

RAPPORT DE RECHERCHE DE L'IRÉC



Le financement du réseau collégial québécois : un bref état des lieux

Nicolas Déplanche

Jean-Philippe Chabot

Martin Maltais

SEPTEMBRE 2016

Notices biographiques

Nicolas Déplanche est chercheur principal pour le Comité sur le financement des universités de la FQPPU. Il est détenteur d'un doctorat en histoire et poursuit ses études en droit.

Jean-Philippe Chabot est enseignant en français au Cégep de Rimouski. Il est détenteur d'une maîtrise en études littéraires et a étudié en administration de l'éducation à l'UQAR.

Martin Maltais est professeur en financement et politiques d'éducation à l'Université du Québec à Rimouski (UQAR).

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

© Institut de recherche en économie contemporaine
978-2-923203-59-1

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

Résumé

Ce rapport vise à établir les paramètres essentiels du débat sur le mode de financement des cégeps. Dans un premier temps, le chapitre 1 brosse un portrait général du financement du réseau collégial. Celui-ci dépend presque entièrement des subventions du gouvernement du Québec, qui lui attribue des subsides via la formule FABES. Celle-ci correspond à l'addition de cinq catégories de subventions : les subventions fixes (F), les subventions d'activités pédagogiques (A), les subventions liées aux bâtiments (B), les subventions liées aux enseignants (E) et les subventions spéciales (S). Cette formule prévoit des enveloppes ouvertes et des enveloppes fermées. En tenant compte de l'inflation, on remarque que l'enveloppe totale pour l'enseignement supérieur est demeurée relativement stable de 2011-12 à 2015-16, alors que les effectifs étudiants sont en augmentation. Sans surprise ce sont les enveloppes fermées qui écopent. En dollars constants de 2015, les subventions fixes passent de 197 M\$ à 178 M\$ (-10,3 %), les subventions liées aux services aux étudiants passent de 284 M\$ à 245 M\$ (-13,8 %), et celles liées aux bâtiments passent de 135 M\$ à 128 M\$ (-5,8 %). En somme, l'effet des compressions sur l'allocation des ressources est le suivant : les établissements doivent consacrer une plus grande part de leurs budgets aux salaires des enseignants et aux coûts de conventions, tout en diminuant les parts allouées aux services aux étudiants et à l'entretien des bâtiments.

Le chapitre 2 identifie les principales prises de position des acteurs du réseau collégial à l'égard cette formule de financement. Sans aborder de front la question du mode de financement, les acteurs du réseau collégial font le constat que les paramètres de FABES ne permettent plus aux établissements collégiaux de s'adapter aux changements sociodémographiques que vit le Québec. La plupart d'entre eux souhaitent maintenir la qualité des services offerts aux étudiants et la complémentarité de l'offre de formation sans en compromettre l'accessibilité. Plusieurs conviennent qu'il importe d'adapter la formation continue à l'évolution des technologies et des besoins en main-d'œuvre. Il semble exister un consensus quant à la nécessité de revoir le mode d'allocation pour financer ce type de formation. Depuis 2000, différents acteurs soulignent aussi les insuffisances de la formule FABES quant au financement des cégeps établis dans des régions en contexte de déclin démographique. Jusqu'à maintenant, les solutions évoquées concernent entre autres les annexes A007 et S026 de FABES. En conclusion, nous proposons deux pistes de réflexion pour aborder ces problématiques : le financement des CCTT et le recrutement local.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1 — LE FINANCEMENT DU RÉSEAU COLLÉGIAL QUÉBÉCOIS	2
1.1 Vue d'ensemble	2
1.2 La formule de financement FABES	4
1.2.1 Les allocations fixes (F)	5
1.2.2 Les allocations liées aux activités pédagogiques (A)	6
1.2.3 Les allocations de fonctionnement liées aux bâtiments (B)	6
1.2.4 Les allocations liées aux enseignants (E)	7
1.3 Effet des récentes compressions budgétaires sur les allocations FABES	7
1.4 Conclusion	8
2 — LE POSITIONNEMENT DES ACTEURS	10
2.1 Positionnement de la FECQ	10
2.2 La formation continue	13
2.3 Le déclin démographique en régions	14
2.4 Constats et recommandations du rapport Demers	16
2.5 Positionnement de l'ACCQ à la suite du rapport Demers	18
CONCLUSION	20
MÉDIAGRAPHIE	22

Introduction

Le présent rapport cherche à établir les paramètres du débat à venir sur le financement du réseau collégial au Québec. Plus précisément, notre objectif est de déterminer quelles sont les caractéristiques du mode de financement actuel des cégeps et quelles ont été les principales prises de position à l'égard de ce mode de financement depuis les quinze dernières années. Le premier chapitre porte sur le mode de financement actuel du réseau collégial et plus particulièrement sur la formule de financement FABES. Le deuxième chapitre montre comment les acteurs du milieu se sont positionnés à l'égard de cette formule. Cette seconde étape met la table pour l'élaboration des paramètres alternatifs, qui feront l'objet de la phase 2 de ce mandat de recherche.

Le travail a été réalisé par de l'analyse documentaire : documents officiels issus des ministères concernés, rapports et mémoires de groupes ou d'individus, documentation interne et souvent confidentielle ou échanges et analyses personnelles issues d'individus (documentation « grise »). Nous avons aussi procédé à des entretiens avec des personnes issues du milieu, selon les entrées que nous avons, tant des cadres, que des personnels enseignants, des personnes hors cadres, issues du gouvernement, qui ont agi comme ressources externes dans le financement du collégial. Nous avons d'abord procédé à l'analyse des mémoires et avis déposés lors d'événements concernant le collégial, souvent sous la responsabilité du gouvernement du Québec, entre 2000 et 2015 et en privilégiant ceux qui traitent du financement des cégeps. Nous avons ensuite été en mesure de faire des recoupements entre les différentes positions, lesquelles nous ont permis de retenir deux thèmes spécifiques : la formation continue et la baisse de l'effectif étudiant dans les cégeps des régions. À la faveur de cette observation, nous avons complété notre corpus en approfondissant ces deux thèmes. Enfin, nous avons procédé à la synthèse des éléments importants relativement à ceux-ci.

Il est important de préciser que ce rapport ne traite pas en profondeur du sous-financement de l'éducation postsecondaire dans son ensemble, phénomène démontré par de nombreux acteurs du milieu et convenu par le premier ministre lui-même en ce qui concerne les universités¹. Bien que la question que nous abordons se situe dans le cadre plus général du financement du système d'éducation, nous nous concentrons davantage sur les effets — désirables et indésirables — du mode actuel d'allocation des ressources. Autrement dit, notre réflexion ne porte pas sur la nécessité mainte fois démontrée d'un réinvestissement dans le réseau collégial, mais sur les paramètres qui déterminent actuellement la répartition des enveloppes budgétaires entre les différents établissements et sur les inévitables iniquités de répartition qui en découlent.

1. Voir *La Presse*, le 25 mars 2014 : « M. Couillard dit reconnaître l'existence du sous-financement et la nécessité de trouver de nouvelles sources de financement ». Depuis, les compressions se sont accumulées.

1 — Le financement du réseau collégial québécois

Ce chapitre cherche à cerner les caractéristiques du mode de financement actuel des cégeps. Suite à notre analyse, nous faisons deux constats. D'abord, le financement du réseau collégial est dépendant de la subvention gouvernementale, laquelle peine à suivre l'évolution des effectifs et l'augmentation des coûts de fonctionnement depuis les cinq dernières années. Ensuite, les règles de financement relativement rigides qui encadrent cette subvention font en sorte que la part relative consacrée aux services aux étudiants et à l'entretien des bâtiments est en baisse par rapport aux ressources consacrées à la rémunération des enseignants.

1.1 Vue d'ensemble

Le financement du réseau collégial québécois est déterminé par deux paramètres incontournables. D'une part, il repose presque entièrement sur les subventions du gouvernement du Québec, puisque les cégeps ne disposent ni de pouvoirs de taxation ni de la capacité de déterminer les droits de scolarité de leurs étudiants. D'autre part, l'octroi et l'utilisation de ces subsides gouvernementaux sont régis par un cadre légal passablement rigide qui vient circonscrire l'autonomie des établissements. Par exemple, la loi C-29 contraint les administrations des cégeps à atteindre l'équilibre budgétaire à chaque exercice financier. À la lumière de ces deux paramètres, Lavoie (2008) conclut que le réseau collégial jouit d'une autonomie financière essentiellement « guidée ».

Les tableaux 1A et 1B illustrent les sommes allouées à l'enseignement supérieur par le ministère depuis les cinq dernières années, en chiffres absolus et selon les parts relatives. En 2015-16, sur un budget total de 5,3 milliards \$, 1,7 milliard \$ est attribué directement au réseau collégial (33 %) et 2,8 milliards \$ aux universités (53 %). Les parts relatives des enveloppes de l'enseignement supérieur sont quant à elles relativement stables de 2011-12 à 2015-16 (tableau 1B). Si nous tenons compte de l'inflation, nous remarquons que l'enveloppe totale pour l'enseignement supérieur est demeurée relativement stable de 2011-12 à 2015-16, alors que les effectifs étudiants sont en augmentation (tableau 2).

Tableau 1A — Crédits budgétaires « Enseignement supérieur » de 2011-12 à 2015-16 (K\$)

Programme : Enseignement supérieur	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
Cégeps	1 625 814	1 712 354	1 728 762	1 765 920	1 744 761
Universités	2 608 766	2 693 841	2 724 519	2 882 808	2 779 204
Enseignement privé au collégial	106 275	108 222	119 186	122 683	118 529
Service de la dette (Cégeps)	216 930	214 786	219 446	211 390	227 859
Service de la dette (Université)	348 129	343 056	350 170	357 160	369 475
Soutien à des partenaires en éducation	6 686	6 456	1 456	1 456	-
Provision pour l'HMC1	40 225	49 753	40 225	40 225	40 225
Enveloppe totale	4 952 824	5 128 467	5 183 764	5 381 642	5 280 053
Enveloppe totale en dollars constants (2015)	5 254 121	5 373 283	5 360 627	5 450 143	5 280 053

Tableau 1B — Part relative des crédits budgétaires « Enseignement supérieur » (%)

Programme : Enseignement supérieur	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
Cégeps	32,8 %	33,4 %	33,3 %	32,8 %	33,0 %
Universités	52,7 %	52,5 %	52,6 %	53,6 %	52,6 %
Enseignement privé au collégial	2,1 %	2,1 %	2,3 %	2,3 %	2,2 %
Service de la dette (Cégeps)	4,4 %	4,2 %	4,2 %	3,9 %	4,3 %
Service de la dette (Université)	7,0 %	6,7 %	6,8 %	6,6 %	7,0 %
Soutien à des partenaires en éducation	0,1 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %	-
Provision pour l'HMC (voir note 2)	0,8 %	1,0 %	0,8 %	0,7 %	0,8 %

Tableau 2 – Évolution des effectifs dans les cégeps de 2011-12 à 2015-16

	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
Temps plein régulier	164 273	165 325	165 921	166 388	165 802
Temps plein formation continue	11 921	11 949	13 176	13 018	13 002
Total temps plein	176 194	177 274	179 097	179 406	178 804
Temps partiel régulier	7 020	7 654	7 470	7 125	7 212
Temps partiel formation continue	14 088	14 046	14 004	14 280	13 114
Total temps partiel	21 108	21 700	21 474	21 405	20 326
Total	197 302	198 974	200 571	200 811	199 130

1.2 La formule de financement FABES

Afin de répartir les sommes allouées au réseau collégial entre ses différents établissements, le ministère procède à une série de calculs complexes dont les paramètres sont établis dans le Régime budgétaire et financier des cégeps, mis à jour annuellement. Selon les règles établies par le Régime, les cégeps sont financés à partir de deux enveloppes distinctes : celle du fonds d'investissement et celle du fonds de fonctionnement. En principe, les allocations provenant de ces deux fonds doivent être gérées de façon séparée et transparente, et toute transaction entre les deux doit obéir aux règles établies dans le Régime. L'ensemble des règles budgétaires afférentes à la subvention de fonctionnement — une centaine d'annexes totalisant plus de 400 pages — est ce que l'on résume par la formule FABES.

Conçue en 1992, la formule FABES cherche à concilier deux objectifs à première vue opposés. D'une part, assurer un financement stable pour tous les cégeps, peu importe leur taille ou leur niveau d'activité, et d'autre part financer le niveau d'activité réel de chaque établissement selon les variations annuelles. Selon Lavoie, il s'agit d'un modèle simple, original et flexible « répondant aux besoins des cégeps au regard de l'autonomie, de l'équité, de la transparence et de la stabilité du mode de financement » (Lavoie, 2008, p. 145).

Réduite à sa plus simple expression, la formule FABES correspond à l'addition de cinq catégories de subventions (tableau 3) : les subventions fixes (F), les subventions d'activités pédagogiques (A), les subventions liées aux bâtiments (B), les subventions liées aux enseignants (E), et les subventions spéciales (S). Ensemble, les subventions F-A-B-E-S représentent donc le total des fonds accordés par le ministère à un cégep pour son fonctionnement.

Tableau 3 — La formule FABES selon les Règles budgétaires 2015-16

	Type d'allocation	Application	Paramètres	Régulier	F. continue	Part du total (Régulier + F. continue)
F	Allocations fixes	À tous les cégeps	F001 à F003	103 276 257	74 909 014	10,2 %
A	Allocations liées aux activités pédagogiques	En fonction des activités pédagogiques	A001 à A010	245 173 900	—	14,1 %
B	Allocations de fonctionnement liées aux bâtiments	En fonction des espaces	B001 à B006	127 867 800	—	7,3 %
E	Allocations liées aux enseignants	En fonction des activités pédagogiques	E001 à E006	1 091 343 613	29 659 000	64,3 %
S	Allocations spécifiques	En fonction de besoins particuliers	S001 à S045	101 274 136	8 478 200	6,3 %
	Récupération de revenus		S023, I012, S020, C010	(38 012 720)		
	Total des enveloppes			1 743 969 200		

Si l'on met de côté les allocations F, B et S, le facteur clé qui détermine la subvention de fonctionnement allouée aux établissements collégiaux est le volume d'activités pédagogiques réalisées au cours d'une année scolaire, soit les inscriptions aux cours. L'unité de mesure qui permet d'évaluer ces activités pédagogiques est la PES (période-élève-semaine), qui correspond à une période de classe ou de laboratoire (une heure) par élève par semaine pendant une session de 15 semaines. Ces données sont générées et transmises par le système Socrate au ministère aux fins de financement.

1.2.1 Les allocations fixes (F)

Les allocations fixes sont des subventions de base allouées aux cégeps, indépendamment de leur taille. Elles permettent la mise en place d'une structure minimale dans chaque établissement et assurent les services d'accueil aux étudiants.

Le ministère octroie deux types d'allocations fixes. D'abord les allocations fixes générales, qui sont allouées à tous les cégeps. À la base, le ministère en octroie deux aux établissements d'enseignement collégial : l'une pour l'enseignement régulier, et l'autre pour la formation continue. En 2015-16, le montant de ces allocations s'élève à 1,7 M\$ pour l'enseignement régulier et 144 K\$ pour la formation continue. Depuis 2002-2003, un montant de soutien vient également s'ajouter aux allocations fixes générales. Pour 2015-16,

cette allocation fixe générale de soutien est de 112 K\$ au régulier et 17 K\$ à la formation continue.

Aux allocations fixes générales s'ajoutent également certaines allocations fixes particulières visant à soutenir des besoins ciblés dans certains cégeps. En 2015-16, le ministère accorde 20 allocations fixes particulières à l'enseignement régulier et 5 à la formation continue. Par exemple, le Cégep de Rimouski reçoit 80 K\$ pour l'organisation de stages en mer, alors que le Cégep du Vieux-Montréal reçoit environ la même somme pour sa formation en danse classique et contemporaine. Notons également l'existence d'une subvention fixe particulière pour éloignement que reçoivent les 17 établissements situés à plus de 275 km des villes de Montréal ou Québec.

1.2.2 Les allocations liées aux activités pédagogiques (A)

Les allocations liées aux activités pédagogiques servent à financer les dépenses suivantes encourues par les services aux étudiants : l'enseignement (excluant la masse salariale des enseignants), les services à l'enseignement, les services à l'étudiant, la gestion des ressources humaines, la gestion des activités d'enseignement, la gestion des ressources financières, et la gestion des ressources matérielle et l'impression.

L'enveloppe A se compose de deux volets : les allocations pour le volet A brut, qui servent à financer les autres dépenses énumérées ci-dessus et les allocations pour le volet A pondéré, qui servent à financer les dépenses d'enseignement excluant le salaire des enseignants. Le montant de l'allocation A brute est calculé en fonction des activités pédagogiques réalisées pendant l'année scolaire par les étudiants inscrits à temps plein, mesurées en PES (période-élève-semaine). Une PES correspond à une période d'enseignement par élève par semaine, et se calcule pour chaque cours. Il est à noter que, pour le « A », la répartition de l'enveloppe se fait à T-2, soit sur la base des PES de deux années scolaires antérieures. En 2015-16, la valeur unitaire d'une PES brute pour l'enseignement régulier est de 201 828 \$. Le montant de l'allocation A pondérée tient compte des coûts associés à certains types d'activités pédagogiques. La pondération d'une PES brute s'effectue selon une grille de programmes établie par le ministère et qui figure à l'annexe A002 du *Régime budgétaire*, et sa valeur unitaire est différente une fois pondérée.

En marge des allocations A brutes et pondérées, existe également un régime d'allocations A particulières qui s'appliquent à certains établissements seulement. Par exemple, les écoles nationales (cinq programmes techniques : aéronautique, aérotechnique, pêches, marine, meuble et bois ouvré) reçoivent une allocation A selon les paramètres établis à l'annexe A003 du *Régime budgétaire*.

1.2.3 Les allocations de fonctionnement liées aux bâtiments (B)

L'allocation B subventionne les dépenses énergétiques, la sécurité, les assurances et l'entretien des bâtiments, selon les normes établies aux annexes B001 et B002. Les principaux

paramètres utilisés sont les espaces et des constantes énergétiques, éléments généralement peu sensibles aux variations de clientèles.

1.2.4 Les allocations liées aux enseignants (E)

Les allocations liées aux enseignants constituent la majeure partie de l'enveloppe budgétaire du fonds de fonctionnement des cégeps. Comme son nom l'indique, cette subvention vise à financer la masse salariale des enseignants, y compris les salaires, avantages sociaux et coûts de convention. Deux modes de calcul peuvent déterminer le montant de l'allocation E, le mode Épes et le mode Éreg.

Le mode Épes s'applique aux activités d'enseignement offertes à la formation continue. Plus simple à calculer, l'allocation E selon le mode Épes correspond à l'embauche d'enseignants à la leçon, selon les paramètres établis à l'annexe C003 du Régime budgétaire. Au final, l'allocation E en mode Épes est calculée en tenant compte des PES brutes de l'année de référence financées à un taux fixe, ce qui correspond au salaire horaire moyen des enseignants du réseau collégial, incluant les avantages sociaux.

De façon générale, le mode Éreg s'applique au financement de l'enseignement régulier et vise le maintien des engagements de conventions. L'enveloppe demeure ouverte, et le MEES y apporte des ajustements à la hausse ou à la baisse en fin d'année afin de couvrir les coûts réels. Afin de déterminer le montant de cette allocation, il faut d'abord calculer le nombre d'enseignants admissibles à la subvention, mesuré en enseignant équivalent temps complet (ETC). Chaque ETC est ensuite financé selon la rémunération moyenne normalisée (extrait du SPOC) de chacun des collèges, à laquelle on ajoute les avantages sociaux et les coûts de convention.

1.2.5 Les allocations spécifiques (S)

Le dernier volet du régime d'allocation FABES concerne les allocations spécifiques, soit celles qui « caractérisent l'action ministérielle et qui, en général, sont associées au soutien et au développement de l'enseignement collégial » (Ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, 2015, p. 8). Il s'agit donc d'une catégorie d'allocations sur mesure, essentiellement négociées avec le ministère pour répondre à certains besoins particuliers.

1.3 Effet des récentes compressions budgétaires sur les allocations FABES

Une comparaison entre les paramètres de FABES en 2011-12 et en 2015-16 permet de localiser les effets des compressions budgétaires encaissées par les cégeps au cours des dernières années. Sans surprise ce sont les enveloppes fermées, soit celles qui ne financent pas les coûts réels observés sur le terrain, qui ont écopé. Ainsi, en dollars constants de 2015 les subventions fixes passent de 197 M\$ à 178 M\$ (-10,3 %), les subventions liées aux services

aux étudiants passent de 284 M\$ à 245 M\$ (-13,8 %), et celles liées aux bâtiments passent de 135 M\$ à 128 M\$ (-5,8 %). Les subventions pour l'enseignement, liées aux engagements des conventions collectives, progressent quant à elles de 5,8 % (Tableau 3).

Tableau 3 — Effet des compressions budgétaires sur FABES (en \$ constants de 2015)

Enveloppe	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
F	196 572 830	195 746 329	197 489 652	191 971 329	178 185 271
A	284 329 037	288 040 191	289 545 660	277 832 706	245 173 900
B	135 314 766	139 234 977	142 399 683	139 171 112	127 867 800
E	1 055 537 441	1 114 933 569	1 105 589 585	1 101 995 948	1 121 002 613
S	93 263 754	125 131 040	97 280 535	95 406 175	109 752 336
Total	1 725 496 589	1 824 052 782	1 793 219 361	1 768 099 972	1 743 969 200
Variation	-	5,7 %	-1,7 %	-1,4 %	-1,4 %

Le tableau 4 montre l'impact de ces compressions sur les parts relatives de chaque enveloppe dans la subvention totale de fonctionnement. De 2011-12 à 2015-16, les parts relatives des enveloppes F, A et B baissent respectivement de 1 %, 2 % et 1 %, alors que le poids de l'enveloppe E augmente de 3 %. En somme, l'effet des compressions sur l'allocation des ressources est le suivant : les établissements doivent consacrer une plus grande part de leurs budgets aux salaires des enseignants et aux coûts de conventions, tout en diminuant les parts allouées aux services aux étudiants et à l'entretien des bâtiments.

Tableau 4 — Évolution des parts relatives des enveloppes FABES

Enveloppe	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
F	11 %	11 %	11 %	11 %	10 %
A	16 %	16 %	16 %	16 %	14 %
B	8 %	8 %	8 %	8 %	7 %
E	61 %	61 %	62 %	62 %	64 %
S	5 %	7 %	5 %	5 %	6 %

1.4 Conclusion

Les paramètres de financement des cégeps offrent donc peu de marge de manœuvre pour faire face aux fluctuations de l'effectif étudiant comme à l'évolution du marché du travail. Puisqu'il dépend principalement des subventions gouvernementales, le financement des cégeps est soumis aux volontés politiques de gouvernements successifs qui coupent ou réinvestissent, souvent sans prévenir. Dans ce contexte, il est pertinent de rappeler le constat de Demers quant à la nécessité de stabiliser le mode de financement des cégeps :

« une stabilité du financement des cégeps [est un] préalable incontournable à toute volonté d'amorcer un changement. L'expérience des dernières années a fait la preuve que les cégeps ne peuvent s'investir dans des changements significatifs dans un environnement miné par l'incertitude financière » (Demers, 2014, p. 28). À court terme, tout indique que les services aux étudiants et l'entretien des bâtiments seront affectés si aucun ajustement n'est fait à FABES.

2 — Le positionnement des acteurs

Ce chapitre vise à identifier les principales prises de position à l'égard du mode de financement actuel des cégeps. Depuis les quinze dernières années, la formule de financement FABES a été abordée sous deux angles différents, soit le financement de la formation continue et la problématique du déclin démographique en région. Dans les deux cas, les acteurs du réseau collégial font le constat que les paramètres de FABES ne permettent plus aux établissements collégiaux de s'adapter aux changements sociodémographiques que vit le Québec.

Avant d'aborder ces deux thèmes, il est important de préciser que le mode de financement du réseau collégial a fait l'objet de peu d'interventions dans l'espace public québécois au cours des quinze dernières années. D'une part, nous pourrions en conclure que la formule FABES fonctionne, puisqu'elle n'a pas formellement été remise en question depuis sa création. Concrètement, les modifications au mode de financement passent d'abord et avant tout par l'ajout ou le retrait de programmes spécifiques à la pièce à l'intérieur de la formule, qui, rappelons-le, a été conçue pour permettre de tels ajustements. Mais d'autre part, l'absence de débat de fond autour du mode de financement peut être attribuable à la nature même de la formule FABES, qui présente un niveau de complexité et de densité particulièrement rébarbatif. Cette lourdeur induit nécessairement un déficit démocratique. La plupart du temps, les acteurs du milieu collégial préféreront concentrer leurs prises de position à l'égard du financement sur les résultats qu'ils souhaitent obtenir, sans aborder de front la question du mode de financement. À cet égard, l'intervention de la Fédération autonome du collégial (FAC) en 2004 nous apparaît symptomatique de la difficulté qu'éprouve la plupart des acteurs à s'engager sur ce terrain : « La FAC revendique donc un financement du réseau collégial en fonction des besoins réels, [...], et ce, peu importe le mode de financement utilisé » (FAC, 2004, p. 26). À notre avis, il apparaît plus que jamais pertinent que les différents acteurs du collégial s'approprient la formule de financement liée au fonctionnement de leurs établissements s'ils veulent contribuer activement à la pérennité du réseau.

Malgré ce qui précède, nous avons pu recenser certaines prises de position récurrentes depuis les quinze dernières années à l'égard de la formule de financement, positions qui trouvent écho dans le rapport Demers publié en 2014 et que nous avons regroupées en deux thèmes : la formation continue et le déclin démographique en région. Avant de les aborder, voici d'abord le bilan du positionnement de la FECQ à l'égard du financement des cégeps.

2.1 Positionnement de la FECQ

Depuis plus d'une vingtaine d'années, la FECQ publie des avis, des mémoires et des recherches liées aux diverses préoccupations des étudiants des cégeps. En 2000, à la suite de compressions budgétaires, la FECQ estime qu'il y a un manque à gagner de 250 M\$ en 1999-2000 (Laberge, 2000, p. 3). Elle propose alors de « rétablir d'abord et avant tout le financement qui prévalait en 1994 dans chacune des catégories du mode de financement

FABES, tout particulièrement la portion fixe du mode de financement afin de permettre au réseau collégial de respirer un peu » (Laberge, 2000, p. 3). La fédération réclame par ailleurs l'embauche de ressources humaines dans les bibliothèques, à l'informatique et aux services d'encadrement et l'octroi de sommes additionnelles consacrées au perfectionnement des enseignants.

La même année, elle exige dans un autre rapport « que cessent immédiatement toutes les formes de compressions dans le réseau d'enseignement postsecondaire [sic] québécois » et « que 250 M\$ d'argent neuf soit immédiatement réinvesti » (Savoie, 2000, p. 4). La FECQ remarque que « la question épineuse de la formule de financement demeure, elle, en retrait » (Savoie, 2000, p. 6). Elle ajoute qu'il « s'agit d'un résultat malheureux car [...] il faut revoir de larges pans de la formule de financement, notamment en ce qui a trait au volet relatif au taux de réussite des institutions [qu'il faut retirer de] la formule de financement » (Savoie, 2000, p. 6).

En 2003, la fédération produit son propre compte-rendu de FABES. Elle y note que « le budget n'est pas très flexible » et que la formule compte « 145 annexes de fonctionnement et 58 annexes d'investissement » (FECQ, 2003, p. 12-13). Selon elle, un financement T-2 de la fréquentation scolaire « crée un décalage » (FECQ, 2003a, p. 18). Ce problème se pose également pour les coûts d'énergie. Elle rappelle que la société Hydro-Québec veut abolir le tarif spécial qu'elle octroie aux cégeps.

La FECQ affirme que « les besoins des collèges n'ont pas nécessairement diminué » proportionnellement au déclin de la population étudiante : un programme nécessite une base d'enseignants, peu importe le nombre d'étudiants inscrits (FECQ, 2003, p. 54). Elle souligne aussi que les coûts d'entretien des bâtisses et de l'équipement « ne sont pas variables » (FECQ, 2003, p. 54). La FECQ liste un certain nombre de problèmes de fonctionnement et avance des pistes d'optimisation de l'efficacité². Elle recommande aussi « que le financement des cégeps ne dépend [sic] plus de l'effectif moyen d'une tranche d'effectif mais dépende de sa population réelle », « que les facteurs budgétaires (le facteur K servant au fonds d'investissements et le facteur k servant au MOAB) servant à contraindre le budget d'une enveloppe à un certain montant soient abolies » et « que le financement des cours d'été, des cours à temps partiel et des formations courtes soit effectué à partir d'enveloppes distinctes qui ne mettent pas en danger les cours d'été » (FECQ, 2003, p. 65).

En 2005, la FECQ note que le sous-financement du réseau collégial est en partie dû à la diminution des transferts fédéraux en éducation : « Entre 1994 et 1998, pendant la période de restriction budgétaire, le transfert en espèces dans l'éducation postsecondaire est passé de 17,5 milliards \$ à 12,6 milliards \$ pour ensuite remonter à 22,5 milliards \$ en 2004-2005 » (FECQ, 2005, p. 2). Pour revenir au niveau de 1992, la FECQ estime qu'il manque à l'époque 4 G\$ dans le programme. Elle affirme qu'il faut « rétablir le

2. Elle souhaite notamment une meilleure utilisation des locaux, le développement de partenariats public-privé et une réduction des postes administratifs en vue d'un réinvestissement dans les services aux étudiants.

financement fédéral à 25 % des dépenses globales de chacune des provinces en éducation postsecondaire » (FECQ, 2005, p. 3). En 2015, la FECQ demande au gouvernement fédéral de hausser « les Transferts canadiens en programmes sociaux de 3,5 milliards de dollars, pour les rétablir au niveau de 1994 » (Saint-Laurent, 2015).

En 2006, la fédération examine l'introduction au début des années 2000 des annexes F-142 et F-138³ pour pallier la baisse de l'effectif étudiant dans certains cégeps (Viau, 2006a, p. 14). Elle se positionne aussi en faveur des créneaux de formation, réaffirmant

la nécessité de revoir la carte des programmes en créant des pôles régionaux de savoir, tout en conservant une accessibilité géographique aux études postsecondaires. Dans cette même perspective, il est préconisé de favoriser le développement des CCTT afin d'accroître le transfert technologique, la recherche en milieu collégial et la possibilité pour les étudiantes et étudiants d'avoir accès à des stages et des emplois de qualités [sic]. (Viau, 2006a, p. 16)

La FECQ constate que le budget des cégeps n'est pas indexé depuis 1994, en plus de subir des compressions importantes entre 1994 et 1997⁴. Elle s'inquiète d'ailleurs de voir des cégeps combler certains manques à gagner par la hausse des frais afférents, ce qui « va à l'encontre du théorique gel des droits de scolarité » (Bhérier-Simard, 2006, p. 5). La fédération croit que l'évolution de l'effectif étudiant dans les cégeps des grands centres et des régions provoque des écarts relativement à la qualité des services et à la hauteur du financement des cohortes. Elle précise que « dans neuf régions du Québec, [le taux de programmes techniques sous le seuil de viabilité] atteint 50 % ou davantage » (Bhérier-Simard, 2006, p. 7)

En 2008, la FECQ se positionne plus clairement par rapport à FABES et remet en question les critères d'éligibilité aux annexes S026 et A007 qui prévalent à l'époque. La fédération « encourage la création de nouveaux CCTT, notamment dans les cégeps qui n'en ont pas et dans les cégeps situés en région » (Descôteaux, 2008, p. 13). Puis elle recommande à nouveau des mesures d'optimisation des installations des cégeps (gymnases, amphithéâtres, etc.). La FECQ souhaite que les cégeps « soient soutenus dans leurs efforts pour développer des structures d'accueil et d'intégration pour les étudiantes et les étudiants internationaux » (Descôteaux, 2008, p. 15). Elle reconnaît alors « [qu'] une nouvelle formule doit être élaborée, qui reconnaîtra l'asymétrie des besoins des cégeps. [Le point central de l'avis de la FECQ] demeure sans contredit l'accessibilité géographique à une éducation diversifiée et de qualité » (Descôteaux, 2008, p. 24). Finalement, en 2014 la FECQ dénonce un désengagement de la part de l'État dans le financement des cégeps et des services publics en général (Pierre-Roy et Boucher, 2014).

3. Ces mesures sont les précurseurs des annexes A007 et S026.

4. La FECQ estime que les compressions sont de l'ordre de 129 934 300 \$.

2.2 La formation continue

Le marché du travail est en mutation. Selon Emploi-Québec (2012), il se créera 88 000 nouveaux emplois dans les métiers nécessitant une formation collégiale technique (technique I) entre 2011 et 2021. Combinés aux 15 000 nouveaux emplois prévus dans des métiers nécessitant une formation professionnelle secondaire (technique II), les emplois liés à ce niveau de compétence constituent la croissance la plus importante en besoins de main-d'œuvre au Québec. Pour la même période, on prévoit également la création de 99 000 emplois exigeant un niveau de compétence professionnel. De plus, la rapidité des changements technologiques met davantage de pression sur l'offre de formation continue. Toujours selon Emploi-Québec, « les avancées technologiques découlant de l'innovation et le déplacement de l'activité économique de certaines industries vers d'autres rendront certaines compétences moins utiles, alors que de nouvelles compétences émergeront » (Emploi-Québec, 2012, cité dans Demers, 2014, p. 37). Pour Demers, il est évident qu'« un nombre croissant de personnes [...] seront confrontées, à un moment ou l'autre de leur carrière, à une éventuelle obsolescence de leurs compétences » (Demers, 2014, p. 38). L'évolution des besoins technologiques de l'industrie exige donc la part des employeurs et des travailleurs une capacité et une rapidité d'adaptation. Les cégeps doivent également s'adapter afin de répondre aux besoins croissants et changeants en matière de formation technique.

Dans ce contexte, il semble désormais exister un consensus chez les principaux acteurs du réseau collégial quant à la nécessité de revoir le mode d'allocation pour financer la formation continue. Dès 2004, la Fédération des cégeps réclamait une ouverture du financement de la formation continue pour que celle-ci puisse devenir aussi accessible qu'à l'université. Selon la Fédération, « cela suppose que les collèges puissent compter sur une «enveloppe ouverte», c'est-à-dire un financement qui tient compte des demandes d'admission » (Fiedos, 2004, p. 60). Elle proposait donc de revoir de façon globale le mode financement de la formation continue, « afin que les ressources lui soient attribuées par programme et non par type de clientèle » (Fiedos, 2004, p. 61).

Cette idée fera son chemin. Dans sa contribution aux rencontres thématiques qui précéderont le Sommet sur l'enseignement supérieur en 2013, la Fédération des cégeps insiste à nouveau sur la nécessité d'assouplir les règles de financement de la formation continue en fusionnant et en déplaçant les enveloppes qui lui sont allouées, une idée qui sera également reprise par la FEC à la même occasion. Puis, lors du colloque tenu conjointement par la Fédération des cégeps, la FNEEQ et la FEC en avril 2013, les organisateurs soulignaient à gros trait le caractère inadéquat du mode actuel de financement de la formation continue, à leur avis trop lourd et incapable de répondre à la demande :

Au collégial, les règles de financement de la formation continue limitent l'accès des adultes aux programmes et aux services; elles constituent l'un des principaux facteurs qui empêchent les collèges de répondre aux besoins de formation qualifiante de milliers de personnes chaque année. En effet, les enveloppes financières, trop nombreuses, fermées,

non transférables et soumises à des règles différentes, occasionnent de multiples problèmes d'accessibilité et ne permettent pas une utilisation optimale et cohérente des sommes disponibles. La lourdeur et la complexité de ces règles de financement sont du reste incompatibles avec la nécessaire rapidité avec laquelle les collèges devraient répondre à de tels besoins. En outre, les budgets consentis pour financer les activités de la formation continue sont fixes et n'évoluent pas en fonction de la demande de formation des adultes. En 2011, plus de 7200 adultes étaient en attente d'une formation à travers le Québec faute d'un financement adéquat. (Colloque sur le développement des cégeps en région, 2013, p. 13)

2.3 Le déclin démographique en régions

La notion de déclin démographique en régions repose sur deux phénomènes distincts et interreliés, la décroissance de la population et son vieillissement. D'année en année, la population du Québec est généralement en croissance. Selon l'Institut de la statistique du Québec, elle passe d'environ 8 millions en juillet 2011 à 8,3 millions en juillet 2015. Cette croissance est toutefois à géométrie variable. Montréal, Laval et les Laurentides connaissent les plus forts taux de croissance, un peu plus de 1 % en moyenne de 2011 à 2015, alors que certaines régions voient leur population stagner, voire décliner au cours de la même période. Au Bas-Saint-Laurent, sur la Côte-Nord et en Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, la population connaît une décroissance annuelle moyenne qui oscille entre 0,02 % et 0,7 % de 2001 à 2015. En parallèle à cette baisse de la population totale, certaines régions du Québec voient leur population vieillir. De 2001 à 2015, l'âge moyen en Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine a progressé de façon importante, passant de 40,9 ans à 47,2, ce qui en fait la région du Québec la plus vieille, suivie de près par le Bas-Saint-Laurent. En 2015, la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, la Mauricie et le Bas-Saint-Laurent sont les régions avec les plus petites cohortes âgées entre 0 et 19 ans et avec les plus grandes cohortes de 65 ans et plus (ISQ, 2016a). Conjugée à la baisse générale de leur population, le resserrement de la cohorte des moins de 20 ans dans plusieurs régions du Québec pose un défi important aux établissements collégiaux cherchant à accroître ou à maintenir leurs effectifs étudiants.

Entre 2000 et 2016, différents acteurs ont souligné les insuffisances de la formule FABES quant au financement des cégeps établis dans des régions en contexte de déclin démographique. Au début des années 2000, la Coalition des cégeps de l'Est, qui deviendra la Coalition des cégeps en région, affirmait sans ambages que la formule FABES était néfaste pour les établissements éloignés des grands centres urbains. Selon Alain Dion, président de la Coalition des cégeps de l'Est, la formule FABES est « basée sur des données historiques en période de croissance de la clientèle » et « pénalise grandement les collèges régionaux aux prises avec l'actuelle baisse démographique » (Dion, 2001). Selon lui, « le développement de programmes par compétence a généré une augmentation des coûts reliés à l'enseignement en favorisant, entre autres, la multiplication des cours spécialisés offerts dans plusieurs programmes » (Dion, 2001). Or, cette multiplication des cours n'est pas

accompagnée d'un financement additionnel. Au contraire, avec le financement par PES, les cours « deviendront rapidement déficitaires » (Dion, 2001).

L'année suivante, la Coalition des cégeps en région de même que la FNEEQ reprenaient le même argumentaire dans le cadre de la Commission de l'éducation concernant les fluctuations de clientèles scolaires au Québec, tenue en 2002. Dans son mémoire déposé à la Commission, la Coalition des cégeps des régions critique fortement FABES, qui vient selon elle « créer une pression supplémentaire sur des institutions déjà confrontées à une réalité des plus difficiles » (Coalition des cégeps des régions, 2002b, p. 7). Selon la coalition, c'est bel et bien le mode d'allocation des ressources par PES qui pose problème :

L'élément le plus néfaste du nouveau mode de financement est le mode de calcul des ressources dédiées à l'enseignement. Auparavant, les collèges étaient financés à partir du nombre de groupes formés. Un collège pouvait former un groupe avec 12 ou 15 élèves et était pleinement financé pour ce groupe. Aujourd'hui, le calcul des ressources est basé sur le nombre d'élèves, par cours, par programme, les PES (période-étudiant-semaine). Ainsi, si un cours est ouvert avec 12 élèves, la dépense réelle à partir de la masse salariale est celle d'un cours, alors que le financement en PES, lui, peut s'avérer inférieur et insuffisant. De plus, comme la norme minimale de financement en PES (autour de 60 élèves inscrits sur trois années de formation technique) est établie à partir d'une statistique nationale calculée sur les 6 ou 9 dernières années — où l'on connaissait une hausse de clientèle [...] — on peut facilement comprendre que les collèges qui connaissent la présente baisse de leurs effectifs se retrouvent rapidement pénalisés par le mode actuel de financement⁵. (Coalition des cégeps en région, 2002b, p. 12)

Lors du colloque sur le développement des cégeps en région organisé en 2013 par la Fédération des cégeps, la FNEEQ et la FEC, ce thème s'est inévitablement retrouvé au centre des discussions. Selon les organisateurs du colloque, bien que des ajustements aient été apportés à la formule pour contrer les effets des fluctuations de clientèle dans les cégeps en région, ces ajustements leur permettent à peine de survivre et ne peuvent constituer une solution à long terme :

Le financement des cégeps dépend de manière importante du nombre d'étudiantes et d'étudiants inscrits à chacune des heures de cours enseignées dans un collège (les périodes-étudiants-semaine). Les deux enveloppes, A et E, représentent actuellement environ 75 % du financement du fonctionnement des collèges publics (FABES). Dans les collèges en baisse démographique, ces deux enveloppes suivraient la baisse démographique si deux mesures particulières n'existaient pas : les annexes A007 et S0266. La première assure à un collège en baisse démographique un financement minimal de l'enveloppe des activités

5. Voir également : FNEEQ (2002). L'enseignement supérieur en région : une nécessité : mémoire sur la fluctuation des effectifs étudiants dans le secteur de l'éducation au Québec présenté à la Commission de l'éducation de l'Assemblée nationale. Disponible à : https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageNotice.aspx?idn=58021

correspondant à 85 % d'un financement historique. La seconde garantit, pour certains programmes et pour certains collèges, un nombre d'enseignantes et d'enseignants correspondant à ce que la règle budgétaire allouerait si un effectif étudiant théorique dans ces programmes préuniversitaires et techniques était atteint. Les conditions d'admission à cette aide ont été améliorées depuis 2010-2011, notamment en réduisant les distances entre les collèges pour considérer un programme en doublon. Bien que ces mesures palliatives permettent aux collèges en région de survivre, celles-ci n'ont pas pour effet de dynamiser la vie collégiale et le développement institutionnel. (Colloque sur le développement des cégeps en région, 2013, p. 17)

2.4 Constats et recommandations du rapport Demers

Même s'il constate la « lourdeur » du mode de financement du réseau collégial dans son rapport final sur l'offre de formation collégiale, Demers (2014) se contente de proposer certains ajustements ciblés à la formule de financement actuelle en réponse aux préoccupations exprimées par les acteurs du réseau. Plus précisément, Demers propose au gouvernement d'intervenir sur deux thèmes : le décloisonnement du financement de la formation continue et les effets de la baisse de clientèle dans les cégeps en région.

En ce qui concerne la formation continue, on retrouve dans les recommandations de Demers l'essentiel des positions exprimées par les acteurs depuis 2004. Au terme de sa réflexion, Demers propose quatre mesures visant à améliorer le financement de la formation continue :

- la poursuite des travaux de révision du mode de financement de la formation continue;
- l'allégement et la simplification des règles budgétaires;
- la mise au point d'un mécanisme d'ajustement entre l'offre et la demande de formation (à défaut d'une enveloppe ouverte);
- la gratuité scolaire pour certains étudiants à temps partiel.

Quant aux problèmes posés par le déclin démographique⁶, Demers propose dans un premier temps de maintenir tous les volets de l'annexe S026 portant sur la consolidation de l'offre de formation. Suivant cette recommandation, l'auteur recommande de soutenir la collaboration entre les cégeps de manière à « accroître la complémentarité de l'offre en région, la rationalisation et la viabilité des programmes » (Demers, 2014, p. 13). En d'autres termes, il suggère de limiter l'offre de formation dans certains cégeps et de procéder à la fermeture de programmes considérés comme étant des doublons sur la base d'une évaluation régionale.

6. Il est étonnant que, face au déclin démographique, personne ne mette en relief dans ses recommandations le faible taux de scolarisation des populations en situation de déclin démographique. Une des avenues à laquelle nous reviendrons dans nos prochains travaux portera sur cet aspect.

En plus de ces recommandations, Demers propose d'établir et de maintenir une enveloppe de 6 M\$ (incluant les 5 M\$ actuellement impartis) au volet I de l'annexe budgétaire A007 portant sur les mesures d'aide aux cégeps dont l'effectif scolaire est en baisse et sur les mesures de répartition de la clientèle pour les cégeps des régions de Montréal et de Québec. En analysant les compensations prévues par la mesure, il constate notamment que les coûts sont appelés à exploser⁷. En fixant ainsi un plafond à la mesure, il espère générer des économies et entend appliquer, au-delà d'une période de transition, des mesures régressives à l'enveloppe « jusqu'à sa disparition » (Demers, 2014, p. 13). Il souhaite également « revoir à la baisse le seuil de garantie de 85 % » du financement par rapport à la clientèle de référence, indiquant la possibilité de dégager des économies qui pourraient à terme être réinvesties dans un nouveau mode de financement par projet avec « obligation de résultats » (Demers, 2014, p. 115-116). À ces projets seraient attachées des mesures d'évaluation de la performance, c'est-à-dire de nouvelles procédures de reddition de compte. La performance serait garante du financement. Le financement initial de ces projets serait basé sur l'injection des 1 M\$ dans l'enveloppe (soit les 1 M\$ combinés aux 5 M\$ déjà impartis et constituant l'enveloppe totale de 6 M\$). Les sommes dégagées par la mesure régressive de la première partie de l'enveloppe seraient transférées vers le financement par projets avec obligation de résultat. Au tournant de la baisse de l'effectif scolaire⁸, l'auteur estime que ce financement pourrait être « complètement retiré » (Demers, 2014, p. 116). Enfin, par le réaménagement des mesures des annexes S026 et A007, Demers entend atteindre un nouvel équilibre budgétaire dans le réseau.

Bien qu'il soit favorable au maintien « de l'annexe A007 visant à assurer une répartition optimale de l'effectif étudiant dans les régions de Montréal et de Québec », Demers recommande « de maintenir la suspension des pénalités prévues pour les collèges de la région de Montréal dépassant l'effectif de leur devis scolaire jusqu'à ce que le déclin de la population étudiante justifie le rétablissement des pénalités » (Demers, 2014, p. 14). Il n'explique toutefois pas de quelle manière un déclin pourrait « justifier » le rétablissement des pénalités, cela malgré le fait que la mauvaise répartition de l'effectif étudiant génère déjà un dépassement du devis dans certains établissements de la région de Montréal et l'octroi d'aides compensatoires pour d'autres établissements de la même région. Pourtant, l'accessibilité à la formation demeure possible dans tous les cas pour cette région : sinon dans un établissement, au moins dans l'autre, « considérant les moyens de transport dont dispose la population » (Demers, 2014, p. 117). Cela étant, l'auteur souhaite que le « comité mixte des affaires matérielles et financières [entreprenne des discussions] afin de convenir des dispositions à introduire pour assurer une répartition maximale de l'effectif étudiant dans tous les collèges du Montréal métropolitain pendant la période de suspension des pénalités » (Demers, 2014, p. 118). Il faut en déduire que Demers ne croit pas que les pénalités et les quotas prévus par A007 et, de fait, par les devis scolaires constituent des dispositions visant

7. Ils doivent atteindre jusqu'à 18,9 M\$ en 2020-2021, selon les projections de la Direction de la programmation budgétaire et du financement du MESR.

8. On prévoit que le déclin de l'effectif étudiant se résorbera dans l'horizon 2020-2021.

la « répartition maximale de l'effectif étudiant dans tous les collèges du Montréal métropolitain » (Demers, 2014, p. 14).

2.5 Positionnement de l'ACCQ à la suite du rapport Demers

Le Rapport final du chantier sur l'offre de formation collégiale, même s'il ne porte pas directement sur le financement du réseau collégial, a rendu cette question accessible au grand nombre sans pour autant exposer tous les rouages de la formule FABES. Malgré les éléments partiels du financement qu'ils reprennent dans leur argumentaire, les différents acteurs se sont polarisés autour de leur vision de l'enseignement collégial, évacuant du même coup les considérations plus proprement « mathématiques » de leur discours.

Ils formulent désormais un « ensemble » à financer basé sur des valeurs qui leur sont propres. C'est donc dire qu'ils expriment ce qu'ils aimeraient au détriment de ce qui est, cela suivant le postulat que la publication de ce nouveau rapport sur l'enseignement collégial suppose une ouverture au changement — ou qu'il annonce un changement, une réforme.

L'Association des cadres des collèges du Québec (ACCQ) est sans doute l'organisme ayant été le plus loin dans sa prise de position à l'égard du financement depuis la publication du rapport Demers. L'ACCQ se positionne en faveur d'une plus grande autonomie des collèges; ainsi, elle propose de « confier la responsabilité de la mise à jour des programmes aux collèges [et] de reconnaître cette responsabilité dans [leur] financement » (ACCQ, 2015, p. 9). Elle recommande au ministre « de reconnaître dans le financement des collèges la fonction de recherche et de développement » (ACCQ, 2015, p. 11). Ce faisant, et considérant « la possibilité d'optimiser l'offre de formation continue dans une région ou un territoire », l'ACCQ propose de « mettre en place des mesures visant à moduler l'offre de formation continue dans une région ou un territoire » (ACCQ, 2015, p. 13). Il va de soi qu'elle exprime ainsi le souhait de voir les collèges libres de déterminer les besoins propres aux régions dans lesquelles ils œuvrent. De plus, elle remarque la nécessité de simplifier et de « pérenniser » le mode financement de la formation continue (ACCQ, 2015, p. 37). En ce sens, elle rejoint les recommandations de la Fédération des cégeps à l'effet qu'il serait préférable de fonctionner à partir d'une seule enveloppe ouverte.

Favorable à une « complémentarité de l'offre de formation au sein du réseau collégial », l'ACCQ suggère « d'établir des règles d'application du financement qui favorisent et facilitent les collaborations entre les collèges en matière d'harmonisation et de complémentarité de l'offre de formation » (ACCQ, 2015, p. 14). En réponse à la recommandation du rapport Demers au sujet de l'attraction d'étudiants étrangers, l'ACCQ met en garde le ministre de « mesurer adéquatement la rentabilité et la viabilité d'un [tel] recrutement » (ACCQ, 2015, p. 29).

L'association réitère également l'importance d'un financement stable afin de permettre aux collèges de réaliser leur mission. En ce sens, elle propose « d'établir un cadre de

financement des collèges pérenne lié aux obligations réelles faites aux collèges [et] de réduire et de simplifier le fardeau de reddition de comptes des collèges » (ACCQ, 2015, p. 33). En conclusion, elle croit qu'il faut « revoir les modalités du volet I de l'annexe A007 du régime budgétaire et financier des cégeps afin d'en limiter les coûts et d'inciter les collèges en baisse d'effectif scolaire à ajuster graduellement leurs dépenses proportionnellement à cette baisse de l'effectif » (ACCQ, 2015, p. 33).

Conclusion

Peu d'acteurs ont formulé des solutions concrètes par rapport à FABES dans les dernières années. Par contre, tous s'entendent sur le fait qu'il existe un problème de financement des cégeps et qu'il est accentué par le déclin de l'effectif étudiant, plus particulièrement dans des établissements situés en région. La plupart des acteurs souhaitent maintenir la qualité des services offerts aux étudiants et la complémentarité de l'offre de formation sans en compromettre l'accessibilité. Ils conviennent également qu'il importe d'adapter la formation continue à l'évolution des technologies et des besoins en main-d'œuvre. Jusqu'à maintenant, les solutions évoquées concernent entre autres les annexes A007 et S026 de FABES.

Les observations du présent rapport ouvrent certaines avenues qui seront explorées dans la seconde phase de notre mandat. Nous constatons que la formation continue est appelée à prendre plus d'importance à court terme et que son financement constitue un obstacle à l'adaptabilité des cégeps par rapport à leur environnement et à la demande en main-d'œuvre. L'éclatement de l'offre de formation technique et continue se prolonge dans la mise sur pied de nombreux CCTT, qui ont essaimé depuis 1983. On en compte désormais 48 à l'échelle du réseau collégial public, contre 48 cégeps. L'existence et le financement des CCTT ne sont pas remis en cause; bien souvent ils contribuent à définir ou à consolider des créneaux de formation dans certaines régions où le recrutement d'étudiants est plus difficile. Cependant, l'importance qu'ils prennent dans le réseau semble à première vue être le symptôme d'une mutation de la mission fondamentale des cégeps. Il importe donc d'analyser l'impact financier d'un tel changement de cap.

Le déclin de l'effectif étudiant dans certains cégeps des régions les amène à recruter des étudiants à l'international afin de compléter leurs cohortes. À ces fins, ils engagent des dépenses importantes dont la rentabilité est parfois discutable. Dans son analyse de la situation du Cégep de la Gaspésie et des Îles, Boudreau s'interroge d'ailleurs « sur la justesse d'une stratégie de recrutement d'étudiants à l'Île de la Réunion, stratégie qui se traduit par la présence en même temps de 19 cégeps différents sur cette île de l'Océan Indien » (Boudreau, 2009, p. 28). Cette stratégie ne s'éloigne-t-elle pas elle aussi de la mission fondamentale des cégeps? Si la création des cégeps avait pour but de démocratiser l'enseignement supérieur, entendait-on que ce processus devait se faire à l'échelle internationale?

Il est étonnant que devant un tel problème de fluctuation de l'effectif étudiant aucun acteur ne se penche sur des mesures visant à faciliter le recrutement local. Le déclin démographique annoncé concerne principalement des régions où le taux de scolarisation est faible. En 2015, pour la région Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, 26,6 % de la population de 25 à 64 ans ne détient aucun diplôme (ISQ, 2016b). Ce sont 66,1 % des individus de cette tranche d'âge qui détiennent un niveau de scolarité inférieur à celui du cégep (ISQ, 2016b). À l'échelle du Canada, cette perspective s'inverse. En 2011, « 64,1 % des adultes âgés entre

25 et 64 ans possédaient un titre d'études postsecondaires⁹ » (Statistique Canada, 2015). Le bassin de recrutement naturel des cégeps des régions est particulièrement négligé. Une hausse du taux de recrutement local est susceptible d'annuler l'effet du déclin démographique et coïncide plus certainement avec la mission historique des cégeps.

Ces deux pistes de réflexion, le financement des CCTT et le recrutement local, seront explorées dans la seconde phase de notre mandat afin d'apporter des solutions originales aux difficultés soulevées par les différents acteurs du réseau collégial. D'autres paramètres viendront inévitablement s'ajouter au fur et à mesure de nos travaux.

--

1. HMC : harmonisation des méthodes comptables.
2. Données provisoires.

9. Dans la région Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, pour la même année, 67,5 % n'en possèdent pas (ISQ, 2016b).

Médiagraphie

- ACCQ (2015). *Mémoire de l'ACCQ sur le rapport Demers*. Disponible à : http://www.accq.qc.ca/assets/documents/pdf/nos-publications/Memoire-de-l-ACCQ-sur-le-Rapport-Demers_Avril-2015.pdf
- Arnaud, D. (2004). *Les défis, les priorités et les besoins financiers de l'enseignement supérieur collégial pour les prochaines années. Mémoire présenté par la Fédération des cégeps au ministre des Finances, M. Yves Séguin*. Montréal : Fédération des cégeps. Disponible à : <http://www.fedecegeps.qc.ca/memoire/2004/01/memoire-consultations-prebudgetaires-budget-2004-2005-les-defis-les-priorites-et-les-besoins-financiers-de-lenseignement-superieur-collegial-pour-les-prochaines-annees/>
- Bhérier-Simard, B. (2006). *Avis sur le sous-financement du réseau collégial. Avis présenté au 100^e conseil d'administration ordinaire à Trois-Rivières*. Montréal : FECQ. Disponible à : <http://www.fecq.org/wp-content/uploads/2014/10/5430-00-2006.08.13-Avis-sur-le-sous-financement.pdf>
- Boudreau, Y. (2009). *Rapport sur l'offre de service du Cégep de la Gaspésie et des Îles*. Remis à la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport. Québec : Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport.
- Coalition des cégeps des régions (2002a). *Avis sur le projet de loi no 123, Loi modifiant la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel et la Loi sur la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial soumis à la Commission de l'éducation*. Disponible à : https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageNotice.aspx?idn=57155
- Coalition des cégeps des régions (2002 b). *Dessiner l'avenir : financement des cégeps en région. Document présenté à la Commission de l'éducation concernant les fluctuations des clientèles scolaires au Québec*. Disponible à : https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageNotice.aspx?idn=57977
- Colloque sur le développement des cégeps en région (2013). *Le Québec, fort d'un réseau collégial dans toutes les régions [Cahier des ateliers]*. Disponible à : http://fneeq.qc.ca/wp-content/uploads/fr/2013-04-1819_cahier_des_ateliers.pdf

- Comité mixte sur la baisse de l'effectif scolaire dans le réseau collégial public (2002). *Baisse de l'effectif scolaire dans le réseau collégial public : état de situation et voies de solution*. Disponible à : <http://www.fedecegeps.qc.ca/memoire/2002/04/baisse-de-leffectif-scolaire-dans-le-reseau-collegial-public-%C2%97-etat-de-situation-et-voies-de-solutions-avril-2002-2/#a5>
- Cloutier, P. (2016, 20 avril). Cégeps : la ministre David veut jeter du lest. *Le Soleil*. Disponible à : <http://www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/education/201604/20/01-4973395-cegeps-la-ministre-david-veut-jeter-du-lest.php>
- Cossette, J.L. (2016). *Approche préliminaire du rapport Demers*. Montréal : NAPAC. Disponible à : <http://www.lanapac.org/wp-content/uploads/2016/04/ApprocheRapportDemers.pdf>
- CSQ (2015, 5 octobre). Valoriser l'enseignement de la culture générale [communiqué]. Disponible à : <http://www.lacsq.org/salle-de-presse/communique-de-presse/news/valoriser-lenseignement-de-la-culture-generale/>
- CSQ (2014, 21 octobre). Le rapport Demers sur l'offre de formation collégiale enfin publié [Communiqué]. Disponible à : <http://www.lacsq.org/salle-de-presse/communique-de-presse/news/le-rapport-demers-sur-loffre-de-formation-collegiale-enfin-publie/>
- CSQ (2004). *Et si l'on parlait d'éducation. Mémoire présenté dans le cadre du Forum sur l'avenir de l'enseignement collégial des 9 et 10 juin 2004*. Disponible à : https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageNotice.aspx?idn=7195
- Di Croce, M. (2014, 4 novembre). Yves Bolduc, le rapport Demers et la marchandisation de l'éducation [billet de blogue]. *IRIS*. Disponible à : <http://iris-recherche.qc.ca/blogue/yves-bolduc-le-rapport-demers-et-la-marchandisation-de-leducation>
- Dion, A. (2001, mai). Le nouveau mode de financement favorise l'exode des jeunes. *L'Aut'Journal*. Disponible à : <http://archives.lautjournal.info/autjourarchives.asp?article=333&noj=199>

- Dion-Viens, D. (2011, 23 mars). À la rescousse des cégeps en région. *Le Soleil*. Disponible à : <http://www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/education/201103/22/01-4382117-a-la-rescousse-des-cegeps-en-region.php>
- Demers, G. (2014a). *Rapport final du chantier sur l'offre de formation collégiale*. Disponible à : http://www.mesrs.gouv.qc.ca/fileadmin/administration/librairies/documents/sommet/Rapport_final_Chantier_offre_formation_collegiale.pdf
- Demers, G. (2014 b). *Rapport d'étape du chantier sur l'offre de formation collégiale*. Disponible à : http://www.mesrs.gouv.qc.ca/fileadmin/administration/librairies/documents/sommet/Rapport_etape_chantier_offre_formation_collegiale.pdf
- Demers, P. (2008, 4 février). Les cégeps des régions dans la tourmente. *L'Aut'Journal*. Disponible à : <http://lautjournal.info/20080204/les-c%C3%A9geps-des-r%C3%A9gions-dans-la-tourmente>
- Décarie-Deblois, C. et Gagnon-Dupuis, D. (2015). *Statistiques de l'enseignement supérieur*. Édition 2014. Disponible sur le site du ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche : http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/administration/librairies/documents/Ministere/acces_info/Statistiques/Statistiques_ES/Statistiques_enseignement_superieur_2014.pdf
- Descôteaux, G. (2008). *Un réseau collégial adapté aux réalités territoriales*. Montréal : FECQ. Disponible à : <http://www.fecq.org/wp-content/uploads/2014/10/5430-00-2008.00.00-Synthese-sur-laccessibilite-geographique-Un-Reseau-collegiale-adapte-aux-realites-territoriales.pdf>
- Desgagné, N. (2014, 30 octobre). Le rapport Demers est bien accueilli par les cégeps. *Néomédia*. Disponible à : <http://www.neomedia.com/saguenay-lac-st-jean/actualites/politique/265020/le-rapport-demers-est-bien-accueilli-par-les-cegeps>
- Dupont, D. (2016). *Compressions dans les cégeps : vers un réseau à deux vitesses?* Montréal : IRÉC. Disponible à : <http://www.fecq.org/wp-content/uploads/2016/03/Re%CC%81sume%CC%81-e%CC%81tude-sur-compressions-dans-les-ce%CC%81geps.pdf>

- Emploi-Québec (2012). *Le marché du travail au Québec. Perspectives à long terme 2012-2021*. Disponible à : http://www.emploiquebec.gouv.qc.ca/publications/pdf/00_imt_marche-travail_long-terme_2012-2021.pdf
- FAC (2004). *Les cégeps : un réseau pour l'avenir. Avis de la Fédération autonome du collégial soumis dans le cadre du Forum sur l'avenir de l'enseignement collégial*. Disponible à : https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageNotice.aspx?idn=8116
- FEC-CSQ. (2013) Propositions de la FEC-CSQ. *L'enjeu express*, 7(2), 4. Disponible à : http://www.fec.lacsq.org/fileadmin/user_upload/FEC/Enjeu_express/javier2013/Enjeux_jan2013_web.pdf
- FECQ (2003). *Le financement des cégeps, constats et avancements*. Disponible à : <http://www.fecq.org/wp-content/uploads/2014/10/5420-00-2003.10.00-Recherche-sur-le-Financement-Constat-et-avancement-.pdf>
- FECQ (2005). *Transferts fédéraux en éducation postsecondaire. Avis présenté au 95^e conseil d'administration ordinaire à Saint-Félicien*. Montréal : FECQ. Disponible à : <http://www.fecq.org/wp-content/uploads/2014/10/5430-00-2005.10.20-Transferts-federaux-.pdf>
- Fédération des cégeps (2016, 23 novembre). La Fédération des cégeps impatiente de voir les suites du rapport Demers [communiqué]. Disponible à : <http://www.fedecegeps.qc.ca/salle-de-presse/communiqués/2015/11/la-federation-des-cegeps-impatiente-de-voir-les-suites-du-rapport-demers/>
- Fédération des cégeps (2013). *Enjeux prioritaires du réseau collégial public. Rencontre thématique. Sommet sur l'enseignement supérieur*. Disponible à : <http://www.fedecegeps.qc.ca/wp-content/uploads/2013/02/Enjeux-prioritaires-sommet-enseignement-sup%C3%A9rieur.pdf>
- Fiedos, V. (2004). *Les cégeps, une réussite québécoise*. Mémoire présenté par la Fédération des cégeps au Forum sur l'avenir de l'enseignement collégial. Montréal : Fédération des cégeps. Disponible à : https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageNotice.aspx?idn=8148

- FNEEQ (2009). *Pour une meilleure collégialité dans la gouvernance en enseignement supérieur. Mémoire de la Fédération nationale des enseignantes et des enseignants du Québec (FNEEQ (CSN)) sur les projets de loi 38 et 44 portant sur la gouvernance des cégeps et des universités.* Disponible à : https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageNotice.aspx?idn=13333
- FNEEQ (2002). *L'enseignement supérieur en région : une nécessité : mémoire sur la fluctuation des effectifs étudiants dans le secteur de l'éducation au Québec présenté à la Commission de l'éducation de l'Assemblée nationale.* Disponible à : https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageNotice.aspx?idn=58021
- Forcier, H. (2011). *Recherche sur la fréquentation linguistique des cégeps.* Montréal : CSQ. Disponible à : http://www.lacsq.org/fileadmin/user_upload/csq/documents/documentation/notes_rapports_de_recherche/recherche_frequentation_linguistique_cegeps.pdf
- FTQ (2004). *Consolider et valoriser notre réseau public d'enseignement collégial. Mémoire déposé au Forum sur l'avenir de la formation collégiale.* Disponible à : https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageNotice.aspx?idn=8260
- Institut de la statistique du Québec (2016a). *Panorama des régions du Québec.* Édition 2016. Disponible à : <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/profils/panorama-regions-2016.pdf>
- Institut de la statistique du Québec (2016 b). Répartition de la population de 25 à 64 ans selon le plus haut niveau de scolarité atteint, la région administrative, l'âge et le sexe, Québec. Disponible à : <http://www.stat.gouv.qc.ca/docs-hmi/statistiques/education/niveau-scolaire/repartition-scol-ra-sexe-age.html>
- Institut de la statistique du Québec (2015). *Le bilan démographique du Québec.* Édition 2015. Disponible à : <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/population-demographie/bilan2015.pdf>
- Karsenti, T. (2015). *Quelle est la pertinence de la formation générale au collégial?* Montréal : CRIFPE. Disponible à : http://www.crifpe.ca/formationgenerale/files/Rapport_Formation_Generale_Karsenti.pdf

Laberge, M. (2000). *Penser le réseau collégial pour l'avenir. Mémoire présenté au 60^e conseil d'administration ordinaire à Trois-Rivières*. Montréal : FECQ.

Lavoie, È. (2008). La gestion financière des cégeps, une « autonomie guidée ». Dans Héon, Savard et Hamel (dir.), *Les cégeps : une grande aventure collective québécoise*. Québec : ACCQ et PUL.

Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (2015a, octobre). *Régime budgétaire et financier des cégeps. Mise à jour n^o 21*. Disponible à : http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/contenu/documents_soutien/Ens_Sup/Collegial/RegimeBudFin_Cegep/Regime_bud_cegeps_2015-2016_v21.pdf

Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (2015 b, octobre). *Sommaire statistique 2013-2014. Centres collégiaux de transfert de technologie (CCTT)*. Disponible à : http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/contenu/documents_soutien/Ens_Sup/Collegial/CCTT/CCTT_Sommaire_statistique_2013-2014.pdf

NAPAC (2015, 1^{er} septembre). *Mise à mort de la culture* [article de blogue]. Disponible à : <http://www.lanapac.org/dossiers/rapport-demers/mise-a-mort-de-la-culture/>

NAPAC (2014, 15 décembre). Alerte à la dérive du clientélisme scolaire. *Le Devoir*. Disponible à : <http://www.ledevoir.com/societe/education/426707/rapport-demers-sur-l-enseignement-collegial-alerte-a-la-derive-du-clientelisme-scolaire>

Pierre-Roy, D., Boucher, J. (2014). *Alternatives pour le financement de l'État québécois. Commission des affaires sociopolitiques. Avis présenté au 35^e congrès extraordinaire*. Montréal : FECQ. Disponible à : http://www.fecq.org/wp-content/uploads/2014/11/Alternatives_pour_le_financement_de_lEtat_quebecois_35e_CoEx_Octobre_Adoptee.pdf

Rapport Demers (2015, 11 juin). *Radio Gaspésie*. Disponible à : <http://radiogaspesie.ca/portfolio/rapport-demers/>

SCCUQ (2014). La FNEEQ adopte un plan d'action contre l'austérité et condamne le rapport Demers [communiqué]. Disponible à : <http://sccuq.org/la-fneeq-adopte-un-plan-daction-contre-lausterite-et-condamne-le-rapport-demers/>

- Saint-Laurent, F. (2015). *Plateforme pour les élections fédérales 2015*. Montréal : FECQ. Disponible à : http://www.fecq.org/wp-content/uploads/2015/09/FECQ_Plateforme-elections-federales-20151.pdf
- Savoie, B. (2000). *Avis portant sur le financement de l'éducation au Québec*. Montréal : FECQ. Disponible à : <http://www.fecq.org/wp-content/uploads/2014/10/5430-00-2000.00.00-Avis-sur-le-Financement-des-Cegeps.pdf>
- Statistique Canada (2015). *Scolarité au Canada : niveau de scolarité, domaine d'études et lieu des études*. Disponible à : <https://www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/2011/as-sa/99-012-x/99-012-x2011001-fra.cfm#a2>
- Touche pas à mes régions (2015). *Mémoire présenté dans le cadre des audiences du projet de loi n° 28 : Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 4 juin 2014 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2015-2016*. Disponible à : <http://toucheapasamesregions.ca/memoire>
- Viau, L. (2006a). *Baisse d'effectif au collégial et carte des programmes. Problématique et pistes de solutions. Avis présenté au 99e conseil d'administration ordinaire à Victoriaville*. Montréal : FECQ. Disponible à : <http://www.fecq.org/wp-content/uploads/2014/10/5430-00-2006.06.18-Avis-sur-la-baisse-deffectif-au-collegial-et-la-carte-des-programmes-Problematiques-et-pistes-de-solutions.pdf>
- Viau, L. (2006 b). *La gratuité scolaire au collégial. L'accessibilité en perspectives*. Mémoire présenté au 101e conseil d'administration ordinaire à Saint-Hyacinthe. Montréal : FECQ.
- Vikander, N. (2004a). *Avis pour le Forum sur l'avenir de l'enseignement collégial*. Résumé. Montréal : FEUQ. Disponible à : https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageNotice.aspx?idn=8315
- Vikander, N. (2004 b). *Avis pour le Forum sur l'avenir de l'enseignement collégial*. Montréal : FEUQ. Disponible à : https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageNotice.aspx?idn=8313