éducation procède à une certaine estimation de ces coûts pour chacun des cégeps et chacun des programmes ; une modulation de leur financement est ensuite effectuée en fonction de cette estimation. Le « Régime budgétaire et financier des cégeps » présente cette modulation qui établit l'attribution du montant versé par le ministère de l'Éducation et qui sert à financer les opérations de chaque cégep. Ce document, de près de 450 pages, regorge de formules et de critères de financement dont les grandes lignes seront

14. Donnée non présentée. Voici néanmoins les composantes à la base du calcul. En 2009, le PIB québécois s'élevait à 315 milliards \$ tandis que les crédits des cégeps étaient eux de 1,54 milliard \$. Pour l'année 2014, le PIB était de 374 milliards \$ et les crédits de 1,76 milliard \$. De 2009 à 2014, le ratio crédits/PIB présente une diminution de 3,2 %. Ces montants sont en dollars courants.

brossées plus en profondeur au chapitre cinq du présent rapport. Ne sont présentés ici que les seuls éléments qui concernent les compressions.

Rappelons que même si ces formules prennent en compte les frais de fonctionnement, en fin de compte, l'enveloppe offerte par le Conseil du trésor pour les financer ne les couvre pas automatiquement. À regarder de plus près les modalités de financement du ministère de l'Éducation, il ressort de cela que le réseau public d'enseignement collégial a en fait subi depuis quelques années plusieurs vagues de compressions budgétaires. Certaines de ces compressions sont expressément indiquées dans le Régime budgétaire et financier des cégeps à l'annexe « Programme budgétaire détaillé ».

Depuis quelques années en effet, ces compressions s'expriment notamment par cette mesure phare que le document nomme « l'Effort institutionnel » et qui s'explique, soutient-on, par « [l] a conjoncture budgétaire [qui] oblige le gouvernement à demander aux établissements un effort institutionnel [...] », lequel s'inscrit dans la perspective du retour à l'équilibre budgétaire du gouvernement prévu pour 2015-2016 ». Plus récemment, fut aussi retirée une autre somme, nommée quant à elle « Gains de productivité »¹⁵. Dans le programme budgétaire détaillé de 2014-2015, la somme de « l'Effort institutionnel » ainsi retranchée s'élevait à plus de 14 millions \$. Même si l'on considère que le montant dont pouvait se prévaloir le réseau d'enseignement collégial avait augmenté de 30 millions \$ depuis le budget précédent¹⁶ il faut remarquer que la soustraction de ces 14 millions \$ affecte l'équilibre général de l'évolution du financement puisque l'enveloppe budgétaire octroyée aux cégeps ne suit pas le rythme de l'augmentation de l'ensemble des coûts servant à financer les activités des cégeps, coûts prévus par les paramètres d'allocation du ministère de l'Éducation. L'« effort institutionnel » participe à créer un décalage entre le coût estimé du fonctionnement du réseau et son financement réel. Cet effort se chiffrait à 16,5 millions pour l'année budgétaire 2013-2014, à 16,2 millions \$ en 2012-2013 et à 19,8 millions \$ pour 2011-2012 (soit la première année pour laquelle de tels « efforts » ont été demandés au réseau). C'est environ 66 millions¹⁷ qui ont ainsi été retranchés au réseau suivant ce seul critère, ce qui force les établissements à « couper dans le gras » et à « faire plus avec moins » selon les expressions consacrées.

L'effet cumulatif des compressions grève de plus en plus le budget des établissements du réseau. Plusieurs administrations ont ainsi été amenées à sabrer les dépenses, ce qui s'est traduit ça et là par une diminution concomitante des services aux étudiants, phénomène qu'aborde le chapitre suivant.

15. Citons à nouveau le document : « Le 24 avril 2014, le gouvernement annonçait de nouvelles mesures afin d'assurer un contrôle serré des dépenses visant l'ensemble de l'appareil administratif gouvernemental. Parmi ces mesures, il était annoncé que les organisations devront réaliser des gains de productivité représentant 2 % de leur masse salariale et 3 % de leurs dépenses de fonctionnement, sans affecter les services directs à la population *et sans que cela ne se traduise par une hausse de la tarification.* » (Régime budgétaire et financier des cégeps, 2014-2015, nous soulignons).

16. Soit entre 2013-2014 et 2014-2015. En mars dernier, le portefeuille pour l'éducation affichait une diminution du financement des cégeps de l'ordre de 19,2 millions pour l'année 2015-2016, en comparaison avec l'année précédente.

17. À noter que ce montant n'inclut que la somme des « efforts institutionnels », une compression non récurrente. Celle, récurrente, des « Gains de productivité », qui s'élève à 3,1 millions pour l'année 2014-2015, n'a pas été ajoutée, ni les modifications aux paramètres du financement du Régime budgétaire et financier des cégeps (qui ont pu faire en sortes de diminuer le financement du réseau), ni non plus les coupes ad hoc opérées en milieu d'année financière. La Fédération des cégeps chiffrait l'ensemble de ces compressions à 155 millions depuis l'année 2011-2012. [<http://www.fedecegeps.qc.ca/salle-de-presse/communiques/2015/05/les-cegeps-nont-plus-les-ressources-pour-donner-suite-a-la-bureaucratie-imposee-par-le-gouvernement/>]. En ce qui nous concerne, nous n'avons que présenté les compressions expressément indiquées à la section « Programme budgétaire détaillé » du Régime budgétaire et financier des cégeps. Nous ne pouvons ni confirmer ni infirmer le calcul de la Fédération des cégeps.

CHAPITRE 2

Les impacts des compressions

Au chapitre précédent, nous avons montré que le réseau collégial public subit actuellement sur le plan financier un régime minceur. Il est difficile de saisir exactement l'ensemble des impacts qu'ont pu avoir au cours des dernières années les «efforts institutionnels» demandés aux cégeps sur les services qu'ils offrent aux étudiants et sur les activités relatives à l'accomplissement de leur mission. Il n'existe malheureusement pas de base de données publique permettant de dresser un portrait détaillé de la situation. Les données officielles manquent aussi bien dans les rapports annuels des établissements qu'au ministère de l'Éducation. Un survol des articles parus dans divers médias écrits, rapportant la situation dans de nombreux établissements, peut néanmoins fournir un premier aperçu de l'ampleur de ces impacts et de la diversité des services et des activités qui ont été directement affectées.

2.1 Survol des données disponibles

Des quotidiens d'un peu partout au Québec ont fait part des impacts financiers de ces compressions sur le budget des cégeps. «19 exercices financiers sur 48 seront négatifs [...] 40 % des cégeps dans le rouge», titrait un article de Daphnée Dion-Viens dans *Le Journal de Québec* du 29 avril 2015. Paru quelques jours plus tard (le 3 mai) dans le même quotidien, l'article de Charles Lecavalier «Les cégeps : les finances plus sombres que prévu» relatait une réalité similaire. «Compressions répétées en éducation : les cégeps à bout de souffle» pouvait-on lire dans l'édition du 12 mai 2015 de *La Voix de l'Est*. Ce ne sont là que quelques exemples du désolant portrait des finances des établissements du réseau présenté par les médias écrits du Québec depuis quelques mois. Une première conséquence : «Cégep : les frais de scolarité bondiront», titrait l'article d'Emmanuelle Boutin-Gilbert, dans *La Tribune* du 9 juin 2015¹⁸.

Les portraits globaux dressés ici et là ont aussi été complétés par des présentations de cas particuliers. «Cégep de Granby. Des coupes plus élevées que prévu», relevait le 7 mai dernier Pascal Faucher, de *La Voix de l'Est*. Le 22 mai 2015, Brigitte Trahan, du *Nouvelliste*, titrait ainsi un article portant sur la réalité financière du Cégep de Trois-Rivières : «Compressions au Cégep de Trois-Rivières. Profond cri du cœur de la direction». Toujours dans *Le Nouvelliste*, pour un autre cégep de la Mauricie «Budget déficitaire au Collège Shawinigan», indiquait le texte d'Olivier Gamelin du 10 juin 2015. Le 26 septembre 2015, le titre d'un article d'Isabelle Pion dans *La Tribune* se lisait ainsi : «Budget déficitaire de 190 000 \$ au Collège Champlain». Identifiant quelques facteurs de précarité financière, on pouvait lire le 28 avril dans *Le Droit* : «Compressions budgétaires : les cégeps des régions plus frappés». Toujours dans *Le Droit*, l'édition du 10 juin 2015, à propos du Cégep de l'Outaouais : «Front commun pour déplorer les coupures» s'intitulait l'un des articles cette journée-là.

À ces articles de journaux relatant des cas concrets de l'effet négatif des compressions sur le bouquet de services et d'activités offert dans les cégeps, on peut ajouter quelques compilations, un peu plus détaillées, réalisées par des acteurs impliqués de près ou loin dans le réseau. Ainsi, la

18. L'article faisait ici sans doute plutôt référence aux frais afférents.

Fédération étudiante collégiale du Québec (FÉCQ) a dressé un portrait des conséquences des compressions sur les services aux étudiants dans plusieurs cégeps. Certains effets concrets des coupes ont aussi été compilés par l'Observatoire des conséquences des mesures d'austérité au Québec de l'Institut de recherche et d'informations socioéconomiques (IRIS)¹⁹. La Fédération des cégeps a aussi été informée de plusieurs cas d'impacts directs des compressions sur le personnel et la présentation des services offerts au sein des établissements membres de son organisation²⁰. Cherchant à mesurer de manière précise l'ensemble des coupes administrées aux services aux étudiants, un questionnaire a été envoyé aux cégeps et treize d'entre eux²¹ ont accepté de nous transmettre leurs réponses²², compilées dans un document en annexe. Un aperçu est présenté à la fin du présent chapitre. Il ressort de l'examen de ces diverses sources d'information qu'à coup sûr les compressions ont entraîné des suppressions de postes²³, des réductions de services aux étudiants et même des abolitions de services dans quelques cas. Aucun des cégeps pour lesquels nous avons des informations n'a maintenu l'ensemble de ses services aux étudiants.

Même s'il n'est pas possible d'en donner une mesure d'ensemble précise, la vie collégiale s'est de toute évidence appauvrie. Des activités parascolaires ont été amputées. Les abolitions de postes et la réduction de l'enveloppe consacrée aux activités socioculturelles n'ont certainement pas été sans effet sur l'offre et la qualité des services. Dans le domaine sportif, par exemple, l'aventure d'une équipe de soccer élite d'un cégep s'est subitement interrompue, faute de fonds. Le couperet est aussi tombé sur les équipes de natation, de badminton et de golf d'un autre cégep. Il ne s'agit ici que de quelques-uns des exemples qui ont été portés à notre attention.

Évidemment, en dépit des compressions, de nombreux professionnels continuent d'assurer une vaste gamme de services aux étudiants, mais il appert que cette offre a été affectée. Non directement liés à l'enseignement comme tel, les services qu'ils offrent ne bonifient pas moins le déroulement des études. Nous avons particulièrement ici à l'esprit des soins médicaux ou relatifs au bien-être étudiant. À cet égard, de nombreux cégeps ont supprimé des postes d'infirmier. Des services de psychologie ont aussi carrément cessé d'être offerts dans certains cégeps.

L'une des idées phares qui avaient animé les architectes du réseau collégial était de décloisonner les formations en facilitant le passage d'un programme à un autre (Rocher, 2008)²⁴. Pour de nombreux étudiants, la clef de voûte d'un tel changement de cap est une consultation chez un conseiller en orientation. Or, plusieurs cégeps ont réduit pour l'année scolaire 2015-2016 ces services d'orientateurs. Et parmi les cégeps qui n'ont pas sabré ces services cette année, plusieurs l'avaient en fait fortement réduit dans les années précédentes. Toujours en ce qui concerne cette relation étroite qui lie les étudiants à leur future carrière, il est à noter que des services de soutien au développement de l'esprit entrepreneurial des cégiépiens ont aussi été affectés par les compressions, au même titre que l'ont été des services de stages, pourtant la pierre angulaire de nombreux

19. Voir le site suivant pour prendre connaissance de la compilation de l'IRIS des conséquences des compressions budgétaires : [<http://austerite.iris-recherche.qc.ca/education-post-secondaire#contenu>].

20. La Fédération des cégeps a accepté de nous faire part de certains des impacts dont elle avait pris connaissance.

21. La répartition géographique de ces cégeps sera présentée au chapitre quatre.

22. L'auteur du présent rapport s'est engagé à ne pas publier de façon nominative les informations reçues par le biais de ce questionnaire.

23. Selon les compilations de la FÉCQ, pour le seul Cégep de l'Abitibi-Témiscamingue, onze postes auraient été abolis; sept postes auraient connu le même sort au Cégep de la Gaspésie-et-des-Îles. Dans ce dernier cégep, le poste de chargé de projet du programme aventure-étude fut supprimé alors même que l'un des programmes phares est celui de tourisme d'aventure.

24. Le sociologue Guy Rocher, l'un des rédacteurs du Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec, rapport devenu le premier jalon de l'établissement du modèle québécois de l'enseignement collégial, soulignait dans un texte de 2008 l'importance qu'avait eu pour les commissaires l'idée d'une formation polyvalente et flexible dans le parcours scolaire des étudiants. Le modèle envisagé «accordait [aux étudiants] une période particulièrement utile d'orientation scolaire et professionnelle, leur offrant la possibilité de passer du préuniversitaire au professionnel et inversement...» (Rocher, 2008 : 13).

programmes. Dans ce dernier cas, c'est le cœur même de la mission des cégeps qui est touché : celui de la formation des étudiants collégiaux.

Outre les stages, la prestation d'activités pédagogiques de plusieurs cégeps a également été affectée au point de ne plus être qu'une pâle copie de ce qu'elle a pu être dans les dernières années. Par exemple, dans les laboratoires, dont les heures d'ouverture sont réduites ici et là cette année, on retrouve désormais moins de personnel pour soutenir les étudiants pour leurs travaux pratiques. C'est le cas pour les cours en biologie d'un cégep qui ont perdu le soutien d'un technicien dont le poste a été aboli. Bien des étudiants doivent composer aussi cette année, pour la reprise de ces travaux pratiques, avec des banques d'heures réduites. Cela n'est pas sans affecter la formule pédagogique adoptée par les professeurs. Celle-ci l'est vraisemblablement d'autant plus que des sommes qui émargent aux enveloppes départementales pour financer les prestations de conférenciers ou du matériel didactique ont été coupées à bien des endroits. C'est donc la diversité des méthodes pédagogiques qui fut par voie de conséquence appauvrie. Et tout cela, sans parler des heures d'ouverture des bibliothèques de nombreux établissements qui ont aussi été réduites, rendant les horaires de fréquentation moins flexibles qu'auparavant. Les tableaux suivants présentent un aperçu de la proportion de la réduction de certains des services offerts dans les cégeps, pour treize d'entre eux.

TABLEAU 2.1

Liste des services offerts dans les cégeps en tant qu'ils ont été maintenus, réduits ou abolis au cours de l'année 2015-2016

Assistance d'un technicien pendant les travaux pratiques				
Services	Maintenus	Réduits	Abolis	Total
N	6	7	0	13
%	46,2	53,8	0,0	100,0

Possibilité de reprises des travaux pratiques				
Services	Maintenus	Réduits	Abolis	Total
N	7	6	0	13
%	53,8	46,2	0,0	100,0

Diversité des travaux pratiques				
Services	Maintenus	Réduits	Total	
N	5	8	13	
%	38,5	61,5	100,0	

Nb de séances de travaux pratiques dans les cours				
Services	Maintenus	Réduits	Total	
N	9	4	13	
%	69,2	30,8	100,0	

Recours aux conférenciers, commédien ou autres stratégies pédagogiques				
Services	Maintenus	Réduits	Abolis	Total
N	1	10	2	13
%	7,7	76,9	15,4	100,0

La suite à la page suivante

Déplacement pour activités pédagogiques obligatoires				
Services	Maintenus	Réduits	Abolis	Total
N	3	10	0	13
%	23,1	76,9	0,0	100,0

Projets liés à la mobilité internationale dans le cadre de cours				
Services	Maintenus	Réduits	Abolis	Total
N	7	6	0	13
%	53,8	46,2	0,0	100,0

Heures d'ouvertures des bibliothèques				
Services	Maintenus	Réduits	Abolis	Total
N	9	4	0	13
%	69,2	30,8	0,0	100,0

Nb d'employés des bibliothèques				
Services	Maintenus	Réduits	Abolis	Total
N	4	9	0	13
%	30,8	69,2	0,0	100,0

Ces exemples ne couvrent pas toutes les situations, tant s'en faut. Ils suffisent néanmoins à illustrer comment la vie des établissements peut être affectée et comment le contexte institutionnel peut se détériorer. Pour l'étudiant, la somme de ces compressions affectant l'un ou l'autre aspect de son parcours peut faire une énorme différence. Même s'il n'est pas possible d'établir un portrait consolidé pour l'ensemble des activités et pour l'ensemble des cégeps, il tombe sous le sens que l'addition de toutes les compressions appliquées appauvrit l'offre de services. La situation varie évidemment d'un établissement à l'autre et, en toute logique, on en conclut que ces variations génèrent des situations inégales pour les étudiants qui ne sont pas affectés de la même manière et avec la même intensité selon les établissements qu'ils fréquentent et les programmes auxquels ils sont inscrits. Et à cet égard, le financement des établissements variant pour l'essentiel selon la taille de leurs effectifs étudiants, ceux-ci méritent un examen attentif.

CHAPITRE 3

Portrait contrasté des effectifs des cégeps

Répartis dans toutes les régions administratives du Québec, les cégeps ont déployé une offre d'étude collégiale qui a bénéficié à de nombreuses cohortes d'étudiants et contribué au relèvement général du niveau d'éducation de la population québécoise. Ces cohortes sont d'ailleurs de plus en plus nombreuses depuis une dizaine d'années. Il y avait 200 740 étudiants étaient inscrits dans un ou l'autre des 48 cégeps du réseau collégial en 2014-2015²⁵, comparativement à 171 432 en 2006-2007. L'augmentation de 17,1 % fut régulière (voir le tableau 3.1).

Il s'agit là d'une tendance générale qui ne rend pas compte de la diversité des réalités vécues par chacun des établissements. Plusieurs cégeps ont par exemple connu depuis 2006 des augmentations bien plus importantes de leurs effectifs étudiants. C'est le cas notamment du Cégep de Saint-Hyacinthe qui accueille près de 60 % d'étudiants de plus en 2014-2015 qu'en 2006-2007. Les cégeps André-Laurendeau, de Saint-Jérôme, de Valleyfield, ainsi que le Cégep régional de Lanaudière ont aussi vu leurs effectifs étudiants augmenter de plus de 40 % au cours de la période.

À l'autre bout du spectre, des cégeps ont dû gérer une décroissance de leurs inscriptions. Le cégep le plus touché par une telle situation fut le collège d'Alma, amputé du cinquième de ses effectifs étudiants. À l'exception du Cégep Garneau, qui est situé dans la région de la Capitale-Nationale, tous les autres cégeps dont le nombre d'étudiants a baissé depuis 2006 se retrouvent dans des régions administratives en déclin démographique ou dont la croissance fut parmi les plus anémiques au Québec. Ainsi, retrouve-t-on parmi ces cégeps en décroissance, en plus des deux nommés précédemment, ceux de Chicoutimi, de Jonquière, de Saint-Félicien, de Rivière-du-Loup, de Sept-Îles et de Trois-Rivières. Or, la Côte-Nord s'est vidée de 1,72 % de sa population durant la période, le Bas-Saint-Laurent de 0,65 %. En ce qui concerne les régions du Saguenay-Lac-Saint-Jean et de la Mauricie, elles ont connu, respectivement, une croissance démographique de 1,28 % et de 2,45 % (voir le tableau 3.2). Sans faire d'analyse plus poussée, il apparaît clairement que le bassin de population de la région administrative dans laquelle se situe un cégep détermine lourdement l'évolution du nombre d'étudiants qui fréquenteront l'établissement d'enseignement comme en témoigne d'ailleurs le cas du Cégep de la Gaspésie-et-des-Îles (L'Italien et Spain, 2015). Nous analyserons plus en profondeur au prochain chapitre l'impact que peuvent avoir les tendances démographiques d'une région sur le budget d'un cégep.

25. Ce nombre comprend les étudiants à la formation continue et ceux inscrits à la formation ordinaire.

TABLEAU 3.1

Évolution de l'effectif étudiant du réseau collégial public (trimestre d'automne), au total et par cégep, Québec, 2006 et 2014¹

Cégeps et collèges	Nb d'étudiants		Évo 2006-2014	
	2006	2014	N	%
Cégep André-Laurendeau	2 762	4 258	1 496	54,2
Cégep Beauce-Appalaches	1 736	2 104	368	21,2
Cégep de Baie-Comeau	688	723	35	5,1
Cégep de Chicoutimi	2 929	2 898	-31	-1,1
Cégep de Drummondville	2 034	2 535	501	24,6
Cégep de Granby Haute-Yamaska	1 792	2 349	557	31,1
Cégep de Jonquière	3 717	3 509	-208	-5,6
Cégep de la Gaspésie et des Îles	1 258	1 317	59	4,7
Cégep de La Pocatière	1 175	1 514	339	28,9
Cégep de l'Abitibi-Témiscamingue	2 446	2 762	316	12,9
Cégep de Lévis-Lauzon	3 121	3 209	88	2,8
Cégep de l'Outaouais	4 405	5 168	763	17,3
Cégep de Matane	814	984	170	20,9
Cégep de Rimouski	3 152	3 438	286	9,1
Cégep de Rivière-du-Loup	1 336	1 262	-74	-5,5
Cégep de Sainte-Foy	7 071	7 515	444	6,3
Cégep de Saint-Félicien	1 281	1 230	-51	-4,0
Cégep de Saint-Hyacinthe	3 182	5 026	1 844	58,0
Cégep de Saint-Jérôme	3 678	5 529	1 851	50,3
Cégep de Saint-Laurent	2 990	4 111	1 121	37,5
Cégep de Sept-Îles	679	665	-14	-2,1
Cégep de Sherbrooke	6 175	6 607	432	7,0
Cégep de Sorel-Tracy	962	1 282	320	33,3
Cégep de Thetford	821	1 148	327	39,8
Cégep de Trois-Rivières	4 512	4 504	-8	-0,2
Cégep de Victoriaville	1 349	1 754	405	30,0
Cégep du Vieux Montréal	7 266	7 345	79	1,1
Cégep Édouard-Montpetit	7 214	8 035	821	11,4
Cégep Garneau	6 650	6 331	-319	-4,8
Cégep Gérald-Godin	1 249	1 490	241	19,3
Cégep Limoilou	4 697	5 803	1 106	23,5
Cégep Marie-Victorin	4 656	5 802	1 146	24,6
Cégep régional de Lanaudière	4 812	6 825	2 013	41,8
Cégep Saint-Jean-sur-Richelieu	2 845	3 594	749	26,3
Champlain ² – Lennoxville	1 094	1 313	219	20,0
Champlain ² – St.Lawrence	910	956	46	5,1
Champlain ² – St-Lambert	2 716	3 307	591	21,8

1. Données provisoires révisées pour l'automne 2014.

2. Le Cégep Champlain comprend trois campus situés dans différentes régions. En raison de ce fait, nous avons subdivisé dans ce tableau les données de ce cégep étant donné que nous pondérerons plus loin les données financières de ce cégep avec l'effectif étudiant de chacun des campus. Source : Direction de la planification et des politiques. Ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Données inédites. Calculs de l'auteur.

Cégeps et collèges	Nb d'étudiants		Évo 2006-2014	
	2006	2014	N	%
Collège Ahuntsic	7 882	9 194	1 312	16,6
Collège d'Alma	1 465	1 181	-284	-19,4
Collège de Bois-de-Boulogne	2 938	3 343	405	13,8
Collège de Maisonneuve	6 578	6 993	415	6,3
Collège de Rosemont	5 434	6 402	968	17,8
Collège de Valleyfield	1 908	2 710	802	42,0
Collège Lionel-Groulx	4 734	5 909	1 175	24,8
Collège Montmorency	6 382	7 715	1 333	20,9
Collège Shawinigan	1 275	1 405	130	10,2
Dawson College	8 589	10 982	2 393	27,9
Heritage College	919	1 275	356	38,7
John Abbott College	6 117	7 359	1 242	20,3
Vanier College	7 037	8 070	1 033	14,7
Total	171 432	200 740	29 308	17,1
Moyenne	3 429	4 015	586	17,1

TABLEAU 3.2
Régions administratives selon la densité de la population et
l'évolution démographique, en pourcentage (2006-2014), Québec

Code	Nom	Densité	Évo. démo.
		Hab./ km²	2006-2014 (en %)
1	Bas-Saint-Laurent	8,9	-0,65
2	Saguenay-Lac-St-Jean	2,7	1,28
3	Capitale-Nationale	37,5	9,40
4	Mauricie	6,7	2,45
5	Estrie	31,3	6,29
6	Montréal	3888,9	6,20
7	Outaouais	11,6	11,06
8	Abitibi-Témiscamingue	2,3	2,06
9	Côte-Nord	0,3	-1,72
10	Nord-du-Québec	0,1	9,84
11	Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	4,5	-2,87
12	Chaudière-Appalaches	27,7	5,70
13	Laval	1703,3	12,99
14	Lanaudière	36,1	13,44
15	Laurentides	26,9	12,99
16	Montérégie	134,9	9,02
17	Centre-du-Québec	34,5	6,20
Total		NSP	7,09

Sources : Affaires municipales, Régions et Occupation du territoire du Québec, Institut de la statistique du Québec, Direction des statistiques sociodémographiques. Calculs de l'auteur.

3.1 Évolution du personnel

Outre les étudiants, le dynamisme des cégeps repose également sur la présence d'un personnel qualifié en nombre suffisant. Si la hauteur de la colonne des revenus des cégeps dépend pour beaucoup du nombre d'étudiants, celle des dépenses est déterminée par la masse salariale qui constitue le principal poste de dépense. Pour bien comprendre la logique budgétaire des établissements, il importe donc de s'attarder à l'évolution et à la répartition du personnel au sein des cégeps. À cet égard, le principal service qu'offrent les cégeps, celui pour lequel l'État québécois finançait à la hauteur de plus de 1,7 milliard de dollars le réseau en 2014-2015 est évidemment celui de l'enseignement. Toutes les autres activités qui animent la vie collégiale, aussi nécessaires soient-elles, se jugent à l'aune de l'accomplissement de cette mission. La répartition du personnel reflète cette finalité²⁶.

De loin, le corps enseignant compose le principal groupe d'employés. Il forme la majorité du personnel des cégeps (voir le tableau 3.3). Viennent ensuite ceux qui les épaulent dans des activités pédagogiques diverses (notamment en laboratoires), les techniciens et les aides-techniciens.²⁷ Notons également que le personnel de bureau, les cadres et gérants comptent pour 19 % des employés des cégeps.

TABLEAU 3.3
Évolution de la répartition du personnel du réseau collégial public selon la catégorie d'emploi, Québec, 2006 à 2012

Catégorie	Années							Répartition (en %) 2012-2013
	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	
Cadres	794	822	900	905	928	939	951	2,4
Gérants	263	275	295	320	304	317	308	0,8
Professionnels	1 941	2 036	2 241	2 360	2 447	2 479	2 540	6,4
Enseignants	18 224	18 598	19 347	19 875	19 846	19 937	20 140	51,1
Techniciens	4 248	4 466	4 819	4 939	5 173	5 316	5 874	14,9
Assistants techniciens	1 176	1 198	1 371	1 835	1 831	1 556	1 663	4,2
Personnel de bureau	5 731	5 886	6 147	6 068	6 052	6 063	6 228	15,8
Ouvriers	254	254	317	333	319	325	329	0,8
Personnel d'entretien et de service	1 387	1 414	1 320	1 412	1 523	1 363	1 409	3,6
Total	34 018	34 949	36 757	38 047	38 423	38 295	39 442	100,0

Source : Données inédites de l'Enquête sur la rémunération globale au Québec (ERG), Institut de la statistique du Québec. Calculs de l'auteur.

Après avoir présenté un portrait plutôt statique de la répartition du personnel des cégeps selon différentes catégories d'emploi, portons notre attention à son évolution dynamique. Le tableau 3.3 cité précédemment et le graphique 3.1 présentent l'évolution du personnel des cégeps au cours de la période. Le nombre total d'employés est passé de 34 018 en 2006-2007 à 39 442 pour l'année scolaire 2012-2013, une augmentation de 15,9 % sur la période, s'arrimant essentiellement celle du nombre d'étudiants²⁸.

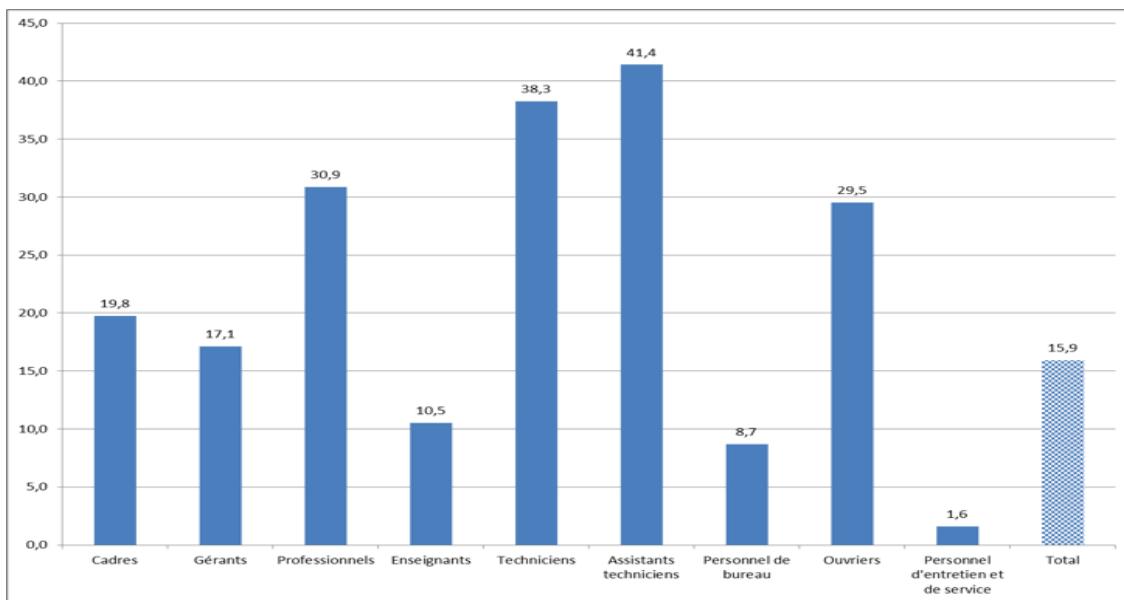
26. À noter que ces données comprennent autant les employés qui travaillent à temps plein que ceux qui sont à temps partiel.

27. Contrairement aux enseignants, on ne peut pas malheureusement indiquer avec précision la part de ceux qui se retrouvent parmi le groupe de techniciens et d'aides-techniciens œuvrant uniquement aux activités pédagogiques.

28. Au moment de l'analyse, seules les données de l'Enquête globale sur la rémunération pour l'année 2012-2013 étaient disponibles. À souligner pour cette année, l'augmentation du nombre d'étudiants de 2006-2007 à 2012-2013 avait été de 16,1 % (donnée non présentée dans un tableau).

GRAPHIQUE 3.1

Évolution en pourcentage du personnel du réseau collégial public, selon la catégorie d'emploi, Québec, 2006-2012



Source : Données inédites de l'Enquête sur la rémunération globale au Québec (ERG), Institut de la statistique du Québec.

Nous avons présenté dans cette section un portrait de l'évolution du personnel et de l'effectif étudiant par cégep. Les données que nous avions à notre disposition sur le personnel ne nous permettaient pas de présenter sa répartition par cégep. Cela nous aurait permis de dresser un portrait des ressources humaines mises à la disposition des étudiants pour l'avancement de leurs études, et ce, pour chaque établissement d'enseignement collégial. Les prochains chapitres combleront en partie cette lacune puisqu'elles porteront sur l'état des ressources financières dont dispose, non seulement le réseau en général, mais chacun des cégeps en particulier.

CHAPITRE 4

Les cégeps en déclin : des facteurs de précarité financière

Le financement de chacun des cégeps découle pour l'essentiel de l'enveloppe totale fixée par le Conseil du trésor dont nous avons présenté les grandes lignes au premier chapitre. Celle-ci est ensuite répartie selon des modalités établies par le ministère de l'Éducation (le régime FABES sur lequel nous reviendrons au chapitre cinq), modalités selon lesquelles le nombre d'étudiants est la variable prépondérante. Avant de s'intéresser à ces modalités, il faut revenir sur le contexte d'ensemble et porter l'attention sur l'état des finances des cégeps. Ce contexte, c'est celui des tendances démographiques qui conditionnent le niveau de financement de chaque établissement. L'évolution des effectifs, comme l'avons constaté au chapitre trois, a connu des tendances parfois inverses d'un cégep à un autre et ces tendances exposent plusieurs cégeps à d'importantes difficultés financières.

C'est à partir des rapports annuels des cégeps que nous établirons la situation financière de chacun d'eux²⁹. Or comme les plus récents états financiers des cégeps se rapportent (au moment de la présente analyse) à l'année budgétaire 2013-2014 et que les compressions ont été plus importantes encore dans les exercices financiers suivants, il y a fort à craindre que ces données risquent de n'avoir fourni que les signes avant-coureurs des coupes à venir. La réalité risque bien d'être plus sombre que celle que nous pourrons établir.

Il faut en outre tenir compte du fait que tous les cégeps ne présentent pas leur solde de fonds dans leur rapport annuel. Si le résultat d'un exercice financier annuel est une information jetant un éclairage de première importance sur la situation financière d'un cégep, celle du solde de fonds est, à certains égards, encore plus éloquente. Un solde de fonds est un coussin financier pouvant permettre à un cégep d'éponger un ou plusieurs déficits, le cas échéant. En contrepartie, un surplus dégagé lors d'un exercice financier ne peut constituer à lui seul le signe d'une bonne santé financière quand un cégep présente un solde de fonds pratiquement nul. D'une seule année budgétaire déficitaire pourra alors résulter les fâcheuses conséquences qu'implique un solde de fonds négatif.

Le tableau 4.1 présente le budget annuel en matière de revenu, le bilan de l'exercice financier pour l'année 2013-2014 et le solde de fonds de chacun des cégeps du Québec. Règle générale, les revenus des cégeps évoluent en fonction du nombre d'étudiants qu'ils accueillent annuellement. À titre d'exemple, le Collège Dawson, le Collège Ahuntsic, le Collège Vanier, le Cégep Édouard Montpetit et le Cégep Sainte-Foy constituaient, dans l'ordre, les cinq cégeps qui affichaient l'effectif étudiant le plus important parmi tous les cégeps. En revanche, si le Collège Dawson est aussi celui qui peut compter sur les revenus les plus importants, suivent ensuite dans un ordre différent le Cégep Édouard-Montpetit, le Cégep de Sainte-Foy, le Cégep du Vieux Montréal et le Collège Ahuntsic. Les écarts observables entre le nombre d'étudiants et les revenus des cégeps s'expliquent en partie par l'application des modalités du régime FABES (sur lesquelles nous reviendrons plus loin), ainsi que par la présence d'autres sources de revenus qui bonifient le budget annuel des cégeps.

29. Tous les rapports annuels des cégeps faisaient au moins état du résultat de l'exercice en cours à l'exception du cégep régional de Lanaudière. Celui-ci est en effet le seul à ne pas faire preuve de transparence en ne publiant pas ses données financières. En dépit d'une correspondance avec la personne responsable des documents institutionnels à ce cégep, cette dernière a refusé de transmettre l'état financier de l'établissement.

Nous ne commenterons pas ici dans le détail ce qui ressort de la compilation du solde de fonds et du bilan de l'exercice financier de l'année 2013-2014 pour chacun des cégeps. Observons toutefois que douze des établissements parmi les 47 cégeps pour lesquels nous avons des données financières affichaient un bilan déficitaire. Trois établissements sur les 37 cégeps qui ont publié l'information sur le solde affichaient un solde négatif (le Collège d'Alma, le Cégep Gérald-Godin et le Cégep de Sherbrooke). Cinq autres cégeps présentaient un solde de fonds inférieur ou égal à 1 % de leur budget annuel (toujours en matière de revenus) : soit le Cégep de la Gaspésie-et-des-Îles, le Cégep de Saint-Jean-sur-Richelieu, le Cégep Marie-Victorin, le Cégep de Rimouski et le Cégep de Jonquière. Le bilan annuel de ces deux derniers cégeps s'était soldé par un déficit. Un plan de redressement risque de s'avérer bientôt obligatoire dans leur cas.

TABLEAU 4.1
Données financières du réseau collégial public, au total et par établissement, Québec, 2014¹

Cégeps et collèges	Budget annuel (revenus) \$	Surplus/déficit \$	Solde \$
Cégep André-Laurendeau	39 837 844	346 816	672 835
Cégep Beauce-Appalaches	27 938 532	464 827	2 246 442
Cégep de Baie-Comeau	13 029 253	-34 808	332 877
Cégep de Chicoutimi	42 690 123	98 568	2 142 814
Cégep de Drummondville	26 921 421	194 265	765 832
Cégep de Granby Haute-Yamaska	21 814 951	171 214	545 965
Cégep de Jonquière	53 170 549	-163 943	664 005
Cégep de la Gaspésie et des Îles	33 173 604	261 182	72 010
Cégep de La Pocatière	21 517 235	-3 162	475 757
Cégep de l'Abitibi-Témiscamingue	44 281 241	234 846	NSP
Cégep de Lévis-Lauzon	37 432 319	414 585	810 963
Cégep de l'Outaouais	50 583 000	157 000	NSP
Cégep de Matane	17 072 369	-480 211	NSP
Cégep de Rimouski	51 096 081	-521 169	401 842
Cégep de Rivière-du-Loup	19 656 369	-85 083	671 896
Cégep de Sainte-Foy	75 800 000	1 300 000	NSP
Cégep de Saint-Félicien	20 291 156	18 693	2 305 097
Cégep de Saint-Hyacinthe	49 803 770	515 553	2 044 744
Cégep de Saint-Jérôme	55 507 545	-85 108	2 528 623
Cégep de Saint-Laurent	42 947 225	40 752	2 031 163
Cégep de Sept-Îles ²	13 877 961	753 633	NSP
Cégep de Sherbrooke	63 114 806	1 218 355	-511 736
Cégep de Sorel-Tracy	17 054 473	155 002	1 621 548
Cégep de Thetford	19 607 603	526 024	501 278
Cégep de Trois-Rivières	55 830 458	125 970	2 668 418
Cégep de Victoriaville	26 803 512	270 709	2 037 070
Cégep du Vieux Montréal	74 603 561	-579 877	2 219 118
Cégep Édouard-Montpetit	82 252 823	1 747 593	2 785 859
Cégep Garneau	60 394 000	822 000	3 329 000
Cégep Gérald-Godin	16 124 341	276 192	-543 357
Cégep Limoilou	63 585 000	1 803 000	1 581 000

1. Données des rapports annuels 2013-2014

2. Les informations financières du Cégep de Sept-Îles sont tirées du Rapport annuel 2012-2013 de ce cégep.

Cégeps et collèges	Budget annuel (revenus)	Surplus/déficit	Solde
	\$	\$	\$
Cégep Marie-Victorin	49 937 931	509 024	562 605
Cégep régional de Lanaudière	NSP	NSP	NSP
Cégep Saint-Jean-sur-Richelieu	37 805 261	161 331	155 256
Collège Champlain	50 394 796	389 192	NSP
Collège Ahuntsic	74 499 896	210 439	2 263 026
Collège d'Alma	17 493 831	106 113	-1 727 804
Collège de Bois-de-Boulogne	38 531 084	917 009	1 826 898
Collège de Maisonneuve	68 198 199	-345 567	NSP
Collège de Rosemont	48 617 950	-280 889	4 444 077
Collège de Valleyfield	26 030 860	601 427	1 561 031
Collège Lionel-Groulx	50 527 140	477 083	2 250 294
Collège Montmorency	71 353 002	899 884	3 125 376
Collège Shawinigan	17 349 572	-490 256	NSP
Dawson College	85 974 808	1 577 480	NSP
Heritage College	18 068 680	935 348	NSP
John Abbott College	53 771 623	-456 377	1 500 000
Vanier College	64 405 274	1 219 186	1 492 193
Total	2 010 773 032	16 393 845	51 854 015
Moyenne³	42 782 405	348 805	1 401 460

3. Les moyennes du surplus/déficit et du solde de fonds sont calculées à partir des totaux, et ce, en fonction du nombre disponible de données. Sources : Rapports annuels des cégeps. Compilations et calculs de l'auteur.

Les écueils financiers rencontrés par certaines administrations peuvent avoir des causes multiples. Des décisions de plusieurs ordres peuvent affecter les résultats de chaque institution. Quant à nous, au lieu d'examiner ces décisions au cas par cas³⁰, nous avons plutôt cherché à savoir si des facteurs structurels agissant en quelque sorte en amont de l'état financier des cégeps étaient en cause.

La question à laquelle nous souhaitons offrir quelques éléments de réponse est la suivante : le contexte démographique et institutionnel dans lequel s'inscrit un cégep peut-il faire en sorte qu'il éprouve des difficultés financières ? Nous avons ainsi distribué dans un premier temps les cégeps en trois groupes de 16 cégeps, selon leurs effectifs étudiants (tableaux 4.2 et 4.3). Peu de différences se dégagent de ce premier point de comparaison. Certes, l'ampleur du budget augmente avec le nombre d'étudiants, mais cela ne semble pas être en soi de nature à affecter l'actuelle viabilité financière des cégeps. À la lumière du tableau 4.3, si les surplus des cégeps semblent varier selon la taille de leur effectif étudiant, cette variation n'est toutefois pas progressive, lorsque calculée en pourcentage du budget annuel. À titre d'exemple, on remarque que le poids, dans le budget annuel, des surplus des cégeps de moindre taille est supérieur à la moyenne pour l'ensemble des cégeps (0,89 contre 0,82). De même, le surplus des cégeps du second groupe, soit ceux dont le nombre d'étudiants se situe entre 2 500 et 5 599, ne compte que pour 55 % de celui des membres du premier groupe, toute proportion gardée (0,49 % contre 0,89 % du budget annuel).

Ensuite, lorsque le regard se pose sur le solde de fonds, l'hypothèse selon laquelle les cégeps de petite taille auraient davantage de difficultés à boucler leur budget semble s'étioler. Toujours en proportion du budget annuel, les cégeps de petite taille ont des soldes de fonds supérieurs à ceux du second groupe, tandis que ces derniers se comparent à leur tour avantageusement en regard des

30. Cette méthode, au demeurant non réalisable dans l'état actuel des données publiques disponibles, aurait permis de déterminer, le cas échéant, les postes budgétaires pour lesquels des ressources superflues ont pu être consacrées, notamment en comparant les états financiers des cégeps entre eux.

cégeps dotés des effectifs étudiants les plus importants. La taille de l'effectif étudiant ne semble pas être un facteur de précarité.

TABLEAU 4.2

Distribution des cégeps en trois groupes selon la taille de leur effectif étudiant en 2014, Québec

Cégeps selon leur effectif	Nb d'étudiants		Évo 2006-2014	
	2006	2014	N	%
Moins de 2 500 étudiants				
Moyenne (N=16)	1 175	1 355	180	15,3
Entre 2 500 et 5 599 étudiants				
Moyenne (N=16)	3 209	3 886	677	21,1
Plus de 5 600 étudiants				
Moyenne (N=16)	6 331	7 305	975	15,4
Moyenne	3 429	4 015	586	17,1

Source : Ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Direction de la planification et des politiques. Données inédites. Calculs de l'auteur.

TABLEAU 4.3

Données financières des cégeps selon l'effectif étudiant, Québec, 2014¹

Cégeps selon leur effectif	Budget annuel		Surplus/déficit		Solde	
	(revenus)	Par étudiant	\$	% du budget	\$	% du budget
Moins de 2 500 étudiants						
Moyenne (N=16) ²	20 054 590	14 798	177 839	0,89	800 691	3,55
Entre 2 500 et 5 599 étudiants						
Moyenne (N=16) ²	43 928 974	11 306	214 193	0,49	1 381 655	3,20
Plus de 5 600 étudiants						
Moyenne (N=16) ²	65 802 401	9 007	674 756	1,03	1 884 918	2,93
Moyenne²	42 782 405	10 061	348 805	0,82	1 401 460	3,28

1. Données des rapports annuels 2013-2014

2. Les moyennes du surplus/déficit et du solde de fonds sont calculées à partir des totaux, et ce, en fonction du nombre disponible de données. Sources : Rapports annuels des cégeps. Compilations et calculs de l'auteur.

Nous avons dans un deuxième temps effectué une autre distribution, cette fois selon l'évolution de l'effectif étudiant durant la période 2006 à 2014. Dans le tableau 4.4, les cégeps qui se retrouvent dans le premier groupe sont ceux dont l'effectif a crû le moins durant la période 2006-2014 (soit une croissance de moins de 10 %) et ainsi de suite. Fait à noter, les cégeps dont l'effectif a augmenté le plus depuis 2006 avaient accueilli en 2014 un nombre d'étudiants similaire à celui du premier groupe, mais inférieur à ceux du second groupe. Aussi, les cégeps du groupe ayant connu

la plus importante croissance de leur effectif avaient un nombre moyen d'étudiants inférieur à ceux du premier groupe il y a à peine dix ans, soit en 2006.

Qu'en est-il des résultats financiers des cégeps mesurés selon la croissance voire de la décroissance dans certains cas de leurs effectifs ? Il semble en fait que l'évolution de l'effectif étudiant ait un impact direct sur la situation financière des cégeps. En effet, ceux dont le nombre d'étudiants a connu la plus forte croissance sont aussi ceux qui présentent les meilleurs résultats financiers, et ce, tant en ce qui concerne les surplus dégagés pour l'exercice 2013-2014 que pour l'état de leur solde de fonds. En outre, la situation financière d'un établissement paraît d'autant plus favorable que la croissance de son effectif étudiant a été importante.

TABLEAU 4.4

Distribution des cégeps en trois groupes selon l'évolution en % de leur effectif étudiant entre 2006 et 2014, Québec

Cégeps selon l'effectif étudiant (2006-2014)	Nb d'étudiants		Évo 2006-2014	
	2006	2014	N	%
Moins de 10 % d'augmentation				
Moyenne (N=16)	3 617	3 670	53	1,5
Entre 10 % et 24,61% d'augmentation				
Moyenne (N=16)	4 313	5 076	763	17,7
Plus de 24,62 % d'augmentation				
Moyenne (N=16)	2 785	3 800	1 016	36,5
Moyenne	3 429	4 015	586	17,1

Source : Direction de la planification et des politiques. Ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Données inédites. Calculs de l'auteur.

TABLEAU 4.5

Données financières des cégeps selon l'évolution (en %) de leur effectif étudiant entre 2006 et 2014, Québec, 2014¹

Cégeps selon l'effectif étudiant (2006-2014)	Budget annuel		Surplus/déficit		Solde	
	(revenus)	Par étudiant	\$	% du budget	\$	% du budget
Moins de 10 % d'augmentation						
Moyenne (N=16) ²	43 740 767	11 917	211 791	0,48	1 114 875	2,55
Entre 10 % et 24,61 % d'augmentation						
Moyenne (N=16) ²	48 168 652	9 490	445 029	0,92	1 637 240	3,40
Plus de 24,62 % d'augmentation						
Moyenne (N=16) ²	36 014 822	9 477	392 316	1,09	1 322 415	3,67
Moyenne²	42 782 405	10 061	348 805	0,82	1 401 460	3,28

1. Données des rapports annuels 2013-2014.

2. Les moyennes du surplus/déficit et du solde de fonds sont calculées à partir des totaux, et ce, en fonction du nombre disponible de données. Sources : Rapports annuels des cégeps. Compilations et calculs de l'auteur.

Les cégeps dont l'effectif étudiant est en baisse sont ceux qui risquent le plus de vivre une situation financière difficile. Or, nous avons montré au chapitre précédent que les cégeps qui ont connu le plus important déclin de leur effectif étudiant se situent dans des régions dans lesquelles les tendances démographiques connaissent un sort similaire. Tirons-en une base d'analyse.

Dans les deux prochains tableaux 4.6 et 4.7, nous avons réparti les cégeps selon la tendance démographique de la région dans laquelle chacun d'eux se situe. Dans le premier groupe, qui compte 14 cégeps, se retrouvent ceux situés dans des régions administratives dont l'augmentation de la population s'est située, depuis 2006, en deçà de 2,5 %. Certaines régions de ce groupe ont même vu leur nombre d'habitants décroître durant la période³¹. Les régions du second groupe ont connu des croissances démographiques oscillant entre 5 % et 7 %, tandis que celles du troisième s'élevaient à plus de 9 %. Ces deux groupes étaient respectivement composés de sept et de douze cégeps. En raison de la nature essentiellement urbaine de la Capitale-Nationale, de Montréal et de Laval, nous avons isolé les cégeps de ces régions administratives pour en faire une catégorie à part, sans égard à l'évolution démographique de ces territoires. À noter que les treize cégeps ayant accepté de nous faire part des coupes réalisées dans leurs services se répartissent comme suit dans cette typologie : quatre se retrouvent dans le premier groupe, un dans le second, cinq dans le troisième et trois dans le quatrième.

Comme cela avait été montré précédemment, les cégeps des régions qui ont connu une moins grande vitalité démographique sont aussi ceux dont le nombre d'étudiants a le moins augmenté. Ce sont aussi des cégeps qui, en moyenne, accueillent moins d'étudiants. L'effectif étudiant des cégeps des deux groupes suivants évolue aussi de manière concomitante avec les tendances démographiques de régions administratives qui en sont le foyer.

31. Se référer au code entre parenthèses pour identifier les régions. Le tableau A-2 en annexe présente la répartition des cégeps dans les différentes régions administratives du Québec.

TABLEAU 4.6

Effectif des étudiants des cégeps selon l'évolution de la population (2006-2014) de la région administrative dans laquelle ils se situent, Québec, 2006-2014

Rég. admin. selon crois. demo	Nb d'étudiants		Évo 2006-2014	
	2006	2014	N	%
2006-2014 en pourcentage (code)				
- que 2,5 % (1, 2, 4, 8, 9 et 11)				
Moyenne (N=14)	1 909	1 957	48	2,5
Entre 5 % et 7 % (5, 12 et 17)				
Moyenne (N=7)	2 333	2 667	334	14,3
+ que 9 % (7, 10, 13, 14, 15 et 16)				
Moyenne (N=12)	3 264	4 251	987	30,2
Capitale-Nationale, Laval, Montréal (3, 6 et 13)				
Moyenne (N=17)	5 248	6 098	851	16,2
Moyenne	3 429	4 015	586	17,1

Source : Direction de la planification et des politiques. Ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Données inédites. Calculs de l'auteur.

TABLEAU 4.7

Données financières des cégeps selon l'évolution (en %) de la population (2006-2014) de la région administrative dans laquelle ils se situent, Québec, 2014¹

Rég. admin. selon crois. demo	Bilan annuel		Surplus/déficit		Solde	
	(revenus)	Par étudiant	\$	% du budget	\$	% du budget
2006-2014 en pourcentage (code)²						
- que 2,5 % (1, 2, 4, 8, 9 et 11)						
Moyenne (N=14) ³	30 037 843	15 352	-12 831	-0,04	800 691	2,67
Entre 5 % et 7 % (5, 12 et 17)						
Moyenne (N=7) ³	30 526 404	11 445	454 344	1,5	974 975	3,19
+ que 9 % (7, 10, 13, 14, 15 et 16)						
Moyenne (N=12) ³	39 939 684	9 396	460 660	1,15	1 686 665	4,22
Capitale-Nationale, Laval, Montréal (3, 6 et 13)						
Moyenne (N=17) ³	55 130 699	9 041	489 753	0,89	1 884 918	3,42
Moyenne³	41 036 184	10 221	334 568	0,82	1 401 460	3,42

1. Données des rapports annuels 2013-2014

2. Le Cégep Champlain comprend trois campus situés dans différentes régions. En raison de ce fait, nous avons subdivisé les données financières de ce cégep en les pondérant avec l'effectif étudiant de chacun des campus.

3. Les moyennes du surplus/déficit et du solde de fonds sont calculées à partir des totaux, et ce, en fonction du nombre disponible de données. C'est aussi la raison pour laquelle la moyenne totale de ce tableau diffère avec celle des autres tableaux.

Sources : Rapports annuels des cégeps. Compilations et calculs de l'auteur.

Le tableau 4.7 compare la situation financière des cégeps selon la tendance démographique de la région administrative dans laquelle chacun se retrouve. Le constat laisse peu d'équivoque. Les régions administratives en déclin démographique (où celles dont la croissance est la moindre) sont le lit de cégeps qui, en moyenne, présentent les états financiers les moins reluisants. En fait, c'est à l'encre rouge que s'écrivait leur bilan annuel en moyenne pour l'année 2013-2014. Dans un même ordre d'idées, leur solde de fonds, qui témoigne de la capacité d'un cégep à épouser pour une année un déficit, était aussi moindre en moyenne (en proportion des revenus totaux de ces cégeps pour l'année 2013-2014) que celui des cégeps des autres groupes. Ainsi les cégeps des régions dont la croissance démographique fut d'au moins 9 % depuis 2006 avaient, toute proportion gardée, un solde de fonds supérieur en moyenne de 58 % à celui des cégeps des régions du premier groupe (donnée non présentée calculée à partir du tableau 4.7).

Des décisions administratives ont pu générer des situations d'incertitude financière dans certains cégeps. À la lumière de ce qui précède, il appert cependant que le contexte démographique et institutionnel dans lequel s'inscrivent les cégeps et sur lequel les administrations n'ont que peu d'emprise les prédispose fort possiblement à connaître des difficultés financières. Ces difficultés peuvent présager l'adoption de plan de redressement ou de diminution des services aux étudiants pour éviter que des cégeps soient contraints de déployer les mesures d'un tel plan.

Fait important à noter : les cégeps du premier groupe, soit ceux se situant dans des régions administratives dont la population a le moins augmenté, et même diminué dans quelques cas, ont en moyenne des revenus par étudiant supérieurs à ceux de tous les autres groupes. C'est que des mesures financières existent déjà dans le régime FABES que nous présenterons plus en profondeur dans le chapitre suivant et en annexe afin :

1) d'atténuer le déclin de l'effectif étudiant dans certains cégeps et 2) de pallier à l'éloignement des grands centres.

À ces deux montants supplémentaires, les revenus supérieurs par étudiants de ces cégeps peuvent aussi s'expliquer en partie par le fait que les programmes dans lesquels sont inscrits leurs étudiants sont en général plus coûteux, une réalité compensée par des modalités de financement du régime FABES. À noter que le financement supplémentaire généré par l'ajout d'un seul autre étudiant au sein de chacun des cégeps du premier groupe au cours de l'année 2013-2014 aurait résorbé le déficit moyen, considérant que les coûts de fonctionnement totaux seraient demeurés les mêmes³². Cela tend à illustrer le poids des tendances contextuelles sur les contraintes budgétaires que vivent les cégeps.

32. Ce qui n'est évidemment pas le cas, mais qui est toutefois plausible pour de nombreux postes de dépenses.

CHAPITRE 5

Les contraintes budgétaires : le cadre décisionnel

Il a été question au chapitre quatre de l'état de santé financière des cégeps et des facteurs susceptibles de les précariser. Devant les difficultés avec lesquelles doit composer un budget dont les revenus n'atteignent pas ou difficilement les dépenses, les cégeps n'adopteront pas tous les mêmes mesures de redressement financier. Ils bénéficient d'une marge de manœuvre financière qui détermine leur espace de gestion. Si la diminution des revenus réduit inévitablement cette marge de manœuvre, la portée de celle-ci est aussi restreinte par toute une série de paramètres réglementaires qui balisent les décisions des administrations. Ce cadre réglementaire oriente la répartition des ressources au sein des cégeps, délimite en quelque sorte l'espace des possibles de leur gestion. Il importe de l'examiner afin de mieux saisir les raisons menant les administrations à effectuer des compressions dans certains postes de dépense plutôt que dans d'autres.

Ne pouvant bénéficier de la souplesse et de l'apport d'un régime de taxation foncière comme le peut le réseau des commissions scolaires, le financement des cégeps est pour l'essentiel tributaire des budgets du Québec qui constituent d'année en année leur principale source de revenus soit autour de 83 % pour les cégeps pour lesquels de telles données sont disponibles. Bien que les revenus des cégeps soient composés d'autres sources de financement public, la part la plus importante de celui-ci provient du ministère de l'Éducation.

Il relève de ce ministère d'établir les modalités de financement des cégeps. Ce sont les normes édictées par ce dernier qui délimitent l'espace des choix de gestion possibles. Ces modalités peuvent avoir une portée générale, s'appliquer à chacun des établissements d'enseignement ou encore servir de balises à un financement circonscrit à un seul collège d'enseignement. Des acteurs du réseau des collèges publics sont consultés dans le processus de fixation des règles de financement. La somme totale de l'enveloppe budgétaire dont pourra se prévaloir l'ensemble des établissements d'enseignement collégiaux est quant à elle fixée par le Conseil du trésor. Les compressions dans le réseau sont ainsi imputables, non au ministre de l'Éducation, mais au président du Conseil du trésor. C'est ce dernier qui, pour citer l'article 25 de la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel, doit «déterminer le montant des dépenses de fonctionnement, d'investissement et de service de la dette qui est admissible aux subventions.» Les modalités de l'allocation sont néanmoins fixées par le ministère de l'Éducation ; le cadre qui en découle oriente les décisions des administrations dans la répartition des ressources au sein des cégeps. Pour reprendre l'expression utilisée par Ève Lavoie (anciennement, cadre au cégep de Sainte-Foy) dans un chapitre de l'ouvrage collectif *Les cégeps : une grande aventure collective québécoise*³³, les cégeps, en matière de décisions financières, jouissent d'une autonomie, mais d'une «autonomie guidée». À noter que les grandes lignes du mode d'allocation FABES sont décrites en annexe.

33. Chapitre qui fut une riche source d'information pour le présent chapitre.

5.1 «L'autonomie guidée» de FABES

Le régime FABES sert à calculer l'allocation des sommes destinées au financement des opérations des cégeps. Lorsque le temps vient de répartir les ressources financières pour ses priorités et besoins, l'administration jouit au final d'une certaine autonomie, mais d'une «autonomie guidée». De façon générale, l'usage des enveloppes est encadré par une réglementation détaillée et parfois stricte sous peine de pénalité financière pour les cégeps ne la respectant pas liant les mains des administrateurs. Les cégeps ont néanmoins une certaine marge de manœuvre dans la répartition des sommes reçues de ces allocations. Pour les allocations «FAB», cette marge de manœuvre constitue d'ailleurs la règle³⁴. Elle tient à la notion de transférabilité ou non de certaines enveloppes spécifiées dans la procédure 001 du Régime. C'est ainsi qu'une proportion variable des différentes allocations peut être utilisée pour financer diverses activités qui n'étaient pourtant pas à la base du calcul de l'allocation.

Au caractère transférable de certaines enveloppes s'oppose, pour d'autres enveloppes, aussi spécifiées à la procédure 001, la notion de non-transférabilité. Les ressources financières dédiées à la masse salariale des professeurs ne peuvent, par exemple, être réduites pour financer l'entretien de la pelouse, du moins en principe. Aussi en est-il ainsi du financement des ateliers d'aide en français, du financement des mesures de soutien à la réussite, de celui relatif aux «clientèles particulières», des bourses aux étudiants pour des séjours à l'étranger, des dépenses se retrouvant dans l'allocation «S» du régime FABES.

À noter que pèse sur l'usage de la majeure partie des sommes de l'allocation «E» (voir P-001 du régime budgétaire) une batterie d'obligations reliées à l'enseignement. Le financement de ces activités évolue de manière concomitante à la charge de ces obligations qui varie notamment selon le nombre d'étudiants et les ratios maîtres/élèves que doivent respecter les cégeps. Cela dit, une fois ces obligations remplies (obligations portant sur le nombre d'enseignants, les salaires et les avantages sociaux), les sommes de cette enveloppe peuvent faire l'objet d'un transfert à d'autres activités : «Les allocations consenties à partir de l'enveloppe ouverte peuvent être utilisées par le cégep pour financer des activités autres que celles qui ont fait l'objet de l'allocation, sous réserve du respect des directives du Ministère» lit-on dans le texte du Régime. C'est donc dire que les sommes restantes de l'allocation «E» peuvent être allouées à d'autres fins.

Après avoir mis en lumière le caractère non transférable de certaines enveloppes, d'aucuns pourraient être amenés à conclure que les services couverts par celles-ci ne seraient donc pas réduits si tant est que les sommes qui y sont affectées demeurent les mêmes, voire augmentent. Deux éléments réduisent toutefois la portée d'une telle hypothèse. Premièrement, les allocations transférables peuvent parfois servir à financer soit les activités des enveloppes «non transférables», soit encore à financer des opérations les entourant. Une réduction du budget global peut donc en fin de compte affecter plusieurs postes de dépenses dont ceux pour lesquels l'enveloppe budgétaire n'a pourtant pas été réduite par le ministère de l'Éducation.

Deuxièmement, même lorsqu'une enveloppe est non transférable, cela n'implique pas automatiquement que le montant est dépensé. Un cégep pourrait décider, pour diverses raisons, de reporter la dépense, ce qui peut se traduire par une réduction directe du service. Le report d'une ou de plusieurs dépenses peut notamment permettre à un cégep d'éviter d'avoir un solde de fonds

34. «Sauf exception (voir la procédure 001), les allocations au cégep pour les volets "FAB" du mode FABES peuvent être affectées librement par ce dernier à ses activités» (Régime budgétaire, 2015 : 9).

négatif³⁵. Dans un registre similaire, il importe de noter que la cloison qui sépare le budget de fonctionnement des revenus et des dépenses en immobilisation (le compte « investissement ») n'est pas si étanche qu'elle y paraît au premier abord : un cégep peut utiliser ses surplus du fonds de fonctionnement pour financer d'éventuels investissements. Pour le dire à l'aide d'une formule imagée, les sommes prévues pour la mission éducative peuvent finalement être fixées à du béton³⁶.

Une autre batterie de règlements pèse aussi sur les finances des cégeps en leur imposant de rédiger une kyrielle de documents administratifs relatifs à la reddition de compte. Ces règlements placent bon nombre des établissements devant un dilemme qui a mené la Fédération des cégeps à remettre en question la pertinence de ces obligations³⁷. C'est du moins ce qu'elle soutenait dans un communiqué de presse, diffusé le 11 mai 2015, intitulé « Les cégeps n'ont plus les ressources pour donner suite à la bureaucratie imposée par le gouvernement ». Bernard Tremblay, président de la Fédération des cégeps, expliquait la chose ainsi :

« Au fil des ans, le ministère dont relèvent les cégeps, mais également le Secrétariat du Conseil du trésor, d'autres ministères et d'autres organismes ont augmenté la bureaucratie dans les cégeps, les forçant à affecter des ressources de plus en plus importantes à la production de rapports divers. Avec les récentes compressions budgétaires, les cégeps n'ont tout simplement plus le choix que de réduire leurs activités à leur plus simple expression, qui est de donner aux étudiants les services de qualité auxquels ils ont droit. Et, pour que ces services ne soient pas affectés davantage qu'ils le sont déjà en raison de la récente compression, couper dans la bureaucratie que le gouvernement impose aux cégeps est maintenant la seule avenue possible ».

Notons que cette reddition de compte découle notamment de la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel. Il appert donc que les cégeps en sont réduits à devoir composer avec des obligations en matière de reddition de comptes qui leur imposent une charge telle qu'elle nuit à leur capacité à accomplir leur mission première.

35. Un solde de fonds négatif implique pour un cégep d'avoir à restructurer ses activités, telles que le prévoit l'article 26.2 de la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel.

36. Lisons à nouveau le régime budgétaire : « Le surplus accumulé (solde de fonds) du fonctionnement peut être utilisé pour résorber des résultats d'opérations déficitaires et pour des projets particuliers d'investissement. Les projets particuliers relatifs à des dépenses d'investissement doivent, dans certains cas, être préalablement autorisés par décret du gouvernement. Les annexes du « Régime budgétaire et financier des cégeps » précisent le cadre législatif et réglementaire auquel est assujetti le cégep en matière de transaction immobilière. »

37. Le directeur du Cégep de Trois-Rivières affirmait dans *Le Nouvelliste* du 21 mai 2015 que la reddition de compte pesait lourd sur la bureaucratie dans son cégep : « Nous sommes surchargés de redditions de comptes à tel point que plusieurs membres du personnel ne font presque que ça ».

Reddition de comptes

Un autre rapport aurait été nécessaire afin de présenter les tenants et les aboutissants de toutes ces procédures de reddition de compte qui impliquent la participation à des audits et la rédaction de différents documents institutionnels par les cégeps. Dressons une courte liste de cette documentation et des audits exigés :

- **Plan stratégique.** Ce plan est prévu à l'article 16.1 de la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel et doit être remis au ministère et à la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial.
- **Évaluation du plan stratégique.** Le plan stratégique doit être évalué par le cégep qui le rédige.
- **Plan de réussite.** Ce plan est aussi une obligation de Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel.
- **Audits d'assurance qualité.** Ces audits font suite à de nouvelles orientations de la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial qui cherche à faire l'Évaluation de l'efficacité des systèmes d'assurance qualité des collèges québécois. Des postes de direction à l'assurance qualité ont été ouverts et pourvus dans plusieurs cégeps au cours de la dernière année.
- **Rapports annuels.** Faisant état des activités ayant eu cours durant l'année. La plupart des cégeps y inscrivent leurs informations financières.

Il n'est pas de notre ressort, dans le cadre du présent rapport, de tenter d'évaluer l'efficacité et la pertinence de ces exigences de reddition de compte. Chose certaine, des ressources financières et humaines y sont mobilisées et la hauteur de ces dernières est estimée par la Fédération des cégeps comme un écueil se dressant devant l'accomplissement de la mission de base des établissements.

Conclusion

À la lumière des informations et des données contenues dans le présent rapport, si on ne peut offrir de portrait exhaustif de l'étendue des problématiques budgétaires auxquelles font face actuellement les cégeps, quelques constats s'imposent néanmoins avec force en ce qui concerne notamment 1) leur financement, 2) l'état actuel de la capacité des cégeps à remplir leur mission d'enseignement et à offrir les services qui l'accompagnent et 3) les facteurs à même de précariser les finances de certains cégeps plus que d'autres.

D'abord, les cégeps ont vu leur financement public décroître à la hauteur de 19,2 millions en dollars constants pour l'exercice en cours (2015-2016). Cette diminution suivait plusieurs années de compressions budgétaires imposées au réseau au nom de l'objectif de l'atteinte du déficit zéro, faisant en sorte que l'augmentation des revenus des établissements s'est située, depuis l'année 2011-2012, à 66 millions de dollars sous la barre de l'augmentation des coûts de fonctionnement. Qui plus est, depuis 2009, l'évolution du financement des cégeps n'a pas suivi le rythme de l'augmentation de richesse générée par l'activité économique au Québec. Si tel avait été le cas, c'est la valeur du financement d'un cégep de grande taille qui aurait été ajouté au réseau pour l'année 2014-2015.

Dans tous les établissements pour lesquels l'information nous a été rendue disponible, les compressions se sont traduites par la réduction de divers services, dont l'objectif est non seulement d'enrichir la vie collégiale, mais aussi d'offrir un enseignement de qualité. À la grandeur du réseau, des services de soutien psychosocial, ceux de conseils en orientation et d'autres d'aides pédagogiques individualisées ne sont plus aussi accessibles qu'auparavant. Le spectre des services offerts en matière d'activités sportives et culturelles s'est aussi considérablement réduit. Si, dans bien des cas, ces services sont complémentaires à l'accomplissement de la mission première des cégeps, ce qui s'avère en être le cœur n'échappe pas aux actuelles compressions. Le cumul des coupes financières a acculé à l'impasse des administrations amenées à amputer le budget d'activités servant à la mise en œuvre d'une formule pédagogique ou d'une autre. Ce sont les méthodes d'enseignement servant à la formation des étudiants de certains programmes de formation collégiale qui ont dû être revues, contraintes à devoir s'adapter à la nouvelle donne budgétaire des établissements. Il s'agit là de l'un des principaux diagnostics que pose le présent rapport.

C'est toutefois de manière contrastée que les compressions actuelles affectent les cégeps. Des facteurs prédisposent certains établissements, plus que d'autres, aux difficultés financières que vivent certains d'entre eux. Soit, une mauvaise répartition des ressources financières a pu, ici où là, précariser les opérations d'un cégep ou d'un autre. Toutefois, le cumul des compressions budgétaires a considérablement réduit, de manière générale, la marge de manœuvre des administrations. Des problématiques de nature démographique s'ajoutent à cela en nuisant à la capacité de certains établissements à faire face aux récentes vagues de compressions. Suivant l'examen des finances de pratiquement tous les cégeps, il appert en effet que les cégeps dont l'effectif étudiant a connu une tendance baissière au cours des dernières années sont ceux dont les finances se sont avérées les plus précaires.

Or, ces cégeps se retrouvent plus souvent dans des régions administratives en décroissance démographique ou dont la croissance est anémique. Les cégeps des régions ayant connu une croissance démographique inférieure à 2,5 % depuis 2006 avaient présenté un exercice financier

déficitaire en moyenne pour l'année 2013-2014, ce qui n'était pas le cas (toujours en se rapportant aux moyennes) pour les cégeps de l'ensemble des autres régions. Ainsi, par-delà les décisions particulières des administrations, des facteurs qui sont en définitive hors de leur ressort semblent donc jouer pour beaucoup dans le fait que des établissements se ressentent plus que d'autres des effets des compressions budgétaires. Ces facteurs tendent en outre à dessiner un réseau à deux vitesses dans lequel les cégeps des régions administratives en déclin démographique sont les plus vulnérables. L'emprise que les administrations locales de ces cégeps peuvent avoir sur leur réalité propre, afin de contrer les effets néfastes des compressions, apparaît dès lors limitée.

Si tous les cégeps se ressentent des compressions, leur situation budgétaire risque d'autant plus de se traduire par la réduction de certains services qu'une autre batterie de contraintes, de nature normative, restreint l'éventail de choix qui se présente à chacun d'eux. Ainsi, dans le contexte des compressions qui plombent le développement actuel et futur de l'enseignement collégial au Québec, il importe de soulever la question de l'à-propos de la multiplication des opérations de reddition de compte auxquelles sont soumis les cégeps. Est-ce que les étudiants ne seraient pas mieux servis si les importantes ressources, à la fois humaines et financières, qui sont actuellement mobiliées au sein des établissements pour la réalisation de ces activités l'étaient plutôt pour des activités d'enseignement ou d'autres activités bonifiant directement la vie collégiale? De nombreuses voix se sont d'ailleurs récemment fait entendre à ce sujet qui met en lumière la lourdeur de la charge imposée par l'accumulation des opérations bureaucratiques³⁸. Eu égard à ce phénomène, tout au plus, le présent rapport souhaite avancer que cette reddition pourrait, en dernière analyse, s'avérer contreproductive. Il s'agit d'une problématique à laquelle il importera de répondre sérieusement.

38. Outre la Fédération des cégeps et le directeur du cégep de Trois-Rivières, auxquels il a été fait référence au chapitre cinq, mentionnons ce document de la Fédération nationale des enseignantes et enseignants du Québec (FNEEQ) *Assurance qualité. La CEEC se lance dans la métévaluation*, 2013, 13 p.

Bibliographie

- CÉGEP ANDRÉ-LAURENDEAU. *Rapport annuel, 2013-2014*.
- CÉGEP BEAUCE-APPALACHES. *Rapport annuel, 2013-2014*.
- CÉGEP DE BAIE-COMEAU. *Rapport annuel, 2013-2014*.
- CÉGEP DE CHICOUTIMI. *Rapport annuel, 2013-2014*.
- CÉGEP DE DRUMMONDVILLE. *Rapport annuel, 2013-2014*.
- CÉGEP DE GRANBY HAUTE-YAMASKA. *Rapport annuel, 2013-2014*.
- CÉGEP DE JONQUIÈRE. *Rapport annuel, 2013-2014*.
- CÉGEP DE LA GASPÉSIE ET DES ÎLES. *Rapport annuel, 2012-2013*.
- CÉGEP DE LA POCATIÈRE. *Rapport annuel, 2013-2014*.
- CÉGEP DE L'ABITIBI-TÉMISCAMINGUE. *Rapport annuel, 2013-2014*.
- CÉGEP DE LÉVIS-LAUZON. *Rapport annuel, 2013-2014*.
- CÉGEP DE L'OUTAOUAIS. *Rapport annuel, 2013-2014*.
- CÉGEP DE MATANE. *Rapport annuel, 2013-2014*.
- CÉGEP DE RIMOUSKI. *Rapport annuel, 2013-2014*.
- CÉGEP DE RIVIÈRE-DU-LOUP. *Rapport annuel, 2013-2014*.
- CÉGEP DE SAINTE-FOY. *Rapport annuel, 2013-2014*.
- CÉGEP DE SAINT-FÉLICIEN. *Rapport annuel, 2013-2014*.
- CÉGEP DE SAINT-HYACINTHE. *Rapport annuel, 2013-2014*.
- CÉGEP DE SAINT-JÉRÔME. *Rapport annuel, 2013-2014*.
- CÉGEP DE SAINT-LAURENT. *Rapport annuel, 2013-2014*.
- CÉGEP DE SEPT-ÎLES. *Rapport annuel, 2013-2014*.
- CÉGEP DE SHERBROOKE. *Rapport annuel, 2013-2014*.
- CÉGEP DE SOREL-TRACY. *Rapport annuel, 2013-2014*.
- CÉGEP DE THETFORD. *Rapport annuel, 2013-2014*.

CÉGEP DE TROIS-RIVIÈRES. *Rapport annuel, 2013-2014.*

CÉGEP DE VICTORIAVILLE. *Rapport annuel, 2013-2014.*

CÉGEP DU VIEUX MONTRÉAL. *Rapport annuel, 2013-2014.*

CÉGEP ÉDOUARD-MONTPETIT. *Rapport annuel, 2013-2014.*

CÉGEP GARNEAU. *Rapport annuel, 2013-2014.*

CÉGEP GÉRALD-GODIN. *Rapport annuel, 2013-2014.*

CÉGEP LIMOILOU. *Rapport annuel, 2013-2014.*

CÉGEP MARIE-VICTORIN. *Rapport annuel, 2013-2014.*

CÉGEP RÉGIONAL DE LANAUDIÈRE. *Rapport annuel, 2013-2014.*

CÉGEP SAINT-JEAN-SUR-RICHELIEU. *Rapport annuel, 2013-2014.*

COLLÈGE AHUNTSIC. *Rapport annuel, 2013-2014.*

COLLÈGE CHAMPLAIN. *Rapport annuel, 2013-2014.*

COLLÈGE D'ALMA. *Rapport annuel, 2013-2014.*

COLLÈGE DE BOIS-DE-BOULOGNE. *Rapport annuel, 2013-2014.*

COLLÈGE DE MAISONNEUVE. *Rapport annuel, 2013-2014.*

COLLÈGE DE ROSEMONT. *Rapport annuel, 2013-2014.*

COLLÈGE DE VALLEYFIELD. *Rapport annuel, 2013-2014.*

COLLÈGE LIONEL-GROULX. *Rapport annuel, 2013-2014.*

COLLÈGE MONTMORENCY. *Rapport annuel, 2013-2014.*

COLLÈGE SHAWINIGAN. *Rapport annuel, 2013-2014.*

DAWSON COLLEGE. *Rapport annuel, 2013-2014.*

HERITAGE COLLEGE. *Rapport annuel, 2013-2014.*

JOHN ABBOTT COLLEGE. *Rapport annuel, 2013-2014.*

VANIER COLLEGE. *Rapport annuel, 2013-2014.*

L'ITALIEN, François et Jean-François SPAIN (2015). *Le Cégep de la Gaspésie-et-des Îles-de-la-Madeleine : un actif de premier plan pour l'économie et le développement régional*, rapport de recherche de l'IRÉC, avril 2015, 43 p.

LAVOIE, Ève (2008). « La gestion financière des cégeps, une autonomie guidée » dans HÉON, Lucie et coll. (dir.), *Les cégeps : une grande aventure collective québécoise*, p. 145-151.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE. *Régime budgétaire et financier des cégeps*, Direction de la programmation budgétaire et du financement, version 20 (mars 2015) et versions antérieures.

PIKETTY, Thomas et Mathieu VALDENAIRE (2006). *L'impact de la taille des classes sur la réussite scolaire dans les écoles, collèges et lycées français*, Les dossiers du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, Direction de l'évaluation et de la prospective.

ROCHER, Guy (2008). « L'engendrement du cégep par la commission Parent » dans HÉON, LUCIE et coll. (dir.), *Les cégeps : une grande aventure collective québécoise*, p. 9-18.

Annexe A

TABLEAU A1

Liste des services offerts dans les cégeps en tant qu'ils ont été maintenus, réduits ou abolis au cours de l'année 2015-2016

Services de centre d'aide (français, anglais, mathématique, etc.)				
Services	Maintenus	Réduits	Abolis	Total
N	8	5	0	13
%	61,5	38,5	0,0	100,0
Assistance d'un technicien pendant les travaux pratiques				
Services	Maintenus	Réduits	Abolis	Total
N	6	7	0	13
%	46,2	53,8	0,0	100,0
Possibilité de reprises des travaux pratiques				
Services	Maintenus	Réduits	Abolis	Total
N	7	6	0	13
%	53,8	46,2	0,0	100,0
Support technique en informatique (cours et les travaux pratiques)				
Services	Maintenus	Réduits	Abolis	Total
N	6	7	0	13
%	46,2	53,8	0,0	100,0
Diversité des travaux pratiques				
Services	Maintenus	Réduits	Total	
N	5	8	13	
%	38,5	61,5	100,0	
Nb de séances de travaux pratiques dans les cours				
Services	Maintenus	Réduits	Total	
N	9	4	13	
%	69,2	30,8	100,0	
Nb de patient ou client par élève (ex: cliniques-écoles)				
Services	Maintenus	Réduits	Total	
N	8	1	9	
%	88,9	11,1	100,0	
Nb de licenses informatiques disponibles				
Services	Maintenus	Réduits	Total	
N	10	3	13	
%	76,9	23,1	100,0	

Recours aux conférenciers, commédien ou autres stratégies pédagogiques

Services	Maintenus	Réduits	Abolis	Total
N	1	10	2	13
%	7,7	76,9	15,4	100,0

Diversité des plateformes informatiques

Services	Maintenus	Réduits	Total
N	11	2	13
%	84,6	15,4	100,0

Déplacement pour activités pédagogiques obligatoires

Services	Maintenus	Réduits	Abolis	Total
N	3	10	0	13
%	23,1	76,9	0,0	100,0

Intégration d'étudiants à des équipes de recherche

Services	Maintenus	Réduits	Abolis	Total
N	8	3	0	11
%	72,7	27,3	0,0	100,0

Projets liés à la mobilité internationale dans le cadre de cours

Services	Maintenus	Réduits	Abolis	Total
N	7	6	0	13
%	53,8	46,2	0,0	100,0

Services d'aide pédagogique individuelle

Services	Maintenus	Réduits	Abolis	Total
N	9	4	0	13
%	69,2	30,8	0,0	100,0

Services d'information scolaire et professionnelle (CISEP)

Services	Maintenus	Réduits	Abolis	Total
N	6	7	0	13
%	46,2	53,8	0,0	100,0

Services d'orientation

Services	Maintenus	Réduits	Abolis	Total
N	7	6	0	13
%	53,8	46,2	0,0	100,0

Services d'aide financière aux études

Services	Maintenus	Réduits	Abolis	Total
N	11	2	0	13
%	84,6	15,4	0,0	100,0

Service de stages et de placement étudiant				
Services	Maintenus	Réduits	Abolis	Total
N	7	4	1	12
%	58,3	33,3	8,3	100,0
Activités sportives intramuros				
Services	Maintenus	Réduits	Abolis	Total
N	9	3	0	12
%	75,0	25,0	0,0	100,0
Activités sportives RSEQ				
Services	Maintenus	Réduits	Abolis	Total
N	7	6	0	13
%	53,8	46,2	0,0	100,0
Heures d'ouvertures des bibliothèques				
Services	Maintenus	Réduits	Abolis	Total
N	9	4	0	13
%	69,2	30,8	0,0	100,0
Nb d'employés des bibliothèques				
Services	Maintenus	Réduits	Abolis	Total
N	4	9	0	13
%	30,8	69,2	0,0	100,0
Encadrement des programmes sport-études				
Services	Maintenus	Réduits	Abolis	Total
N	12	1	0	13
%	92,3	7,7	0,0	100,0
Services liés à l'alternance travail-étude				
Services	Maintenus	Réduits	Abolis	Total
N	9	3	0	12
%	75,0	25,0	0,0	100,0
Activités d'animation socioculturelle intercollégiale				
Services	Maintenus	Réduits	Abolis	Total
N	5	7	0	12
%	41,7	58,3	0,0	100,0
Activités d'animation socioculturelle intramuros				
Services	Maintenus	Réduits	Abolis	Total
N	3	10	0	13
%	23,1	76,9	0,0	100,0

Le soutien à l'entreprenariat				
Services	Maintenus	Réduits	Abolis	Total
N	5	4	2	11
%	45,5	36,4	18,2	100,0

Activités de reconnaissance de l'engagement étudiant				
Services	Maintenus	Réduits	Abolis	Total
N	6	7	0	13
%	46,2	53,8	0,0	100,0

Services d'intégration (étudiants internationaux et issus de l'immigration)				
Services	Maintenus	Réduits	Abolis	Total
N	6	5	0	11
%	54,5	45,5	0,0	100,0

Services de soutien psychosocial				
Services	Maintenus	Réduits	Abolis	Total
N	4	9		13
%	30,8	69,2	0,0	100,0

Services adaptés aux étudiants en situation de handicap (SAIDE)				
Services	Maintenus	Réduits	Abolis	Total
N	12	1	0	13
%	92,3	7,7	0,0	100,0

Services de santé physique (ex: cliniques jeunesse)				
Services	Maintenus	Réduits	Abolis	Total
N	12	0	0	12
%	100,0	0,0	0,0	100,0

Augmentation des frais afférents à la session d'automne				
Services	Oui	Non	Montant	Total
N	10	3	20,25	13
%	76,9	23,1	NSP	100,0

TABLEAU A2
Répartition des cégeps selon les régions administratives, Québec, 2015

Code	Régions administratives
1	Bas-Saint-Laurent
	Cégep de La Pocatière
	Cégep de Matane
	Cégep de Rimouski
	Cégep de Rivière-du-Loup
2	Saguenay-Lac-St-Jean
	Collège d'Alma
	Cégep de Chicoutimi
	Cégep de Jonquière
	Cégep de Saint-Félicien
3	Capitale-Nationale
	Champlain – St.Lawrence
	Cégep Garneau
	Cégep Limoilou
	Campus de Charlesbourg
	Cégep de Sainte-Foy
4	Mauricie
	Collège Shawinigan
	Cégep de Trois-Rivières
5	Estrie
	Champlain Regional College
	Champlain – Lennoxville
	Cégep de Sherbrooke
6	Montréal
	Cégep André-Laurendeau
	Collège Ahuntsic
	Collège de Bois-de-Boulogne
	Dawson College
	Cégep Gérald-Godin
	John Abbott College
	Collège de Maisonneuve
	Cégep Marie-Victorin
	Collège de Rosemont
	Cégep de Saint-Laurent
	Vanier College
	Cégep du Vieux Montréal

- 7 Outaouais**
Heritage College
Cégep de l'Outaouais
Campus Félix-Leclerc
Campus Louis-Reboul
- 8 Abitibi-Témiscamingue**
Cégep de l'Abitibi-Témiscamingue
- 9 Côte-Nord**
Cégep de Baie-Comeau
Cégep de Sept-Îles
- 10 Nord-du-Québec**
- 11 Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine**
Cégep de la Gaspésie et des Îles
- 12 Chaudière-Appalaches**
Cégep Beauce-Appalaches
Cégep de Lévis-Lauzon
Cégep de Thetford
- 13 Laval**
Collège Montmorency
- 14 Lanaudière**
Cégep régional de Lanaudière
Joliette
L'Assomption
Terrebonne
- 15 Laurentides**
Collège Lionel-Groulx
Cégep de Saint-Jérôme
- 16 Montérégie**
Champlain – St-Lambert
Cégep Édouard-Montpetit
Cégep de Granby Haute-Yamaska
Cégep de Saint-Hyacinthe
Cégep Saint-Jean-sur-Richelieu
Cégep de Sorel-Tracy
Campus de Varennes
Collège de Valleyfield

17 Centre-du-Québec
Cégep de Drummondville
Cégep de Victoriaville

TABLEAU A3
**Évolution de l'indice des prix à la consommation
(100 = 2014), Québec, 2003 à 2014**

	IPC (100 = 2014)
2003	83,1
2004	84,7
2005	86,6
2006	88,1
2007	89,5
2008	91,3
2009	91,9
2010	93,0
2011	95,9
2012	97,9
2013	98,6
2014	100,0

Source : Statistique Canada, Cansim 326-0020, calculs de l'auteur pour la conversion en base 100 en 2014.

Annexe B

Le grandes lignes du mode d’allocation FABES

Le mode d’allocation FABES

Le régime d’allocation des crédits que reçoivent les cégeps du ministère de l’Éducation se nomme FABES, un acronyme. Les paramètres du mode d’allocation FABES sont décrits chaque année dans le « Régime budgétaire et financier des cégeps du ministère de l’Éducation ». Mis en place en 1992, le modèle FABES sert à distinguer cinq volets d’allocation composant la subvention totale offerte par le ministère aux cégeps :

- Une allocation « F » fixe ;
- Une allocation « A » pour les activités pédagogiques dispensées ;
- Une allocation « B » pour l’entretien des bâtiments (le mobilier et l’immobilier) ;
- Une allocation « E » pour la rémunération du personnel enseignant ;
- Une allocation « S » pour des projets spécifiques.

Mode d'allocation du financement des cégeps : un aperçu historique

Au moment de la création du réseau des cégeps à la fin des années 1960, le financement de ces derniers se faisait sur la base du personnel. Les crédits étaient modulés selon l'organigramme de chaque établissement (qui devait par conséquent justifier auprès du Ministère la pertinence de chacun des postes).

Dans les années 1970, bien que l'esprit du mode de financement initial soit demeuré on distingua deux grandes enveloppes budgétaires servant à payer les postes. Au sein de chacune des deux enveloppes, les administrateurs locaux avaient le pouvoir de déplacer des sommes. Une frontière étanche séparait toutefois les enveloppes de sorte que les montants ne pouvaient être transférés de l'une à l'autre. La première enveloppe servait à payer le salaire des enseignants tandis que toutes les autres dépenses étaient regroupées dans la seconde.

Ce modèle basé sur la distinction d'enveloppes budgétaires évolua et se complexifia progressivement afin de mieux prendre en compte les effectifs étudiants, les dépenses relatives aux réfactions, agrandissements ou modernisation des équipements et la nature des programmes dispensés.

C'est au début des années 1990 que se dessina la formule actuelle de financement des cégeps. Les crédits dont peuvent se prévaloir les établissements se répartissent alors en cinq enveloppes que résume l'acronyme FABES, un régime d'allocation qui, s'il a depuis évolué, suit grossièrement toujours les mêmes lignes de répartition de financement.

Allocation «F» : fixes

La première allocation à laquelle a droit chaque établissement d'enseignement collégial est relativement uniforme pour l'ensemble du réseau. Il s'agit de l'allocation «F» de l'acronyme «FABES», signifiant «fixe». Pour l'année 2014-2015, chaque cégep recevait en vertu de ce volet un montant initial de 1,9 million \$ servant à financer l'une ou l'autre de ses activités. À ce financement de base, s'ajoutent d'autres sommes balisées par d'autres règles d'attributions. Parmi celles-ci, notons une prime à l'éloignement que reçoivent certains établissements.

Allocation «A» : activités pédagogiques

Les sommes attribuées aux cégeps par cette enveloppe sont calculées à partir de l'estimation des besoins de chacun d'eux, besoins ayant trait aux services entourant la prestation des enseignements, ce qui inclut le coût d'une pléthore d'activités pédagogiques duquel est toutefois exclu le salaire des professeurs. Cette allocation estime le coût d'une vaste gamme de dépenses qui vont des heures d'ouverture de la bibliothèque aux services des ressources humaines.

Le Régime budgétaire détaillé en dresse la liste dont nous reprenons ici certains éléments :

- les dépenses de l'enseignement excluant la masse salariale des enseignants;
- les services à l'enseignement;
- les services à l'étudiant;
- la gestion des activités d'enseignement;
- la gestion des ressources matérielles et l'impression.

Les critères utilisés pour le calcul de l'allocation «A» se basent essentiellement sur l'effectif étudiant. La hauteur du montant reçu par les établissements varie selon les périodes de fréquentation des étudiants et le type de formation qu'ils reçoivent (DEC général ou technique, AEC, etc.). L'allocation «A» est donc aussi pondérée selon une évaluation du coût de chacun des divers programmes de formation auxquels sont inscrits les étudiants. Certaines formations étant plus coûteuses que d'autres et nécessitant des installations ou des équipements spécifiques, elles requièrent en conséquence des ressources financières s'ajoutant à celles dévolues aux enseignements en classe. Ainsi, toutes choses étant égales par ailleurs, les cégeps reçoivent annuellement davantage de crédits du Ministère par élève pour une formation professionnelle en denturologie, par exemple, que pour une formation en sciences humaines.

Une somme supplémentaire est aussi allouée afin de refléter les impératifs financiers associés aux réalités institutionnelles particulières, comme les coûts reliés aux écoles de métiers d'art ou ceux relatifs au fonctionnement d'une clinique dentaire. Les écoles nationales que sont le Centre québécois de formation en aéronautique, l'École nationale d'aérotechnique, le Centre spécialisé des pêches, l'Institut maritime du Québec et l'École québécoise du meuble et du bois ouvré reçoivent aussi un financement différencié.

Depuis l'année 2000-2001, une formule de péréquation a été mise en place afin de réduire l'impact d'une diminution de l'effectif étudiant sur le financement des établissements. Certains collèges d'enseignement sont aux prises avec une chute de leur effectif et cette mesure sert à amortir la diminution concomitante de leur revenu.

Allocation «B» : bâtiments

L'allocation «B» sert à payer les frais se rattachant aux bâtiments. Les cégeps voient la majeure partie de leur dépense être consacrée aux salaires de ses employées, ce qui est caractéristique des établissements qui offrent un service et non des biens. Des installations sont néanmoins nécessaires à l'enseignement et l'allocation «B» sert à financer, non pas leur construction (qui n'entre pas dans le budget de fonctionnement, mais plutôt dans celui d'investissement), mais bien leur entretien annuel. Le montant total reçu prend en considération la superficie des immeubles, celle des surfaces gazonnées, le coût de l'entretien ménager, les coûts d'énergie et aussi ceux relatifs à la surveillance des lieux et aux assurances. Une allocation supplémentaire peut être ajoutée si l'accomplissement de la mission d'un cégep requiert qu'il loue des locaux. Chaque cégep reçoit ainsi un financement selon sa situation immobilière propre. Pour chaque exercice financier, le calcul des besoins des cégeps en la matière est multiplié par un facteur (un pourcentage), déterminé par le Ministère. Pour l'année 2014-2015, ce facteur, établi à 68 %, se situait en deçà de l'évaluation des coûts de l'entretien des bâtiments.

Allocation «E» : enseignement

Les cégeps étant un lieu d'enseignement, le financement des activités périphériques à l'acte d'enseigner se justifient en dernière instance selon la mission première d'un cégep qui est d'assurer l'acquisition de connaissances et de compétences par des élèves de niveau collégial. Si ces derniers sont les principaux artisans de cette acquisition, les professeurs collégiaux en sont les principaux contributeurs. La structure des dépenses des établissements le reflète : le salaire et les avantages sociaux des collèges d'enseignement constituent le principal poste budgétaire du réseau (la principale enveloppe).

C'est ce à quoi sert l'allocation «E». La hauteur du financement que reçoit un établissement est déterminée par l'évaluation des besoins directs d'enseignement et prend en considération l'effectif étudiant, les programmes dispensés, l'effectif du corps professoral au cours des années précédentes, le perfectionnement du personnel enseignant. Le calcul est complexe : au total, plus de 40 pages de documentation servent à préciser les modalités de cette allocation.

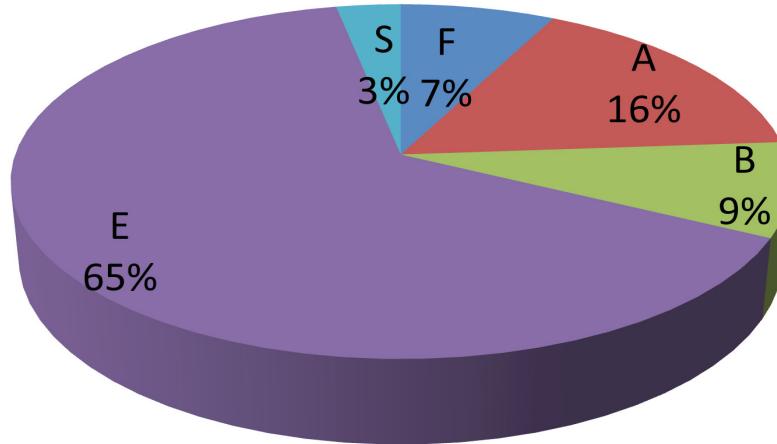
Allocation «S» : spécifique

La dernière allocation du modèle FABES, l'enveloppe «S», réfère au financement d'activités et de projets dits spécifiques. Il s'agit d'une enveloppe constituée d'un pot-pourri de mesures diverses visant, pour n'en nommer que quelques-unes, tantôt le financement de l'intégration d'applications offertes par les technologies de l'information et des communications dans l'enseignement, tantôt encore la facilitation de l'accès aux études de groupes d'étudiants ayant des besoins particuliers, tantôt enfin des réinvestissements non récurrents. À ces sommes pouvant financer annuellement tous les cégeps s'en ajoutent d'autres pour le financement de projets spéciaux, selon les demandes particulières d'un cégep ou un autre. Ces projets ne sont financés qu'après avoir été acceptés par le ministère de l'Éducation. De ces sommes sont toutefois soustraits depuis quelques années d'autres montants qualifiés «d'efforts institutionnels» et de «gains de productivité» auxquels nous avons fait référence plus haut.

Le graphique 5.1 présente la distribution des montants du mode d'allocation FABES. On y remarque que la principale enveloppe est celle de l'allocation «E», servant pour l'essentiel à payer le personnel enseignant.

GRAPHIQUE 5.1

Distribution en pourcentage du financement (FABES)¹ en provenance du ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, 2014-2015



1. Afin de refléter leur attribution réelle, les montants de certaines enveloppes de l'*Annexe de fonctionnement Programmation budgétaire détaillée* ont été redistribués ainsi : 60 % dans l'allocation «E», 20 % dans l'allocation «A» et 20 % dans l'allocation «B». Ces enveloppes sont les suivantes : enveloppes régionales de formation continue (AEC - MESRST); priorités ministérielles (AEC); formation convenue par les tables interordres d'enseignement; enveloppes régionales de formation continue (Emploi Québec) Source : Ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, *Régime budgétaire et financier des cégeps, Annexe de fonctionnement, Programmation budgétaire détaillée*, mise à jour numéro 20, mars 2015. Calculs de l'auteur.