

FINANCEMENT DU RÉSEAU COLLÉGIAL : ÉTAT DE FAIT, ENJEUX ET RÉFLEXION

Texte présenté dans le cadre des journées de réflexion

«Une école pour tout le monde»

Organisées par la FNEEQ

les 27 et 28 avril 2006

Par Marielle Cauchy et Marc Lavoie

INTRODUCTION

Le texte¹ qui suit se veut un survol de certaines préoccupations entourant la question du financement du réseau collégial. Il ne prétend pas couvrir l'ensemble des problématiques, non plus qu'il constitue un approfondissement de celles qui sont abordées. On y trouvera un état de la situation présentant un certain nombre de chiffres qui permettent de constater la hauteur du financement et ses modalités, sans entrer dans ses dédales. Il tente de circonscrire aussi quelques avenues mises de l'avant pour solutionner le problème du sous-financement du réseau. Enfin, il s'attache à comprendre (il s'agit d'un questionnement de non-spécialistes), le discours sous-jacent à certains choix politiques que l'on considère tributaires d'une idéologie néolibérale. Il invite à une réflexion sur la nécessité de poursuivre cette bataille pour un meilleur financement du réseau, particulièrement celle qui vise un meilleur soutien de la relation d'enseignement, sur laquelle se fonde en fin de compte la finalité de la mission éducative.

LA PART DU RÉSEAU COLLÉGIAL DANS LE BUDGET DU GOUVERNEMENT

(présentation Power Point)

Les dépenses en éducation comptent pour 22% de l'ensemble des dépenses gouvernementales incluant le service de la dette. De 2001 à 2006, quoiqu'elles aient augmentées de 2,7 milliards, elles constituent toujours 22% de l'ensemble. Par comparaison, la part des dépenses affectées à la santé et aux services sociaux est, quant à elle, passée de 33% à 38% des dépenses gouvernementales.

La part qui revient au réseau collégial est de 1,58 milliards\$ en 2006, soit 12% du total des transferts gouvernementaux à ce poste. Le réseau collégial privé représente 5% de cette somme. Le collégial est le seul ordre d'enseignement qui dépend essentiellement des fonds provinciaux pour son financement.

C'est donc dire l'importance que revêt chaque année l'annonce des dépôts budgétaires par le gouvernement. Il en va de la survie même du réseau.

¹ Ce texte constitue une contribution personnelle des auteurs aux «Journées de réflexion» et ne saurait être considéré comme exposant le point de vue de la FNEEQ sur l'enjeu du financement collégial.

LES MODALITÉS DE FINANCEMENT DU RÉSEAU : LE FABES

(présentation Power Point)

Les transferts à chacun des cégeps du réseau sont effectués par le gouvernement via une formule d'enveloppes :

- F Allocation fixe de fonctionnement indépendamment de la taille. Elle comprend un fixe pour l'enseignement régulier et un autre pour la formation continue.
- A Allocation liée aux activités pédagogiques sauf la masse salariale dédiée à l'enseignement. Elle varie avec la taille de l'effectif étudiant.
- B Allocation pour les bâtiments : gestion, entretien, énergie, sécurité, assurances
- E Masse salariale des enseignantes et enseignants : traitement et coûts de convention.
- S Allocations spécifiques pour soutenir et développer l'enseignement suivant les priorités ministérielles.

LES AUTRES SOURCES DE FINANCEMENT

Les coupures successives dans les fonds publics alloués au réseau collégial ont poussé les établissements à rivaliser d'ingéniosité dans la recherche de diverses sources de financement.

En 2003-2004, 86% du financement des cégeps provenait du gouvernement et donc 14% d'autres sources, soit 209 millions \$. Ces autres sources comprennent des revenus provenant de divers organismes (3%), des droits d'inscription et droits afférents (3%), de la vente de biens et services (6%) et d'autres revenus (2%). Nous n'avons toutefois pas le détail de ces divers postes.

LES ALLOCATIONS PARTICULIÈRES : LA RÉUSSITE À GRAND RENFORT DE PUBLICITÉ

Chaque ministre de l'Éducation, et le moins qu'on puisse dire c'est qu'il en passe, est en mal de faire connaître son apport particulier au réseau de l'éducation. Le niveau collégial n'est pas en reste. C'est ainsi que les sommes investies participent souvent moins d'une réflexion sur les réels besoins des cégeps dans une vision à moyen et long terme de leur mission que d'une opération de marketing visible et percutante.

Un document de travail intitulé *Les mesures d'aide à la réussite depuis 1992 : une histoire à suivre et à construire...* a été présenté au Regroupement cégep du mois d'avril 2002. Il faisait le tour des différentes mesures mises en place par le Ministère au cours des années.

Les ateliers d'aide en français dont l'objectif est d'améliorer la qualité du français des étudiantes et étudiants ont cessé, pour les collèges FNEEQ, d'être financés par l'annexe F-041 en 1998, dans la foulée de l'application des coupures. Ces sommes ne pouvaient servir à diminuer le ratio maître-élèves, non plus qu'à l'achat d'équipement. De 1992 à 2000, les montants sont passés de 2 349 000 \$ à 273 000 \$ alors que la part allant à la rémunération de libérations d'enseignantes et d'enseignants est passée de 28,1 à 20,5% de la somme. Seuls les collèges dont les syndicats sont affiliés à la FEC(CSQ)² continuent de recevoir ces montants (Annexe S-006) : 188 000 \$ en 2004-2005 dont 55 358 \$ en traitement visant les enseignantes et les enseignants.

Autre mesure apparue avec la réforme au collégial du début des années 1990, furent les sessions d'accueil et d'intégration financées par l'annexe F-045 pour contrer les forts taux d'abandon et d'échec à l'entrée. Les sommes allouées sont passées de 1993-1994 à 2000-2001 de 2 555 000 \$ à 2 815 000 \$. La part impliquant des enseignantes et des enseignants a décliné pendant la même période de 15,1% à 6,5%. L'annexe F-045 fut abrogée en 2001-2002 pour être intégrée à l'Annexe F-137 sur les plans de réussite.

² À la négociation de 1995, le choix de la FNEEQ fut d'abandonner ces sommes non garanties pour préserver notre plancher d'emploi.

Rappelons par ailleurs que fin 1996, la ministre Marois, afin de détruire une «culture de l'échec», récupérera quelque 30 millions de dollars en cinq ans auprès des étudiants du collégial par une taxe à l'échec. C'est aussi durant cette même année qu'on décentralisera les coûts de convention créant ainsi des pressions locales pour ne plus effectuer de remplacement d'enseignantes ou d'enseignants durant les premiers jours d'absence, les coûts de suppléance passant ainsi de 4 millions en 1995-1996 à 1,2 millions \$ en 1999-2000. En 2003-2004, ce montant sera de 1,36 millions \$. La convergence de ces deux mesures en a laissé plus d'un songeur. En tous cas, il y aura eu là amplement de levées de fonds pour lancer le réinvestissement dans les mesures de réussite!

Un grand coup de publicité fut l'annonce par le ministre de l'Éducation François Legault, en mars 1999, de sommes allouées à la réussite qui se sont traduites par trois annexes budgétaires. D'abord l'annexe F-131 portant sur le tutorat par les pairs. Déjà de 1999 à 2001, les sommes étaient passées de \$1 517 000 à \$1 350 000. Puis l'annexe F-132 pour encourager les carrières scientifiques et technologiques. Encore là, les sommes passaient de 1999-2000 à l'année suivante, de \$1 008 000 à \$900 000\$. Finalement l'annexe F-133 dont le but était d'améliorer le soutien pédagogique aux nouveaux inscrits complétant ainsi les sommes allouées aux sessions d'accueil et d'intégration. La somme entre la première année et la deuxième année est passée de \$2 516 000 à \$2 250 000 et la part impliquant les enseignantes et les enseignants était de 8,5% en 1999-2000. Ces trois annexes furent abrogées en 2001-2002 pour être intégrées à l'annexe F-137.

Février 2000, c'est le Sommet du Québec et de la jeunesse. Le gouvernement annonce 1 milliard \$ dans l'éducation. Plusieurs diront qu'il ne s'agit pas d'argent neuf mais de sommes déjà engagées. Toutefois, on comprend, et on le souhaite, que cela annonce la fin des compressions budgétaires. Sur toutes les tribunes, un mot est scandé: réussite. S'ensuivent les taux cible de réussite, les plans de réussite, les politiques de réussite. La première année, soit 2000-2001, 7 500 000 \$ sont ajoutés aux sommes déjà consenties de 7 315 000 \$. En 2000-2001, une nouvelle annexe apparaît, la F-139 qui sera reconduite jusqu'en 2004-2005. Elle vise l'orientation et l'encadrement des étudiants.

En 2001-2002, les annexes F-045, F-131, F-132 et F-133 sont fondues dans l'annexe F-137 pour soutenir les plans institutionnels de réussite. On rajoutera 2 300 000 \$ en argent neuf ce qui portera le total à cette fin à 17 115 000 \$. L'utilisation de ces sommes sera largement laissée à la discrétion des directions d'établissement moyennant le dépôt d'un rapport d'utilisation au Ministère et il n'est pas toujours facile de savoir comment elles étaient utilisées. L'enquête FNEEQ menée en 2002 a montré que dans les cégeps où nous pouvions identifier l'utilisation des sommes, 25,2% concernait le traitement d'enseignantes et d'enseignants, 50,1% les autres personnels et 24,7% était consacré à d'autres postes budgétaires.

Il faut retenir que ces différentes annexes avaient des cibles bien particulières et qu'il s'agissait de sommes dédiées. Elles étaient comprises dans le S du FABES. En 2004-2005, une nouvelle annexe apparaît, la S-028 sur les «Mesures de soutien à la réussite» dans laquelle le Ministère investit 4,7 millions \$. Il s'agit de faire en sorte que 60% des étudiants d'une cohorte donnée persévère jusqu'à l'obtention du DEC. Le collège doit utiliser 25% de la somme qui lui est allouée à la «reconnaissance de l'engagement étudiant» et le reste, soit 75%, pour soutenir la réussite et ... «à toutes autres fins».

En 2005-2006, que reste-t-il des annexes visant la réussite? Il y a la F-137 sur les «Plans institutionnels de réussite», devenue la S-019, la F-139 visant l'«Orientation et encadrement», ces deux dernières totalisant 36,78 millions \$ en 2005-2006. Ces sommes, comme nous l'avons mentionné ci haut, étaient versés dans le S du FABES comme allocations dédiées à leur fin. Elles sont maintenant versées au F et au A de FABES. Il s'agit là d'un changement important. La règle est à l'effet que 5% de la somme doit être utilisée pour encourager chez les étudiants la poursuite de carrières scientifiques (ex F-132), et 95% pour soutenir la réussite et «à toutes autres fins...».

Ce «à toutes fins» signifie dans les faits qu'il n'y a plus d'obligation d'utiliser ces sommes à des fins particulières et qu'il s'agit d'un ajout au budget général du collège, laissé à sa discrétion. Tous les collèges dans leur plan institutionnel mettent l'accent sur la réussite des étudiantes et des étudiants. Mais il n'y a plus d'obligation d'y investir ces ressources. Peut-on supposer qu'on comptera, une fois de plus, essentiellement sur les enseignantes et les enseignants pour rencontrer ce défi à bout de bras?

ACCESSIBILITÉ ET FINANCEMENT : LE RAPPORT GERVAIS

De tout ce qui précède, il résulte un constat : le réseau collégial ne se plaint pas sans objet, il est réellement sous-financé. En octobre 2005 paraissait le rapport Gervais³, dans la foulée d'un mandat reçu du gouvernement du Québec afin «d'identifier des pistes pouvant assurer le maintien de l'accès à des services éducatifs de qualité sur l'ensemble du territoire, à court et à moyen terme, en tenant compte des défis des finances publiques et de la démographie». Le comité d'étude regroupait des gens de divers horizons : il s'est donc attardé sur un certain nombre de convergences. Le rapport identifie trois facteurs qui pèsent sur le système éducatif québécois.

Il y a premièrement le fait qu'il y a une chute de la croissance démographique au Québec avec les conséquences que cela entraîne sur le plan social. Cependant, toutes les régions ne connaissent pas la même situation démographique. On s'attend ainsi à ce que les besoins en éducation croissent à certains endroits tout en déclinant ailleurs. Le comité dégage de cet état de fait un certain nombre de conséquences dont la suivante:

Afin de répondre aux besoins du marché du travail et aux défis qui se poseront dans notre société, il faut penser à l'importance que revêtent, d'une part, la réussite scolaire de chaque jeune et sa diplomation, et d'autre part, à la mise à jour des connaissances et à la requalification de la main d'œuvre au moyen de la formation continue. Dans une société où la proportion des jeunes diminuera, il devient de plus en plus important d'assurer la meilleure éducation possible à chacun d'eux.⁴

Nous reviendrons sur le questionnement que cette façon de mettre l'accent essentiellement sur les besoins futurs en main-d'œuvre et sa qualification (son label de qualité pourrait-on aussi dire) soulève du point de vue social.

Il y a en second lieu, les contraintes financières dues à une augmentation globale des coûts et à une croissance moindre des revenus à laquelle il faut associer la diminution des transferts

³ *L'éducation : l'avenir du Québec. Rapport sur l'accès à l'éducation*, Québec, octobre 2005, présenté au ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport.

⁴ Ibid. p. 11

fédéraux. Le rapport indique que «les cégeps disposent de très peu de revenus autonomes. En outre, les quelques droits et frais exigibles qui sont, eux aussi plafonnés, représentent actuellement 3% de leurs revenus totaux»⁵. Le réseau collégial est objectivement sous-financé et on laisse clairement entendre qu'il faut regarder du côté des frais de scolarité. De plus, en raison de la situation démographique asymétrique,

Des établissements doivent accueillir un effectif en plus grand nombre et ne disposent pas toujours des espaces requis, ce qui nécessite des investissements, alors que d'autres, essentiellement situés dans les régions plus éloignées des grands centres, font face à des baisses parfois dramatiques de leur effectif, ce qui entraîne une croissance du coût par élève ou par étudiant qui s'avère de plus en plus difficile à soutenir.

*Le réseau de l'éducation fait face à des contraintes financières qui compromettront à brève échéance tant le développement des établissements qui sont en croissance que la survie des programmes, voire d'établissements qui sont en décroissance.*⁶

Enfin, en troisième lieu, le rapport pointe du doigt le fait que la population québécoise, selon des sondages, accorderait une priorité moindre qu'auparavant à l'éducation comparativement à d'autres enjeux comme la santé.

Le comité examine un certain nombre d'avenues. Nous ne reprendrons pas ici toutes les recommandations et nous nous en tiendrons, en survol, à ce qui touche plus directement les cégeps.

û Si le rapport considère qu'il faut se résoudre à accepter un coût plus élevé par élève dans les milieux en baisse d'effectifs, il vise en cela essentiellement les jeunes de 0 à 17 ans, qui fréquentent des centres de la petite enfance ou des commissions scolaires. Ces dernières devront, entre autres, revoir l'organisation de leurs services. Le rapport, par omission, laisse donc entendre qu'un coût plus élevé est moins acceptable à l'enseignement post-obligatoire.

⁵ Ibid. p.15

⁶ Ibid. p.25

û Selon le comité, il faut renforcer les tables interordres et assurer un meilleur arrimage entre les formations offertes et les besoins des entreprises en région. Ces tables pourraient «proposer un plan quinquennal d'optimisation des services éducatifs sur leur territoire». Les économies réalisées resteraient à la disposition des établissements scolaires de la région. Nous revenons plus loin sur cette question.

û Le comité recommande, outre le fait de réclamer une hausse des transferts fédéraux, de revoir les modes de financement. Le contenu du rapport laisse en bien des endroits supposer que si le réseau collégial est à ce point sous-financé, c'est qu'il repose essentiellement sur les transferts du gouvernement. Nous reproduisons ici intégralement deux des recommandations du comité au Ministère concernant le financement :

Que le gouvernement du Québec, prenant acte des arguments de notre équipe de travail, mette à l'ordre du jour, au cours de son présent mandat, un débat public rigoureux sur le financement de l'éducation, faisant appel notamment à des avis d'experts portant sur :

- ∅ la proportion du budget de l'État devant être consacrée à l'éducation pour maintenir l'accès à des services éducatifs de qualité;*
- ∅ la contribution des particuliers et des entreprises au financement de la formation professionnelle et technique au moyen des taxes scolaires ou autrement;*
- ∅ la mise en place d'incitatifs fiscaux afin d'appuyer la contribution du secteur privé à l'enseignement postsecondaire;*
- ∅ les divers scénarios sur les droits de scolarité pouvant être appliqués à l'université, voire aux formations professionnelle et technique;*
- ∅ les divers scénarios sur le financement public pouvant être appliqués à l'enseignement privé.*

Que les formules de financement des réseaux de l'éducation soient révisées, qu'elles puissent s'éloigner du financement par élève ou par

étudiant et favoriser, notamment, la collaboration entre les ordres d'enseignement.

Bref, on en appellera à des «experts» pour se pencher sur les choix à effectuer en termes de contribution des particuliers, des entreprises et de l'État afin de proposer des scénarios. La dernière proposition laisse songeur. Que vise-t-elle au juste? S'agirait-il de financer un projet global régional d'éducation interordres, dans une perspective de décentralisation du financement et donc de ses sources? Nous reviendrons sur la question des droits de scolarité et de la participation des entreprises plus loin.

LA PROBLÉMATIQUE DES CÉGEPS ET DES PROGRAMMES EN DIFFICULTÉ

La FNEEQ a produit, et a contribué à produire, des analyses pour exposer aux membres et à la population en général, la situation particulièrement inquiétante de nombreux cégeps en région qui peinent à rencontrer leur mission dans un contexte général de sous-financement de leurs programmes. On renverra notamment au texte «Les baisses d'effectifs : une situation dramatique pour certains cégeps» présenté au regroupement des 17 et 18 mars 2005 et à un supplément des *Carnets* no 13 de l'automne 2005 «Soutenir les cégeps en difficulté dans les régions : Une nécessité». Cette problématique a aussi été portée à la table à plusieurs reprises lors des dernières négociations avortées. Le discours de la partie patronale sur cette question était de deux ordres. D'un côté, elle considérait que le financement lui-même ne relevait pas de la table de négociation, qu'il était du ressort des «politiques». D'un autre côté, elle faisait valoir que la surcharge de travail qui était liée aux programmes en difficulté relevait de l'organisation locale du travail et qu'il fallait viser une meilleure répartition. Elle considérait aussi, dans cet esprit, que des initiatives telles des autorisations provisoires de programme ou des projets d'utilisation de nouvelles technologies de l'enseignement pourraient constituer une partie de la solution.

Les programmes dont les effectifs sont insuffisants se multiplient. Évidemment un collège qui comporte par exemple sept programmes en difficulté sur dix est lui-même en péril. Le discours politique est à l'importance d'intervenir mais la pratique semble s'orienter autrement. On s'attend à une autre annexe, en remplacement de la F-138 (devenue la S-026), devant être déposée

début mai avec les autres annexes budgétaires. Elle modifiera les mesures d'aide aux programmes en difficulté et sera plus restrictive.

Premièrement, les programmes en difficulté qui, dans tout le réseau, se donnent en deux sites ou moins se verront soutenus financièrement par le Ministère mais les collèges visés devront présenter un plan de relance.

Deuxièmement, on soutiendra tous les programmes qui ont plus de dix étudiantes et étudiants inscrits en 1^{re} année dans la mesure où ces programmes sont offerts dans des régions qui connaîtront une baisse d'effectif de 10% et plus entre 2004 et 2014. Toujours dans ces régions ciblées, dans le cas où la 1^{re} année accueille dix étudiantes et étudiants et moins, les programmes seront soutenus si, dès 2006-2007, il y a des ententes de service avec d'autres collèges pour la suite des études de cette cohorte, soit les 2^e et 3^e années. Le Ministère prévoit une allocation spéciale pour défrayer le coût du déplacement de ces étudiants. Enfin, encore dans ces régions, si un cégep décide de fermer un programme, un soutien sera accordé pour la mise en œuvre d'un autre programme sur une base non récurrente.

Troisièmement, pour tous les autres cas de programmes en difficulté, qui ne sont ni dans les régions ciblées, ni en deux sites ou moins dans le réseau, et qui ont bénéficié de mesures de soutien en 2005-2006, il y aura tout au plus un soutien pour mener à terme les 2^e et 3^e années, s'il y a lieu.

Il s'agit là d'un virage par rapport au soutien financier antérieur. Non seulement moins de programmes en bénéficieront mais il sera conditionnel à la mise en place d'une nouvelle organisation de l'enseignement. C'est vraiment trop peu et c'est tout ce que le ministre a dit à ce jour pour régler cette problématique.

On doit donc craindre que les conditions objectives fassent en sorte que, asphyxiés par un manque «d'oxygène», plusieurs programmes soient fermés dans les années qui viennent. À la table de négociation, on nous a répété à plusieurs reprises qu'il n'y avait pas de plan à cet égard. Il faut supposer que, pour des tenants d'une saine émulation par la concurrence, un plan n'est pas nécessaire dans la mesure où on laisse chaque collège prendre ses décisions quant à

fermer ou non des programmes. C'est donc la main invisible qui autorégulera l'offre et la demande de formation!

QUELQUES AVENUES MISES DE L'AVANT : SONT-CE DES SOLUTIONS?

Manifestement, la rationalisation des coûts dans l'enseignement collégial est à l'ordre du jour des décideurs politiques même lorsqu'elle se trouve masquée par des discours sur les enjeux de l'économie du savoir, la concurrence mondiale, l'intérêt intrinsèque des nouvelles technologies de l'information et des communications, la vitalité régionale, etc. Nous ne reprendrons pas ici toutes les réflexions entreprises par la FNEEQ sur les projets pilotes et sur les conséquences que de telles initiatives peuvent avoir sur le réseau. Retenons qu'en la matière la prudence est de mise.

Cependant, nous nous questionnons plus particulièrement sur la réorganisation de «l'offre régionale de services éducatifs» et sur le sens à donner à la proposition du rapport Gervais mentionnée plus haut à l'effet de s'éloigner du financement par étudiant notamment pour favoriser la collaboration régionale interordres. D'une part, n'est-ce pas une façon déguisée de remettre au débat la gouverne unique des formations professionnelle et technique? D'autre part, quels seraient alors les paramètres de financement utilisés? Une région, un chèque? Des droits de scolarité laissés à la discrétion des régions dans certains secteurs de formation? Et quels seraient les effets sur les conditions de travail? Un des enjeux concerne l'apport des entreprises au financement.

La contribution des entreprises au financement de l'enseignement collégial, notamment technique

Il y a toujours eu des liens entre les cégeps et les entreprises. On a toutefois formalisé ces liens dans le cadre de la réforme du collégial sous l'œil attentif de la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial. La frontière entre l'autonomie nécessaire à la mission d'éducation de chaque institution et l'importance de loger à la fine pointe des savoirs dans un domaine de formation donné est parfois ténue. Dans la logique concurrentielle qui est la sienne, l'entreprise privée doit être rentable si elle veut se maintenir. Ses impératifs ne sauraient se comparer à

ceux d'une institution d'enseignement. Mais il y en a pour penser que l'efficacité est du côté des entreprises et qu'une relation plus étroite entre ces dernières et les programmes techniques ne peut que leur être bénéfique.

Il s'agit là d'un parti pris idéologique. Les entreprises sont elles-mêmes à la merci de contraintes et de spéculations. Elles ne réussissent pas toutes, loin de là. Il y a des faillites, de mauvaises décisions, des externalités négatives. Elles évoluent dans un milieu particulièrement changeant et sont soumises à la maximisation du rendement de l'avoir des actionnaires sous peine de voir ces derniers investir ailleurs. Lorsqu'on parle d'intensifier les partenariats entre l'entreprise privée et les collèges, il faut être particulièrement prudent et savoir distinguer les intérêts convergents et divergents dans le respect d'une formation solide et polyvalente pour nos étudiantes et étudiants. Les institutions d'enseignement doivent pouvoir, par-delà les aléas des mouvements du marché, offrir un parcours qui ne soit pas évanescent.

Par ailleurs, les entreprises profitent du réseau collégial. Certains diront qu'elles y puisent leur «capital humain». Plus l'étudiante ou l'étudiant est formé en fonction de leurs besoins spécifiques en main-d'œuvre, plus la «valeur» de l'entreprise est grande. On peut édulcorer ce discours, il demeure d'abord économique et comptable. Dans cette perspective quelque peu réductrice, le futur travailleur trouve son rendement dans le salaire qu'il recevra dans l'entreprise et l'entreprise le sien par la différence entre le salaire qu'elle paiera et ce que lui coûte l'employé possédant le savoir-faire. Ou encore, pour utiliser un autre point de vue tout aussi réducteur, elle investira dans un actif (le capital humain) dont elle évaluera le retour sur le capital investi. Ainsi, quand, de part et d'autre, nous parlons de l'importance d'investir dans une société du savoir, il n'est pas du tout certain que nous parlions tous de la même chose.

On ne s'étonnera pas de constater l'accent que le Parti libéral du Québec mettait sur les liens entre entreprises et cégeps dans sa plateforme sur l'éducation publicisée en mars 2003 : *Égalité des chances et réussite en éducation : priorités d'actions politiques pour les réseaux d'éducation québécois*. En fait, le leitmotiv de ce parti maintenant au pouvoir, c'est autonomie accrue, ancrage local et services aux entreprises. Devant les problèmes que vivent les cégeps en région, il faut, à leur point de vue, revoir dès maintenant les modalités d'organisation et de financement des études collégiales. La plateforme attache une attention toute particulière aux CCTT (centres collégiaux de transferts technologiques) dont la mission se déclinerait en trois

volets : transfert technologique, veille technologique et formation ponctuelle des employés d'une entreprise. On considère que ces trois missions s'intègrent « parfaitement » dans la mission plus générale des collèges et on propose de constituer les CCTT en réseau :

On pourrait imaginer, par exemple, une entreprise d'Alma ayant besoin d'expertise en robotique prendre contact avec son CCTT local spécialisé en développement de l'agriculture, y trouver là une personne qui la mettra en contact avec le CCTT de Lévis spécialisé en robotique et apte à l'aider dans sa démarche d'innovation. Réseau entre les CCTT, mais aussi réseau entre le CCTT concerné et l'ensemble des enseignants au Québec d'une technique donnée. [...] Dans cette perspective, il faut accélérer le développement de nouveaux CCTT, notamment ceux en régions, et revoir les modalités de financement de base, notamment pour assurer les fonctions de veille technologique en considérant les revenus autonomes obtenus en facturant les services aux entreprises.⁷.

Pour le Parti libéral, le maintien des programmes est intimement lié aux besoins en main-d'œuvre et au développement économique des régions. Il s'engageait d'ailleurs à investir 80 millions \$ à cette fin pour « la durée du cadre financier », promesse électorale évidemment!

Une étude récente de Lauzon et Bernard⁸ montre qu'il y a eu déplacement du fardeau fiscal au Canada des compagnies vers les individus. Ainsi, même si les profits des compagnies ont crû plus que les revenus des particuliers, leur part de l'assiette fiscale a, quant à elle, diminué. Les auteurs constatent une tendance analogue dans la fiscalité québécoise. Ces dernières profitent pourtant de toutes les infrastructures sociales qui constituent le cadre de leurs opérations, y compris d'un système d'éducation universel et gratuit. Si le réseau collégial devait disparaître ou se trouver amputé d'une grande partie de ses activités, il n'est pas du tout certain qu'elles y gagneraient. Les entreprises devraient être tenues de participer via le système de taxation au maintien des services publics, et de l'éducation notamment.

⁷ *Égalité des chances et réussite en éducation : priorités d'actions politiques pour les réseaux d'éducation québécois*, document de travail du Parti libéral du Québec, mars 2003, p. 26

⁸ L.-P. Lauzon,, M. Bernard, M. Hasbani,, G. Ste-Marie, *L'autre déséquilibre fiscal – Le déplacement du fardeau fiscal des compagnies vers les particuliers au cours des dernières décennies*, mars 2006.

Les relations particulières entre des entreprises données et des établissements d'enseignement collégial peuvent difficilement être vues comme une façon de financer les activités des collèges. Elles peuvent parfois offrir un intérêt mais elles ne constituent pas une panacée, encore moins pour régler les problèmes de financement. La concurrence entre les cégeps pour les attirer reflèterait tout au plus la concurrence qu'elles se mènent entre elles. D'autant plus que leur réelle contribution s'apparente souvent plus à du mécénat qu'à un engagement de fond. Elles doivent contribuer également et dans un cadre planifié.

Les droits de scolarité

La question de l'imposition de droits de scolarité à l'ordre collégial se pose depuis longtemps. On se rappellera que lors des États généraux de 1995-1996, il s'agissait de l'un des enjeux soumis au débat public. La Commission avait d'ailleurs, dans son exposé de la question, appelé à la prudence. Si jusqu'ici l'idée a plané sans se concrétiser, le rapport Gervais que nous avons évoqué plus haut la remet encore une fois au débat, laissant entendre que cela pourrait s'appliquer à la formation professionnelle et technique. On pourrait croire qu'on justifie l'imposition éventuelle de droits de scolarité par le fait que le collégial appartient à l'enseignement supérieur, à l'instar des universités, principalement parce qu'il s'agit d'enseignement post-obligatoire et que nul n'est tenu de fréquenter le cégep ou l'université. On sait qu'à la formation professionnelle au secondaire, ce sont majoritairement des adultes qui s'inscrivent. Mais pourquoi seulement la formation technique au collégial? À la réflexion, il y a peut-être une raison plus profonde qui tient à la nature de la formation technique qui prépare, selon le discours le plus court, essentiellement à une fonction de travail. Nous reviendrons plus loin sur les fondements d'un discours qui trouve de plus en plus preneur et qui est basé sur la rentabilité de l'investissement en éducation tant privé, pour l'individu et l'entreprise, que pour la société, principalement en termes de croissance économique. À la sortie du cégep, le technicien récolte immédiatement le fruit de son investissement. Cela est plus difficile à soutenir dans le cas d'une étudiante ou d'un étudiant du pré universitaire qui devra déboursier (investir) dans un domaine du savoir à l'université renonçant ainsi plus longtemps à des revenus de travail.

C'est une perspective strictement comptable qui a d'ailleurs conduit la Fédération des commissions scolaires à relancer le débat sur l'existence des cégeps alléguant qu'il y avait un

trop grand nombre d'étudiants au collégial, plus que socialement nous n'en avons besoin laissant ainsi penser que ces coûts étaient inutiles et que l'investissement serait plus rentable si on rapatriait la formation technique dans les commissions scolaires et le pré universitaire dans les universités. La démonstration comptable a été toutefois faite qu'il n'y avait pas de fondement à ces prétendues économies.

Il n'en reste pas moins que, si on persiste dans un discours purement économique et «managérial» des coûts de (ou investissement en) l'éducation, on risque de glisser dans la logique du consommateur-payeur libre de payer maintenant une formation en fonction de ses attentes quant au futur. Certes des choix sont faits, parfois rationnels, parfois irrationnels, parfois ces choix n'en sont pas vraiment, mais il nous semble que les décideurs en matière d'éducation sont tenus de dépasser une logique comptable.

Croire que le réseau collégial ne pâtirait pas de l'introduction de droits de scolarité relève de la pensée magique. D'ailleurs une telle décision serait certainement un incitatif pour moduler les formations de DEC en des formations de courte durée. Ce qui était prévu au moment de la réforme en 1992 mais n'a jamais été appliqué.

L'AVENIR VU PAR LA FÉDÉRATION DES CÉGEPS

En février 2003, la Fédération des cégeps rendait public *Le Plan de développement du réseau collégial public*. La FNEEQ⁹ partageait son constat du sous-financement du réseau et le fait que le timide réinvestissement à la suite du Sommet du Québec et de la Jeunesse demeurait inférieur – de près de cinquante millions de dollars – à ce qu'il était dix ans auparavant, au début des compressions. Malgré les promesses du premier ministre Charest, le budget déposé en juin 2003 augmentait le budget du réseau collégial de 1,7% : «Cette augmentation ne couvre pas l'augmentation des coûts de système et correspond en fait à une nouvelle compression de trente millions de dollars dont quinze millions pour l'année en cours».¹⁰ Dénonçant, une fois encore, la vision utilitariste de la Fédération des cégeps concernant plus spécifiquement la formation technique, de même que la volonté maintes fois réitérée de rendre plus autonome et flexible les

⁹ *Le Plan de développement de la Fédération des cégeps : une analyse critique!*, déposé au regroupement cégep des 6 et 7 novembre 2003.

¹⁰ Ibid. p.21

établissements par une décentralisation accrue dans l'organisation locale du travail, au chapitre du financement, la FNEEQ critique plus particulièrement la demande de la Fédération des cégeps pour que chaque institution se voit allouer un financement «global et transférable du type «un collègue, un chèque» afin d'obtenir toute la marge de manœuvre nécessaire pour investir en fonction de ses priorités». ¹¹ Le discours patronal sur les créneaux d'excellence, les pôles d'expertise, le partenariat intersectoriel, les masses critiques d'étudiants, la volonté d'attirer des entreprises performantes, de développer une image de marque réputée ont alors fait dire que «nous avons l'impression d'entendre un chef d'entreprise redonner un second souffle à un commerce qui bat de l'aile». ¹² Ainsi, la décentralisation à la fois financière et organisationnelle aurait des conséquences néfastes sur le réseau collégial et contribuerait à son démantèlement.

La logique de marché est aux antipodes de la logique d'un État démocratique pour qui l'éducation est un bien collectif et non pas un service aux entreprises. C'est pour ces mêmes raisons que nous nous opposons à l'obligation de résultats en éducation conduisant à l'habilitation et aux palmarès. Appliquer le modèle de la libre entreprise à des services publics fait fi de la solidarité sociale. ¹³

LA QUESTION DU FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT : RAPPEL DE QUELQUES MOMENTS-CLÉS ICI ET AILLEURS

Il y a des événements et des discours qui ont pu marquer différentes périodes récentes et moins récentes. Ce qui frappe, c'est la redondance et la persévérance dans les discours sur le réseau des cégeps et sur ce qu'il faudrait faire pour l'«adapter». Et pour nous, cela suppose, à l'instar de Sisyphe roulant éternellement son rocher au haut de la colline, de devoir faire continuellement la démonstration de l'importance du réseau et de son financement adéquat.

Derrière un semblant de discours humaniste, la préoccupation des ministres successifs pour la «réussite» des étudiantes et des étudiants et l'obligation de résultats à cet égard, surtout depuis 1996 et par la suite de façon plus formelle avec les plans de réussite du ministre Legault, a une

¹¹ Ibid. p.22

¹² Ibid. p.22

¹³ Ibid. p.26

dimension hautement financière. Cette idée de fixer des cibles n'est pas sortie de la tête de nos ministres mais s'inscrit dans les travaux de l'OCDE pour uniformiser les efforts en éducation dans les différents pays occidentaux. 2010 est cette date butoir qu'on retrouve partout pour récolter les fruits des moyens mis en avant afin de hausser les taux de diplomation dans un contexte où la préoccupation quant aux investissements en éducation devient de plus en plus grande, rationalisation des dépenses de l'État oblige. En 1996, l'OCDE rend public un rapport exhaustif intitulé *Mesurer le capital humain : vers une comptabilité du savoir acquis*¹⁴. Il s'agit de fournir des instruments permettant d'évaluer et de mesurer les rendements des investissements en éducation sous un angle comptable afin d'éclairer les gouvernements dans le choix de leurs interventions en matière de gouverne en éducation. L'idée sous-jacente est que les investissements en éducation doivent être porteurs de croissance économique pour être utiles. Ainsi, l'OCDE lancera un programme sur les indicateurs de l'éducation dans le monde.

Le réseau collégial québécois n'échappera pas à cette vague comme les autres réseaux d'ailleurs. Rappelons l'heure d'encadrement incorporée à notre convention. Et la nouvelle règle budgétaire apparue à cette même époque qui amputait les collèges de sommes qu'ils ne pouvaient récupérer qu'en augmentant leur taux de réussite de plus de 2%, ce qui posait évidemment un problème aux cégeps qui avaient déjà un taux de réussite élevé. Comme nous l'avons mentionné plus haut, c'est aussi l'époque de la «taxe à l'échec» de la ministre Marois. On peut donc considérer qu'il y a eu un changement de cap, dans un contexte de finances publiques difficiles, d'États généraux sur l'éducation qui posaient des questions de fond sur l'avenir du réseau, mais aussi dans le cadre d'un courant qui se développait de plus en plus dans les pays de l'OCDE pour mesurer la rentabilité des investissements en éducation. Ainsi, on est passé d'une perspective d'accessibilité à l'entrée, à savoir si les cégeps remplissaient leur mission d'accueillir des jeunes de toutes origines sociales et économiques, des deux sexes, de divers âges, etc. dans l'esprit du Rapport Parent, à une obsession de la mesure : le coût de la non-réussite.

Cette date butoir de 2010, on la retrouvera aussi dans les objectifs du gouvernement du Québec de 2000: notamment pour le collégial, atteindre un taux de réussite de 60% d'ici l'an 2010. Ce n'est pas pure coïncidence. Il en est de même de la Commission européenne.

¹⁴ OCDE, 1996. Le titre de la version anglaise est encore plus suggestif : «Measuring What People Know. Human Capital Accounting for the Knowledge Economy». S'il vise d'abord la formation continue, il demeure que le texte réfère à tous les ordres d'enseignement.

Dès le milieu des années 1990, la Commission a mis au centre de sa stratégie le rôle du «capital humain». C'est au conseil européen de Lisbonne, en mars 2002, que cette orientation nouvelle a été le plus clairement exposée : dans les conclusions de la présidence, l'éducation et la formation sont ravalées au rang d'instruments pour les politiques de l'emploi, les politiques économiques. Quant aux systèmes éducatifs, ils doivent s'«adapter» à la nouvelle donne technologique et aux exigences de compétences et de flexibilité formulées par les milieux patronaux européens.¹⁵

Paraît en décembre 2005, une étude de la London Economics (une firme anglaise de recherche) sur «*The Returns to Various Types of Investments in Education and Training*» commandée par la Commission européenne pour faire le suivi des objectifs de rendement en éducation établis par le conseil de Lisbonne. L'étude se penche, entre autres, sur le taux de rendement (privé – individu et entreprise – et social) de l'investissement nécessaire en vue de réduire le décrochage calculé en pourcentage (objectif 1 de Lisbonne).¹⁶ En introduction, les auteurs indiquent ceci :

The Lisbon strategy's aim of creating a more dynamic and competitive knowledge-based economy in Europe should ultimately deliver sustainable growth, generate more and better jobs and create greater social cohesion. Although a variety of studies have shown that investment in human capital resources yields important benefits, this does not mean that investment in human capital should be undertaken indiscriminately. As resources are finite, it is important to know which forms of investment yield the best value for money.

¹⁵ Le Monde diplomatique, «Comme si l'école était une entreprise...», Christian Laval et Louis Weber. On pourra facilement trouver le texte de la Présidence auquel les auteurs font référence sur Internet.

¹⁶ P.1 On peut télécharger l'étude à l'adresse suivante.

http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/studies/invest05_en.pdf. Ce même rapport relate une étude de cas effectuée en Californie montrant que les rendements sont supérieurs quand les sommes sont investies dans la classe : «[...] Bédard and Brown (2000) find that teaching expenditures have a positive effect on student performance while non-teaching expenditures have a negative effect. [...] Their results show that either a reallocation of 100\$ from administrative to classroom spending, with no change in overall expenditures, or an 100\$ increase aimed directly at the classroom «moves the average California high school approximately 5 percentage points higher in the state test score rankings». Hence, their results suggest that both current and future educational expenditures should be targeted towards the classroom» p. 75. D'autres études tendent à confirmer ces résultats. Cela fait aussi dire à certains qu'il est préférable d'engager des réformes en éducation que d'accroître les budgets en éducation.

Par conséquent, il ne s'agit pas seulement de savoir que l'investissement rapporte mais de savoir, parmi tous les investissements possibles, lesquels ont le meilleur taux de rendement, l'objectif final étant d'orienter les décideurs politiques dans le choix quant à l'allocation des fonds publics.

Dans son édition 2002, *Le financement de l'éducation – Investissements et rendements*¹⁷, on trouvera ce qui suit dans le rapport de l'OCDE :

*Il est maintenant prouvé que le capital humain est un facteur-clef de la croissance économique et de nouvelles données indiquent qu'il est aussi associé à toute une série d'avantages non économiques comme l'amélioration de la santé et celle du bien-être. L'investissement dans le capital humain et l'implication dans l'éducation a ainsi pris le devant de la scène dans les stratégies visant à promouvoir la prospérité économique, un meilleur taux d'emploi et la cohésion sociale. En conséquence, on considère de plus en plus l'éducation comme un investissement dans l'avenir collectif des sociétés et des nations et non simplement dans la future réussite d'individus. Cependant, il faut plus que ces attentes pour récolter les avantages qui peuvent découler d'investissements accrus dans le capital humain. Il faut une bonne compréhension du capital humain et de la façon de concevoir des actions spécifiques pour en accroître la disponibilité. Actuellement, ces questions sont imparfaitement comprises et imparfaitement mesurées, du point de vue de la compréhension du capital humain sous ses diverses formes, de l'analyse de ses rapports avec les gains individuels et sociaux et de la mesure de la formation du capital humain, de son stock et de ses rendements.*¹⁸

Voilà qui laisse songeur quant à l'engouement de nos décideurs politiques pour les indices de rendement et les cibles de réussite. On investira là où ça rapporte comme le font les entreprises dont les pratiques servent de modèles.

¹⁷ Édition 2002, Institut statistique de l'UNESCO, OCDE.

¹⁸ P.5-6

LE FINANCEMENT DE L'ÉDUCATION ET LE «CAPITAL HUMAIN»

Il a jusqu'ici plusieurs fois été question de «capital humain» dans les références que nous avons retenues. Pour bien comprendre les incidences de son utilisation dans le contexte de l'investissement en éducation, nous en dirons quelques mots car nous croyons que ces thèses concernent de près l'investissement dans un réseau collégial même si nous n'avons aucune prétention de spécialiste en cette matière. On croit d'ailleurs en trouver des relents dans cette idée de la Fédération des commissions scolaires de rapatrier le niveau collégial dans les deux autres ordres d'enseignement.

La théorie du capital humain n'est pas récente et a fait l'objet de bien des discussions et critiques. Toutefois, force est de constater qu'elle a repris du poil de la bête avec la montée du néolibéralisme et la remise en question de l'intervention étatique dans nombre de services jusqu'ici à accès universel. Non pas que la théorie ait nécessairement donné lieu au discours que nous entendons, mais *a posteriori*, elle le cautionne, elle lui donne des munitions, elle crée le contexte qui permet aux groupes de pression partisans du «moins d'État» de «rationaliser» leurs positions sur l'État Providence. On lui associe généralement les noms de Becker, Mincer, Schultz, et d'autres économistes dont plusieurs sont associés à l'école de Chicago (chefs de file des partisans du laisser-faire depuis les années 1930-1940 et revenus en force depuis les années 1970).

Gary Becker, élève puis collègue de l'économiste Milton Friedman, a reçu le prix «Nobel» en 1992¹⁹ pour ses travaux sur l'application de la théorie de la rationalité de l'«Homo oeconomicus» à l'éducation, plus spécifiquement de l'analyse économique de la rationalité des choix individuels en matière d'éducation. Il en a aussi appliqué les postulats à de nombreux objets : la famille, le crime, la répartition des tâches dans le ménage, l'alcoolisme et la drogue, etc. La théorie du capital humain partage ces prémisses avec plusieurs autres courants comme la théorie des choix publics ou la théorie des anticipations rationnelles.

¹⁹ Environ un tiers des prix dits de Nobel ont été attribués à des économistes de l'École de Chicago.

À la base de cette théorie²⁰, il y a cette idée que chaque individu poursuit de manière rationnelle son intérêt propre. Ainsi, toutes les décisions que les gens prennent peuvent être analysées suivant un modèle coûts/bénéfices. Chacun décide si investir dans telle ou telle action, tel ou tel produit, telle ou telle formation, est rentable compte tenu de ce qu'il doit y investir maintenant. Et à l'instar de tout type d'investissement, on est soumis à la loi des rendements décroissants. Par exemple, investir dans trente ans d'études ne serait pas plus, ou à peine plus, avantageux que que d'investir dans vingt ans d'études, parce que chaque année qui s'ajoute ne pourra être compensée par une hausse aussi importante de revenu. Le rendement est décroissant jusqu'à devenir nul et même négatif si on tient compte que vous devez survivre pendant ce temps passé à l'école. Il s'agit donc de trouver ce point où le rendement est optimal. Encore là, cela dépend de votre domaine d'études. La société est ainsi vue comme un ensemble d'individus qui font des choix individuels et maximisent leur investissement²¹. Les énoncés qui suivent résument la logique de cette approche :

- Ø Chaque individu poursuit de manière rationnelle son intérêt propre suivant un calcul coûts/bénéfices. Chaque individu (élève, parent) fait donc un choix rationnel en matière d'éducation. Il s'approprie ainsi un « stock de connaissances ».
- Ø La société est un ensemble d'individus qui cherchent chacun à maximiser ce calcul coûts/bénéfices.
- Ø Il y a des bénéfices pour l'entreprise privée et la société dans la constitution de ce « capital humain ».
- Ø Ce capital humain est un actif pour l'entreprise au même titre qu'un autre actif. Elle tente d'obtenir le meilleur retour sur le capital investi possible parmi toutes les options d'investissement qui s'offrent à elle.
- Ø Pour la société, ce « capital humain » est nécessaire à sa croissance économique et à sa compétitivité mondiale. L'État doit donc analyser parmi tous les investissements possibles, celui qui lui offrira le meilleur taux de rendement sur l'investissement.
- Ø Les partisans du « moins d'État » diront qu'il faut laisser les individus et les entreprises faire ces choix parce qu'ils connaissent mieux leur intérêt.

²⁰ Pour un survol de cette théorie voir entre autres Blaug, Mark, «The Empirical Status of Human Capital Theory : A Slightly Jaundiced Survey», *Journal of Economic Literature*, vol 24, no 3, septembre 1976.

²¹ En ce sens, selon ce discours, le mouvement syndical est contraire aux intérêts de la société parce qu'il empêche la poursuite par chacun de son intérêt personnel et donc la flexibilité de la main-d'œuvre. On va même jusqu'à dire que le syndicalisme induit le chômage parce qu'il entraîne des salaires au-dessus du salaire d'équilibre.

On peut dire de façon un peu caricaturale que la théorie du capital humain met sur le même pied les machines et les êtres humains et considère qu'on peut aborder la question du capital humain comme on le fait pour le capital physique. Il doit donc être compris comme un «stock». Cela mène à un discours sur la formation essentiellement fondé sur sa valeur utilitaire à la fois pour l'individu, les entreprises et la société.

Dans un contexte où l'économie comme science fait foi de tout, que la mathématisation de l'économie a créé l'illusion que l'effet de toute décision était quantifiable, qu'il s'agisse d'enjeux privés ou publics, cette façon de poser les choses projette un tout nouvel éclairage sur les enjeux de l'éducation, entre autres post-obligatoire. Elle réduit les options politiques à des calculs de maximisation. La prudence est toutefois de mise ici. Ce n'est pas l'utilisation des mathématiques en économie ou encore ces recherches quantitatives qui permettent de mieux cerner certaines réalités auxquelles font face les systèmes d'éducation que nous mettons en cause. Car elles peuvent effectivement contribuer à une meilleure compréhension et donc à de meilleures interventions. Ce qu'il faut craindre, c'est la tentation de réduire la réflexion et les déterminants des choix de société à leurs résultats.

Les États qui se disent pris avec les contraintes de la concurrence mondiale et qui veulent que leur économie soit la plus performante, la plus compétitive pour les entreprises peuvent être tentés par cette approche. Comme le disait Monique Jérôme-Forget en 1997 «L'investissement en capital humain est aujourd'hui l'un des grands thèmes de la politique publique dans les pays membres de l'OCDE»²² tout en reconnaissant que ce n'est pas une panacée. Elle note d'ailleurs : «La majeure partie du rendement de l'enseignement supérieur revient aux personnes qui le reçoivent. On croit cependant qu'une partie revient à la société sous forme de croissance économique plus élevée ou d'autres effets bénéfiques».

Dans cette perspective, on doit aussi interroger cette forte propension à vouloir attirer plus de jeunes à la formation secondaire professionnelle en leur imposant des choix de métiers et de professions plus tôt, tout en cherchant à mieux rapprocher celle-ci de la formation technique pour offrir des parcours plus performants et plus variés. L'accent est ainsi mis sur la formation à

²² «L'investissement en capital humain», Revue *Options politiques*, juillet-août 1997, p.4. Il s'agit d'un numéro consacré à cette thématique du capital humain et de l'éducation. On y trouvera différentes contributions dont certaines critiques.

l'emploi et donc technique au collégial. Les compétences acquises dans le cadre de formation à l'emploi sont plus facilement mesurables et constituent ce «stock de connaissances ou de « savoir-faire» que les entreprises se procurent afin d'améliorer leurs bénéfices et leur situation concurrentielle. Dans un tel contexte, la formation préuniversitaire semble dévalorisée et souvent laissée pour compte.

Subrepticement, au cours des années, malgré une volonté de conserver un discours plus teinté d'humanisme, les services, tels les services sociaux, de santé, d'éducation, «branche d'activité importante, correspondant à une mission d'intérêt national» (*Le petit Robert*) sont devenus des activités comme peuvent en produire les «entreprises de service» en général, le secteur tertiaire. L'enjeu que constitue l'entrée des services dans la sphère des échanges internationaux, les débats autour de l'AGCS, de la ZLÉA, de l'ALÉNA, témoignent bien des glissements qui font en sorte que tous les services sont potentiellement «échangeables».

Après avoir noté brièvement des facteurs expliquant des exigences accrues en matière de scolarisation, notamment la mondialisation, de nouvelles problématiques sociales, des technologies plus exigeantes en savoir, le rapport Gervais dont nous avons parlé plus haut, note que :

«dans ce contexte, l'éducation constitue un enjeu stratégique pour l'avenir du Québec.

[...]Au terme d'une analyse des politiques industrielles passées et présentes au Québec, parue dans La Presse en septembre 2004, l'économiste Pierre Fortin déclarait ce qui suit : «La politique industrielle du Québec, c'est l'éducation. À toutes fins utiles, un pays n'a pas besoin de ressources pour se développer. Il suffit de mettre des connaissances dans la tête de nos enfants.» Et nous ajoutons, quant à nous, «et des personnes qui sont sur le marché du travail», d'autant plus qu'il est aujourd'hui, et pour l'avenir prévisible, moins probable de conserver un même travail la vie durant.

Enfin, la disponibilité de la main d'œuvre qualifiée constitue un atout important, voire de plus en plus distinctif, pour que les entreprises choisissent de produire au Québec.» (p.21)

Quoique le rapport soit plus nuancé à certains égards et qu'il s'agisse d'une citation peut-être hors contexte de Pierre Fortin de la part du groupe de travail, il demeure que cette projection dans le futur de ce que nous identifions aujourd'hui comme besoins de la population jure quelque peu avec le discours de toutes nos réformes voulant que l'étudiante et l'étudiant viennent en premier, et à l'effet que les établissements d'enseignement doivent être centrés sur leurs besoins, etc. etc., discours que nous connaissons trop bien.

LE RAPPORT ANNUEL 2000-2001 DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION.

Le Conseil supérieur de l'éducation en décembre 2001 rendait public son rapport annuel intitulé *La gouvernance de l'éducation : logique marchande ou processus politique?*». Ce rapport en aura surpris plus d'un par son parti pris clair en faveur de l'intervention de l'État dans l'éducation à savoir qu'il doit en assumer le financement. Même si nous n'en partageons pas tous les aspects (c'est l'objet de débats après tout), ce texte, encore tout à fait d'actualité, est certainement une réponse à ce qui est perçu comme une dérive dans les orientations en matière d'éducation non seulement au Québec, mais plus généralement dans le monde, et plus particulièrement sous l'égide de l'OCDE. Prenant acte de la recherche de réduction et même de remise en cause des interventions de l'État, des pressions qui s'exercent sur les pays industrialisés devant l'influence du néolibéralisme et autres tendances liées par exemple à la démographie, le Conseil propose une réflexion.

Dès l'introduction, le Conseil précise qu'«il analyse la gouverne de l'éducation en comparant deux types de logique qui commandent la prise de décision : la logique du marché et celle du processus politique. À chacune de ces logiques est jumelée une conception différente de l'éducation, soit comme un bien privé, soit comme un bien public».²³ Le Conseil constate que de 1992-1993 à 1999-2000,

les budgets accordés à l'éducation ont diminué passant de 10,3 milliards à 9 825. Cependant, au cours des deux dernières années, on a assisté à une

²³ Conseil supérieur de l'éducation, *La gouvernance de l'éducation : logique marchande ou processus politique?*. Rapport annuel sur l'État et les besoins de l'éducation, Québec, 2001, p. 3

remontée du budget jusqu'à 10,6 milliards en 2001-2002. Pendant la même période, les sommes consacrées à la santé sont passées de 12,7 milliards en 1992-1993 à 16,7 milliards en 2001-2002. Il est à craindre qu'à l'avenir le vieillissement de la population fasse en sorte que la santé accapare davantage de ressources que l'éducation²⁴.

Le Conseil reprend les grands axes qui constituent la finalité du système d'éducation au Québec depuis le Rapport Parent, soit l'instruction, la socialisation et la qualification, qui peuvent donner lieu à diverses façons d'intervenir, surtout dans un contexte particulièrement changeant, soumis aux influences inévitables des grandes puissances, dont les États-Unis, notamment dans un environnement de traités sur les échanges, comme la ZLÉA ou l'AGCS. Dans ce cadre, le Conseil réitère que l'éducation doit être comprise comme un bien public, «c'est-à-dire une réalité dont l'organisation et le fonctionnement relèvent de la responsabilité de la société dans son ensemble et de ses instances politiques»²⁵.

Le Conseil note que bien des gens du milieu des affaires en Occident questionnent l'intervention de l'État, accordant au marché et à la libre concurrence une plus grande vertu lorsqu'il s'agit de répondre aux besoins des individus et des groupes. Le corollaire de ce discours étant celui de l'inefficacité de l'État à y répondre. L'accent est ainsi mis sur ses défauts. Le rapport questionne cette tendance d'un certain nombre de penseurs et de gestionnaires de l'éducation à recourir à des pratiques développées pour le secteur privé afin de rendre plus efficace l'école publique, cette tendance pouvant aller jusqu'à remettre entre les mains des individus leurs choix particuliers en matière de formation comme dans les politiques de «vouchers» ou de «bons d'éducation». Ou encore ces recherches qui tendent à montrer que l'investissement en éducation n'a pas été garante d'une réelle égalité des chances, justifiant ainsi qu'on cesse d'y consacrer autant d'argent public. Le Conseil indique que l'éducation n'a pas que des finalités économiques et professionnelles quoiqu'il soit partisan, comme il nous l'a plusieurs fois fait savoir, d'une plus grande autonomie de gestion à l'enseignement supérieur, notamment à cause de son caractère non obligatoire. Évidemment, il y a là un débat en soi que nous n'aborderons pas ici.

²⁴ Ibid. p.32

²⁵ Ibid. p.52

En fait, il nous semble que l'essentiel du message de ce rapport est de lancer une mise en garde contre les partisans du tout marché. L'éducation est un bien public et «dans le contexte actuel de la «société du savoir» et de la mondialisation, il importe d'insister avec force sur la place de ce bien public en tant que valeur fondatrice d'une société démocratique». La réponse à ce que nous estimons constituer les partisans de la théorie du capital humain et ses cousines nous semble reposer dans cette citation :

[...] la société doit se protéger contre l'ensorcellement d'un certain discours idéologique qui, reconnaissant à juste titre le phénomène massif et vraisemblablement irréversible de la mondialisation, tend à en déduire des choix particuliers d'organisation économique, sociale, politique et culturelle, dont la validité n'est pas nécessairement probante et dont les effets peuvent être contestables. Ainsi, l'importance attachée à la compétitivité, à la productivité, à l'efficacité et à l'efficience, au rôle du marché, etc., n'implique pas de soi que l'éducation doive se transformer en une pure commodité marchande ni que l'État doive privatiser l'ensemble des activités éducatives et réduire son rôle à celui de gérant du bon fonctionnement des lois du marché, y incluant l'éducation.²⁶

Par ces termes, un doute est semé quant à la pertinence de nombre d'études portant sur les choix en matière d'investissement en éducation, ou du moins quant à l'utilisation qui peut en être fait.

C'est ainsi que dans l'esprit du Conseil, le «financement d'ensemble du système d'éducation doit demeurer le résultat de la mise en œuvre du processus politique démocratique» (proposition 2 du rapport). Le recours au processus politique démocratique déborde largement les simples décisions budgétaires à court terme qui tiennent chaque année en haleine les divers ordres d'enseignement et les groupes impliqués.

Les décisions majeures que l'État doit prendre concernant le financement de l'éducation – la détermination de la part du budget attribuée à l'éducation, le partage de cette enveloppe entre les ordres d'enseignement, la contribution

²⁶ Ibid. p.58

individuelle et directe requise des citoyens, etc. – sont assujetties au processus politique. Le gouvernement en place doit effectuer des choix et les défendre devant le Parlement, les groupes intéressés à l'éducation (les autres aussi) et les médias. Il en résulte un débat public et une mesure certaine du contrôle démocratique par la société, les groupes qui s'y retrouvent et les forces d'opposition politique²⁷.

Selon le Conseil, la hauteur des investissements requis au niveau des infrastructures permet de douter de la capacité du secteur privé à encourir ces dépenses d'autant plus que la rentabilité d'un tel investissement est loin d'être immédiate. Le financement public assure de plus une certaine permanence, une stabilité au-delà des aléas budgétaires. Mais surtout seul le processus politique est en mesure de considérer les «facteurs non économiques dans la prise de décision concernant le financement de l'éducation et l'attribution des fonds».

Il faudrait que le Ministère ressorte ce rapport de la tablette où il l'a probablement oublié.

LE COLLÉGIAL PARTICULIÈREMENT VISÉ

L'ordre collégial est particulièrement visé par le discours du «moins d'État». D'une part, il est particulier au Québec par son universalité et sa gratuité. Cela en fait donc une cible plus facile que les écoles ou les universités. D'autre part, il relève de l'enseignement supérieur post-obligatoire. On considère donc que celles et ceux qui y poursuivent leurs études le font par choix. Enfin, par ses programmes techniques, il prépare directement à une fonction de travail.

Dans un contexte où on questionne les prérogatives des États dans certaines sphères d'activités, où le débat sur la baisse des impôts est omniprésent, où il s'agit d'offrir aux entreprises l'économie la plus compétitive possible pour les attirer, on voit se dessiner, derrière un discours vide sur l'accessibilité, une volonté de rationaliser et de questionner le réseau tel qu'il existe. En filigrane, il y a cette question : faut-il former autant de jeunes jusqu'à ce niveau? Le débat sur l'avenir des cégeps l'a posée en enjeu.

²⁷ Ibid. p.66

Il semble donc que, plus que les autres ordres d'enseignement, nous ayons à défendre l'existence du réseau et tout autant son financement.

LES EFFETS DE CES DISCOURS SUR LES CONDITIONS DE TRAVAIL DES ENSEIGNANTES ET ENSEIGNANTS

Toutes les catégories de personnel du réseau sont affectées par le déficit en financement du réseau collégial, particulièrement les employés de soutien qu'on a mis dans le lot des dépenses plus facilement compressibles. Sans remettre en question cette triste réalité, nous nous attarderons ici aux effets qui touchent plus directement les enseignantes et les enseignants.

Les directions locales sont en mal de plus de souplesse et de flexibilité dans l'allocation des fonds à l'intérieur de leur institution. C'est presque devenu un slogan. Si lors des dernières négociations, la partie patronale ne s'en est pas prise à la masse salariale (le E du FABES) dans son ensemble, elle a toutefois fortement insisté pour décloisonner ses volets. Si ce qu'elle a obtenu est loin de ce qu'elle désirait, il demeure que la tendance à utiliser des ETC à d'autres fins que l'enseignement est évidente.

Ce qu'il faut surtout comprendre de ces dernières négociations, c'est que le gouvernement ne veut pas investir dans l'enseignement. Il faut croire que dans sa perspective, ce n'est rentable ni économiquement, ni politiquement. Il agit comme si un dollar de plus investi dans la relation d'enseignement n'est pas porteur d'avantages à ses yeux. De même, il apparaît que si la Fédération des cégeps est aussi en demande de financement supplémentaire, nos motifs sont en bien des points divergents. Jamais il n'est question de plus de ressources à l'enseignement.

Cette tendance toute comptable, s'est aussi traduite par la volonté du Trésor d'imposer la relocalisation hors zone des enseignantes et enseignants mis en disponibilité. Même si notre démonstration a été probante à l'effet que le coût de la sécurité d'emploi est insignifiant, on reconnaît là l'attitude voulant que toute somme récupérable le soit indépendamment des effets humains qu'une telle décision peut entraîner. Il n'y avait pas d'urgence en la matière : la partie patronale l'a posé en principe.

En fait, c'est que, à rémunération à peu près égale, nous avons des obligations qui ont entraîné une surcharge. Si nous comptabilisions le nombre d'heures réellement travaillées, cela serait probant. Nous avons abondamment discuté en d'autres circonstances de tous les facteurs qui font en sorte que notre tâche s'est alourdie. Il s'agit là d'une économie en soi pour le réseau. Dans l'ensemble, la réforme s'est effectuée dans un contexte de compressions budgétaires et les plans de réussite accaparent beaucoup plus d'énergie que les modestes sommes qui y ont été mises.

La partie patronale s'inscrit dans une logique d'efficacité à savoir augmenter le taux de diplomation tout en utilisant le moins de ressources possibles. Or, bien des dépenses sont incompressibles, surtout lorsque les budgets accordés ont subi autant de coupures. Les «ressources humaines» (Ricardo Petrella avait bien raison de nous mettre en garde contre l'utilisation de cette expression) font partie de cette équation. On peut limiter les salaires et augmenter la tâche, tout en s'assurant d'une main-d'œuvre de réserve qui limitera les coûts de mise à pied lors de fluctuations de «clientèle», autre joli mot emprunté à l'entreprise. La rentabilité économique rejoint la rentabilité politique et s'y marie.

Bref, il faut comprendre, dans un jargon managérial, que le gouvernement optimise le rendement de son investissement dans l'enseignement en utilisant au maximum les capacités et l'expertise des enseignantes et enseignants à coût égal.

Évidemment, il s'agit là d'une vision à courte vue qui ne prend pas en compte l'importance du maintien du réseau et de son avenir à moyen et long terme. On oublie les coûts liés à l'épuisement professionnel, aux démissions et par conséquent à la fuite d'enseignantes et d'enseignants expérimentés, à la perte d'intérêt entraînée par des charges toujours plus lourdes et empreintes de tâches qui relèvent plus de la gestion que de l'enseignement comme tel.

CONCLUSION

Qu'il puisse y avoir un intérêt à mesurer ponctuellement la pertinence et l'efficacité de différentes mesures, nous le comprenons. Les indicateurs existent d'ailleurs depuis longtemps. Le réel problème, c'est l'usage qui en est fait. Il faut éviter les effets pervers en refusant que ces calculs

comptables soient les déterminants du choix des priorités et des décisions politiques. C'est un des discours ambiants pour relativiser le rôle de l'État que de critiquer et de mettre l'éclairage sur les dysfonctionnements du système d'éducation. Qu'il soit perfectible, personne n'en doutera. Si un système public n'arrive pas à assurer une accessibilité sans faille et qu'il puisse reproduire des inégalités sociales, il est difficile de croire qu'un système basé sur la concurrence et le libre choix individuel et privé puisse faire mieux. Nous devons rappeler constamment une conception plus humaniste de l'éducation.

Les dangers d'une conception obtuse de l'enseignement collégial nous guettent depuis bon nombre d'années. Il faut éviter de conduire notre réflexion sur l'éducation sur un terrain strictement économique, basé sur des discours incapables de tenir compte de la complexité du rôle de l'éducation dans nos sociétés. Il faut être capable de regarder les faits sociaux dans leur globalité.

C'est dans l'interdisciplinarité des points de vue, dans la volonté de réintroduire des considérations éthiques, morales, politiques, philosophiques qui vont bien au-delà de l'utilité marginale des investissements publics que nous trouverons des réponses adéquates aux questions qui hantent la problématique de l'intervention étatique en éducation.

Nous devons donc poursuivre la bataille pour le financement adéquat du réseau collégial, bataille qui est bien loin d'être terminée dans la mesure où elle est fortement tributaire de pressions qui s'exercent pour réduire les responsabilités de l'État en matière de services publics. Le terrain n'est pas qu'affaire d'argent, il est idéologique.

S'IL FAUT MAINTENIR ET FINANCER LE RÉSEAU CORRECTEMENT, C'EST D'ABORD POUR LES ÉTUDIANTES ET LESÉTIUDIANTS EUX-MÊMES, POUR LEUR AVENIR CERTES, MAIS TOUT AUTANT POUR LEUR PRÉSENT.