

MÉMOIRE
de la Fédération des commissions scolaires du Québec
et de l'Association des directeurs généraux des commissions scolaires
concernant le projet de loi 73 modifiant la Loi sur l'instruction publique
et la Loi sur l'enseignement privé

Novembre 2004



La Fédération
des commissions
scolaires
du Québec



Document : 6445

Fédération des commissions scolaires du Québec
1001, avenue Bégon, C. P. 490
Sainte-Foy (Québec) G1V 4C7
Téléphone : (418) 651-3220
Télécopieur : (418) 651-2574
Courriel : info@fcsq.qc.ca
Site : www.fcsq.qc.ca

PRÉSENTATION

La Fédération des commissions scolaires du Québec (FCSQ) et l'Association des directeurs généraux des commissions scolaires (ADIGECS) ont convenu de préparer un mémoire conjoint concernant le projet de loi 73 modifiant la Loi sur l'instruction publique et la Loi sur l'enseignement privé.

La Fédération des commissions scolaires représente, depuis 57 ans, le principal réseau de commissions scolaires au Québec. Elle regroupe les 60 commissions scolaires francophones et la Commission scolaire du Littoral.

L'Association des directeurs généraux des commissions scolaires regroupe les premiers gestionnaires des gouvernements locaux que sont les commissions scolaires, occupant les fonctions de direction générale, de direction générale adjointe ou de conseiller cadre.

Parmi les principaux mandats qui leur sont confiés, la FCSQ et l'ADIGECS ont comme objectifs de défendre les intérêts de leurs membres et de faire avancer la cause de l'éducation au Québec. Les deux organismes produisent notamment, à la suite de consultations auprès de leurs membres, des mémoires, des avis, des recommandations et des propositions dans le but de soumettre leurs positions sur des projets affectant le système public d'enseignement primaire et secondaire.

Ce mémoire fait état de la réaction de la Fédération des commissions scolaires du Québec et de l'Association des directeurs généraux des commissions scolaires au projet de loi 73 visant à modifier la Loi sur l'instruction publique et la Loi sur l'enseignement privé. Les quatre premiers articles de ce projet de loi seront commentés dans les trois sections suivantes : le fonctionnement du conseil des commissaires, les projets pédagogiques particuliers et l'enseignement privé au Québec.

Nous tenons à remercier la Commission de l'éducation d'avoir invité la Fédération et l'Association à présenter leur opinion sur ce projet de loi.

SECTION I - FONCTIONNEMENT DU CONSEIL DES COMMISSAIRES

À la suite des fusions des commissions scolaires en 1998, la participation des commissaires aux séances du conseil a causé des problèmes à certains endroits. En effet, les fusions ont fait en sorte que les territoires de certaines d'entre elles ont connu une expansion phénoménale obligeant les commissaires à parcourir des distances considérables pour participer aux nombreuses séances du conseil ou du comité exécutif (les commissaires de Radisson et de Matagami ont une distance respective d'environ 1 100 et 570 kilomètres à parcourir pour se rendre à Chibougamau). Bien que la Loi sur l'instruction publique prévoit que le conseil des commissaires doit tenir au moins quatre séances ordinaires par année scolaire, nous savons que le nombre de séances est plus élevé dans toutes les commissions scolaires étant donné la charge de travail et de responsabilités qu'assume un conseil des commissaires. Aussi, nous croyons que le nouvel article 169 répond adéquatement à cette problématique occasionnée par la fusion.

Une modification apportée à l'article 169 en décembre 2002 a permis à un commissaire de participer à une séance par vidéoconférence lui évitant ainsi de parcourir de longues distances. Malheureusement, les quelques commissions scolaires les plus intéressées à utiliser cette nouvelle technologie ne peuvent le faire étant donné que les supports de transmission n'existent pas présentement dans leur région. N'oublions pas les coûts importants pour utiliser pareil système de communication.

Quant à la communication téléphonique, l'article 169 actuellement en vigueur exige que les commissaires physiquement présents sur les lieux où se tient la séance forment quorum pour pouvoir l'utiliser. Or, le quorum pouvant exiger la présence de neuf, dix ou onze commissaires oblige encore certains à parcourir de longues distances.

La disparition de cette exigence dans le nouvel article 169 facilitera donc l'utilisation de la conférence téléphonique et la participation des commissaires aux séances du conseil des commissaires. Pour la Fédération des commissions scolaires, cette nouvelle disposition législative correspond aux nouvelles

réalités, particulièrement dans le contexte des moyens modernes de communication mis à notre disposition.

SECTION II - LES PROJETS PÉDAGOGIQUES PARTICULIERS

Actuellement, la commission scolaire est habilitée, en vertu de l'article 222 de la Loi sur l'instruction publique, à accorder une dérogation au régime pédagogique pour favoriser la réalisation d'un projet pédagogique particulier applicable à un groupe d'élèves. Ce pouvoir s'exerce en cohérence avec ses fonctions premières qui sont d'organiser les services éducatifs sur son territoire et de s'assurer de leur qualité. À cette fin, la commission scolaire doit avoir une vision globale de son organisation scolaire et prendre en compte l'organisation du transport scolaire et la répartition équitable de ses ressources.

L'exercice de ce pouvoir de dérogation est toutefois limité. En effet, la commission scolaire doit obtenir l'autorisation du ministre lorsque ce projet particulier nécessite une dérogation à la liste des matières. L'article 3 du projet de loi à l'étude vient permettre à la commission scolaire d'accorder une telle dérogation en autant qu'elle réponde aux conditions déterminées par règlement du ministre. Nous ne pouvons qu'être d'accord avec cet élargissement de la marge de manœuvre des commissions scolaires qui va tout à fait dans le sens de la décentralisation des pouvoirs amorcée il y a quelques années.

On peut penser que les conditions fixées par le ministre correspondront au processus déjà prévu par la loi : le directeur d'école soumet à l'approbation du conseil d'établissement (article 86) un projet pédagogique particulier nécessitant une dérogation à la liste des matières qui a fait l'objet d'une consultation auprès des enseignantes et des enseignants (article 222). Elles devraient également tenir compte des balises déjà connues du réseau, à savoir que le projet devra permettre l'atteinte des objectifs des programmes dans les matières de base et dans les matières requises pour la sanction des études et qu'il devra avoir une durée limitée. À notre avis, il serait souhaitable que le règlement du ministre se limite à ces conditions, sinon il s'agirait d'une décentralisation fictive.

Par ailleurs, cette nouvelle disposition de la loi permettra d'améliorer et de simplifier la procédure de gestion existante. En effet, il a toujours été difficile au cours des dernières années de traiter à temps les demandes de dérogation. La réponse du ministre était communiquée aux commissions scolaires, le plus souvent tard au printemps ou à la toute fin de l'année scolaire, soit après que les écoles eurent terminé la planification de leurs activités de la prochaine année. Ainsi, on peut penser que le processus instauré par la commission scolaire permettra aux écoles de disposer rapidement des autorisations nécessaires à leur organisation scolaire. Nous invitons d'ailleurs le ministre à adopter le règlement le plus rapidement possible afin que ces changements puissent être opérationnels pour l'année scolaire 2005-2006.

Au fil des ans, les commissions scolaires et leurs écoles ont développé des projets pédagogiques particuliers pour répondre davantage aux besoins et aux intérêts des élèves. À titre d'exemples, mentionnons le programme international, des projets alternatifs, des projets d'enrichissement en langue, en arts, en sports, en sciences et en informatique. Des projets ont également été mis en place pour accorder aux élèves en difficulté plus de temps à l'apprentissage des matières de base. À notre avis, tous ces projets favorisent une motivation accrue des élèves, contribuent à améliorer leur réussite et leur processus d'orientation et à contrer le décrochage.

Par ailleurs, on constate que de plus en plus d'écoles élargissent l'accès à ces programmes, ne les basant plus sur la performance académique des élèves, mais plutôt sur leur intérêt et leur motivation à y participer; 17 % des élèves du secondaire du secteur public les fréquentaient en 2003-2004. L'école publique démontre ainsi sa capacité de s'adapter aux réalités du XXI^e siècle et son ouverture à répondre aux besoins exprimés par les jeunes et leur famille.

C'est d'ailleurs dans cet esprit que les commissions scolaires et leurs écoles ont proposé une multitude d'activités parascolaires dans le cadre du programme *Une école ouverte sur son milieu*. Selon un bilan provisoire, ce programme, financé par le Fonds Jeunesse Québec, a permis de réaliser près de 7 500 activités dans plus de 1 780 écoles dans des secteurs aussi variés que les domaines social, culturel, sportif, civique et communautaire. L'aide financière ayant pris fin l'an

dernier, la FCSQ et l'ADIGECS insistent à nouveau auprès du gouvernement pour qu'il finance adéquatement les commissions scolaires afin qu'elles puissent continuer à offrir une diversité d'activités qui répondent aux besoins des jeunes.

La mise en œuvre d'activités parascolaires et de projets pédagogiques particuliers permet également de répondre aux demandes des parents comme en témoignent les données d'un sondage mené en 2002 par la firme Léger Marketing. En effet, les données de ce sondage nous indiquent que neuf Québécois sur dix estiment qu'il faut capitaliser sur les activités parascolaires pour assurer le développement des jeunes. De plus, la mise en place d'un éventail plus élaboré de programmes (arts, sports, etc.) arrive au deuxième rang des solutions avancées pour rendre l'école publique plus attrayante, ce qui explique sans doute l'engouement des parents pour les portes ouvertes organisées par les commissions scolaires pour faire connaître les services éducatifs dispensés dans leurs écoles. Cette pratique du « magasinage », qui est de plus en plus répandue chez les parents, vient d'ailleurs donner tout son sens à l'article 4 de la Loi sur l'instruction publique qui prévoit le droit pour les parents de choisir l'école qui répond le mieux à leur préférence.

Pour répondre à la demande croissante des élèves et des parents pour ce type de projets et d'activités, les commissions scolaires doivent disposer de ressources supplémentaires. Dans certains cas, les écoles doivent recourir à toutes sortes de collecte de fonds pour financer leur mise en place. Même si plusieurs écoles ont recours à des fondations qui permettent de financer en partie ces activités, nous croyons que l'accessibilité peut parfois être mise en cause.

Nous estimons que le réseau public est traité inéquitablement par rapport au réseau privé qui sélectionne à outrance les élèves les plus performants et qui peut charger des frais illimités aux parents. Par ailleurs, comme le démontrera la section suivante, le secteur privé bénéficie d'un des plus hauts taux de financement gouvernemental au Canada, en plus de recevoir des subventions pour le transport scolaire. Dans ce contexte, la FCSQ et l'ADIGECS estiment que le moment est venu pour l'État québécois de remettre en question le

financement de l'enseignement privé. Les raisons historiques sur lesquelles s'appuie ce financement doivent être réexaminées à la lumière du contexte et des enjeux actuels.

SECTION III - L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ AU QUÉBEC

3.1 Les effectifs scolaires des établissements d'enseignement privés

Au Québec, quelque 114 934 enfants fréquentaient les établissements d'enseignement privés en 2003-2004, dont 81 102 au secondaire seulement. Pour cette même année, quelque 973 602 enfants fréquentaient les écoles publiques, dont 375 530 au secondaire. Les élèves du privé représentent donc 10,6 pour cent de la clientèle totale à l'éducation préscolaire et à l'enseignement primaire et secondaire général des jeunes. Toutefois, les élèves inscrits au secondaire privé représentent 21,6 pour cent des élèves inscrits au secondaire public.

Le nombre d'élèves inscrits dans les écoles privées augmente sans cesse au Québec. Une étude réalisée par Statistique Canada¹, en 2001, indiquait que la proportion des enfants fréquentant l'école primaire ou secondaire privée au Canada était passée de 4,6 pour cent en 1987-1988 à 5,6 pour cent en 1998-1999; pour le Québec seulement, la proportion était passée de 8,6 pour cent à 9,2 pour cent au cours de la même période. C'est au Québec que la proportion des élèves inscrits au privé est la plus forte (voir annexe I).

Cette tendance se poursuit, car le nombre d'enfants fréquentant les établissements d'enseignement privés est en constante progression au Québec. En effet, l'augmentation a été de 10,6 pour cent entre 1997-1998 et 2003-2004.

¹ Statistique Canada, *Tendances du recours à l'enseignement privé*, juillet 2001, voir www.statcan.ca/Daily/Francais/010704/q010704b.htm

Tableau 1 - Pourcentage des élèves inscrits dans les écoles primaires et secondaires privées au Canada, par province, en 1987-1988 et en 1998-1999

	1987-1988	1998-1999
Canada	4,6	5,6
Terre-Neuve	0,2	0,4
Île-du-Prince-Édouard	0,3	1,0
Nouvelle-Écosse	1,2	1,6
Nouveau-Brunswick	0,7	0,6
Québec	8,6	9,2
Ontario	3,3	4,3
Manitoba	4,8	6,8
Saskatchewan	1,5	1,3
Alberta	3,1	4,5
Colombie-Britannique	7,0	8,8

Source : Statistique Canada, juillet 2001

La raison principale qui a amené le Québec à financer davantage l'enseignement privé que les autres provinces est sans aucun doute la réforme du système d'éducation qui s'est faite au cours des années soixante. L'objectif était de généraliser et de démocratiser l'accès à l'enseignement en donnant la priorité à l'école publique. Le rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement, présidée par Mgr Alphonse-Marie Parent, a joué un rôle majeur dans la réforme du système scolaire québécois et le gouvernement du Québec l'a concrétisée dans une série de lois. La restructuration du système a débuté en 1964 et les autorités religieuses ont alors perdu leur rôle traditionnel. Elles ont cependant conservé leurs institutions privées qu'elles ont pu maintenir et développer avec l'appui financier de l'État.

3.2 Le financement de l'enseignement privé

Comme il a déjà été mentionné, le Québec est la province au Canada où on retrouve le plus grand nombre d'enfants inscrits à l'enseignement privé et dans une plus forte proportion. Cela s'explique par le fait que l'enseignement privé est davantage subventionné au Québec que dans les autres provinces.

Selon les dernières données disponibles sur le financement des écoles privées au Canada, en 1998-1999, six provinces finançaient les établissements d'enseignement privés au Canada. Le Québec se situait parmi celles qui subventionnaient davantage ces écoles avec le Manitoba et la Colombie-Britannique; en effet, environ 40 pour cent des revenus des écoles privées provenaient de l'État.

Tableau 2 - Financement public des écoles privées au Canada en 1998-1999

	Revenus en M\$	Subventions gouvernementales en M\$	Pourcentage %
Canada	2 066,4	525,4	25,42
Québec	677,0	270,4	39,94
Ontario	716,2	2,8	0,39
Manitoba	81,9	33,4	40,71
Saskatchewan	26,6	6,2	23,20
Alberta	141,0	50,6	35,89
Colombie-Britannique	394,7	161,0	40,79

Source : Statistique Canada

Des statistiques financières plus récentes indiquent que, au Québec, la proportion du financement par l'État par rapport à l'ensemble des revenus des établissements privés atteint 44,4 pour cent en 2002-2003², soit une proportion

² Gouvernement du Québec, ministère de l'Éducation, *Indicateurs de gestion 2002-2003. Établissements d'enseignement privés*, page 11.

supérieure à celle observée en 1998-1999, avec le constat que le nombre d'élèves inscrits au privé a augmenté au cours de la même période.

On constate également que l'Ontario, souvent utilisée comme référence pour le Québec, subventionne très peu l'enseignement privé (0,39 %). Même si, en 2002, le gouvernement ontarien a introduit un crédit d'impôt pour les parents qui inscrivent leurs enfants dans une école privée, cette mesure a été abolie en décembre 2003.

Par ailleurs, même si la part du financement public aux rapports financiers des établissements privés est de 44,4 pour cent, comme nous l'avons mentionné précédemment, le soutien financier de l'État au Québec consiste en une subvention à l'institution privée équivalant à 60 pour cent de la subvention moyenne par élève au public. Cette proportion a été établie à la suite de l'adoption des modifications apportées à la Loi sur l'enseignement privé en décembre 1993. Par la suite, les montants de base ont évolué selon les paramètres appliqués pour le réseau scolaire public. Ainsi, en vertu des règles budgétaires 2004-2005 des établissements privés, les montants de base prévus comme allocation³ pour les élèves sont de 2 924 \$ pour le préscolaire, de 2 518 \$ pour le primaire et de 3 464 \$ pour le secondaire. De plus, un montant est prévu pour la valeur locative. Ce montant est de 91 \$ par élève pour le préscolaire et le primaire et de 136 \$ pour le secondaire.

Aide au transport scolaire des élèves des écoles privées

En plus de subventionner de façon importante le réseau privé, le gouvernement du Québec va jusqu'à subventionner le transport scolaire pour une bonne partie de la clientèle de ce réseau. Ce sont plus de 30 000 élèves qui font l'objet d'un transport subventionné. Ainsi, plusieurs millions de dollars sont consacrés au transport des élèves du réseau scolaire privé, ce qui nous paraît aberrant!

³ Gouvernement du Québec, ministère de l'Éducation, *Règles budgétaires pour l'année scolaire 2004-2005. Éducation préscolaire et enseignement primaire et secondaire. Établissements d'enseignement privés agréés aux fins de subventions*, pages 10 et 11.

Depuis plusieurs années, il existe tout un débat au Canada et au Québec sur le financement du réseau de la santé afin de ne pas avoir un système à deux vitesses. Cependant, dans ce réseau, le client d'une clinique privée paie le coût total du service et le gouvernement ne paie pas son transport pour s'y rendre. Pourquoi ce questionnement n'existe-t-il pas pour l'éducation? Loin de nous d'exiger l'abolition totale du financement du réseau privé, mais nous croyons que le moment est venu d'examiner la question pour rétablir une certaine équité afin de permettre que tous les élèves du Québec aient accès à un service comparable. Les projets particuliers des écoles en sont un exemple probant.

3.3 Le mythe du financement du réseau scolaire privé

Plusieurs intervenants qui militent en faveur d'un réseau privé subventionné affirment que l'abolition du financement du réseau privé coûterait des centaines de millions au gouvernement, ce qui est totalement faux.

Bien sûr, si par l'abolition du financement du réseau privé, tous les élèves étaient transférés au réseau public, cela coûterait plus cher à l'État, car le coût du public est plus élevé. Mais la réalité serait tout autre. En effet, si on prend l'exemple de l'Ontario où le réseau privé n'est pratiquement plus subventionné, plus de 90 000 élèves fréquentent quand même l'école privée sur quelque deux millions d'élèves. On peut penser que la même situation se présenterait au Québec. Ainsi, on peut également prétendre qu'au moins la moitié des élèves inscrits au réseau privé le demeureraient avec une abolition totale du financement, ce qui, croyons-nous, amènerait une économie à l'État de près de 75 millions de dollars (voir annexe II).

Cette économie pourrait s'avérer encore plus importante pour les contribuables et l'État puisque, dans leurs calculs, la Fédération et l'Association n'ont nullement pris en compte la rentabilisation des équipements publics. En effet, compte tenu de la diminution des clientèles, les espaces sous-utilisés entraînent des coûts *per capita* à la hausse dans le secteur public et des dépenses additionnelles pour les surfaces non utilisées, et ce, depuis plusieurs années.

De plus, comme il a été mentionné précédemment, des économies pourraient être réalisées si aucune subvention n'était versée pour le transport scolaire des élèves des établissements privés.

Selon le resserrement qui pourrait être fait au financement du réseau privé, l'économie ainsi générée pourrait être notamment injectée dans la réalisation de projets pédagogiques particuliers dans les écoles permettant ainsi à un plus grand nombre d'élèves d'y participer, répondant en cela à la demande des parents.

Nous répétons que nous ne voulons pas nécessairement l'abolition totale du financement du réseau privé, mais nous estimons que le moment est venu pour une plus grande équité, surtout dans le contexte budgétaire actuel difficile pour l'État.

CONCLUSION

La Fédération des commissions scolaires du Québec et l'Association des directeurs généraux des commissions scolaires sont en accord avec les modifications législatives du projet de loi 73.

Le règlement, qui viendra encadrer le pouvoir de la commission scolaire dans l'attribution des dérogations pour permettre la mise en place de projets pédagogiques particuliers, ne devra pas aller au-delà des conditions déjà connues du réseau. Nous invitons le ministre à agir avec diligence afin que les changements souhaités puissent s'appliquer pour l'année 2005-2006.

De plus, si on veut maintenir un niveau comparable dans la qualité des services éducatifs entre le réseau scolaire privé et le réseau scolaire public, le moment est venu, et ce, pour des raisons d'équité, d'apporter des ajustements au financement des établissements d'enseignement privés au Québec.

Données sur l'enseignement privé**Tableau A – Effectifs des écoles primaires et secondaires publiques et privées au Canada, par province, en 1998-1999**

	Effectifs des écoles publiques	Effectifs des écoles privées	Proportion
Canada	4 999 348	297 798	5,6
Terre-Neuve	97 649	384	0,4
Île-du-Prince-Édouard	24 146	247	1,0
Nouvelle-Écosse	158 967	2 516	1,6
Nouveau-Brunswick	129 129	772	0,6
Québec	1 014 971	102 613	9,2
Ontario	2 022 437	90 600	4,3
Manitoba	192 478	14 099	6,8
Saskatchewan	193 562	2 565	1,3
Alberta	530 135	24 715	4,5
Colombie-Britannique	611 634	59 287	8,8
Yukon	6 199	0	0
Territoires-du-Nord-Ouest	18 041	0	0

Source : Statistique Canada

Tableau B – Effectifs à temps plein et à temps partiel des établissements privés, par ordre d'enseignement, au Québec, de 1997-1998 à 2003-2004

Établissements privés	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004
Préscolaire 4 ans	59	66	61	52	46	48	44
Préscolaire 5 ans	4 167	3 786	3 918	4 010	4 362	4 303	4 350
Primaire	24 847	26 155	26 941	27 831	28 995	29 462	29 438
Secondaire	74 885	72 837	72 635	73 343	75 964	77 913	81 102
Total	103 899	102 844	103 555	105 236	109 367	111 726	114 934

Source : Gouvernement du Québec, ministère de l'Éducation.

Hypothèses du transfert d'une partie des élèves du privé au public

Afin d'évaluer l'impact budgétaire du transfert d'une partie des effectifs scolaires des établissements d'enseignement privés, la FCSQ et l'ADIGECS ont retenu les hypothèses suivantes :

- Les effectifs scolaires subventionnés au privé sont ceux retenus par le ministère de l'Éducation pour le financement des établissements d'enseignement privés, soit 101 232 élèves par rapport aux 114 934 élèves inscrits au privé au total.

- Le montant de la subvention par élève au privé a été établi sur la base des subventions du ministère de l'Éducation aux établissements d'enseignement privés pour l'année scolaire 2004-2005, soit 376,0 M\$ ¹, divisés par le nombre d'élèves subventionnés dans le réseau scolaire privé, soit 101 232. La subvention par élève au privé est donc de 3 714 \$.

- Le montant de la subvention par élève au public correspond au total des subventions prévues pour les commissions scolaires pour l'année scolaire 2004-2005, soit 5 797,7 M\$ ², divisés par le nombre d'élèves du réseau scolaire public, soit 973 602. La subvention par élève au public est donc de 5 955 \$.

Notes : ¹ Gouvernement du Québec, ministère de l'Éducation, *Le financement de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire québécois, Année scolaire 2004-2005*, page 13.

² *Ibid*, page 6.

Calcul du transfert d'une partie des élèves du privé au public

– Proportion des élèves du privé vers le public	50 %
– Effectifs subventionnés au privé en 2003-2004	101 232
– Subvention par élève au privé	3 714 \$
– Subvention par élève au public	5 955 \$
– Situation actuelle avec subventions au privé 101 232 élèves au privé x 3 714 \$	376 000 000 \$
– Situation envisagée sans subvention au privé 50 616 élèves au privé x 0 \$ en subvention	0\$
50 616 élèves au public x 5 955 \$	301 418 280 \$
– Économies par l'État et les contribuables	74 581 720 \$