

LES COMMISSIONS SCOLAIRES ET LA TAXE SCOLAIRE ONT-ELLES ENCORE UNE RAISON D'ÊTRE?

Une forte augmentation des rôles d'évaluation municipale a contraint des commissions scolaires de plusieurs régions du Québec à annoncer des hausses exorbitantes de la taxe scolaire pour 2006-2007 dépassant parfois 50 %. Le gouvernement du Québec est intervenu pour limiter cette hausse aux environs de 4 %. Cette controverse a toutefois relancé le débat sur la pertinence et le bien-fondé de l'imposition foncière comme mode de financement complémentaire des commissions scolaires, et des commissions scolaires elles-mêmes comme institutions. Plus d'un siècle et demi après leur création, jouent-elles toujours un rôle nécessaire dans la gestion du système d'éducation? Peut-on envisager un autre arrangement plus équitable et efficace?



Robert Gagné est chercheur associé à l'IEDM, professeur titulaire et directeur de l'Institut d'économie appliquée à HEC Montréal.

L'organisation du système scolaire québécois

Aux niveaux d'enseignement préscolaire, primaire et secondaire, le système scolaire québécois se caractérise par l'existence de deux réseaux parallèles, l'un public et l'autre dit privé. Le réseau des écoles privées est constitué d'environ 267 écoles autonomes au plan administratif. Ces écoles sont entièrement responsables de la gestion des ressources humaines, de l'entretien de leurs immeubles et de l'organisation du transport de leurs élèves. Elles fournissent également l'encadrement pédagogique du personnel enseignant et des élèves. Elles transigent directement et sans intermédiaire avec le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport. En 2005-2006, environ 122 000 élèves (sans compter l'éducation aux adultes) fréquentaient les écoles privées du Québec¹.



Les écoles privées sont financées par des subventions gouvernementales qui équivalaient en moyenne à environ 44 % de leur budget d'opération en 2004-2005, le reste de leur financement étant plus ou moins également divisé entre les contributions des parents d'une part et diverses autres sources de revenus d'autre part (dons, entreprises auxiliaires, etc.)². Notons

toutefois qu'environ 188 écoles privées possèdent un agrément du ministère de l'Éducation leur permettant de recevoir une subvention gouvernementale, les autres étant financées à 100 % par des sources privées. Typiquement, une école privée subventionnée reçoit environ 60 % de la subvention par élève versée au réseau public.

L'autonomie administrative des écoles privées se manifeste par l'existence au niveau même de l'école d'une direction générale appuyée par un service pédagogique et des services administratifs comparables à ceux qu'on retrouve dans la plupart des entreprises (budget, ressources humaines, entretien, etc.). La direction générale est habituellement encadrée

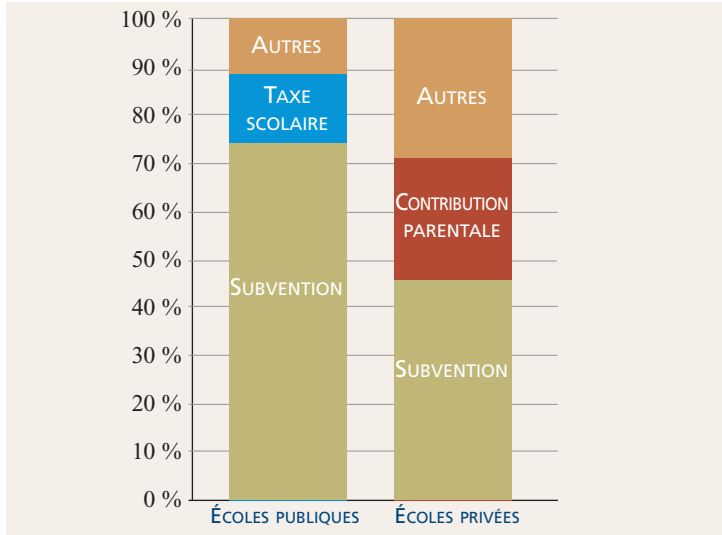
par un conseil d'administration formé de parents, d'enseignants, de personnel de soutien, de membres de la communauté, etc.

Contrairement aux écoles appartenant au réseau privé, les écoles du réseau public sont regroupées au sein de commissions scolaires. Le territoire québécois compte 72 commissions scolaires (60 francophones, 9 anglophones et 3 à statut particulier) qui voient à l'organisation d'environ 2414 écoles regroupant environ 964 000 élèves (sans compter

1. Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, *Rapport annuel de gestion 2005-2006*, p. 116-117, http://www.mels.gouv.qc.ca/publications/rapports_annuels/2005-2006/rapport_annuel2005-2006.pdf.

2. Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, *Le financement de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire 2006-2007*, p. 15, <http://www.mels.gouv.qc.ca/dgfe/Financement/PDF/Financement2006-2007.pdf>.

FIGURE 1
Importance des sources de financement
d'après le réseau



Source : Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, *Le financement de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire 2006-2007*, p. 3 et 15, <http://www.mels.gouv.qc.ca/dgfe/Financement/PDF/Financement2006-2007.pdf>.

l'éducation aux adultes)³. Les commissions scolaires gèrent les ressources humaines (personnel enseignant et non enseignant), voient à l'entretien des immeubles et à l'organisation du transport scolaire sur un territoire donné, et fournissent un encadrement pédagogique au personnel des écoles. Elles servent également d'intermédiaire privilégié entre le ministère de l'Éducation et les écoles.

En 2004-2005, le budget des commissions scolaires provenait dans une proportion d'environ 76 % de subventions gouvernementales, alors que les revenus provenant de l'imposition foncière comptaient pour 14,5 % et ceux de diverses autres sources de financement pour 9,5 %⁴.

Les écoles du réseau public possèdent une structure administrative légère puisqu'elles sont très peu autonomes sur le plan administratif, la plupart des décisions ayant une incidence financière étant prises par les commissions scolaires. Pour le reste, la direction d'école s'en remet à son conseil d'établissement formé de parents, d'enseignants, de personnel de soutien et de membres de la communauté. À l'échelle de la commission scolaire, une direction générale assistée d'un service pédagogique et des services administratifs usuels voit à la gestion au jour le jour. Le travail de

la direction est encadré par un conseil des commissaires. Les commissaires sont élus au suffrage universel à tous les quatre ans.

Une école privée applique le même régime pédagogique qu'une école publique. C'est ainsi que, par exemple, la réforme de l'enseignement primaire et secondaire progressivement mise en place au cours des dernières années au Québec s'applique aussi bien à l'école publique qu'à l'école privée. Pour les élèves, les écoles se démarquent surtout entre elles (qu'elles soient publiques ou privées) par les programmes spéciaux qui peuvent varier d'une école à l'autre et par des caractéristiques comme le port d'une tenue vestimentaire, le niveau d'encadrement ou les activités parascolaires.

Pour les parents, il existe cependant des différences majeures entre les écoles privées et publiques au chapitre des modes de financement et de gestion. Comme les écoles publiques, une grande majorité d'écoles privées sont subventionnées par le gouvernement. Toutefois, à la différence des écoles publiques, le reste de leur financement provient non pas de la taxe scolaire mais directement de la poche des parents. La plus grande autonomie des écoles privées pour toutes les activités hors régime pédagogique explique sans doute en partie pourquoi les parents acceptent de payer des frais de scolarité dépassant ceux des universités québécoises pour que leurs enfants les fréquentent. En cas d'insatisfaction, ils peuvent assez facilement « voter » avec leurs pieds en allant ailleurs.

Du côté de l'école publique, la majeure partie du financement hors subvention gouvernementale provient de la taxe scolaire appliquée sur les immeubles du territoire que dessert une commission scolaire. Il n'existe aucun lien entre cette taxe et la fréquentation scolaire⁵. En cas d'insatisfaction, les parents peuvent se plaindre à l'école ou à la commission scolaire. Ils peuvent également voter avec leurs pieds en migrant vers le secteur privé où ils auront à payer des frais de scolarité.

Peut-on se passer de la taxe scolaire?

En théorie, les commissaires siégeant au conseil d'une commission scolaire sont élus. En pratique, près de 70 % des commissaires sont élus par acclamation. Aux dernières

En 2004-2005, les revenus provenant de la taxe scolaire comptaient pour 14,5 % du budget des commissions scolaires.

3. Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, *Rapport annuel de gestion 2005-2006*, p. 115-117, http://www.mels.gouv.qc.ca/publications/rapports_annuels/2005-2006/rapport_annuel2005-2006.pdf.

4. Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, *Le financement de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire 2006-2007*, p. 3, <http://www.mels.gouv.qc.ca/dgfe/Financement/PDF/Financement2006-2007.pdf>.

5. Toutefois, un propriétaire ayant des enfants fréquentant l'une des deux commissions scolaires (française ou anglaise) sur son territoire doit obligatoirement payer la taxe à la commission scolaire où ses enfants sont inscrits.

élections scolaires, en 2003, le taux de participation des électeurs s'est situé aux environs de 8 %⁶. On peut spéculer longtemps sur les raisons expliquant le faible intérêt des électeurs. Chose certaine, l'absence de lien entre la taxe scolaire et la fréquentation scolaire est sûrement un facteur explicatif. Le propriétaire-contribuable qui n'a pas d'enfant fréquentant une des écoles de la commission scolaire de son territoire est incapable d'apprécier la qualité des services éducatifs dispensés et n'a donc aucune raison de voter pour l'un ou l'autre candidat. Par ailleurs, un candidat aux élections scolaires ne peut se distinguer par une promesse de réduire le fardeau fiscal puisque les taux de taxe scolaire sont, en pratique, fixés par le gouvernement. Enfin, la taxe scolaire représente une proportion relativement faible du fardeau fiscal des propriétaires, quoique cette proportion affiche une nette progression depuis quelques années.

En fait, il n'existe aucun fondement sérieux justifiant l'utilisation d'une taxe scolaire basée sur les valeurs foncières pour financer un système d'éducation. Contrairement à des biens comme l'alcool, les cigarettes ou l'essence qu'on peut vouloir surtaxer pour en limiter la consommation, l'existence des immeubles n'entraîne aucun coût social. C'est uniquement parce que la taxe scolaire est très facile à percevoir que l'État y a recours. On pourrait imposer une taxe spéciale sur les bicyclettes ou les tondeuses à gazon et le résultat serait sensiblement le même.

Un individu en particulier valorise également le fait d'être éduqué, car cela lui procure des bénéfices personnels. C'est la valeur privée de l'éducation. Par ailleurs, les Québécois valorisent le fait de vivre au sein d'une population éduquée. Cela représente en quelque sorte la valeur collective (ou sociale) de l'éducation. Par contre, l'éducation ne procure aucun bénéfice particulier aux propriétaires fonciers.

Vu la manière dont les bénéfices de l'éducation sont distribués, il serait plus logique que le système d'éducation soit financé, d'une part, par l'ensemble des contribuables québécois à même les impôts généraux et, d'autre part, par les individus eux-mêmes étant donné qu'une partie des bénéfices sont de nature privée. Évidemment, les contributions individuelles peuvent être modulées de diverses manières de façon à garantir un accès équitable au système d'éducation.

Le propriétaire-contribuable qui n'a pas d'enfant fréquentant une des écoles de la commission scolaire de son territoire est incapable d'apprécier la qualité des services éducatifs dispensés.

Dans ce contexte, la taxe scolaire est indéfendable et constitue un anachronisme difficilement justifiable. Pour preuve, les écoles privées, les cégeps et les universités ne perçoivent pas de taxe scolaire. Ces institutions d'enseignement sont financées soit par des subventions gouvernementales, soit par des contributions individuelles (droits de scolarité) ou par un mélange des deux.

En 2004-2005, la taxe scolaire procurait des revenus d'environ 1,2 milliard \$ aux commissions scolaires, soit environ 14,5 % de leurs revenus. Advenant son abolition, elle devra être remplacée par une augmentation des subventions gouvernementales. Dans ces circonstances, le gouvernement du Québec aura le choix de couper dans ses autres postes de dépenses et rediriger les sommes ainsi libérées vers l'éducation et/ou d'augmenter les taxes et impôts.

Si le gouvernement finance entièrement le manque à gagner provenant de l'abolition de la taxe scolaire par une augmentation équivalente des impôts et taxes, le fardeau fiscal des contribuables n'augmenterait pas. Il s'agirait alors d'un réaménagement fiscal souhaitable, tant au plan de l'équité (pourquoi une ponction fiscale plus grande auprès des propriétaires d'immeubles?) que de l'efficacité (surtaxer sans raison valable les immeubles limite l'accès à la propriété).

Les commissions scolaires sont-elles essentielles?

L'existence des commissions scolaires, comme tout autre ordre de gouvernement, entraîne des dépenses qui ne servent pas à fournir des services aux élèves. Ce sont des dépenses générées par l'existence même des commissions scolaires et qui ne seraient plus requises advenant leur abolition. Elles sont difficilement quantifiables mais néanmoins réelles et, possiblement, substantielles⁷. Pour limiter les hausses d'impôts, il y a lieu de se questionner sur la pertinence de maintenir le système des commissions scolaires. Évidemment, la disparition des commissions scolaires ne permettrait pas de réaliser des économies équivalentes à la taxe scolaire. Mais est-il possible d'imaginer un modèle différent de celui des commissions scolaires?

Les écoles privées s'en passent très bien, tout comme les cégeps et les universités. Notons d'ailleurs que les hôpitaux, les CLSC, et les CHSLD, pour ne citer qu'eux, se financent sans accès direct à une source de taxation, ce qui explique

6. Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, *Résultats des élections scolaires 1998 et 2003*, <http://www.mels.gouv.qc.ca/daasa/electionsscolaires/resultatsglobaux1mars04.pdf>.

7. Selon la Fédération des commissions scolaires du Québec, les coûts de gestion dans les commissions scolaires s'élèveraient à 5 % de leur budget (voir Fédération des commissions scolaires du Québec, *Le personnel des commissions scolaires - Quelques données statistiques*, mai 2004, p. 12, <http://www.fcsq.ca/Commissions/Role/Quelques-Statistiques.pdf>). Par ailleurs, les frais nets de perception de la taxe scolaire sur l'île de Montréal s'élevaient à près de 1,7 million \$ en 2004-2005 (Source : Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal, *Rapport annuel 2005*, p. 4, <http://www.cgtsim.qc.ca/pls/htmldb/adu?p=353030410691093547>).

qu'on n'a pas à élire des commissaires à la santé ou des commissaires de cégep. Nous élisons toutefois des députés à l'Assemblée nationale dont le rôle est de mettre en place le système fiscal requis pour financer des services publics comme l'éducation et la santé.

On pourrait invoquer la présence d'économies d'échelle pour justifier l'existence des commissions scolaires. Des économies d'échelle sont possibles lorsqu'on peut mettre en commun certains services ou partager certaines dépenses. Dans le domaine de l'éducation, la preuve de l'existence d'économies d'échelle reste à faire. Au Québec, par exemple, les écoles privées supportent des dépenses par élève similaires à celles des écoles publiques⁸ bien qu'elles soient complètement autonomes et qu'elles offrent autant de services, sinon davantage⁹.

Dans ce contexte, les commissions scolaires d'aujourd'hui semblent désuètes. Rappelons que les commissions scolaires (ou leur équivalent) sont apparues en 1841 suite à l'adoption d'une loi qui visait la création d'un système public d'éducation décentralisé et administré par des commissaires élus. On voulait assurer le financement de ce système en partageant les coûts entre le gouvernement et la population locale (taxe scolaire). À l'époque toutefois, ce sont les commissions scolaires qui avaient la plus grande part de responsabilité : construction des écoles, embauche des maîtres et programmes scolaires¹⁰.

Aujourd'hui, il semble que la seule raison d'être des commissions scolaires soit de permettre, en toute légitimité, de percevoir la taxe scolaire. Pour ce faire, on maintient un ordre de gouvernement supplémentaire entre les écoles et le gouvernement du Québec ainsi qu'un système électoral déficient pour respecter le principe du « *no taxation without representation* ». Or, cet ordre de gouvernement n'est apparemment pas essentiel puisque plusieurs

institutions similaires aux écoles publiques et bon nombre de pays s'en passent. Cet ordre de gouvernement supplémentaire engendre également des dépenses additionnelles qui pourraient être évitées autrement.

Advenant la disparition des commissions scolaires, certaines responsabilités pourraient être transférées vers le ministère de l'Éducation et d'autres vers les écoles. Le ministère de l'Éducation est constitué de dix directions générales ou secteurs parmi lesquels on retrouve le secteur Éducation préscolaire, enseignement primaire et secondaire, qui s'occupe du contenu de la formation mais qui a très peu à voir avec l'administration. Sur le plan administratif, on retrouve le secteur Réseaux et la Direction générale des régions. Le premier voit à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques ministérielles touchant les ressources humaines, matérielles et financières, alors que la seconde assure la présence du ministère de l'Éducation en région en soutenant les organismes comme les commissions scolaires.

L'objectif originel du système des commissions scolaires, soit décentraliser le système d'éducation, n'est plus atteint aujourd'hui puisque le ministère de l'Éducation s'est accaparé depuis la plupart des responsabilités qui justifiaient la création des commissions scolaires. Peu importe la voie de solution choisie, soit donner davantage de responsabilités aux commissions scolaires ou les transférer directement aux écoles, il faut viser une plus grande décentralisation du système d'éducation avec tous les bénéfices d'une meilleure adéquation entre l'offre de services éducatifs et les besoins spécifiques des différents milieux, puisque les décideurs seraient plus proches de la clientèle. Dans tous les cas, le mode de financement par une taxe scolaire foncière est désuet et devrait être remplacé par un financement classique par les impôts généraux.

Aujourd'hui, il semble que la seule raison d'être des commissions scolaires soit de permettre, en toute légitimité, de percevoir la taxe scolaire.



Institut économique de Montréal
6708, rue Saint-Hubert
Montréal (Québec)
Canada H2S 2M6
Téléphone (514) 273-0969
Télécopieur (514) 273-2581
Site Web www.iedm.org

L'Institut économique de Montréal (IEDM) est un institut de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Il œuvre à la promotion de l'approche économique dans l'étude des politiques publiques.

Fruit de l'initiative commune d'entrepreneurs, d'universitaires et d'économistes, l'IEDM n'accepte aucun financement public.

Abonnement annuel aux publications de l'Institut économique de Montréal : 125,00 \$.

Président du conseil :
ADRIEN D. POULIOT

Président :
PAUL DANIEL MULLER

Vice-président et économiste en chef :
MARCEL BOYER

Les opinions émises dans cette publication ne représentent pas nécessairement celles de l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration.

La présente publication n'implique aucunement que l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit.

Reproduction autorisée à des fins éducatives et non commerciales à condition de mentionner la source.

Institut économique de Montréal
© 2007

Imprimé au Canada

Illustration :
Benoit Lafond

Infographie :
Valna inc.

- Coût moyen par élève en 2004-2005 : 5 984 \$ au public et 5 919 \$ au privé. Sources : Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, *Indicateurs de gestion 2004-2005 – Établissements d'enseignements privés*, p. 12, http://www.mels.gouv.qc.ca/stat/ind_gestion_privé_06/index.htm et *Indicateurs de gestion 2004-2005 – Commissions scolaires*, http://www.mels.gouv.qc.ca/stat/ind_gestion_scol_06/igestion_cs_0405.htm.
- Dans les faits les parents des élèves qui fréquentent les écoles privées nous révèlent par leur comportement qu'ils accordent une valeur supplémentaire à l'école privée relativement à l'école publique. Ils sont en effet disposés à payer une prime substantielle pour inscrire leurs enfants à l'école privée. Une des raisons pourrait être que les parents considèrent que l'école privée offre davantage de services.
- Voir notamment Micheline Després-Poirier, *Le système d'éducation du Québec*, 3^{ème} édition, Montréal, Gaëtan-Morin Éditeur, 1999 et Andrée Dufour, *Histoire de l'éducation au Québec*, Montréal, Éditions du Boréal, 1997.