



---

## Financement de l'éducation en 2008-2009

# Des moyens pour une nouvelle impulsion

3 février 2008

- Siège social
- Bureau de Québec

Centrale des syndicats du Québec  
9405, rue Sherbrooke Est, Montréal (Québec) H1L 6P3  
320, rue St-Joseph, bureau 100, Québec (Québec) G1K 9E7  
Adresse Web : <http://www.csq.qc.net>

Téléphone : (514) 356-8888  
Téléphone : (418) 649-8888

Télécopie : (514) 356-9999  
Télécopie : (418) 649-8800

## **Financement de l'éducation en 2008-2009**

### **Des moyens pour une nouvelle impulsion**

Alors qu'on arrive au terme du plan stratégique 2005-2008 du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) (mars 2005) qui est loin d'avoir permis l'atteinte des objectifs en matière de réussite scolaire, une nouvelle impulsion en éducation s'impose.

Le sous-financement des établissements d'enseignement supérieur atteint maintenant des niveaux alarmants qui risquent de causer des retards qu'il sera très difficile de combler, tandis que les carences au primaire et au secondaire dans le secteur public minent les efforts en vue d'assurer la réussite scolaire du plus grand nombre.

Donc, une relance s'impose. C'est dans cette optique que nous soumettons un projet qui vise à détailler les ressources publiques qu'il serait souhaitable de consacrer à la mission éducative du gouvernement du Québec.

Selon nos évaluations qui complètent celles provenant de plusieurs autres spécialistes, les réinvestissements nécessaires à une mise à jour en éducation devraient s'élever à 1,5 milliard de dollars. Cela aurait pour effet de relever de 0,5 % la part du produit intérieur brut (PIB) consacrée à l'éducation au Québec, portant celle-ci à 8 %.

Étant donné l'ampleur des réinvestissements envisagés, ceux-ci pourraient être étalés sur une période de trois ans. En plus de couvrir les coûts de système et de traduire les engagements de financement de l'éducation pris par les gouvernements tout au long de l'année dernière, et même avant, le prochain budget devrait amorcer la relance souhaitée. L'augmentation du budget de l'éducation serait de l'ordre de 925 millions, correspondant à une majoration de 6,9 %.

#### **I- Les besoins**

En comparant leur capacité financière avec celle des autres établissements analogues du Canada, les universités québécoises ont évalué leur sous-financement annuel chronique à 375 millions en 2002. Aujourd'hui, le sous-financement doit dépasser les 400 millions. Cela, sans compter ce qui sera nécessaire pour résorber les déficits accumulés qui dépassent les 400 millions<sup>1</sup>. Cette faiblesse handicape les universités dans l'embauche de nouveaux et de plus nombreux professeurs, ainsi que dans l'achat d'équipements technologiques et de laboratoire avancés.

---

<sup>1</sup> *Le Devoir*, 31 janvier 2003.

Pour les cégeps, une étude de Pierre Malouin, l'ancien directeur général du financement de l'enseignement supérieur au MELS et de l'économiste Pierre Fortin de l'Université du Québec à Montréal (UQAM), arrivait à la conclusion que le sous-financement du réseau s'élevait à 305 millions en 2005-2006. Ne pouvant procéder à des comparaisons interprovinciales comme pour les universités, les auteurs ont mis au point une autre méthode d'évaluation. Celle-ci prenait en compte la sous-indexation répétée des subventions, la couverture incomplète de besoins essentiels comme les coûts de l'énergie et de l'entretien des terrains et des bâtiments, ainsi que la non-prise en compte de nouveaux besoins incontournables, comme le soutien de stages à l'étranger, les coûts de gestion des réseaux informatiques et l'achat de logiciels et d'équipement technologique. Cette autre méthode, appliquée aux universités par les auteurs, a donné les mêmes résultats que ceux de l'étude faite pour les universités<sup>2</sup>.

Comme l'ont montré plusieurs études, les cégeps contribuent de manière exceptionnelle à stimuler la persévérance scolaire. Cependant, il demeure que l'augmentation des besoins liés à l'enseignement depuis l'implantation à coût nul, en 1994, de la Réforme du collégial n'a pas été prise en compte. De même, les besoins pressants suscités par la diversification de la population étudiante en termes d'âge, d'origine culturelle, de handicaps physiques et mentaux, de degré de préparation et de rapport aux études, de difficulté d'apprentissage, entre autres, exercent une pression aiguë sur les intervenants de première ligne. Une étude paritaire portant sur la complexification de la profession enseignante, notamment, est d'ailleurs en cours à l'heure actuelle afin d'en broser un tableau.

Au préscolaire, au primaire et au secondaire, les efforts doivent être intensifiés pour assurer la réussite scolaire, réduire le décrochage, améliorer la qualité du français, mieux intégrer les nouveaux arrivants, accroître le soutien aux enfants en difficulté, augmenter l'aide et l'encadrement pour les enfants de milieux défavorisés, élargir la formation professionnelle et les programmes de recyclage pour les travailleuses et les travailleurs sans emploi. Le secteur de l'éducation des adultes, qui joue pourtant un rôle essentiel pour le raccrochage d'un grand nombre de jeunes, demeure systématiquement négligé. Ce ne sont pas les défis qui manquent. La réduction de la taille des classes, ou le plafonnement du nombre d'élèves, constitue une approche qui a fait ses preuves en Ontario, ces dernières années, pour accroître la réussite scolaire. L'ajout de ressources professionnelles et techniques, en nombre trop restreint présentement pour fournir le soutien nécessaire aux personnes présentant des difficultés, s'impose aussi. Pour mieux desservir un peu plus de 1,3 million de jeunes et d'adultes qui fréquentent les établissements d'enseignement, nous avons évalué les besoins à 700 millions, ce qui est l'équivalent d'une injection de près de 15 000 éducateurs<sup>3</sup> en début de carrière (13 %).

---

<sup>2</sup> Pierre Malouin, Pierre Fortin, *Le sous-financement des cégeps, une impasse financière oubliée*, *Le Devoir*, jeudi 2 novembre 2006.

<sup>3</sup> Professionnels, enseignants, techniciens et autres personnels de soutien.

Cette somme représente ce qui serait dépensé de plus dans les commissions scolaires du Québec si l'on avait la même dépense par habitant que la moyenne canadienne. À titre de complément d'information, nous pouvons signaler que la dépense globale par élève du Québec, à l'enseignement primaire, affiche un retard de 1 222 \$ en 2004 sur la moyenne des pays de l'OCDE<sup>4</sup>. À l'enseignement secondaire, le retard du Québec sur la moyenne de l'OCDE s'élevait à 1 104 \$<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques.

<sup>5</sup> MELS, *Bulletin statistique de l'éducation* n° 35, janvier 2008, annexe 2.

**Tableau 1 Dépenses totales des commissions scolaires par habitant**

	<b>Canada</b>	<b>Québec</b>
Dépenses totales des CS (2006) ('000)	45 033 800	9 840 656
Population (2006)	32 649 500	7 651 000
Dépense par habitant	1 379	1 286
Dépenses des CS selon la norme canadienne		10 553 105
<b>Écart ('000)</b>		<b>712 449</b>

Source : Statistique Canada, Recettes et dépenses des conseils et commissions scolaires, par province et territoire.

L'aide financière aux étudiantes et aux étudiants devrait aussi être bonifiée, dans des proportions semblables aux investissements projetés dans l'offre de services, ce qui représenterait 100 millions de dollars. Les sommes prélevées auprès des étudiantes et des étudiants sous forme de hausse des frais de scolarité devraient leur être retournées.

**Tableau 2 Besoins totaux évalués en éducation**

	<b>(millions \$)</b>
Développement du loisir et du sport, formation en hôtellerie et tourisme	15
Préscolaire, primaire et secondaire	700
Enseignement collégial	305
Universités	400
Aide financière aux étudiants	100
<b>Total</b>	<b>1 520</b>

## **II- Engagements financiers pour 2008-2009**

La mise à jour envisagée pourrait être appliquée de manière étalée sur trois ans. Compte tenu des annonces déjà faites, sur lesquelles nous reviendrons, des besoins déterminés et des sommes en jeu, nous soumettons un schéma d'étalement de la mise à jour qui, pour la première année, viserait à combler environ 40 % des besoins, avec des accents variant selon les réseaux.

**Tableau 3 Schéma d'étalement des investissements pour la mise à jour en éducation**

	<b>Besoins totaux</b>	<b>Budget 2008</b>	<b>Proportion du total en 2008</b>
	<b>(millions \$)</b>	<b>(millions \$)</b>	<b>(%)</b>
Développement du loisir et sport, formation en hôtellerie et tourisme	15	5	33 %
Préscolaire, primaire et secondaire	700	233	33 %
Enseignement collégial	305	115	38 %
Universités	400	203	51 %
Aide financière aux étudiants	100	33	33 %
<b>Total</b>	<b>1 520</b>	<b>589</b>	<b>39 %</b>

Pour le budget de 2008, on peut regrouper les dépenses dans deux grandes catégories : les coûts de système (335 millions de dollars) et les investissements pour la mise à jour (589 millions). Dans cette dernière catégorie, on peut distinguer les mesures déjà annoncées, ou qui peuvent être rapportées au budget de l'éducation totalisant 433 millions, et les autres dépenses auxquelles il faudrait pourvoir, qui s'élèvent à 156 millions :

1. La couverture des coûts de système ;
2. Les mesures déjà annoncées ;
3. Le financement additionnel requis.

#### **1. Les coûts de système : 335 millions**

Les coûts de système représentent les sommes nécessaires pour reconduire les programmes existant en tenant compte des fluctuations des clientèles, des coûts des conventions collectives, de l'énergie et des fournitures, de l'indexation de l'aide financière, etc. Dans le cadre de cet exercice, nous avons supposé les clientèles scolaires invariantes, mais il va sans dire que les rajustements au financement, selon les règles applicables, seraient effectués. Pour couvrir les coûts de système, le budget devrait prévoir 335 millions. Cette évaluation découle de l'application d'un paramètre de 2,5 % aux dépenses du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport en 2007, chaque programme recevant sa quote-part.

## **2. Les mesures déjà déterminées : 433 millions**

Plusieurs mesures de financement ou plusieurs engagements à l'égard de l'éducation ont été prises par les deux ordres de gouvernement. Nous nous attendons, effectivement, à retrouver la trace de ces engagements dans le prochain budget. La bonification de certaines enveloppes, notamment celle qui concerne la péréquation, a aussi été annoncée. Nous nous attendons à ce que le secteur de l'éducation, qui absorbe le quart des dépenses de programmes, puisse bénéficier de sa quote-part des sommes supplémentaires. Voici une évaluation de la valeur des mesures déterminées.

- **Réinvestissement du gouvernement du Québec dans l'enseignement supérieur (2006), troisième tranche : 80 millions**

À l'automne 2006, le gouvernement du Québec a annoncé un plan de réinvestissement dans l'enseignement supérieur totalisant 320 millions sur trois ans. La dernière tranche de 80 millions, dont 60 millions pour les universités et 20 millions pour les collèges, devrait être versée en 2008.

- **Ententes 2005-2008 avec les diverses catégories de personnel : 20 millions**

Les ententes de décembre 2005 prévoient l'injection de 90 millions pour accroître le nombre de ressources enseignantes, professionnelles et de soutien afin de mieux soutenir les élèves à risque, handicapés, en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage. En 2008, une dernière tranche de 20 millions devrait être versée.

- **TCPS (budget 2007) : 187 millions**

Dans le budget fédéral de 2007, le gouvernement a restructuré le Transfert canadien pour les programmes sociaux (TCPS). Le programme offrira 800 millions de plus pour l'enseignement postsecondaire et 250 millions pour la création de places en garderie, à compter de 2008-2009. Par la suite, il appliquera un facteur de progression de 3 % jusqu'en 2013-2014. Les transferts au titre de l'enseignement postsecondaire totaliseront 3,2 milliards en 2008, incluant l'ajout des 800 millions évoqués précédemment. Cela procurera 187 millions de plus au Québec. Une répartition de cette somme au prorata des budgets donnerait 75 millions pour les cégeps et 112 millions pour les universités.

- **Plan d'infrastructures (automne 2007) : 44 millions**

Le plan quinquennal d'infrastructures, dévoilé l'automne dernier par Québec, prévoit consacrer à l'éducation 5,5 milliards sur 29,7 milliards, soit 19 % du total. Cette année, les dépenses budgétaires associées à ce plan ainsi qu'au parachèvement de projets en cours augmenteront de 231 millions. La part revenant à l'éducation peut donc être évaluée à 44 millions.

- **Péréquation additionnelle (décembre 2007) : 102 millions**

Le 21 décembre 2007, le ministre fédéral des Finances, M. Flaherty, a confirmé que les paiements de péréquation au Québec, pour 2008, augmenteraient de 868 millions, soit 406 millions de plus que ce que le gouvernement du Québec avait prévu pour 2008 dans son budget de mai 2007. Nous avons imputé le quart de cette somme additionnelle à l'éducation, ce qui représente 102 millions<sup>6</sup>.

- **Soutien au titre de la formation professionnelle (budget 2007) : 117 millions**

Dans le cadre du règlement du déséquilibre fiscal, le budget fédéral de 2007 annonçait un investissement de 500 millions par an, à compter de 2008, pour la formation professionnelle destinée aux travailleuses et aux travailleurs qui n'y ont pas accès par l'entremise des programmes d'assurance emploi actuels. Des ententes à ce sujet doivent être convenues avec les provinces. Dans ce cadre, le Québec recevra 117 millions lorsqu'il aura signé une entente.

- **Crédit d'impôt remboursable de 30 % pour la formation de la main-d'œuvre des entreprises manufacturières : 24 millions**

Dans son *Plan d'action en faveur du secteur manufacturier* présenté à l'automne 2007, le gouvernement a annoncé la création d'un nouveau crédit d'impôt pour aider les entreprises manufacturières à défrayer les coûts des programmes de formation et les salaires des employées et des employés qui y participeront. Le gouvernement évalue à 120 millions sur cinq ans la dépense fiscale que ce crédit d'impôt entraînera, ce qui représente 24 millions par an.

---

<sup>6</sup> Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation, *Pour un secteur manufacturier gagnant*, 2007.



**Tableau 4 Investissements en éducation pour 2008 identifiés**

	<b>(millions \$)</b>
<b>Mesures de dépenses</b>	
Réinvestissement enseignement supérieur (2006)	80
Ententes 2005-2008 sur les ressources	20
TCPS (2007)	187
Plan d'infrastructures (2007)	44
Péréquation additionnelle (2007)	102
Soutien formation professionnelle (2007)	117
Sous-total	550
<b>Mesures fiscales</b>	
Plan d'action secteur manufacturier (2007)	24
<b>Total mesures annoncées</b>	<b>574</b>
Relevant du MELS	433

Au total, on peut évaluer à 574 millions la valeur de l'ensemble des mesures déterminées se rapportant à l'éducation. Sur ce total, un minimum de 433 millions relèverait du budget du MELS. Il faudrait y rajouter la portion de la nouvelle enveloppe pour la formation de la main-d'œuvre qui pourrait être confiée au MELS quand celle-ci aura été fixée, ainsi que les sommes qui seront engagées pour l'élargissement des activités parascolaires.

### **3. Autres contributions du Fonds consolidé : 156 millions**

Si nous nous en tenons au budget du MELS, qui ne comprend pas les montants pour la formation de la main-d'œuvre qui transitent par Emploi-Québec ni les dépenses fiscales, il faudrait ajouter 156 millions pour compléter le tableau des investissements de mise à jour pour 2008.

### **4. Synthèse : investissements pour la mise à jour en éducation en 2008-2009**

Le tableau 5 présente une synthèse des sommes qui seraient octroyées au MELS pour la mise à jour du système en 2008, en indiquant à quelle mesure et à quelle composante celles-ci peuvent être rapportées.

**Tableau 5 Dépenses pour la mise à jour en éducation en 2008-2009**

<b>Dépenses (millions \$)</b>	<b>Réinvestissement QC 2006 (3<sup>e</sup> tranche)</b>	<b>TCPS (Budget 2007)</b>	<b>Plan infrastructures (automne 2007)</b>	<b>Péréquation additionnelle (déc. 2007)</b>	<b>Ententes 2005-2008 sur ressources</b>	<b>Activités parascolaires*</b>	<b>Fonds consolidé autre</b>	<b>Total</b>
Administration et consultation								
Développement du loisir et du sport, formation en tourisme et hôtellerie							5	5
Éducation préscolaire et enseignement primaire et secondaire			28	64	20		121	233
Enseignement collégial	20	75	6	14				115
Enseignement et recherche universitaire	60	112	9	21				203
Aide financière aux études				3			30	33
Régimes de retraite								
<b>Total</b>	<b>80</b>	<b>187</b>	<b>44</b>	<b>102</b>	<b>20</b>		<b>156</b>	<b>589</b>

\* À déterminer

## 5. Ventilation par programme

Comme l'indique le tableau 6, les allocations pour l'enseignement primaire et secondaire seraient augmentées de 427 millions, soit une majoration de 5,5 % ; les crédits pour l'enseignement collégial seraient augmentés de 157 millions, une majoration de 9,4 % ; les crédits pour les universités seraient augmentés de 267 millions, une majoration de 10,3 % ; l'aide financière aux étudiantes et aux étudiants serait augmentée de 43 millions, une variation de 10,8 %. Au total, le budget de l'éducation serait augmenté de 924 millions, correspondant à une majoration de 6,9 %.

**Tableau 6** Projet de budget pour l'éducation en 2008-2009

Dépenses	Dépenses 2007- 2008	2008-2009				Variation	
		Coûts de système 2,5 %	Mise à niveau et développement	Total		\$	%
(millions \$)							
Administration et consultation	133	3		136	3	2,5 %	
Développement du loisir et du sport, formation en tourisme et hôtellerie	84	2	5	91	7	8,4 %	
Éducation préscolaire et enseignement primaire et secondaire	7 764	194	233	8 192	427	5,5 %	
Enseignement collégial	1 676	42	115	1 833	157	9,4 %	
Enseignement et recherche universitaire	2 581	65	203	2 848	267	10,3 %	
Aide financière aux études	403	10	33	446	43	10,8 %	
Régimes de retraite	755	19		774	19	2,5 %	
<b>Total</b>	<b>13 395</b>	<b>335</b>	<b>589</b>	<b>14 319</b>	<b>924</b>	<b>6,9 %</b>	

Source : CSQ.