



**Confédération
des syndicats nationaux**



Mémoire présenté par la
Confédération des syndicats nationaux

Au groupe de travail du comité expert
de la révision du modèle d'allocation
des ressources aux cégeps

Le 11 décembre 2017

Confédération des syndicats nationaux
1601, avenue De Lorimier
Montréal (Québec) H2K 4M5
Tél. : 514 598-2271
Télec. : 514 598-2052
www.csn.qc.ca

Table des matières

Introduction	5
1. Financement des activités au fonctionnement	7
2. Accessibilité aux études collégiales sur l'ensemble du territoire québécois	15
3. Internationalisation des cégeps	16
Sommaire	17
Annexes.....	19

Introduction

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) est une organisation syndicale composée de près de 1 500 syndicats. Elle regroupe plus de 300 000 travailleuses et travailleurs œuvrant dans quelque 4500 lieux de travail et réunis sur une base sectorielle ou professionnelle dans huit fédérations, ainsi que sur une base régionale dans treize conseils centraux, principalement sur le territoire du Québec. Deux fédérations sont directement impliquées dans le réseau collégial. La Fédération des employées et employés de services publics (FEESP), qui représente la majorité du personnel de soutien dans les cégeps, et la Fédération nationale des enseignantes et des enseignants du Québec (FNEEQ) qui représente la très grande majorité des enseignantes et des enseignants de cégeps ainsi que la majorité du personnel syndiqué dans les établissements privés.

L'actuelle consultation porte sur la révision du modèle d'allocation des ressources aux cégeps, communément appelé « FABES », dont les lettres correspondent à chacun des cinq volets : volet F - Allocations Fixes; volet A - allocations liées aux Activités pédagogiques; volet B - allocations de fonctionnement liées aux Bâtiments; volet E - allocations liées aux Enseignants et volet S - allocations Spécifiques. Il est à noter que le mandat du comité exclut le volet E, une décision que nous approuvons puisque plusieurs des paramètres découlent des conventions collectives.

D'entrée de jeu, il nous est impossible de parler de répartition des ressources sans mentionner au passage les effets négatifs des compressions budgétaires des dernières années sur le réseau collégial, qu'il s'agisse de la réduction des services aux étudiantes et aux étudiants ou de l'augmentation de la précarité du personnel. Ces compressions et la forme des récents investissements ont également mis en exergue les faiblesses de la formule actuelle d'allocation des ressources.

Dans ce mémoire, nous reprenons donc les questions du cahier de consultation et nous y proposons des principes, des orientations et des pistes de solution à mettre en place pour remédier aux problèmes du modèle actuel du FABES. Nous avons aussi retenu les suggestions quant à la forme du mémoire, soit un texte en points de forme et un sommaire à la fin du document.

1. Financement des activités au fonctionnement

1.1 Doit-on apporter des changements aux principes devant guider les travaux de révision du modèle FABS, ou encore en inscrire de nouveaux?

Principes d'une politique de financement des cégeps

- Une politique de financement des cégeps doit reposer sur les principaux piliers suivants : 1- l'éducation comme droit humain et bien commun ; 2- un financement public et adéquat en fonction des besoins ; et 3- une administration en collégialité.
- La gratuité scolaire doit être élargie à toutes les étudiantes et à tous les étudiants, qu'ils soient inscrits à un programme conduisant au diplôme d'études collégiales (DEC) ou à une attestation d'études collégiales (AEC), au régulier ou à la formation continue, qu'ils poursuivent leurs études à temps plein ou à temps partiel¹. Afin de respecter l'esprit de la gratuité, il importe aussi d'éliminer les droits d'admission, d'inscription ou autres droits afférents. La subvention de fonctionnement devrait couvrir ces frais.
- L'enveloppe globale des crédits alloués aux cégeps doit être suffisante pour répondre adéquatement aux besoins de l'enseignement collégial. Or, au cours des dernières années, le montant global du financement a été déterminé par le Conseil du trésor en fonction de politiques gouvernementales en matière de finances publiques, telles que le déficit zéro et la « rigueur budgétaire », plutôt qu'en fonction d'une évaluation des besoins pour assurer l'accessibilité à une formation collégiale de qualité et un soutien adéquat aux étudiants.
- Le mode de financement est un cadre de référence qui laisse aux établissements une certaine flexibilité dans l'utilisation des allocations en fonction de leurs caractéristiques et de leurs priorités. Cela exige toutefois une administration en collégialité et de la transparence, deux conditions qui font trop souvent défaut.

Principes au modèle d'allocation des ressources

- Les principes énumérés dans le mandat sont : l'autonomie, l'équité, la transparence, la stabilité et la simplicité. Nous sommes d'accord, mais force est de constater que ces principes ne sont pas toujours respectés. Pensons notamment : 1- aux compressions budgétaires au cours des années, aux « efforts budgétaires » et aux « mesures d'optimisation » qui ont mis à mal les principes de stabilité et de prévisibilité des ressources. Ces mesures ont aussi entraîné des impacts négatifs plus importants pour les cégeps de petite taille ou en baisse démographique ainsi que sur le personnel de soutien et professionnel ; 2- aux quelques réinvestissements versés sous forme d'allocations

¹ Dans la *Gazette officielle du Québec* du 5 juillet dernier, le gouvernement a annoncé un projet de règlement visant à élargir la gratuité aux étudiants à temps partiel inscrits à un programme menant à une AEC. Selon nous, ce projet de règlement est incomplet et induit un biais favorable aux formations courtes au détriment des programmes de DEC. Les droits de scolarité sont des obstacles à l'accessibilité et doivent être abolis pour tous les étudiants, peu importe le type de fréquentation ou de programme.

spécifiques dédiées où l'autonomie des établissements et la récurrence ne sont pas au rendez-vous, et ce, sans compter la lourdeur administrative de la reddition de comptes de ce type d'allocation ; ou 3- à la complexité du Régime budgétaire et financier des cégeps.

- Au respect des principes énoncés, il importe d'ajouter le principe selon lequel le mode d'allocation des ressources ne doit pas contribuer à la concurrence entre les établissements.

Conditions à un exercice de révision du modèle d'allocation

- Il y a un consensus selon lequel les travaux de révision du FABS doivent s'inscrire dans une période de réinvestissement notamment afin d'éviter qu'un établissement reçoive une subvention moindre à la suite des ajustements. Or, les sommes annoncées au budget 2017-2018² pour rehausser le financement général des collèges apparaissent nettement insuffisantes. En 2018-2019, le gouvernement entend investir 27 M\$, ce qui représente une hausse d'environ 1,4 % par rapport aux crédits alloués aux cégeps en 2017-2018.
- Le gouvernement doit prendre en considération les demandes des représentants de la communauté collégiale. Cela exige de la transparence, des consultations ou des échanges à toutes les étapes du processus de révision du modèle d'allocation. À titre d'exemple, si les différents partenaires du réseau de l'enseignement universitaire ont été consultés à deux reprises au cours des travaux du chantier sur le financement des universités, il en va autrement pour la suite. En effet, le gouvernement fait preuve d'une grande opacité quant aux orientations et à l'avancement des travaux des six comités de travail mis en place sur la révision du modèle de redistribution du financement aux universités. Cette façon de faire est inacceptable.

1.2 Quels sont les principaux changements à apporter dans le modèle FABS ?

- De façon générale, un des plus importants problèmes du modèle FABS vient du fait que les allocations sont des enveloppes fermées (voir annexe 2). Il s'agit d'un mode de redistribution à partir d'une enveloppe déterminée par le Conseil du trésor. Malheureusement, celui-ci privilégie certaines cibles, par exemple, un taux global des dépenses du gouvernement, plutôt qu'une évaluation des besoins.
- Au cours des années, les enveloppes totales se sont avérées insuffisantes pour combler adéquatement les besoins, ce qui a mis en exergue d'autres problèmes du modèle d'allocation FABS. Ceux-ci sont présentés dans les sections suivantes avec de pistes de solution.

² Les investissements prévus sont de 12 M\$ en 2017-2018, 27 M\$ en 2018-2019, 52 M\$ en 2019-2020 et 77 M\$ pour les deux autres années subséquentes, Source : Gouvernement du Québec, *Le plan économique du Québec, Un plan pour la réussite : dès la petite enfance et tout au long de la vie*, tableau 7, p. 15.

Volet F : Le principe d'une allocation fixe de base a pour objet de garantir un financement minimal à chaque cégep, quelle que soit sa taille. Cette allocation permet la mise en place de la structure minimale du cégep et des services d'accueil des étudiants. Une allocation fixe générale est accordée pour l'enseignement régulier et une autre pour les services de la formation continue. Des allocations fixes particulières sont également accordées à plusieurs cégeps. Elles correspondent à des situations reconnues par le ministère³.

- En 2017-2018, la somme des enveloppes pour le F général au régulier et le F général pour la formation continue ne représentait que 5 % du total des enveloppes du FABES⁴. Les paramètres de base devraient être revus à la hausse de manière à ce que la proportion des allocations fixes générales soit beaucoup plus importante. Cela contribuerait à accroître la stabilité du financement, peu importe les mouvements d'effectifs, et à réduire la concurrence entre les établissements. Une hausse des enveloppes fixes générales serait également bénéfique pour les cégeps de petite taille dont la subvention de fonctionnement dépend davantage de ces allocations. (Ainsi, lorsque les allocations fixes diminuent en période de compressions budgétaires, les impacts négatifs se font sentir de manière encore plus importante pour les cégeps de petite taille.)
- Une hausse de l'enveloppe devrait également permettre d'offrir des services d'accueil adaptés à la diversité des profils étudiants.
- Certains cégeps bénéficient d'allocations fixes particulières pour financer des caractéristiques spécifiques ou pour leurs centres d'études collégiales. La révision du modèle FABS est l'occasion de revoir ces allocations eu égard à leur pertinence et à l'équité entre les cégeps. De plus, il serait opportun de créer une allocation fixe particulière en reconnaissance du rôle des cégeps en tant que pôle de développement social, culturel et économique des régions. Cette allocation pourrait être modulée en fonction des certaines caractéristiques des régions.

Volet A : L'enveloppe pour les activités pédagogiques assure le financement des dépenses suivantes associables aux services aux étudiants : 1- les dépenses de l'enseignement excluant la masse salariale des enseignants ; 2- les services à l'enseignement ; 3- les services à l'étudiant ; 4- la gestion des ressources humaines ; 5- la gestion des activités d'enseignement ; 6- la gestion des ressources financières ; 7- la gestion des ressources matérielles et l'impression. L'allocation pour le volet « A pondéré » sert à financer les dépenses de l'enseignement excluant la masse salariale des enseignants, et l'allocation pour le volet « A brut » sert à financer les six autres volets.

³ Les descriptions des volets FABS sont des extraits du *Régime budgétaire et financier des cégeps, Année scolaire 2017-2018*.

⁴ Détails : 101 569 500 \$ F général au régulier, 83 856 \$ F général à la formation continue, et 1 893 820 635 \$ pour le total des enveloppes (ouvertes et fermées), Source : Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, *Régime budgétaire et financier des cégeps, Année scolaire 2017-2018*, Annexe de fonctionnement.

Enveloppe globale

- Au cours du mandat du gouvernement actuel, il y a eu des compressions importantes en éducation. Pour la seule année 2015-2016, les allocations du volet A ont chuté de 11 %. Malgré l'annonce de réinvestissements pour 2017-2018, le volet A demeure en dessous de son niveau de 2013-2014, soit 7 % de moins⁵. Ces compressions ont eu des conséquences négatives sur les services aux étudiantes et aux étudiants. Le personnel de soutien et les professionnel-les ont aussi subi des impacts qui se sont traduits, notamment, par une plus grande précarité et une intensification du travail. En l'absence de plancher d'emploi, la mise à pied ou la réduction du nombre d'heures de ces personnels deviennent les soupapes aux insuffisances budgétaires. Conscients de la difficulté à établir une norme nationale pour chaque catégorie d'emploi par établissement, nous croyons qu'il serait plus pertinent de réfléchir à l'établissement d'un niveau de services minimum assorti d'une allocation de base pour tous les cégeps (introduction d'une allocation fixe au volet A).
- L'enveloppe du volet A devrait au minimum suivre les augmentations systémiques, comme celles prévues à la politique salariale du gouvernement pour les différents personnels. Les paramètres devraient être également modifiés afin d'inclure les objectifs de certaines allocations spécifiques, par exemple, les mesures visant l'accessibilité au collégial des étudiantes et des étudiants en situation de handicap, de soutien à la réussite ou de développement des compétences du personnel de soutien, etc.
- Par ailleurs, les coûts liés à une reddition de comptes excessive, notamment pour les allocations spécifiques, et aux mécanismes d'évaluation de la qualité sont actuellement sous-estimés. Nous pensons toutefois que la meilleure approche est de mettre fin à ces pratiques issues de la nouvelle gestion publique.

Financement en fonction des pes

- Les allocations du volet A sont réparties en fonction du nombre d'étudiants inscrits à chaque période de cours par semaine, désigné par l'expression « pes » brutes ou pondérées. Ce modèle d'allocation comporte certaines faiblesses qui méritent une attention particulière afin de réduire leurs impacts négatifs.
- La pondération des activités en fonction du programme ou du cheminement doit refléter adéquatement les coûts de manière à ce que les cégeps n'aient pas d'incitatifs financiers à offrir un programme plutôt qu'un autre. Les coûts étant évolutifs, il serait important de réviser la pondération selon une périodicité prédéterminée.

⁵ Données : 280 M\$ en 2013-2014, 275 M\$ en 2014-15, 245 M\$ en 2015-16, 249 M\$ en 2016-17 et 261 M\$ en 2017-2018, Source : Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, *Régime budgétaire et financier des cégeps*, années diverses.

- Un financement sur la base du nombre d'étudiantes et d'étudiants s'avère généralement être un incitatif à leur recrutement, mais contribue aussi à la concurrence entre les établissements. Il est donc nécessaire de distinguer les efforts faits pour rejoindre de nouveaux étudiants, qui n'auraient pas fréquenté l'enseignement supérieur, et les efforts faits pour rediriger des étudiantes et étudiants vers un autre collège.
- De plus, le concept de *pes* ne tient pas compte des caractéristiques des étudiants. Or, il importe de pouvoir offrir le soutien nécessaire à tous les élèves ; pensons aux étudiantes et aux étudiants en situation de handicap, dont le nombre a bondi au cours des dernières années, ou aux élèves autochtones encore trop peu nombreux dans les cégeps. Certaines personnes pourraient recommander de créer une nouvelle allocation dans le volet S pour améliorer le soutien aux étudiantes et aux étudiants vulnérables, mais considérant les nombreuses brèches dans les principes de base des allocations spécifiques, nous croyons que ce n'est pas la meilleure solution. Des modifications doivent être apportées dans les paramètres du volet A afin de tenir compte de l'offre de services en fonction des caractéristiques, notamment socioéconomiques, culturelles et académiques de la population étudiante.

Financement des études à temps partiel et de la formation continue

- Le mode de financement de l'effectif des cégeps varie selon le type de fréquentation (temps plein ou temps partiel, au régulier ou à la formation continue) et le type de programme (conduisant à un DEC ou à une AEC).
- Une des différences est l'absence de financement public au volet A pour les études à temps partiel (voir annexe 3). Le gouvernement invoque les droits de scolarité imposés aux étudiantes et aux étudiants à temps partiel pour justifier l'absence de subvention au volet A. Nous croyons que le gouvernement doit hausser les allocations du volet A de façon à financer les services aux étudiants à temps partiel de manière équivalente à ceux à temps plein, ce qui nécessiterait, d'une part, la gratuité scolaire pour tous les étudiants et, d'autre part, le rehaussement de la pondération des étudiants à temps partiel. En effet, certains services engagent des coûts similaires, peu importe le nombre de cours suivis par l'étudiant⁶. Ces ajustements devraient également permettre la prise en compte de la tendance des étudiantes et des étudiants à temps plein d'allonger leurs études sur une session supplémentaire.
- Bien que le volet E ne soit pas à l'étude de la consultation, il importe d'appliquer cette même logique en établissant un seul taux d'allocation, soit le *Erég*, peu importe que l'étudiante ou l'étudiant soit inscrit au régulier ou à la formation continue.

⁶ Le modèle de redistribution de la subvention de fonctionnement aux universités, qui repose en grande partie sur le nombre d'étudiantes et d'étudiants équivalent à temps plein (EETP), engendre un sous-financement des services aux étudiants à temps partiel. Pour y remédier, les auteurs du rapport du chantier sur le financement des universités recommandent de hausser le poids des étudiants à temps partiel dans la subvention au soutien à l'enseignement.

- Le type de fréquentation a aussi un impact sur les facteurs d'allocations \$/pes et \$/pes pondérés, les montants pour la formation continue étant plus faibles qu'au régulier (voir annexe 4). Nous pensons que les étudiantes et étudiants, qu'ils soient inscrits au régulier ou à la formation continue, ont le droit de recevoir les mêmes services pour les activités pédagogiques ; les facteurs de financement doivent être ajustés en conséquence.
- Il faut mettre frein à l'approche d'une enveloppe fermée pour la formation continue qui restreint le nombre d'inscriptions en dessous de la demande.

Volet B : Les allocations liées aux bâtiments reposent principalement sur les paramètres associés aux espaces et servent à subventionner de manière normalisée les ressources nécessaires pour le fonctionnement des bâtiments.

- La formule de l'allocation du volet B est certainement celle qui illustre le plus simplement le non-sens des enveloppes fermées. Le ministère détermine les besoins de chaque établissement en fonction de plusieurs normes. Une fois les besoins totaux établis, le ministère applique un facteur K qui permet de contenir les allocations à l'intérieur d'une enveloppe budgétaire prédéfinie. Tout facteur en dessous de 100 % ne peut que contribuer à accentuer le déficit d'entretien. En 2017-2018, le facteur K était établi à 67 %, ce qui est injustifiable.
- Un entretien inadéquat peut occasionner des dommages aux infrastructures et entraîner des dépenses beaucoup plus importantes. Rappelons que l'indice d'état moyen des infrastructures collégiales est évalué à C et que plus d'un bâtiment sur quatre est classé sous le seuil d'état, soit mauvais ou très mauvais⁷.
- La révision du modèle est aussi l'occasion de revoir certaines normes. Par exemple, la pleine prise en charge des coûts des multiples bâtiments et de leur éloignement pour les collèges ayant des campus et centres d'études collégiales. Toutefois, il faut éviter que l'ajout de ces campus et de ces centres cannibalise les cégeps avoisinants.

Volet S : Les allocations spécifiques sont celles qui caractérisent l'action ministérielle et qui, en général, sont associées au soutien et au développement de l'enseignement collégial. Une allocation particulière peut également être accordée à un cégep à la suite de l'analyse d'une demande de financement d'un besoin particulier non financé.

- La proportion des allocations spécifiques dans l'enveloppe totale du FABS a grimpé passant de 10 % en 2006-2007 à 23 % en 2016-2017⁸. Autre signe que celles-ci ont pris trop d'ampleur, elles sont désormais plus importantes que les allocations fixes. Il est essentiel que la révision du modèle d'allocation réduise les sommes versées au volet S et que les paramètres des autres volets puissent inclure les objectifs de plusieurs allocations spécifiques actuelles.

⁷ À noter que le financement associé au maintien des actifs, au développement informatique et au développement immobilier provient de l'enveloppe du fonds des investissements.

⁸ Fédération des cégeps, *Le modèle de financement FABES : une révision nécessaire*, Rapport de la Fédération des cégeps présenté au ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, février 2017, p. 10.

- Rappelons que le volet S contrevient aux principes de base énumérés au mandat :
 - Stabilité : ces allocations varient au gré des priorités des gouvernements ou des ministres. De plus, le fait que certaines fassent l'objet d'appel de projets ou que leur financement ne soit pas versé en même temps que l'allocation initiale contribue à la variabilité. Certaines enveloppes prévoient même des plans triennaux laissant penser qu'elles pourraient disparaître à la fin des trois ans.
 - Simplicité : la reddition de comptes est très lourde et différente pour chaque allocation. Nous tenons aussi à faire une mise en garde contre la tendance au financement en fonction de l'atteinte de cibles et de performance.
 - Autonomie : à moins d'indications contraires, les sommes ne peuvent être utilisées à d'autres fins que celles pour lesquelles elles ont été attribuées. Nous sommes favorables à une certaine flexibilité pour répondre aux priorités de chaque cégep en fonction des besoins des étudiants, du personnel et de l'établissement, mais pour ce faire, il doit y avoir transparence et un processus décisionnel et administratif reposant sur la collégialité.
 - Équité : les allocations particulières ne sont pas normées. Tout cégep peut donc faire une demande de financement pour un besoin particulier qui n'est pas financé par les allocations spécifiques déjà prévues.

1.3 Concernant le financement des baisses de l'effectif étudiant, quels sont les principaux problèmes apparus au cours des ans dans ce mode d'intervention, de même que ceux qui pourraient survenir dans le futur ? Que proposez-vous pour les corriger ?

- Il y a deux grandes causes liées aux baisses d'effectifs. La première est d'ordre national. On observe, à l'échelle du Québec, une baisse démographique du nombre de jeunes de moins de 20 ans⁹. Celle-ci est particulièrement remarquable pour le groupe d'âge des 10 à 14 ans. Il s'agit du creux de la courbe. Par la suite, le nombre d'enfants des autres cohortes remonte tranquillement. Le second phénomène est au niveau local. Il s'agit de la dévitalisation de certaines régions et de l'exode des familles et des jeunes vers les grands centres urbains. Ces deux tendances ont des incidences variées sur l'ensemble du territoire, certains établissements étant déjà lourdement affectés par une baisse des effectifs alors que d'autres cégeps enregistrent des taux d'inscription dépassant leur devis.
- Il faut aussi mentionner que les parcours des étudiantes et des étudiants au collégial ont changé, notamment quant à la durée des études.

⁹ Données - Estimation de la population du Québec par groupe d'âge, au 1^{er} juillet 2017 : 5-9 ans, 458 745 ; 10-14 ans, 410 865 ; 15-19 ans, 415 851 ; 20-24 ans, 521 116 ; 25-29 ans, 558 512, Source : Statistiques Canada, Estimations de la population, Adapté par l'Institut de la statistique du Québec.

- Un financement adéquat pendant une période de décroissance des effectifs requiert une volonté politique de préserver le réseau collégial et de maintenir une offre de programmes variée dans toutes les régions du Québec. Il y a certainement des leçons à apprendre du réseau primaire qui subit actuellement les répercussions des fermetures d'écoles effectuées lors du creux de la courbe démographique des enfants d'âge scolaire (par exemple, surpopulation dans plusieurs écoles, aménagement de classes dans des roulettes, élèves redirigés vers des écoles hors de leur quartier).
- Le modèle d'allocation des ressources est basé sur l'effectif, lequel, en période de baisse a un impact considérable sur la viabilité des cégeps. Un rehaussement de la proportion des enveloppes générales fixes ainsi que l'introduction d'une allocation de base au volet A permettraient une stabilité des revenus, éviteraient aux collèges en baisse d'effectifs d'être dans une spirale de décroissance et leur permettraient d'être en mesure de planifier leur offre de programmes.
- Par ailleurs, le Régime budgétaire et financier des cégeps prévoit deux allocations pour compenser les pertes financières soit : la A007 – mesure d'aide aux cégeps dont l'effectif scolaire est en baisse et mesure de répartition de la clientèle pour les cégeps des régions de Montréal et de Québec, et la S026 – consolidation de l'offre de formation (voir annexe 5). Nous croyons que ces allocations doivent être préservées avec quelques ajustements, notamment en ce qui concerne les critères d'admissibilité à la S026. Par exemple, afin d'éviter les fermetures de programmes dans les collèges en région, le seuil concernant le nombre d'étudiantes et d'étudiants en première année devrait être revu à la baisse.
- Les collèges aux prises avec des petites cohortes devraient aussi pouvoir compter sur des mesures structurantes ne relevant pas seulement de la A007 ou de la S026 pour consolider leur offre de formation. Toutefois, nous sommes en désaccord avec la recommandation du chantier sur l'offre de formation au collégial à l'effet d'instaurer, à l'intention des collèges les plus vulnérables, un mode de financement par projet afin d'orienter leurs actions vers des mesures concrètes avec obligation de résultat¹⁰. En plus d'être imprévisible et instable, ce type de financement est très exigeant au niveau de la gestion et de la reddition de comptes.

¹⁰ Guy DEMERS, *Rapport final du chantier sur l'offre de formation collégiale*, Recommandation 21, juin 2014.

2. Accessibilité aux études collégiales sur l'ensemble du territoire québécois

2.1 En vue d'offrir un niveau comparable de services à la population étudiante sur l'ensemble du territoire québécois, des changements devraient-ils être apportés au modèle FABS ?

- La mise en application de plusieurs modifications proposées dans les sections précédentes pourrait avoir des retombées significatives sur l'accessibilité aux études collégiales sur l'ensemble du territoire et sur une offre comparable des services aux étudiantes et aux étudiants :
 - la gratuité pour toutes les étudiantes et tous les étudiants, peu importe le type de fréquentation ou le programme;
 - une part plus importante des allocations fixes du volet F dans l'enveloppe totale de financement et l'introduction d'une allocation de base pour offrir un niveau minimal de services au volet A;
 - la révision des formules de financement des allocations liées aux activités pédagogiques afin d'assurer une offre de services similaire à tous les étudiants, peu importe qu'ils soient inscrits au régulier ou à la formation continue, à temps partiel ou à temps plein;
 - le maintien des allocations A007 et S026 ainsi que certains ajustements;
 - un financement additionnel en reconnaissance du rôle des cégeps en tant que pôle de développement social, culturel et économique des régions du Québec.
- Par ailleurs, les règles de financement des nouveaux points de services devraient inclure des modalités selon lesquelles ces points de services doivent améliorer l'accessibilité géographique et non concourir à la concurrence entre établissements pour attirer le même bassin d'étudiants.
- Il est important d'avoir une offre variée de programmes d'études en présentiel dans toutes les régions, et ce, malgré les difficultés relatives à la baisse de la population étudiante. Outre l'aspect du financement, la gestion de la carte des programmes devait être également améliorée. À cet égard, nous recommandons dans le cadre de la consultation sur le chantier sur l'offre de formation collégiale¹¹ : qu'une gestion nationale complémentaire à la gestion régionale ou interrégionale incluant les autorisations données aux collèges privés soit mise en place ; que le ministère s'assure que les règles d'octroi des autorisations de programmes soient publiques et identiques, quel que soit le réseau d'établissements collégiaux visés et que l'autofinancement ne puisse contourner ces règles, et; que ces règles prévoient qu'une autorisation ne puisse être accordée avant que les places disponibles dans les programmes à faible effectif dans les collèges particulièrement touchés par la baisse démographique soient comblées.

¹¹ CSN, FNEEQ et FEESP, *Avis présenté à Guy Demers dans le cadre du Chantier sur l'offre de formation au collégial*, septembre 2013.

3. Internationalisation des cégeps

3.1 Doit-on tenir compte d'une manière spécifique dans le modèle FABS des coûts relatifs à l'internationalisation des cégeps?

- Les établissements d'enseignement supérieur sont ouverts sur le monde. Dans les universités, cela se traduit par le contenu des programmes, le rayonnement de la recherche et de la création, par les collaborations ou par la mobilité des étudiantes, des étudiants, des professeurs et des chargé-es de cours d'une université à l'autre, d'un pays à l'autre. Or, cette quête d'enrichissement culturel et intellectuel est aujourd'hui éclipsée par un discours utilitariste. La concurrence se fait de plus en plus vive entre les établissements pour attirer les étudiantes et étudiants de l'étranger. Ces derniers sont vus comme des sources potentielles de financement additionnel ou des substituts aux baisses d'effectifs dans certains programmes ou établissements, et ce, sans compter que leur grand nombre rapporte aussi des points aux échelles des palmarès des établissements d'enseignement. Malheureusement, certains acteurs du réseau collégial semblent également vouloir effectuer ce virage utilitariste dans les cégeps.
- Les cégeps déploient beaucoup de moyens pour attirer les étudiantes et étudiants de l'étranger : ce recrutement est une priorité pour plusieurs. On peut dès lors se questionner à savoir si ces initiatives ne se font pas au détriment des efforts qui seraient nécessaires pour rejoindre davantage les étudiants de première génération. Les services de recrutement, d'accueil et d'intégration des étudiants internationaux ne devraient pas bénéficier d'un financement distinct ni être prioritaires par rapport aux étudiants québécois. Ceci étant, nul doute que les allocations des volets F et A doivent être rehaussées pour soutenir adéquatement les mesures d'accueil et l'encadrement nécessaire à l'intégration et à la réussite des étudiantes et des étudiants dont le profil est de plus en plus varié, qu'ils soient autochtones, de première génération, en situation de handicap ou de l'étranger, etc.
- Certains pourraient avoir un intérêt à s'inspirer du rapport du chantier sur le financement des universités dont les travaux incluaient un volet sur la contribution des étudiants non résidents du Québec. Or, plusieurs des fondements énoncés concernant une nouvelle politique de tarification des étudiantes et des étudiants non québécois vont à l'encontre de notre vision de l'enseignement supérieur, notamment : la notion de marchés des étudiants internationaux ; le côté « nécessaire » de la présence d'étudiants originaires de l'extérieur du Québec pour soutenir l'internationalisation des programmes d'études, et ; la tarification des étudiants non québécois comme une marge de manœuvre financière supplémentaire aux établissements. Par ailleurs, les solutions proposées telles que la dérèglementation des montants forfaitaires et la modulation des droits de scolarité en fonction de la famille disciplinaire et du cycle d'études, et ce, pour toutes les non-Québécoises et tous les non-Québécois, soumis ou exemptés, nous font craindre la mise en place d'un précédent qui pourrait influencer l'évolution des droits de scolarité des étudiants québécois.

Sommaire

- Une politique de financement des cégeps doit reposer sur les principaux piliers suivants : 1- l'éducation comme droit humain et bien commun ; 2- un financement public et adéquat en fonction des besoins ; et 3- une administration en collégialité.
- Les principes énumérés dans le mandat sont l'autonomie, l'équité, la transparence, la stabilité et la simplicité, mais force est de constater que ces principes ne sont pas toujours respectés. En plus de l'observance des éléments énoncés, il importe d'ajouter le principe selon lequel le mode d'allocation des ressources ne doit pas contribuer à la concurrence entre les établissements.
- Un financement adéquat pendant une période de décroissance des effectifs requiert une volonté politique de préserver le réseau collégial et de maintenir une offre de programmes variée dans toutes les régions du Québec.
- Un des plus importants problèmes du modèle FABS vient du fait que les allocations sont des enveloppes fermées. Il s'agit d'un mode de redistribution à partir d'une enveloppe déterminée par le Conseil du trésor en fonction de politiques en matière de finances publiques plutôt qu'en fonction des besoins. Au cours des années, les enveloppes totales se sont avérées insuffisantes, ce qui a mis en exergue d'autres problèmes du modèle d'allocation FABS.
- Les paramètres de base du volet F devraient être revus à la hausse de manière à ce que la proportion des allocations fixes générales soit beaucoup plus importante dans l'enveloppe de fonctionnement. Cela contribuerait à accroître la stabilité du financement, peu importe les mouvements d'effectifs, et à réduire la concurrence entre les établissements. Une hausse des enveloppes fixes générales serait également bénéfique pour les cégeps de petite taille dont la subvention de fonctionnement dépend davantage de ces allocations. Il serait aussi opportun de créer une allocation fixe particulière en reconnaissance du rôle des cégeps en tant que pôle de développement social, culturel et économique des régions.
- Les allocations du volet A ont subi d'importantes coupes au cours des dernières années entraînant des conséquences négatives sur les services aux étudiantes et aux étudiants ainsi qu'une augmentation de la précarité du personnel de soutien et des professionnelles. Il serait pertinent de réfléchir à l'établissement d'un niveau de services minimum qui serait assorti d'une nouvelle allocation de base pour chaque cégep. Les paramètres du volet A devraient être bonifiés pour tenir compte de l'évolution de certains éléments ou des augmentations systémiques, comme celles prévues à la politique salariale du gouvernement pour les différents personnels.
- Les allocations du volet A sont réparties en fonction du nombre d'étudiants inscrits à chaque période de cours par semaine, désigné par l'expression « pes », brutes ou pondérées. Ce modèle d'allocation comporte certaines faiblesses qui méritent une

attention particulière afin de réduire leurs impacts négatifs. Pensons notamment à la non-prise en compte des caractéristiques des étudiantes et des étudiants ou au manque d'équité dans le financement des services offerts aux étudiants poursuivant des études à temps partiel ou inscrits à la formation continue. Il importe également de mettre en place des mécanismes pour réduire la concurrence entre les établissements induite par ce type de financement.

- La formule de l'allocation du volet B est certainement celle qui illustre le plus simplement le non-sens des enveloppes fermées. Le ministère détermine les besoins de chaque établissement en fonction de plusieurs normes. Une fois les besoins totaux établis, le ministère applique un facteur K qui permet de contenir les allocations à l'intérieur d'une enveloppe budgétaire prédéfinie. Tout facteur en dessous de 100 % ne peut que contribuer à accentuer le déficit d'entretien.
- La proportion des allocations du volet S dans l'enveloppe totale du FABS a grimpé substantiellement. Les montants investis dans les allocations spécifiques sont plus importants que les allocations fixes ; il s'agit d'une faille importante du modèle actuel. Il est essentiel d'en réduire le nombre et les sommes investies, d'autant plus que ce type d'allocation contrevient aux principes de base énumérés au mandat.
- Les établissements d'enseignement supérieur ont toujours été ouverts sur le monde, malheureusement, cette quête d'enrichissement culturel et intellectuel est aujourd'hui éclipsée par un discours utilitariste. La concurrence se fait de plus en plus vive entre les établissements pour attirer les étudiantes et les étudiants de l'étranger. Ces derniers sont vus comme des sources potentielles de financement additionnel ou des substituts aux baisses d'effectifs dans certains programmes ou établissements. Il faut s'opposer à cette vision marchande de l'éducation.
- Les services de recrutement, d'accueil et d'intégration des étudiantes et des étudiants internationaux ne devraient pas bénéficier d'un financement distinct ni être prioritaires par rapport aux étudiants québécois. Les allocations des volets F et A doivent être rehaussées pour soutenir adéquatement les mesures d'accueil et l'encadrement nécessaire à l'intégration et à la réussite des étudiantes et des étudiants dont le profil est de plus en plus varié, qu'ils soient autochtones, de première génération, en situation de handicap ou de l'étranger, etc.

ANNEXES

Annexe 1 - Enveloppe budgétaire de fonctionnement pour l'année 2017-2018

Extrait du document de consultation : Révision du modèle d'allocation des ressources aux collèges d'enseignement général et professionnel

Enveloppe budgétaire de fonctionnement pour l'année scolaire 2017-2018			Subvention prévisionnelle 2017-2018 (en milliers de dollars)	(%)
Allocations de fonctionnement	Fixes	<ul style="list-style-type: none"> - Financement minimal - Services d'accueil aux étudiants - Enseignement régulier - Formation continue - Centres d'études collégiales, écoles nationales, etc. 	127 833,9	6,8
	Activités pédagogiques	<ul style="list-style-type: none"> - Soutien à l'enseignement - Services à l'étudiant - Techniciens de laboratoire - Matériel périssable - Services administratifs 	269 757,6	14,2
	Fonctionnement des bâtiments	<ul style="list-style-type: none"> - Entretien - Énergie - Sécurité 	145 040,1	7,7
	Enseignants	<ul style="list-style-type: none"> - Rémunération des enseignants - Salaires - Avantages sociaux - Coûts de convention 	1 208 588,7	63,8
	Spécifiques	<ul style="list-style-type: none"> - Priorités ministérielles et gouvernementales - Recherche et CCTT - Développement de programmes - Soutien à la réussite - Étudiants ayant des besoins particuliers - Programme en difficulté 	142 600,3	7,5
Total			1 893 820,6	100,0

Annexe 2 - Ouverture et fermeture des enveloppes

Extraits du Régime budgétaire et financier des cégeps – Année scolaire 2017-2018

(50) Dans le cadre des relations entre le Ministère et les cégeps, l'enveloppe globale est subdivisée en deux grandes catégories : les enveloppes dites ouvertes et les enveloppes dites fermées. Ainsi, sous réserve du respect de l'enveloppe ministérielle fermée reconnue par le Conseil du trésor, le ministre peut transférer au besoin des sommes entre toutes parties des enveloppes ouvertes et fermées précitées.

(51) L'enveloppe ouverte est composée des grandes rubriques suivantes :

- les sommes prévues pour couvrir la rémunération des enseignants de l'enseignement ordinaire et les coûts de convention de cette catégorie de personnel selon les modalités décrites aux annexes E002 et E003;
- les sommes prévues pour couvrir la rémunération des enseignants établie par le mode « Epes » défini à l'annexe C003, pour les étudiants à temps plein inscrits dans des programmes de DEC ou dans un cheminement donnant droit au financement, mais qui suivent leurs cours au service de la formation continue, pour la formation à distance, pour la reconnaissance des acquis de formation scolaires et extrascolaires et pour d'autres cas analogues;
- les sommes prévues pour le service de la dette à court terme au fonds de fonctionnement;
- diverses récupérations.

(52) La plupart des objets bénéficiant de l'enveloppe ouverte sont financés sur la base du respect des règles d'allocation et de financement, et du respect des crédits disponibles au Ministère.

(53) 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.

(54) L'enveloppe fermée est composée des sommes qui ne sont pas explicitement associées à l'enveloppe ouverte, notamment :

- les sommes allouées de manière générale ou particulière pour les volets « FAB » du mode FABES;
- les sommes prévues pour couvrir la rémunération des enseignants autres que celles déterminées au paragraphe 51;
- les sommes prévues pour les allocations spécifiques à l'enseignement ordinaire ou à la formation continue;
- les sommes prévues par l'Entente Canada-Québec sur la formation en établissement.

(55) 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.

(56) Les sommes accordées aux cégeps pour les allocations spécifiques (volet « S » de FABES) ne peuvent, à moins d'indications contraires du Ministère, être utilisées à d'autres fins que celles pour lesquelles elles ont été données.

Annexe 3 – C001

Extraits du Régime budgétaire et financier des cégeps – Année scolaire 2017-2018

5 Financement de l'effectif des cégeps établi par session³⁸

Financement de la clientèle des cégeps établi sur base sessionnelle

Source des données servant à assurer le financement MEESR au régulier ou en formation continue et de la session de tenue des activités : AS t ou AS t-2.

Cas	Gratuité ou 2 \$/période ou sans limite	Inscriptions cours (IC) (voir note 1)	Mode d'allocation « E »; « A »; « B »*	Inputation des activités réalisées et source de financement À moins d'indication contraire, la source de financement = MEESR	« Érég » « Epes »	Abrut et Apondéré
DEC suivis à temps plein						
1	Gratuité	Régulier	Érég; « A »	Régulier	AS t	AS t-2 (note 2)
7	Gratuité	Formation continue	Epes; « A »	Formation continue	AS t	AS t-2 (note 2)
AEC financées à temps plein						
2	Gratuité	Formation continue	Epes; « A »; « B »	Enveloppes régionale MEESR et priorités ministérielles	AS t	AS t
8	Gratuité	Régulier	Érég; « A »	Régulier (avec l'autorisation du MELS)	AS t	AS t-2 (note 2)
19	Gratuité	Régulier	Érég	Régulier (« E »); « A » non subventionné	AS t	Nil
AEC non financées MEESR et suivies à temps plein						
17	Sans limite	Régulier	Érég et « moins Érég »	« A » non subventionné et «Érég » récupéré (annexe A009)		
DEC suivis à temps partiel						
10	2 \$/période	Régulier	Érég	Régulier (« E »); (note 2) « A » non subventionné	AS t	Nil
11	2 \$/période	Formation continue	Epes + « A »	Enveloppes régionale MEESR et priorités ministérielles		
AEC financées à temps partiel						
4	2 \$/période	Formation continue	Epes + « A » + « B »	Enveloppes régionale (MEESR) et priorités ministérielles		
14	2 \$/période ou Sans limite	Régulier	Érég et « moins Érég »	« A » non subventionné et «Érég » récupéré (annexe A009)	AS t	Nil
18	2 \$/période ou Sans limite	Régulier	Érég	Régulier (« E »); « A » non subventionné	AS t	Nil
AEC autofinancées par le collège						
20	Sans limite	Formation continue	Aucune subvention	N/A		
Code d'inscription sans identification et cours hors-programme						
16	Sans limite	Régulier	Érég et « moins Érég »	« A » non subventionné et «Érég » récupéré (annexe A009)		

Annexe 4 - A001

Extrait du Régime budgétaire et financier des cégeps – Année scolaire 2017-2018

Règles d'allocation pour les activités pédagogiques (volet « A » de FABES¹⁸)

Règles	Description	Facteurs de l'allocation 2017-2018
Activités brutes	L'unité de mesure de l'activité brute est la période/étudiant/semaine (pes), la lecture des activités est faite à chaque session.	
	Enseignement ordinaire et DEC à temps plein à la formation continue ¹⁹ .	21,9874 \$/pes
	Formation continue – AEC (temps plein et temps partiel) et cours à temps partiel hors programme (C017).	18,0187 \$/pes
	Formation continue - DEC à temps partiel et cours d'été	16,3812 \$/pes
Activités pondérées	L'unité de mesure de l'activité pondérée est la pes pondérée. La pondération est déterminée d'après les critères établis à l'annexe A002.	
	Enseignement ordinaire et DEC à temps plein à la formation continue (voir note 2).	0,7021 \$/pes pond.
	Formation continue - AEC (temps plein et temps partiel), cours à temps partiel hors programme (C017), DEC à temps partiel et les cours d'été.	0,6880 \$/pes pond.

Annexe 5 - A007 et S026

Extrait du Régime budgétaire et financier des cégeps – Année scolaire 2017-2018

A007 - Mesure d'aide aux cégeps dont l'effectif scolaire est en baisse et mesure de répartition de la clientèle pour les cégeps des régions de Montréal et de Québec

Généralité

(1) La présente annexe est révisable chaque année pour tenir compte de l'évolution de l'effectif scolaire et du suivi des mesures prises par les cégeps pour adapter leurs façons de faire à la conjoncture.

Mesure d'aide aux cégeps dont l'effectif scolaire est en baisse

(2) La baisse anticipée de l'effectif scolaire pourrait conduire à une déstabilisation financière de plusieurs cégeps. Il convient d'intervenir pour atténuer les effets néfastes des chutes importantes prévues.

(5) Pour les besoins de cette mesure, il y a baisse de l'effectif scolaire lorsque la clientèle réelle est inférieure à la clientèle de référence.

(6) La clientèle réelle, mesurée en pes brutes, est assujettie uniquement aux activités de l'enseignement ordinaire et correspond aux activités des étudiants de l'année scolaire t, avant tout ajustement fait à la suite de vérifications des clientèles.

(7) Un effectif de référence, mesuré en pes, est fixé à chaque site (pour les besoins de la présente annexe, plusieurs sites peuvent être associés à un même cégep ; ils sont précisés au paragraphe 25).

(14) Les ressources financières nécessaires pour atténuer les réductions de subventions occasionnées par les baisses d'effectif proviendront principalement d'une provision constituée annuellement à cet effet à même l'enveloppe disponible : les soldes de l'enveloppe des coûts de convention, les sommes provenant des récupérations faites en vertu de la présente annexe, une partie des sommes prévues dans l'enveloppe de configuration de l'offre de formation et tout autre solde de l'enveloppe des cégeps. Selon les montants en cause, le Ministère se réserve la possibilité de ne financer qu'en partie les ajustements financiers déterminés par la règle.

(15) Malgré ce qui précède, un collège peut disposer d'une aide additionnelle particulière ou, au contraire, ne pas faire l'objet (en tout ou en partie) de l'ajustement (lorsque > 0) calculé en vertu du paragraphe précédent. L'évolution de l'effectif dans la région, la durée de la baisse observée, l'absence de mesures actives prises par l'établissement pour contrer les effets de la baisse de son effectif, etc. sont des éléments qui sont pris en considération annuellement par le Ministère. La règle établit donc les balises généralement applicables, sous réserve de l'analyse de l'action du cégep.

Mesure de répartition de la clientèle pour les cégeps des régions de Montréal et de Québec

Cette mesure est suspendue pour les années scolaires 2016-2017 et 2017-2018 (paragraphe 16 à 24).

(16) Dans les régions de Montréal et de Québec, on observe des écarts importants entre l'effectif réel et l'effectif du devis scolaire de chaque établissement (en plus ou en moins). Cette situation s'explique en grande partie par le jeu de la concurrence, dont les conséquences financières sont néfastes pour certains cégeps.

(18) Les dispositions qui suivent ont pour objectif de freiner cette concurrence (paragraphe 16) au moyen d'un ajustement financier négatif du volet « A » de FABES appliqué aux cégeps dont le niveau de clientèle excède l'effectif du devis scolaire (voir le paragraphe 21).

S026 - Consolidation de l'offre de formation

(1) Cette annexe budgétaire présente les différentes mesures d'aide, regroupées sous quatre volets, mises en avant par le Ministère pour :

Volet 1 : Accorder un soutien financier particulier pour certaines autorisations de programmes d'études conduisant à l'obtention du DEC qui se voient confrontées à un problème important de recrutement d'effectif (« autorisations de programmes d'études collégiales en difficulté ») en majorant le financement prévu pour les enseignants lorsque celui-ci est offert :

- soit uniquement par un nombre restreint d'établissements, tels qu'ils sont précisés au paragraphe 8 ;
- soit par un cégep des régions administratives visées par une baisse importante prévue de l'effectif scolaire telles qu'elles sont énumérées au paragraphe 10.

Les programmes d'études techniques qui satisfont aux critères d'admissibilité bénéficient également d'une subvention pour la promotion du programme d'études.

Volet 2 : Accorder un soutien financier particulier aux cégeps qui désirent procéder à une rationalisation de leur offre de formation en cessant d'offrir un ou des programmes d'études.

Volet 3 : Accorder un soutien financier particulier aux cégeps en soutenant les petites cohortes dans un contexte de délocalisation de l'offre de formation.

Volet 4 : Répondre à des besoins particuliers.

(2) Les mesures de soutien, regroupées sous les volets 1 et 4, visent à assurer le maintien d'une offre de formation optimale dans les régions du Québec en soutenant certains cégeps qui font face à des problèmes de recrutement d'effectif scolaire dans des programmes d'études techniques jugés stratégiques pour le développement socioéconomique du Québec tout en leur permettant d'offrir également un certain nombre de programmes d'études préuniversitaires.

(3) Les programmes d'études « en implantation » ou encore « en expérimentation » ne sont pas admissibles aux mesures d'aide décrites dans cette annexe, sauf exception.

Financement des mesures d'aide

(49) Selon l'importance des montants en cause, le Ministère se réserve la possibilité de ne financer qu'en partie les ajustements financiers déterminés par les règles décrites dans cette annexe.