

MÉMOIRE
de la Fédération des commissions scolaires du Québec
et de l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec

pour les
consultations prébudgétaires
en vue de la préparation du budget 2004-2005
du ministère des Finances du Québec

Janvier 2004



La Fédération
des commissions
scolaires
du Québec



ASSOCIATION DES COMMISSIONS
SCOLAIRES ANGLOPHONES DU QUÉBEC
QUEBEC ENGLISH SCHOOL BOARDS ASSOCIATION

Document : 6370

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

AVANT-PROPOS

La Fédération des commissions scolaires du Québec (FCSQ) et l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec (ACSAQ) ont pour mission de promouvoir l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire et secondaire. La FCSQ représente les 60 commissions scolaires francophones du Québec ainsi que la Commission scolaire du Littoral et l'ACSAQ représente les 9 commissions scolaires anglophones du Québec.

Parmi les principaux mandats qui leur sont confiés, la Fédération et l'Association ont comme objectifs de défendre les intérêts de leurs membres et de faire avancer la cause de l'éducation au Québec. La Fédération et l'Association produisent notamment, à la suite de consultations auprès des commissions scolaires, des mémoires, des avis, des recommandations et des propositions afin de soumettre leurs positions sur des projets concernant le système public d'enseignement.

Ce mémoire fait état de la réaction de la Fédération des commissions scolaires du Québec et de l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec au Document de consultations prébudgétaires en vue de la préparation du budget 2004-2005 du gouvernement du Québec.

Nous tenons à remercier le ministre des Finances d'avoir accepté de recevoir l'opinion de la Fédération et de l'Association en cette matière.

INTRODUCTION

Le Document de consultations prébudgétaires pour le budget 2004-2005 du ministre des Finances fait un certain nombre de constats avant de faire état des nombreux défis qu'aura à relever la société québécoise au cours des prochaines années. Quatre thèmes sont proposés pour cette consultation. La Fédération et l'Association souhaitent réagir aux constats évoqués et aux défis mentionnés dans ledit document avant de faire part de leurs recommandations.

SECTION I- LES CONSTATS

1. La situation du secteur public

Le document préparé par le ministère des Finances pour les consultations prébudgétaires fait état des difficultés auxquelles sera confronté le gouvernement du Québec. Ces difficultés sont basées sur trois constats, à savoir premièrement que les dépenses publiques de services sont plus élevées et qu'elles croissent à un rythme plus rapide que dans le reste du Canada. Deuxièmement, pour financer ses dépenses, le gouvernement a accumulé une dette plus élevée que ne l'ont fait les autres provinces. Troisièmement, pour financer les dépenses élevées de services et les dépenses d'intérêts découlant de la dette, les contribuables québécois ont à supporter un fardeau fiscal qui est plus lourd que celui des autres Canadiens. Dans un tel contexte, la question est de savoir quels devraient être les priorités et les objectifs concernant les revenus et les dépenses pour corriger ces problèmes persistants de finances publiques.

Au cours des dernières années, le Québec a fait des efforts importants pour éliminer le déficit gouvernemental. *Le secteur de l'éducation y a contribué plus que les autres et en particulier l'enseignement primaire et secondaire.* Cependant, il est

important de préserver l'acquis de l'équilibre budgétaire; la Fédération et l'Association sont d'avis que le premier objectif doit être de garder le cap sur le déficit zéro. De plus, il faut en arriver, au cours des prochaines années, à une stabilisation de la dette totale qui a continué, comme on sait, à croître malgré l'atteinte du déficit zéro.

L'objectif de l'équilibre budgétaire est essentiel si le Québec veut être en mesure de relever les défis qui découleront des changements démographiques et de la concurrence internationale. À cet égard, la loi sur l'équilibre budgétaire a été utile en créant une sorte d'obligation légale pour le gouvernement de respecter des critères rigoureux de gestion. Toutefois, nous constatons que les obligations relatives aux surplus ou aux déficits ne sont pas respectées à la lettre ou ont été contournées en créant des fonds ou en modifiant le cadre comptable lorsque la situation financière des organismes publics avait un impact défavorable sur l'équilibre budgétaire. Le moment est venu de faire le bilan de cette loi, de se questionner sur sa pertinence et de revoir, s'il y a lieu, les modalités qui régissent la gestion du cadre de la politique budgétaire.

Le gouvernement a par ailleurs pris un engagement ferme visant la réduction du fardeau fiscal des Québécois en promettant de réduire les impôts d'un milliard de dollars par année pour un montant total de 5 milliards de dollars. La mise en application de cet objectif aura évidemment des conséquences sur les revenus, mais aussi sur les dépenses de programmes qui seront inévitablement touchées afin de dégager une marge financière suffisante. Nous désirons faire trois remarques à cet égard. Tout d'abord, il ne faudrait pas réduire la capacité du gouvernement de répondre aux besoins de services fondamentaux de la population. Deuxièmement, les modifications budgétaires

qui seront faites ne doivent pas avoir comme effet de créer une situation de sous-financement dans les réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux. Le gouvernement s'est en fait engagé à ne pas faire de coupures dans ces deux secteurs, ce qui signifie des formules adéquates de financement. La question du financement des commissions scolaires est discutée plus en détails à la section II de notre mémoire.

Notre troisième remarque a trait à la compréhension précise de la problématique des finances publiques du Québec en relation avec l'objectif de réduction des impôts. Dans le document d'explication publié pour les consultations prébudgétaires, cette problématique repose principalement sur trois indicateurs qui concernent les dépenses de programmes, l'endettement gouvernemental et le fardeau fiscal des contribuables.

- Ainsi, en 2001-2002, le Québec a consacré 6,7 pour cent de son PIB de plus que l'Ontario pour ses dépenses de programmes, ce qui signifie sur la base du PIB de 2003, un montant de 17,1 milliards de dollars en dépenses supplémentaires¹.

- Au 31 mars 2003, la dette totale du Québec équivalait à 44,2 pour cent du PIB alors que la dette de l'Ontario se situait à 23,3 pour cent². Si la proportion de la dette du Québec avait été la même que celle de l'Ontario, les dépenses pour le service de la dette auraient été inférieures de 3,5 milliards de dollars.

¹ Document de consultations prébudgétaires – Budget 2004-2005, tableau, page 22.

² Document de consultations prébudgétaires – Budget 2004-2005, tableau, page 28.

- Enfin, les recettes fiscales de l’ensemble des administrations publiques représentaient 39,2 pour cent du PIB au Québec en 2001-2002 comparativement à 36,6 pour cent en Ontario, soit 2,6 points de pourcentage de plus³. Ce fardeau fiscal supplémentaire équivaut à 6,6 milliards de dollars en 2003-2004.

Sur la base de ces trois indicateurs, le Québec, pour l’année financière en cours, dépenserait donc 17,1 milliards de dollars pour ses programmes et 3,5 milliards de dollars pour son service de la dette de plus que l’Ontario, soit une dépense additionnelle de 20,6 milliards de dollars sur un budget total de 54,8 milliards de dollars. Pour financer ces dépenses additionnelles, les contribuables québécois assumeraient un fardeau fiscal plus élevé de 6,6 milliards de dollars. Il faut également souligner que le Québec reçoit du gouvernement fédéral 4,1 milliards de dollars au titre de la péréquation, ce qui s’ajoute à sa capacité fiscale. En tenant compte de ces deux derniers montants qui totalisent 10,7 milliards de dollars, on constate qu’il y a un écart résiduel de 9,9 milliards de dollars.

Tableau 1 - Estimation de l’écart par rapport à l’Ontario en 2003-2004

	En milliards de dollars
<u>Dépenses additionnelles</u>	
Les programmes	17,1
Le service de la dette	3,5
Total	20,6
<u>Sources de financement</u>	
Fardeau fiscal additionnel	6,6
Péréquation	4,1
Total	10,7
<u>Écart non expliqué</u>	9,9

³ Document de consultations prébudgétaires – Budget 2004-2005, tableau, page 24.

Comment peut-on expliquer cet écart? Une partie de l'explication découle certainement d'une répartition différente des responsabilités financières entre le gouvernement et le secteur local puisque, en Ontario, une proportion plus importante des dépenses d'éducation est financée par l'impôt foncier. Ce choix entraîne pour les contribuables québécois un fardeau comparativement plus élevé de l'impôt sur le revenu des individus ainsi que des dépenses plus élevées pour le ministère de l'Éducation. Les bases de comparaison ne sont donc pas les mêmes et les possibilités de réduction de l'impôt des particuliers sont ainsi limitées.

L'information présentée dans le document produit pour la consultation ne permet pas de poser un diagnostic précis sur la situation du secteur public québécois. Pour pouvoir le faire, il nous faudrait connaître les causes des dépenses additionnelles de programmes par secteur d'activité et la répartition du fardeau fiscal additionnel par niveau de gouvernement. Sans cette information de base, il est difficile d'élaborer des scénarios en connaissance de cause et de proposer des objectifs pour « relever les défis des dix prochaines années ». Ainsi, nous croyons que l'image présentée dans le *Document de consultations prébudgétaires* donne l'impression que le Québec dépense beaucoup plus pour ses programmes sociaux que les autres provinces, ce qui n'est pas nécessairement le cas.

La Fédération des commissions scolaires a procédé, quant à elle, à une évaluation de la performance du secteur de l'éducation et proposé des solutions pour corriger la situation à long terme. Le point 5 de la section II du présent mémoire présente sommairement l'analyse du rapport intitulé *Les études secondaires et postsecondaires – Propositions de réorganisation pour améliorer la*

performance du système d'éducation au Québec et explique les orientations qui ont été suggérées.

Recommandation 1

Que le gouvernement du Québec ne finance pas d'éventuelles réductions d'impôt par une diminution du financement des dépenses en santé et en éducation, particulièrement le financement du préscolaire, du primaire et du secondaire.

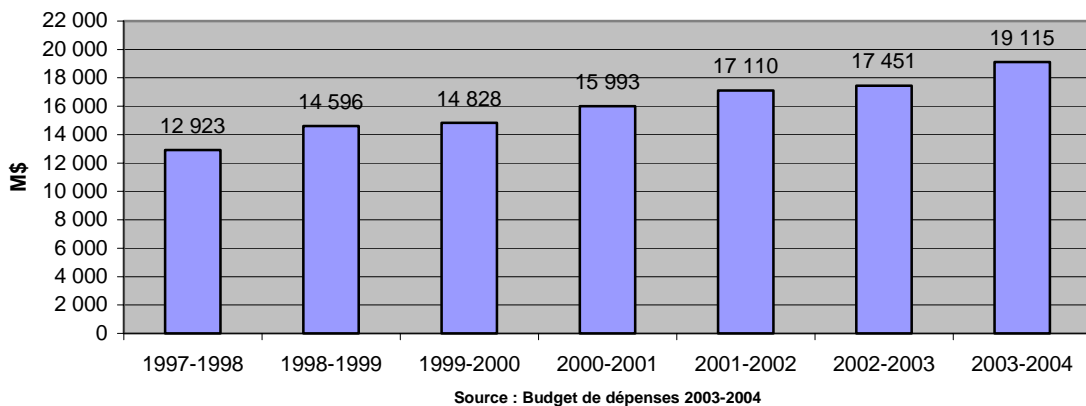
2. L'évolution des dépenses en santé

En ce qui concerne la dynamique des finances publiques, nous connaissons déjà l'élément principal qui conditionnera l'évolution des revenus et des dépenses au cours des prochaines décennies. Il s'agit évidemment des dépenses du secteur de la santé qui augmenteront plus rapidement que celles de tous les autres secteurs en raison du vieillissement de la population et des progrès constants de la médecine. Les dépenses de santé vont inévitablement s'imposer comme prioritaires et accaparer une proportion de plus en plus importante du budget de dépenses au détriment des autres secteurs. C'est un élément de distorsion dans le processus d'allocation des ressources qu'il faut essayer de maîtriser et de contrôler d'une façon plus rationnelle que maintenant. L'objectif est d'avoir un cadre qui va permettre de prendre des décisions explicites quant à la croissance des dépenses en santé et quant à leur financement.

Le graphique suivant illustre l'évolution des dépenses pour la santé et les services sociaux de 1997-1998 à 2003-2004. On constate que, au cours de cette

période, les dépenses sont passées de 12,9 à 19,1 milliards de dollars, soit une augmentation totale de 48 pour cent. Le rythme d'augmentation moyen de 8 pour cent des dépenses n'est pas constant, cependant, le ministère de la Santé et des Services sociaux évalue que l'augmentation des coûts de système, pour l'exercice financier 2004-2005, serait d'environ 6 pour cent.

Graphique 1 - L'évolution des dépenses pour la santé et les services sociaux



Il est impossible de déterminer maintenant ce que sera exactement la place du secteur de la santé dans dix ans car il y a trop d'inconnues et de facteurs qui vont influencer son évolution à long terme. On ne pourra pas éviter d'avoir un débat permanent sur cette question et c'est la raison pour laquelle la Fédération des commissions scolaires et l'Association des commissions scolaires anglophones sont d'avis que le moment est venu d'examiner un moyen pour isoler le financement des dépenses des services de la santé, par exemple, par la création d'un fonds séparé de financement. Ce type de fonds permettrait de combiner différentes sources de financement, à savoir une contribution des revenus généraux du gouvernement, des taxes ou des impôts dédiés ainsi que la participation du gouvernement fédéral. La nécessité d'équilibrer les revenus et les dépenses par le biais d'un tel fonds entraînerait automatiquement une discussion sur la façon de contrôler l'évolution des services pour répondre aux

besoins et sur la façon de les financer. En contrepartie, le gouvernement pourrait gérer l'ensemble des autres programmes selon une approche plus équilibrée, en choisissant les priorités de dépenses en fonction des différents besoins de la société.

Recommandation 2

Que le gouvernement du Québec analyse la pertinence de créer un fonds séparé de financement des dépenses des services de la santé pour lui permettre de gérer l'ensemble des autres programmes selon une approche plus équilibrée que présentement.

3. L'évolution de la démographie

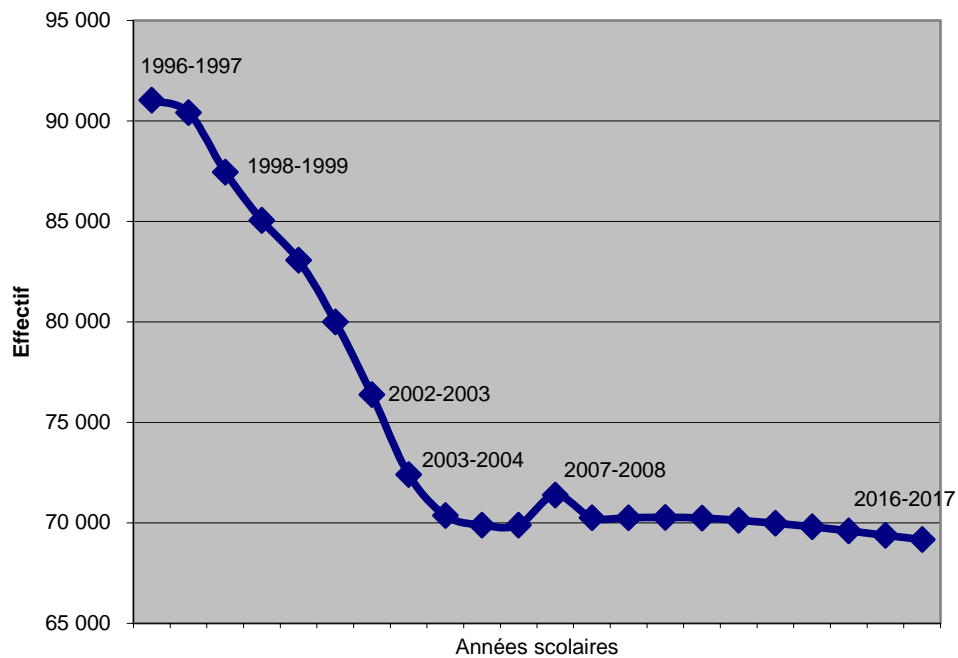
Comme en fait mention le Document de consultations prébudgétaires, le Québec est confronté à des changements démographiques importants, notamment à une baisse dramatique du nombre de jeunes Québécois. Cette tendance n'est pas un phénomène nouveau pour les commissions scolaires. En effet, le réseau de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire est confronté à cette réalité depuis plus de dix ans et a voulu sensibiliser le gouvernement du Québec lorsque la FCSQ a organisé le Colloque sur la décroissance de la clientèle scolaire, en mai 2000.

De façon générale, la clientèle scolaire totale décroît mais son évolution diffère selon l'ordre d'enseignement et la région. Selon les prévisions⁴ du ministère de

⁴ MEQ, *Observations 2002-2003 et prévisions 2003-2004 de clientèles – CS linguistiques*, 14 fév. 2003.

l'Éducation du Québec (MEQ), la décroissance de la clientèle préscolaire du secteur public devrait atteindre un plancher dès l'année scolaire 2004-2005, soit environ 70 000 élèves. La clientèle du préscolaire n'a cessé de décroître depuis l'implantation de la maternelle à temps plein en septembre 1997 alors qu'on dénombrait 90 400 enfants de cinq ans au secteur public. Le graphique 2 présente la chute de 19 pour cent de la clientèle depuis 1996-1997, année d'introduction du préscolaire 5 ans à temps plein.

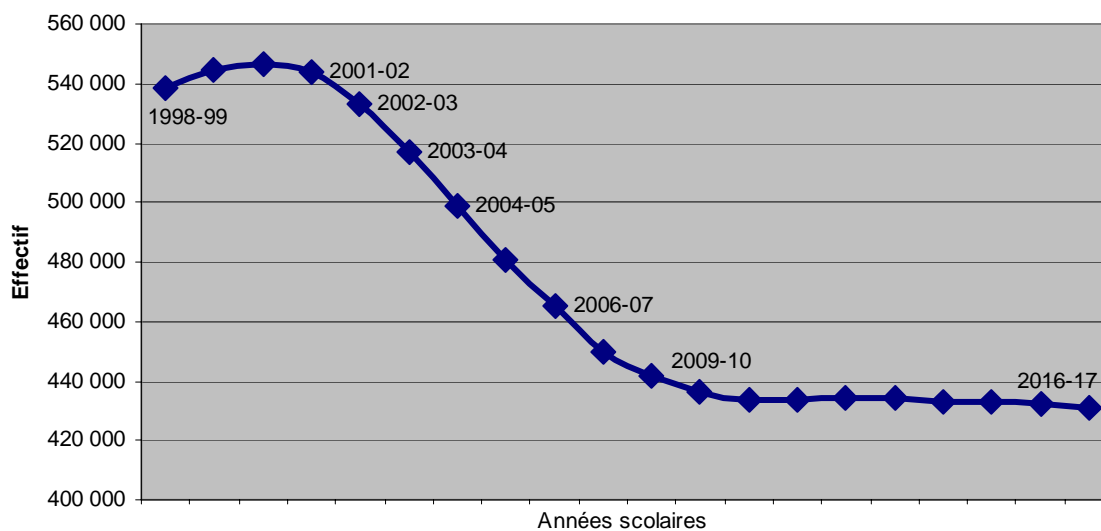
Graphique 2- Observation et prévision de clientèle au préscolaire 5 ans des commissions scolaires



Source: MEQ, *Prévision de l'effectif au primaire et au secondaire*, www.meq.gouv.qc.ca/stat/prev_prim_sec/index.htm, jan. 2004.

Comme la durée du primaire est de six ans, cette clientèle scolaire connaîtra une diminution accélérée qui ne cessera qu'en 2009-2010, soit dès que la cohorte de 70 000 jeunes se sera répercutée sur chacune des six années du primaire. En effet, le MEQ avance le chiffre de 436 000 élèves au primaire pour 2009-2010, ce qui représenterait une baisse dramatique de plus de 16 pour cent, soit 81 000 individus par rapport à 2003-2004. Le graphique 3 présente l'évolution de la clientèle du primaire. Cette situation globale ne décrit pas la réalité vécue dans chacune des régions du Québec car plusieurs commissions scolaires sont en baisse de clientèle depuis de nombreuses années alors que, dans d'autres commissions scolaires, compte tenu de l'étalement urbain, les effectifs scolaires sont en hausse.

Graphique 3 - Observation et prévision de la clientèle du primaire des commissions scolaires



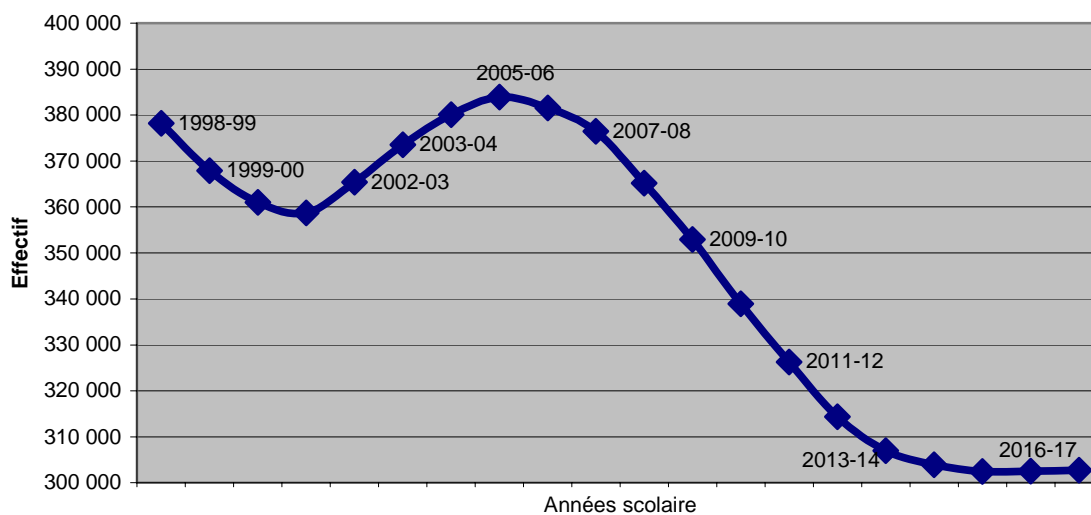
Source: MEQ, Prédiction de l'effectif au primaire et au secondaire, www.meq.gouv.qc.ca/stat/prev_prim_sec/index.htm, jan. 2004.

Quant à la clientèle du secondaire, comme l'illustre le graphique 4, elle augmentera faiblement jusqu'en 2005-2006 pour plafonner à 384 000 élèves, et décroîtra par la suite. La décroissance importante des effectifs du secondaire se

poursuivra pour ne se stabiliser qu'en 2016-2017 à environ 300 000 élèves. Cela représente une baisse aussi importante que celle du primaire mais qui est décalée dans le temps. Ainsi, les effectifs du secondaire diminueront de 19 pour cent entre 2003-2004 et 2016-2017.

De la même façon qu'au primaire, cette situation globale ne reflète pas nécessairement ce qui se passe dans les différentes régions du Québec. En effet, plusieurs commissions scolaires doivent s'ajuster à une baisse de leur clientèle au secondaire depuis plusieurs années alors que d'autres commissions scolaires vivront une croissance de cette clientèle encore pendant quelques années.

Graphique 4- Observation et prévision de la clientèle du secondaire des commissions scolaires



Alors que le réseau des écoles publiques québécoises comptait un million d'élèves en 1998-1999, il n'en compte plus que 963 000 cette année. Les données actuelles permettent au ministère de l'Éducation de prévoir que les effectifs auront diminué de 9 pour cent d'ici 5 ans et de 16 pour cent d'ici dix ans. La

stabilisation de la clientèle scolaire devrait se faire vers 2015-2016 à environ 800 000 élèves, si encore le taux de fécondité demeure le même! Le tableau suivant présente l'évolution annuelle des effectifs scolaires pour chaque ordre d'enseignement.

Tableau 2 - Observations et prévisions des effectifs des commissions scolaires

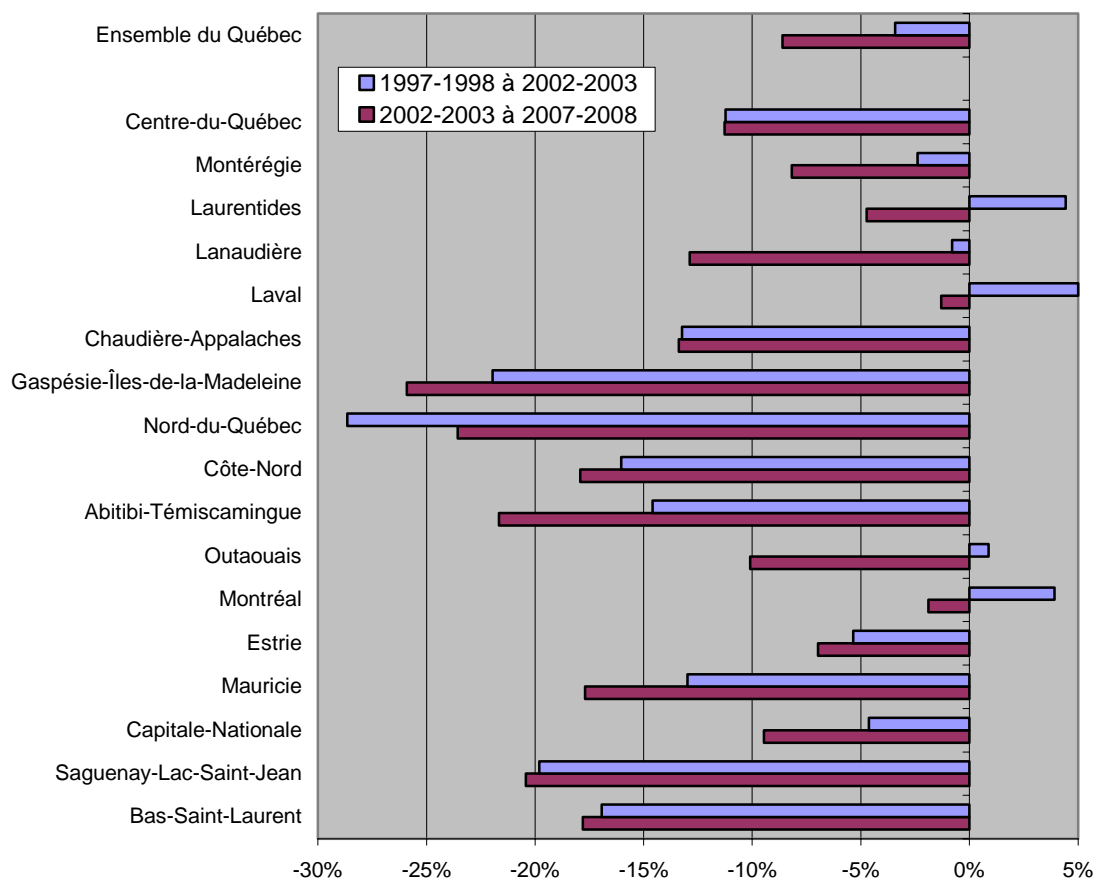
		Préscolaire 5 ans	Primaire	Secondaire	Total
Observations	1998-99	87 441	538 394	378 216	1 004 051
	1999-00	85 053	544 452	367 847	997 352
	2000-01	83 073	546 444	360 959	990 476
	2001-02	80 006	543 546	358 654	982 206
	2002-03	76 383	533 268	365 377	975 028
Prévisions	2003-04	72 405	517 131	373 540	963 076
	2004-05	70 367	499 108	380 056	949 531
	2005-06	69 895	480 568	383 905	934 368
	2006-07	69 898	465 362	381 556	916 816
	2007-08	71 397	450 036	376 422	897 855
	2008-09	70 257	441 969	365 181	877 407
	2009-10	70 265	435 992	352 921	859 178
	2010-11	70 272	433 860	338 946	843 078
	2011-12	70 242	433 823	326 284	830 349
	2012-13	70 139	434 173	314 367	818 679
	2013-14	69 988	434 443	306 990	811 421
	2014-15	69 809	433 021	303 873	806 703
	2015-16	69 601	432 610	302 439	804 650
2016-17	69 380	431 990	302 482	803 852	
2017-18	69 169	431 139	302 708	803 016	

Source: MEQ, *Prévision de l'effectif au primaire et au secondaire*

Les quelques commissions scolaires encore en croissance connaissent des problèmes particuliers. En effet, pour certaines parties de leur territoire, elles sont en croissance alors que, dans d'autres parties, leur clientèle décroît. On retrouve des commissions scolaires qui vivent également des baisses d'effectifs scolaires au préscolaire et au primaire et une légère augmentation au secondaire. Ces fluctuations à l'intérieur d'un même territoire complexifient considérablement l'organisation scolaire et la gestion.

Si on examine le portrait par région (voir graphique 5), on constate que, à compter de 2003-2004, toutes les régions du Québec seront confrontées à une diminution de leur clientèle scolaire. Des régions comme le Saguenay–Lac-Saint-Jean, la Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine et le Nord-du-Québec feront face à des baisses de leurs effectifs scolaires particulièrement inquiétantes.

Graphique 5 - Fluctuation de la clientèle des commissions scolaires par région



Source: MEQ, Préviation de l'effectif au primaire et au secondaire, www.meq.gouv.qc.ca/stat/prev_prim_sec/index.htm, jan. 2004.

Le réseau scolaire est confronté au défi de maintenir des services éducatifs de qualité partout sur le territoire du Québec malgré cette diminution de la clientèle scolaire. On compte aujourd'hui plus de 400 écoles de moins de 100 élèves. Certes, l'accessibilité à l'école publique est assurée par le transport scolaire, mais cela doit se faire dans des délais acceptables. La situation n'ira pas en s'améliorant!

Le gouvernement devra revoir les divers encadrements qui régissent les commissions scolaires, tels les régimes pédagogiques, les conventions collectives et les règles budgétaires, afin de les adapter à cette réalité démographique en vue de maintenir des services éducatifs de qualité dans toutes les régions du Québec. Déjà, des modifications intéressantes ont été apportées aux règles budgétaires des deux dernières années; on devra poursuivre dans cette foulée.

Recommandation 3

Que le gouvernement du Québec adapte à la réalité démographique des commissions scolaires et des régions ses divers encadrements, tels les régimes pédagogiques, les conventions collectives et, particulièrement au plan financier, les règles budgétaires.

SECTION II - LE FINANCEMENT DES COMMISSIONS SCOLAIRES

1. Rappel du mandat des commissions scolaires

En vertu de la Loi sur l'instruction publique, les commissions scolaires sont dirigées par un conseil des commissaires élus au suffrage universel. Ces gouvernements locaux ont la responsabilité de donner les services de l'éducation préscolaire et les services d'enseignement primaire et secondaire, tant pour la formation générale que pour la formation professionnelle des jeunes et des adultes, aux personnes qui y ont droit en vertu de la loi. À cela s'ajoutent des services éducatifs, complémentaires et particuliers, des services aux entreprises, des activités de formation de la main-d'œuvre et certains services aux communautés locales, comme les loisirs et les services de garde.

La commission scolaire a la responsabilité de rendre accessibles les services éducatifs sur son territoire. Pour ce faire, elle doit notamment établir un réseau d'écoles et de centres, déterminer leur mission, doter chaque établissement des ressources humaines nécessaires, etc.

Les services éducatifs organisés par les commissions scolaires sont financés par des subventions gouvernementales ainsi que par les revenus provenant de la taxe scolaire. Dans le cadre des limites de la loi, les parents et les autres usagers sont également mis à contribution pour assumer le coût de certaines dépenses non couvertes par la Loi sur l'instruction publique.

2. Les sources de financement des commissions scolaires

Depuis la réforme de la fiscalité locale en 1980, le gouvernement s'est engagé à financer toutes les dépenses inhérentes au fonctionnement et au développement du système public d'enseignement. De plus, le gouvernement s'est engagé à maintenir une marge de manœuvre minimale aux commissions scolaires par leur pouvoir de recourir à l'impôt foncier pour financer les besoins particuliers de leur milieu. Les commissions scolaires ont ainsi eu un accès limité à l'impôt foncier au moins d'un maximum de 0,25 \$ du 100 \$ d'évaluation ou de 6 pour cent de la dépense nette.

Au cours des dix années qui ont suivi, soit de 1980 à 1990, les commissions scolaires ont assisté à une érosion de cette marge de manœuvre locale. Elles ont dû utiliser la taxation locale pour financer les dépenses déterminées par le gouvernement du Québec. Alors que les besoins étaient nombreux, les commissions scolaires ont dû recourir à la tarification de certains services (surveillance du dîner, transport du midi, fournitures scolaires, etc.) ou encore effectuer des choix socialement difficiles concernant le maintien ou la fermeture d'écoles.

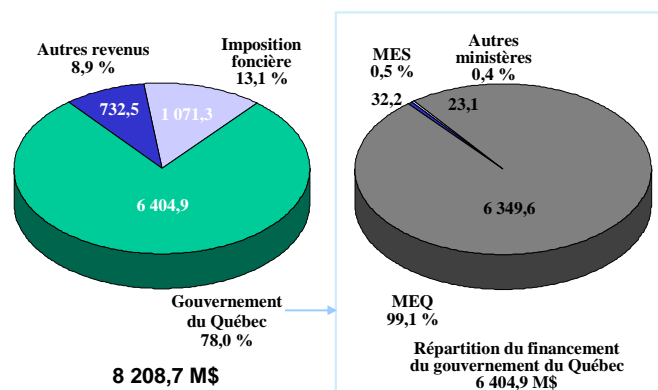
Au cours des années 1990, le gouvernement du Québec leur a transféré des responsabilités en leur permettant d'accroître l'accès à la richesse foncière à 0,35 \$ du 100 \$ d'évaluation avec un nouveau mécanisme de péréquation. Cependant, le gouvernement s'est abstenu de modifier la loi quant à la responsabilité décisionnelle concernant certains éléments du transfert, notamment en ce qui concerne les conditions de travail du personnel impliqué. Ce fut le cas en 1990-1991 avec le transfert de la responsabilité du financement des dépenses de fonctionnement des équipements; en 1996-1997, avec le

transfert de la responsabilité du financement des activités administratives des sièges sociaux des commissions scolaires et, en 1997-1998, avec le transfert de la responsabilité du financement de la gestion des écoles et des centres d'éducation des adultes. En 2003-2004, le ministère de l'Éducation a également transféré une partie du financement du transport scolaire dans le calcul des revenus autonomes.

À la suite des transferts de responsabilités, les revenus de l'imposition foncière ont beaucoup augmenté en passant de 269,2 millions de dollars à 1 071,3 millions de dollars en 2002-2003. Pour 2003-2004, les revenus autonomes des commissions scolaires devraient atteindre 1,8 milliard de dollars (taxe et péréquation).

Comme le démontre le graphique 6, les sommes provenant de l'imposition foncière et des autres sources de financement représentent 22 pour cent des dépenses de fonctionnement des commissions scolaires en 2002-2003.

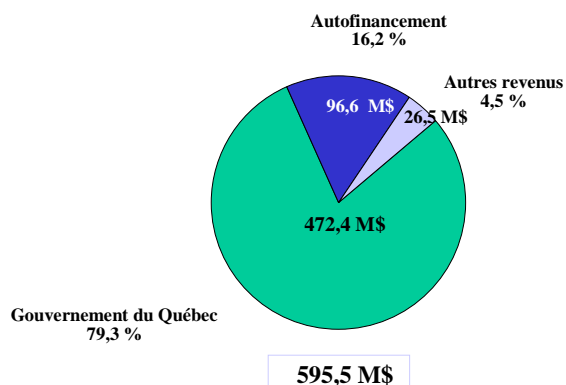
Graphique 6 - Les sources de financement des dépenses de fonctionnement du ministère de l'Éducation



Note : La répartition graphique est non proportionnelle
 Source : Rapports financiers 2002-2003 des commissions scolaires (avant analyse) incluant les commissions scolaires crie, Kativik et Littoral ainsi que le Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal.

Par ailleurs, comme l'illustre le graphique 7, les dépenses d'investissements s'élèvent à 595,5 millions de dollars, elles sont financées à 20,7 pour cent par l'autofinancement et les autres revenus.

Graphique 7 - Les sources de financement des dépenses d'investissements



Source : Rapports financiers 2002-2003 des commissions scolaires (avant analyse) incluant les commissions scolaires crie, Kativik et Littoral ainsi que le Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal

Globalement, les dépenses pour l'éducation primaire et secondaire s'élèvent ainsi à quelque 8,8 milliards de dollars et devraient excéder 9 milliards de dollars en 2003-2004.

3. Les efforts budgétaires des dernières années

Pour atteindre le déficit zéro, le gouvernement du Québec a demandé aux commissions scolaires d'appliquer des restrictions budgétaires substantielles de plus d'un milliard de dollars. En même temps, les commissions scolaires ont été confrontées à de nombreux défis :

- fusion des commissions scolaires et mise en place des commissions scolaires linguistiques;

- implantation de la nouvelle Loi sur l’instruction publique qui modifie le partage des responsabilités entre le ministère de l’Éducation, les commissions scolaires et leurs établissements;
- implantation des maternelles 5 ans à temps plein et des services de garde à 5 \$ impliquant l’aménagement et la construction de centaines de locaux, l’embauche de personnel et l’alourdissement de la gestion;
- une perte massive de compétences et d’expertise à la suite des programmes de mise à la retraite;
- la mise en œuvre du nouveau curriculum d’études pour le primaire et pour le secondaire.

Les conséquences de cette situation pour les élèves et le personnel sont majeures pour les commissions scolaires. À titre d’exemple, mentionnons :

- des services additionnels sans cesse grandissants réclamés pour les élèves handicapés ou en difficulté d’adaptation et d’apprentissage dont le nombre ne cesse de croître;
- des besoins pour réaliser les activités parascolaires;
- des bibliothèques à améliorer;
- des bâtisses à rénover et à mettre à niveau;
- un parc d’équipements technologiques à renouveler et à développer.

À cela s’ajoute toute la problématique liée au transport scolaire alors que les commissions scolaires doivent investir plus de 45 millions de dollars à même leurs propres ressources financières pour assurer le service actuel.

4. Une évolution des dépenses en éducation qui se poursuit

Lorsqu'on examine les dépenses de programmes en 2003-2004, on constate que les sommes consacrées à l'éducation représentent 25,1 pour cent des 45,8 milliards de dollars prévus pour l'ensemble des ministères et organismes.

De 1997-1998 à 2003-2004, les dépenses globales en éducation ont augmenté de 9,5 à 11,5 milliards de dollars, soit une augmentation de 22 pour cent en sept ans. Ce rythme de dépenses s'explique principalement par les coûts de système importants et par les modifications apportées aux conventions collectives, notamment du personnel enseignant. Toutefois, en 2003-2004, malgré l'ajout de ressources du gouvernement du Québec, une partie importante des coûts de système des commissions scolaires n'a pas été financée, ce qui a généré une compression budgétaire de plus de 90 millions de dollars.

L'évolution des dépenses en éducation s'explique en grande partie par l'augmentation des coûts de base, aussi appelés coûts de système ou augmentations paramétriques, parce qu'ils comprennent l'augmentation du coût de la vie, les augmentations prévues aux conventions collectives (avancement d'échelon, forfaitaire, etc.) et l'équité salariale, l'augmentation de la contribution de l'employeur, l'évolution du service de la dette, etc. Ces coûts doivent être assumés en priorité avant tout autre développement de services puisqu'ils sont établis par entente ou par convention sociale.

Rien n'indique que ces coûts de système vont décroître au cours des prochaines années, bien au contraire. On estime que, bon an, mal an, les coûts de système pour l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire et secondaire se situent

autour de 250 millions de dollars, ce qui correspond à la variation annuelle moyenne de 4 pour cent. Toutefois, pour l'année scolaire 2004-2005, les coûts de système des commissions scolaires devraient se situer davantage autour de 6 pour cent en raison du versement de l'équité salariale octroyé au personnel enseignant.

Pour cette même année 2004-2005, le gouvernement du Québec s'est engagé à investir en éducation. Ainsi, lors des dernières élections provinciales en avril dernier, le Parti libéral a indiqué son intention de mettre en place différentes mesures en éducation, telles que :

- l'augmentation d'une heure et demie du temps d'enseignement au primaire;
- l'enseignement de l'anglais dès la première année du primaire;
- l'embauche de ressources professionnelles;
- la formation professionnelle;
- l'aide aux devoirs et leçons, etc.

Ces mesures totalisent des ajouts de ressources de plus de 200 millions de dollars. Plusieurs d'entre elles auront un effet récurrent sur l'augmentation des coûts de système.

La Fédération des commissions scolaires du Québec et l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec demandent au gouvernement du Québec de financer en priorité la totalité des coûts de système tout en maintenant ses efforts pour réinvestir en éducation. Si le gouvernement du Québec ne peut financer les coûts de système, il devra avoir le courage de modifier les encadrements de l'éducation, notamment les conventions collectives.

Recommandation 4

Que le gouvernement du Québec s'engage à financer prioritairement la totalité des coûts de système pour 2004-2005 pour le préscolaire, le primaire et le secondaire en maintenant ses efforts pour réinvestir en éducation.

5. La performance du système d'éducation

La Fédération des commissions scolaires a rendu public en novembre 2003 un rapport intitulé *Les études secondaires et postsecondaires – Propositions de réorganisation pour améliorer la performance du système d'éducation au Québec*. La conclusion du rapport est que les coûts du système d'éducation sont élevés et que les résultats au plan de la qualification de la main-d'œuvre sont insatisfaisants. Cette sous-performance persiste depuis plus de vingt ans et les causes sont profondément ancrées dans l'organisation et le fonctionnement du système. C'est un dossier dont l'impact pourrait être significatif dans le cadre de la stratégie gouvernementale de modernisation du secteur public québécois.

5.1 L'analyse des dépenses et du fonctionnement du système d'éducation

Le rapport comprend à la fois une analyse financière et une analyse de l'organisation et du fonctionnement du système d'éducation. La dépense globale d'éducation au Québec pour l'enseignement primaire, secondaire, collégial et universitaire représentait 6,54 pour cent du PIB en 2001-2002. Ce niveau de dépenses est supérieur d'un point de pourcentage par rapport au reste du Canada. En terme de dollars, l'écart équivalait à 2,3 milliards par

rapport au reste du Canada. C'est donc un écart substantiel, mais il ne tient pas compte des besoins différents de chaque province. Si on normalise la dépense globale en fonction des besoins et des coûts propres à chaque province, la dépense excédentaire au Québec par rapport à la moyenne canadienne est alors de 1,3 milliard de dollars.

Il y a deux causes possibles qui peuvent expliquer la dépense excédentaire : ou bien les coûts de formation des élèves sont trop élevés, ou bien il y a trop d'élèves qui restent trop longtemps dans le système. L'analyse des coûts de formation a montré que les dépenses excédentaires à ce titre étaient environ de 300 millions de dollars au niveau primaire et secondaire et de 110 millions de dollars au niveau collégial, les causes principales étant le nombre d'élèves par éducateur et le maintien d'un ordre séparé d'enseignement. Le reste de la dépense excédentaire, soit environ 900 millions de dollars, serait principalement dû à la durée de formation au collégial et au nombre supplémentaire d'étudiantes et d'étudiants que l'on retrouve au carrefour de l'enseignement secondaire et postsecondaire.

Quant au fonctionnement du système d'éducation, le rapport fait ressortir le manque de cohérence et de fluidité entre la formation professionnelle et technique de même que l'effet de ralentissement qu'a le cycle d'études préuniversitaires sur le cheminement des étudiantes et des étudiants. Le principal échec du système d'éducation au plan de la performance est le faible taux de qualification professionnelle qui en résulte. Ce déficit de formation a des conséquences néfastes pour le développement économique sur la productivité des travailleurs et sur la capacité de la société québécoise à relever le défi à long terme de la mondialisation. Ce qui est en cause finalement, c'est la performance de l'ensemble du système d'éducation.

5.2 La proposition de réforme

L'option qui a guidé la proposition de réforme formulée dans le rapport a été la suivante : essayer de répondre aux besoins du secteur de l'éducation en poursuivant un objectif rigoureux de performance du système de façon à éliminer les dépenses excédentaires. L'objectif fondamental est d'améliorer l'offre des services éducatifs pour qu'elle soit mieux adaptée aux besoins des jeunes et des adultes. Les quatre moyens proposés sont les suivants :

- améliorer la gestion de la formation professionnelle et technique;
- accroître l'efficacité de la formation préuniversitaire et universitaire;
- consolider les points de services aux élèves et aux étudiantes et aux étudiants;
- améliorer l'efficience du système d'éducation par la correction des éléments qui sont la cause des coûts excédentaires.

Pour mettre en application l'approche suggérée, le rapport a proposé, d'une part, la création de collèges d'enseignement professionnel et technique sous la responsabilité de nouveaux conseils scolaires et, d'autre part, la refonte de l'enseignement préuniversitaire et universitaire en ajoutant respectivement une année au cycle d'études secondaires et au baccalauréat universitaire. Il est important de souligner que l'amélioration de la performance du système d'éducation en termes de coûts et de résultats ne pourra être atteinte que progressivement et qu'elle exigera non seulement un changement de structure, mais également la mise en place de règles de fonctionnement qui sont orientées vers la recherche de l'efficacité et de l'efficience. La Fédération des commissions scolaires du Québec et l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec croient que le milieu de l'éducation est prêt à relever ce défi.

Dans la comparaison du financement du primaire-secondaire avec les autres provinces, le rapport identifie un écart de 322 millions de dollars qui s'explique par le nombre d'élèves par éducateur au primaire et au secondaire plus généreux au Québec qu'ailleurs, ce qui n'est toutefois pas remis en question par la FCSQ et l'ACSAQ. Or, quand on analyse le « panier » de dépenses des commissions scolaires, on y retrouve également une dépense de plus de 300 millions de dollars pour les services de garde en milieu scolaire qui ne sont pas offerts dans les autres provinces. Cela explique que certains besoins des commissions scolaires qui ont été identifiés précédemment au point 3 de la présente section ne sont pas comblés.

6. La problématique du cycle budgétaire gouvernemental

Le projet de loi 180, adopté en 1997 par le gouvernement, est venu modifier la Loi sur l'instruction publique et instaurer un nouveau partage des responsabilités entre les établissements, les commissions scolaires et le ministère de l'Éducation, et ce, dans un objectif d'une plus grande décentralisation. C'est ainsi que la nouvelle loi prévoit au plan budgétaire un long processus que l'on peut résumer ainsi :

- expression des besoins par les établissements;
- élaboration de règles de répartition par la commission scolaire, après consultation;
- élaboration et adoption d'un budget par les établissements;
- approbation des budgets des établissements par la commission scolaire et adoption d'un budget de commission scolaire regroupant les établissements et le siège social.

Tout ce processus budgétaire s'étend de janvier au 30 juin d'une année scolaire.

En parallèle à ce processus, le ministère de l'Éducation produit des règles budgétaires annuelles qu'il soumet à la consultation des commissions scolaires à la suite du Discours sur le budget et du dépôt du Livre de crédits, soit vers la fin de mars. À la suite de cette consultation, le Ministère soumet les règles budgétaires à l'approbation du Conseil du trésor. Les règles budgétaires définitives ne sont émises que vers la fin du mois de mai ou au début de juin. Certaines années, l'échéance peut même aller jusqu'à la fin de juin.

L'ensemble de ce processus est tout à fait inacceptable et génère une gestion budgétaire très complexe comportant des situations aberrantes :

- le processus budgétaire entre les établissements et les commissions scolaires est démotivant et peu significatif puisque la commission scolaire ne connaît ses ressources financières que quelques semaines, voire quelques jours, avant l'adoption de son budget;
- ce processus crée des surplus « fictifs » car les établissements et les commissions scolaires reportent des dépenses importantes touchant, par exemple, des services à des élèves en difficulté de peur de voir leurs ressources diminuées;
- ce processus est non concordant avec les obligations découlant des conventions collectives comme, par exemple, la mise en disponibilité ou la non-réembauche de personnel en raison de la diminution de la clientèle scolaire et des budgets.

La baisse systématique des effectifs scolaires, telle que nous l'avons décrite à la section I, accentue encore davantage cette problématique.

Cette situation a donc des effets pervers surtout avec une organisation comme une commission scolaire qui compte plusieurs dizaines de points de décisions au plan budgétaire. Il devient donc essentiel que le gouvernement et le ministère de l'Éducation conviennent avec le réseau des commissions scolaires d'un plan triennal de financement afin d'assurer une saine gestion des fonds publics et d'assurer le respect de la Loi sur l'instruction publique aux fins de la décentralisation.

Recommandation 5

Que le gouvernement et le ministère de l'Éducation conviennent d'un plan triennal de financement avec le réseau des commissions scolaires.

7. La problématique de l'application de la TPS et de la TVQ

Bref rappel

Avant le 1^{er} janvier 1991, la taxe de vente du Québec (TVQ) était de 9 pour cent sur les biens et les taxes fédérales étaient des taxes indirectes incluses dans les prix de vente à la consommation. L'implantation par le gouvernement fédéral de la taxe sur les produits et services (TPS) a modifié de façon importante le coût des taxes pour toutes les catégories de consommateurs et plus fortement ceux utilisant des services.

Les organismes d'enseignement bénéficient de ristournes afin que le coût net des taxes actuelles soit équivalent au coût net des taxes avant 1991. Pour les commissions scolaires, ces taux de ristourne sont de 68 pour cent pour la TPS et

de 47 pour cent pour la TVQ. Ces taux de ristourne doivent permettre de compenser la totalité de la taxe sur les services et l'écart de taxe sur les biens entre les deux régimes.

La contribution au Fonds des services de santé

En 1995, le taux de ristourne de la TVQ fut augmenté de 30 pour cent à 47 pour cent en contrepartie d'un autofinancement par les commissions scolaires d'une hausse de 3,75 à 4,26 pour cent de la cotisation de la masse salariale versée au Fonds des services de santé. On se rappellera que le gouvernement du Québec avait promis à l'époque de ne pas augmenter le coût des dépenses de programmes dans son Discours sur le budget et a utilisé ce stratagème pour financer l'augmentation des coûts du Fonds des services de santé. Les commissions scolaires ont d'ailleurs dénoncé cette procédure car elles la jugeaient complexe et inéquitable à cause de la variation des dépenses salariales d'une commission scolaire à l'autre.

Les ententes scolaires municipales

Dans un contexte d'utilisation rationnelle des équipements, il y aurait plusieurs centaines d'ententes entre les commissions scolaires et les municipalités. D'ailleurs, le gouvernement doit favoriser l'échange de services et l'utilisation des parcs immobiliers et des équipements récréatifs et culturels qui jouent un rôle fondamental dans le dynamisme et le développement des collectivités. Or, l'application de la Loi sur la taxe d'accise et de la Loi sur la taxe de vente du Québec à l'égard de la TPS et de la TVQ est particulièrement complexe et ne favorise pas l'échange de services et l'usage des parcs et des équipements entre

les commissions scolaires et les municipalités locales. Bien souvent, même si les échanges sont à coût nul, les organisations s'imposent mutuellement des charges de TPS et de TVQ. C'est là une aberration! Au cours des dernières années, plusieurs dossiers de révision eu égard à l'application de ces taxes ont entraîné des factures importantes pour les commissions scolaires, ce qui ne les incite pas à favoriser des ententes avec les municipalités.

Le financement des activités parascolaires

En raison des compressions budgétaires des dernières années, les établissements scolaires organisent de plus en plus de campagnes de financement pour les activités parascolaires. Ces campagnes se traduisent de différentes manières tels des « lave-o-ton », des ventes de chocolat, de stylos, de chandails ou l'organisation de soupers-bénéfice. Chaque cas fait l'objet d'une règle d'interprétation particulière pour l'application des taxes. Cette façon de faire complexifie la gestion administrative. Il est aberrant que les commissions scolaires doivent appliquer des taxes pour financer des activités parascolaires qui peuvent, par ailleurs, être des facteurs de motivation pour les élèves.

Recommandation 6

Que le gouvernement du Québec mette en place un groupe de travail en collaboration avec le ministère de l'Éducation du Québec, la Fédération des commissions scolaires du Québec et l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec, pour trouver une solution à ce dédale administratif que constitue l'application de la TPS et de la TVQ qui ne favorise pas une saine gestion par des organismes publics.

CONCLUSION

La Fédération des commissions scolaires du Québec et l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec sont particulièrement inquiètes du climat actuel qui entoure la préparation du budget 2004-2005.

En effet, les consultations prébudgétaires se déroulent présentement alors que nous sommes à quelques semaines du prochain Discours sur le budget.

Notre principale préoccupation est que le gouvernement du Québec, pour la prochaine année, finance prioritairement les coûts de système pour le réseau préscolaire, primaire et secondaire, et ce, en toute transparence. En effet, la FCSQ et l'ACSAQ ne souhaitent pas dénoncer de nouveau le gouvernement du Québec s'il annonce des ajouts de ressources en éducation alors que les commissions scolaires doivent assumer des compressions budgétaires.

Le réseau scolaire ne veut surtout pas financer d'éventuelles baisses d'impôt ou autofinancer des promesses électorales.

RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Que le gouvernement du Québec ne finance pas d'éventuelles réductions d'impôt par une diminution du financement des dépenses en santé et en éducation, particulièrement le financement du préscolaire, du primaire et du secondaire.

Recommandation 2

Que le gouvernement du Québec analyse la pertinence de créer un fonds séparé de financement des dépenses des services de la santé pour lui permettre de gérer l'ensemble des autres programmes selon une approche plus équilibrée que présentement.

Recommandation 3

Que le gouvernement du Québec adapte à la réalité démographique des commissions scolaires et des régions ses divers encadrements, tels les régimes pédagogiques, les conventions collectives et, particulièrement au plan financier, les règles budgétaires.

Recommandation 4

Que le gouvernement du Québec s'engage à financer prioritairement la totalité des coûts de système pour 2004-2005 pour le préscolaire, le primaire et le secondaire en maintenant ses efforts pour réinvestir en éducation.

Recommandation 5

Que le gouvernement et le ministère de l'Éducation conviennent d'un plan triennal de financement avec le réseau des commissions scolaires.

Recommandation 6

Que le gouvernement du Québec mette en place un groupe de travail en collaboration avec le ministère de l'Éducation du Québec, la Fédération des commissions scolaires du Québec et l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec, pour trouver une solution à ce dédale administratif que constitue l'application de la TPS et de la TVQ qui ne favorise pas une saine gestion par des organismes publics.