

Équilibrer les finances publiques? Équilibrer la société?

Colloque annuel organisé par l'Institut d'administration publique du Canada
et l'Association des diplômés et diplômées de l'École nationale d'administration publique

L'exemple du cégep: un cimetière d'occasions manquées

Par Paul Inchauspé,
Directeur général du Collège Ahuntsic

Montréal
13 mai 1993

Certains ont dit que la mise en place du processus d'examen du cégep qui arrive ces jours-ci à son terme avait été commandée par le Conseil du trésor et qu'une telle opération n'avait qu'un seul but: trouver à l'occasion de cet examen des solutions à la crise du financement public. Si telle était bien l'intention de départ, le résultat obtenu est un échec. L'opération aboutit certes à quelques propositions de réforme intéressantes, mais les questions qui auraient pu aussi déboucher sur les coûts et le rendement du système ont été négligées, voire escamotées. Ce fiasco est cependant éclairant; il illustre les difficultés de l'entreprise, mais aussi la nature de ces difficultés. C'est ce que je voudrais montrer en esquissant devant vous les problématiques du coût et du rendement propres au cégep.

Mais auparavant, pour que vous saisissiez mieux la portée de mes propos, je rappelle les principaux éléments de régulation qui gouvernent le réseau des cégeps publics. Le cégep est un ordre d'enseignement à cheval sur l'ordre secondaire et l'ordre universitaire; il regroupe deux filières aux finalités différentes, la filière technique et la filière préuniversitaire; son financement est presque entièrement assumé par l'État; contrairement aux commissions scolaires, il ne possède pas de pouvoir de taxation; contrairement aux universités, il ne peut réclamer de frais de scolarité; les 47 cégeps publics sont implantés dans toutes les régions; création technocratique pour favoriser l'accessibilité aux études supérieures, le cégep est un réseau fortement structuré (règlement des études, allocations de ressources); les organismes professionnels et syndicaux y sont puissants et dialoguent directement avec l'État.

La problématique du coût

Si je me place dans la perspective choisie pour ce panel, celle de la réduction des coûts dans les organismes parapublics, trois questions doivent être abordées dans l'exemple du cégep: celle de l'augmentation des revenus, celle de l'augmentation de la productivité, celle de la rationalisation des dépenses.

Au cégep, **l'augmentation des revenus** passe essentiellement par l'introduction des frais de scolarité, c'est-à-dire par l'abrogation du principe de gratuité scolaire. Or, on ne remet pas en cause une telle mesure sociale liée à l'accessibilité aux études sans s'assurer du succès de l'entreprise. Depuis trois ans, la ministre, avec la complicité de la Fédération des cégeps, par des interventions *mezzo voce*, instille cette idée. Mais rapidement deux difficultés dues à la structure même du cégep apparaissent. Dans les pays occidentaux, la gratuité est assurée jusqu'à la fin du secondaire, soit celle de la 12e année d'étude: introduire des frais de scolarité au cégep, c'est donc n'assurer au Québec la gratuité que jusqu'à la fin de la 11e année. De plus, on n'a pas encore trouvé de meilleur moyen pour permettre une redistribution sociale de la richesse que de faciliter l'accès aux études supérieures à des jeunes de familles moins aisées. Pouvoir accéder à ce type d'études, n'est-ce pas s'assurer pendant tout une vie un métier plus rémunérateur? Le coût de l'investissement social des

études est minime par rapport au résultat. Or, les milliers d'étudiants du technique sont de fait en promotion sociale: neuf sur dix de leurs parents n'ont pas atteint antérieurement le niveau d'études de leurs enfants fréquentant le cégep. Ce qui n'est pas le cas pour les étudiants fréquentant la filière préuniversitaire. Mais alors, problème de technocrate, comment appliquer des frais à un secteur et non à un autre dans un cégep qu'on veut indifférencié? Aussi, pour que le Conseil du trésor ait quand même son butin, et pour faire indirectement ce qu'on n'ose faire directement, on se rabat sur un avatar des frais de scolarité, des frais dits modérateurs que l'étudiant doit payer après un certain nombre d'échecs. Et en agissant ainsi, on pervertit le système, car si le lambinage doit être contrôlé, et il doit l'être, c'est par des sanctions académiques (limitation du nombre de reprises, exclusion) et non par des pénalités financières.

Voilà donc comment a été traitée la question de l'augmentation des revenus. Et celle de **l'augmentation de la productivité?**

Au cégep, l'augmentation de la **productivité** passe essentiellement par l'augmentation de la tâche du professeur, c'est-à-dire par l'augmentation du nombre d'heures de prestation d'enseignement ou l'augmentation du nombre d'étudiants par classe, puisque la masse salariale des professeurs représente de 65 à 70 p. cent du budget du cégep. Mais de ce point de vue, le professeur de cégep a déjà donné. En 1982-1983, une augmentation de tâches de 13 p. cent était décrétée et des effets de système devaient par la suite l'alourdir encore. Si les règles d'attribution du nombre de postes d'enseignement de 1981 étaient actuellement appliquées, nous aurions dans notre Collège 470 postes au lieu de 400, soit 70 postes de plus.

Mais c'est la manière même dont s'est déroulée cette opération de récupération qui hypothèque l'avenir, car elle a laissé des traces profondes chez les professeurs et les dirigeants des collèges. Pour passer en force, le gouvernement a engagé un bras de fer; il s'est livré à une campagne de dénigrement public du professeur et a poussé à la délation de ceux qui tenaient les lignes de piquetage. L'évidence de la crise du financement public a conduit les dirigeants de collèges à soutenir alors le gouvernement dans sa volonté de faire participer les professeurs au redressement des finances publiques. Mais nous avons été dupés. Les dirigeants des commissions scolaires, avec une attitude inverse, ont limité, eux, la récupération, et les coupures des budgets autres que ceux de l'enveloppe affectée au salaire des professeurs se sont quand même poursuivies les années suivantes, année après année, sans égard à ce qui avait été déjà consenti.

Méprisé, floué, voilà les fruits amers récoltés. Aussi, depuis, la méfiance s'est installée sur toutes les questions concernant l'aménagement des tâches. L'enveloppe salariale des professeurs est une enveloppe protégée et conventionnée, cette rigidité empêche dans les établissements les ajustements que permettrait une enveloppe transférable. Mais le bouclier syndical n'est-il pas face au gouvernement la meilleure garantie de l'arrêt de l'érosion des ressources? L'enseignement serait plus efficace au cégep si, pour la même quantité totale de tâches d'enseignement, les sessions d'études n'étaient plus de 15 semaines mais de 17 ou

de 18¹. Mais ne profiterait-on pas de l'allégement de la tâche hebdomadaire d'enseignement pour demander au professeur l'accomplissement d'autres rôles? L'enseignement technique gagnerait en efficacité si 30 p. cent des professeurs étaient des chargés de cours recrutés dans l'entreprise. Mais ne profiterait-on pas de cette ouverture pour généraliser l'emploi de chargés de cours à l'enseignement préuniversitaire, ce qui serait catastrophique comme le démontre déjà la pratique universitaire dans les baccalauréats?

Des gains de productivité peuvent certes être réalisés, notamment dans l'appareil administratif, et les compressions continues des budgets autres que ceux de l'enseignement nous y contraignent, mais ces gains ne se font plus qu'à la marge. Quant aux vraies **rationalisations** des dépenses, on n'ose s'y attaquer. Les grands secteurs où elles pourraient et devraient être menées sont des secteurs que la séparation des ordres d'enseignement, l'articulation des pouvoirs, les intérêts en jeu rendent tabous. J'en donne trois exemples. Il y a six ans, le ministre Ryan entreprenait une réforme de l'enseignement professionnel du secondaire. On reporte cette formation après la scolarité obligatoire en secondaire V, VI et VII, on démembre les polyvalentes, on redistribue les programmes dans les écoles. Et tout ceci sans concertation avec l'ordre collégial. Au moment où la crise du recrutement des élèves pour l'enseignement professionnel et technique s'amorce, au moment où la crise du financement public s'établit à demeure, on restructure les programmes professionnels du secondaire non selon une carte par région, mais selon deux cartes puisqu'on ne tient pas compte de celle des cégeps, et on dessine le diplôme d'études professionnelles du secondaire de façon différente de celle du cégep rendant difficile la complémentarité et la continuation entre les deux ordres. La majorité des systèmes de formation en enseignement professionnel et technique ont, de par le monde, des formes d'articulation interniveaux. Le nôtre non. La souplesse tellement vantée du système d'enseignement québécois est horizontale et non verticale. D'où dispersion, gaspillage d'argent et d'énergie. Cette réforme est une erreur et sans doute même un échec, mais personne n'ose le dire. Un autre exemple, à l'autre bout du système, concerne l'université. L'opportunisme financier, l'absence de politiques ministérielles, le tassement continu du financement de la formation technique des adultes au cégep ont permis à l'université la prolifération de certificats qui font double emploi, à un coût plus élevé, avec le contenu de la troisième année de bien des programmes techniques des cégeps. Mais qui ose soulever cette question? Au cégep même, et c'est le troisième exemple, les programmes techniques sont disséminés. Plus de trente d'entre eux n'atteignent pas le seuil théorique de viabilité (60 étudiants sur 3 ans), mais rien ne force les acteurs à rationaliser. Le système d'allocation des professeurs assure cette ressource essentielle dès que quatre étudiants sont dans un groupe, et l'écart de la dispersion des ressources allouées en réseau n'a pratiquement pas de limite. Dans mon collège, où la clientèle est pourtant à 70 p. cent dans

1 L'organisation des études au cégep reproduit le type d'organisation pratiqué à l'université. Il y aurait avantage, pour la formation des étudiants, d'avoir au cégep une année scolaire sans coupure de session ou, du moins, une année scolaire mieux répartie en deux sessions plus longues que la longueur canonique universitaire de 15 semaines. La somme de travail d'une session demeurant la même, chaque semaine de travail scolaire serait moins lourde et pour le professeur et pour l'étudiant. Cet allongement de la durée des sessions d'études n'entraînerait aucun coût supplémentaire: la charge du professeur ne serait pas globalement plus lourde. L'hypothèse de l'allongement de la période scolaire du primaire et du secondaire dont on parle très souvent entraînerait, elle, une augmentation de coût.

les programmes techniques, l'étudiant coûte 6 550 \$ par année; dans un collège montréalais de plus petite taille et à prédominance préuniversitaire, l'étudiant coûte 7 440 \$; dans un petit collège de région, 13 580 \$, soit le double du nôtre. Remettre en cause ce déséquilibre, c'est soulever les oppositions régionales.

Ces trois exemples de rationalisation possible montrent, à l'évidence, que pour aborder ainsi ces questions, il faut de la vision, une connaissance précise des régulations en jeu, une détermination et une ténacité sans faille. Donc aussi du courage. Mais quand tout ceci fait défaut, il est plus facile et plus confortable de détourner le regard.

La problématique du rendement

Voilà pour la problématique du coût. Mais qu'en est-il de celle du rendement? Elle est encore beaucoup plus escamotée. Et vous comprendrez vite pourquoi quand vous verrez sur quoi elle débouche. La dépense en éducation n'est pas une simple dépense, c'est un investissement. Cet argument est notre parade favorite, à chaque printemps, à la saison des coupures, comme la parade des milieux de santé est celle de la revendication de la qualité des soins. Mais alors, si les dépenses en éducation sont des investissements, et c'est vrai qu'elles le sont, les questions de rendement doivent être posées - rendement individuel, rendement social, rendement scolaire de ces investissements - quitte à passer encore ici pour un iconoclaste.

Depuis trente ans, le Québec a mis l'accent sur le **rendement individuel** des études. S'instruire, c'est s'enrichir. L'accroissement du niveau d'études assure une augmentation de revenu net d'emploi. Or, il faut le dire, même si on ne veut pas le voir, ce moteur de l'accès du plus grand nombre aux études s'essouffle et produit sa propre limite. Le rendement individuel des études longues diminue quand augmente le nombre de personnes accédant aux études et quand elles ont de la difficulté à trouver un emploi. En effet, cette situation déclenche une spirale inflationniste d'études longues. L'augmentation massive du nombre de diplômés pour des fonctions identiques conduit inéluctablement à la dévalorisation marchande du diplôme et donc à un déplacement constant vers le haut de la relation entre le niveau d'instruction requis et le statut professionnel.

Mais cette spirale inflationniste entraîne un certain moment une désaffection pour des études longues dont les inconvénients présents ne sont pas compensés par des avantages futurs. Les signes de cette désaffection sont déjà visibles. J'en signale deux. L'augmentation du travail étudiant tout d'abord, Quand le marché de l'emploi est incertain, l'avantage salarial donné par le diplôme réduit à cause du nombre de diplômés, l'étudiant investit à la fois dans ses études et le travail rémunéré. L'autre signe de cette désaffection est le retour dans les programmes techniques du collégial d'étudiants universitaires. La diminution du rendement individuel des études produit en retour un appel pour des formats d'enseignement supérieur courts, à finalité professionnelle plus nette. La filière technique du cégep remplit déjà en partie cette fonction, mais alors pourquoi ne pas prendre acte de ce mouvement comme l'ont fait les Allemands avec les *Fachhochschulen*, les Anglais avec les *Polytechnics*, les Français avec les *I.U.T.* et les *I.U.P.*, les Ontariens avec les *CATs*? Pourquoi ne pas faire de la filière technologique du cégep, en ajoutant si besoin, dans certains programmes, une ou deux années d'études supplémentaires, une véritable alternative technologique à la formation universitaire?

Voilà le type de question auquel conduit l'examen du rendement individuel. Et celui du **rendement social** des études? Cette question est encore plus iconoclaste. Je la formule ainsi. L'augmentation d'un niveau d'études moyen a-t-elle ou non un effet positif sur l'augmentation du revenu national en tenant compte de l'augmentation du coût nécessaire pour assurer cette formation? Des efforts massifs ont été nécessaires, ces trente dernières années, pour assurer l'accès du plus grand nombre aux études. Mais quels sont les éléments sur lesquels l'effort doit être dorénavant porté pour assurer un véritable avantage compétitif? Les Belges, les Suisses, les Allemands, les Japonais, les Français ont répondu à cette question: l'effort doit être porté sur la formation et la réussite à l'école secondaire. C'est la réussite de ce segment de l'appareil éducatif qui produit le meilleur rendement social. Nous, au Québec, savons aussi que le meilleur prédicteur de la réussite des études universitaires est la performance obtenue en secondaire IV et en secondaire V. Or, nous savons aussi que l'école secondaire québécoise est le maillon le plus faible de tout le système. À 16 ans, au Québec, on peut avoir son permis de conduire, mais on peut aussi avoir le permis de quitter la scolarité obligatoire et celui de s'inscrire tout de suite à l'éducation aux adultes, ce qui vous permet d'obtenir un diplôme en suivant des cours équivalents à 130 unités alors que la scolarité normale exige de suivre des cours pour un équivalent de 178 unités². Dans le court terme, une telle mesure permet d'épargner

² Pas plus tard que la semaine dernière, je recevais un document du ministère de l'Éducation, *Indicateurs sur la situation de l'enseignement primaire et secondaire - 1993*. Cette plaquette donne une série de statistiques sur ces deux ordres d'enseignement. Or, à la page 45, on peut constater qu'en 1991-1992, près de 12 p. cent des élèves qui ont entrepris des études secondaires passent, avant 20 ans, directement en formation générale dans le secteur des adultes sans avoir interrompu leurs études. Ce taux n'était que de près de 2 p. cent en 1984-1985. Donc, il s'est multiplié par 6 en sept ans. Voilà comment on organise l'hémorragie du système - et l'affaiblissement de la formation. L'adulte, tout comme le jeune, pour avoir son diplôme d'études secondaires, n'est obligé que de réussir 130 unités au lieu de 178 unités. Mais le jeune suit tous les cours correspondant à ces 178 unités; l'adulte, lui, ne suit que les cours correspondant aux 130 unités. Cette différence de 48 unités de cours correspond à une année complète de cours.

beaucoup d'argent mais, plus tard, nous le paierons socialement très cher. Poser la question du rendement social, c'est poser la question de la réforme de l'école secondaire que l'on s'ingénie à repousser.

Quant au **rendement scolaire**, il pose la question de l'abandon et de l'échec scolaire et, corrélativement, du nombre de diplômés produits par le système. Je ne peux pas dire que ces questions ont été absentes des travaux de la Commission parlementaire, et certaines mesures proposées veulent y porter réponse. Mais je ne suis pas sûr que l'on ait véritablement pris conscience de l'ampleur du problème et de la tâche immense qu'implique sa solution. À la demande de la ministre, le Conseil supérieur de l'Éducation a établi les objectifs de scolarisation que le Québec devrait atteindre pour l'an 2000. Or, si on veut augmenter le nombre de doctorats, de 0,4 p. cent de la population qu'il est actuellement, à 1 p. cent, qui est le pourcentage atteint par les États-Unis, et si l'on tient compte des taux actuels de réussite à la maîtrise et au baccalauréat, le taux de diplomation du cégep pour la population avant 25 ans devra passer de 36 p. cent (femmes: 42,9 p. cent, hommes: 29,5 p. cent) à 60 p. cent, soit 24 points de plus. Or, pour atteindre cela, il ne faut pas compter sur une augmentation équivalente des admissions à l'entrée au cégep. Pendant la même période, l'accès au cégep avant 20 ans ne peut passer que de 58 p. cent à 70 p. cent, soit 12 points de plus. Et encore, pour atteindre ce taux de passage, il faut que la diplomation au secondaire de la population avant 20 ans passe de 64 p. cent à 85 p. cent, soit 19 points de plus. Vous voyez d'ici le sursaut nécessaire à l'école secondaire et au cégep.

Je conclus. Pensez-vous que de telles questions peuvent se poser dans une commission parlementaire qui ne met en examen qu'un seul segment du système éducatif, le cégep, qui refuse d'aborder les problèmes de structure, qui ne présente aucun texte d'orientation préalable sinon un rapport du Conseil des collèges sur la formation générale et l'évaluation, qui laisse les acteurs dire ce qu'ils désirent, et qui décide de donner suite aux seules recommandations qui font consensus? Dans un tel type d'exercice, c'est évident, on évite d'analyser dans sa réalité profonde le fonctionnement des ensembles humains qui font problème. Pour faire autrement, il ne faut pas voir petit, il faut de la vision, Et aussi du courage. Couper des dépenses, année après année, est bien plus facile que de se poser des questions qui peuvent conduire à s'engager dans des redéploiements douloureux. Mais on a beau reporter ou éviter ces questions, elles reviendront. Les faits sont têtus.