

Le présent rapport ne lie pas le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et ne constitue pas ses orientations. Il représente l'opinion du comité d'experts chargé d'analyser le financement, la gestion et la gouvernance des commissions scolaires. Son contenu n'engage que ses auteurs.

Coordination de la production et édition

Direction des communications

Révision linguistique

Sous la responsabilité de la Direction des communications

Pour tout renseignement, s'adresser à l'endroit suivant :

Renseignements généraux
Direction des communications
Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport
1035, rue De La Chevrotière, 28^e étage
Québec (Québec) G1R 5A5
Téléphone : 418 643-7095
Ligne sans frais : 1 866 747-6626

Ce document peut être consulté
sur le site Web du Ministère :
www.mels.gouv.qc.ca

© Gouvernement du Québec
Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, 2014

ISBN 978-2-550-70808-7 (PDF)

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2014

Québec, 30 mai 2014

Monsieur Yves Bolduc
Ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport
Ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science

Monsieur le Ministre,

Le comité d'experts chargé d'analyser le financement, l'administration, la gestion et la gouvernance des commissions scolaires a terminé ses travaux et vous remet le résultat de sa réflexion.

Nous nous sommes appuyés sur les données de la recherche pour étayer nos recommandations et avons pris en compte les commentaires qui nous ont été faits par les intervenants du milieu scolaire. Nous sommes d'avis qu'il faut préserver un réseau scolaire solide pour contribuer au développement économique d'un Québec moderne et pour maintenir une société juste. L'expérience démontre que les commissions scolaires sont des organisations responsables. Le gouvernement devrait donc leur réitérer sa confiance.

Par ailleurs, il faut s'assurer que les ressources allouées sont utilisées le plus judicieusement possible. À cette fin, des responsabilités reviennent aux commissions scolaires, au Ministère et au gouvernement.

Nous sommes reconnaissants de la confiance qui nous a été accordée et espérons que notre réflexion contribuera à améliorer la situation dans le réseau scolaire québécois au bénéfice des élèves et de toute la société.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre considération distinguée.



Pauline Champoux-Lesage
Présidente du comité d'experts



Marcel Leblanc
Membre du comité d'experts



Claire Lapointe
Membre du comité d'experts



Diane Provencher
Membre du comité d'experts

REMERCIEMENTS

Le comité d'experts n'aurait pas pu remplir son mandat sans le soutien professionnel de MM. René Lepage et Mario Gagné. Il est également redevable à M^{me} Caroline Langlois pour son aide sur le plan technique. Les membres du comité les remercient chaleureusement.

Le comité désire également exprimer sa reconnaissance à la direction sous-ministérielle et aux différentes unités du Ministère qui lui ont assuré un soutien continu, particulièrement la Direction générale des politiques, de la recherche et des statistiques et la Direction générale du financement.

Enfin, les membres du comité remercient toutes les personnes du réseau de l'éducation primaire et secondaire qui ont bien voulu partager leurs points de vue avec eux.

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire	11
Sigles	13
Introduction	17
1. Le système scolaire québécois	19
1.1 La composition du système scolaire québécois	19
1.2 L'évolution de l'effectif scolaire, du personnel, des sources de financement et des dépenses	21
1.3 L'évolution des dépenses de programmes du gouvernement	27
2. L'organisation et la gouvernance du système scolaire public québécois	29
2.1 L'organisation actuelle est-elle efficace?	29
2.2 L'existence des commissions scolaires doit-elle être remise en question?	37
2.3 Le modèle de direction de cette structure intermédiaire doit-il être revu?	41
2.4 Quelle est la situation dans d'autres pays ou États?	47
3. Comment la réussite évolue-t-elle au Québec et quels sont les facteurs qui la favorisent?	49
3.1 L'évolution des taux d'obtention d'un premier diplôme au Québec	49
3.2 La performance des élèves québécois aux enquêtes canadiennes et internationales	52
3.3 Les pistes d'amélioration à explorer	54
4. Le financement du réseau scolaire public québécois : qu'en est-il?	61
4.1 L'évolution des dépenses des commissions scolaires	61
4.1.1 L'évolution de la dépense globale des commissions scolaires par rapport au PIB ...	62
4.1.2 L'évolution des dépenses de fonctionnement des commissions scolaires	63
4.1.3 L'évolution des dépenses par élève en dollars constants	64
4.2 Le financement des commissions scolaires : ses règles, son évolution	65
4.2.1 Les règles budgétaires actuelles	65
4.2.2 Les efforts budgétaires exigés des commissions scolaires depuis 1999-2000	71
4.2.3 Les ajouts de ressources financières dans les commissions scolaires depuis 1999-2000	73
4.2.4 Les dépenses d'investissements dans les commissions scolaires	76

4.3	La taxe scolaire : son évolution, son équité	80
4.3.1	Les grandes étapes de son évolution	80
4.3.2	Un système de taxation foncière inéquitable	89
4.3.3	Un système de taxation scolaire lourd à gérer	92
4.3.4	La taxe scolaire : un champ d'impôt local devenu <i>de facto</i> un champ d'impôt provincial	93
4.3.5	Un niveau de taxe foncière (municipal et scolaire) moins lourd au Québec qu'en Ontario	94
4.3.6	Les impacts de cette proposition	98
4.4	La situation financière des commissions scolaires	99
4.5	L'efficacité des commissions scolaires peut-elle être améliorée?	105
5.	Un phénomène à mieux cerner : la croissance observée de certaines catégories d'élèves handicapés	111
6.	La formation professionnelle : un secteur à soutenir	115
7.	L'enseignement privé : une base de financement à mieux définir	121
7.1	L'évolution des dépenses par élève en dollars constants des établissements d'enseignement privés	121
7.2	Le financement des établissements d'enseignement privés agréés aux fins de subventions	122
8.	Des changements à apporter pour assurer une utilisation optimale des ressources et une gestion plus efficace	131
8.1	Les politiques centralisatrices du gouvernement et la multiplication des contraintes législatives	131
8.2	Des choix politiques sans analyse d'impact préalable	134
8.3	Les contraintes liées à des clauses de conventions collectives	136
	Conclusion	139
	Liste des recommandations	141
	Bibliographie	149

Annexes	157
1. Mandat et composition du comité d'experts	158
1.1 Mandat du comité d'experts	158
1.2 Membres du comité d'experts	159
1.3 Équipe de soutien	160
2. Listes des groupes consultés	161
2.1 Liste des organismes du réseau scolaire consultés par le comité d'experts	161
2.2 Liste des commissions scolaires ayant demandé de rencontrer le comité d'experts ou ayant acheminé des documents pour alimenter ses travaux	165
2.3 Liste des autres organismes et consultants rencontrés par le comité d'experts	167
3. Évolution de l'effectif scolaire de 1998-1999 à 2012-2013	168
4. Résumé d'études portant sur les effets de la sélection des élèves sur la réussite scolaire	169
5. Données financières	172
5.1 Efforts financiers exigés des commissions scolaires de 1999-2000 à 2013-2014	172
5.2 Ajouts de ressources financières dans les commissions scolaires de 1999-2000 à 2013-2014	174
5.3 Dépenses d'investissements autorisées dans les commissions scolaires de 1999-2000 à 2013-2014	176
5.4 Évolution du produit maximal de la taxe scolaire, des taxes scolaires et de la subvention de péréquation, 1989-1990 à 2013-2014	177
5.5 Revenus de taxes au taux unique de 0,2425 \$/100 \$, avec subvention d'équilibre de 140 M\$ et élimination complète de la péréquation additionnelle, appliqués en 2015-2016	178
5.6 Comparaison des taux de taxe du régime fiscal proposé au taux unique de 0,2425 \$/100 \$, avec le régime fiscal actuel à terme, appliqués en 2015-2016 ...	180

SOMMAIRE

Le comité d'experts considère que les règles de bonne gouvernance sont présentes dans le réseau scolaire québécois. Il constate toutefois qu'au cours des dernières années, le gouvernement a augmenté le nombre de processus et de zones de contrôle, générant ainsi une plus grande bureaucratie. Il recommande donc de simplifier les règles en cette matière.

Après avoir examiné toutes les fonctions remplies par les commissions scolaires et comparé les modèles existants dans d'autres pays ou provinces canadiennes, le comité d'experts recommande le maintien de cette structure intermédiaire entre le gouvernement et les établissements d'enseignement. Il recommande aussi de conserver le modèle démocratique actuel, qui accorde à la fois des pouvoirs aux usagers, soit les parents et les élèves adultes, et une voix à l'ensemble des citoyens. Il considère cependant que l'exercice de la démocratie scolaire doit être renforcé.

Le comité d'experts fait un bilan globalement positif de la performance du système scolaire québécois : les taux de diplomation s'améliorent, et le décrochage diminue. De plus, le Québec se situe très bien tant dans les enquêtes canadiennes qu'internationales.

Le comité d'experts, dans le but d'évaluer si l'organisation scolaire actuelle au Québec offre des conditions optimales, a également recensé des études portant sur les facteurs contribuant à la réussite éducative. Ainsi, il rappelle l'importance de donner suffisamment de latitude aux établissements scolaires.

Le comité considère que la pratique de sélection, qui dépouille les classes des élèves les plus forts, conjuguée à la politique de maintien en classe ordinaire des élèves en difficulté ou handicapés, nuit à la réussite de l'ensemble des élèves.

De plus, il recommande la mise en place d'un mécanisme d'évaluation continue du personnel enseignant et suggère que soit reconsidérée la possibilité de créer un ordre professionnel des enseignantes et des enseignants. Il recommande aussi de hausser les conditions d'accès à la formation des maîtres.

Au regard du financement des commissions scolaires, le comité d'experts dresse d'abord un portrait de l'évolution des dépenses des commissions scolaires. Il constate que, depuis 1998-1999, les dépenses par élève se sont accrues à un rythme annuel de 4,3 %. Cette hausse importante résulte en bonne partie des ajouts de ressources pédagogiques faits par le gouvernement.

Le comité estime que les règles budgétaires actuelles tiennent compte de plusieurs facteurs qui assurent une répartition globalement équitable des ressources. Il recommande par ailleurs de simplifier la gestion et le contrôle des allocations supplémentaires.

Le comité d'experts fait le bilan des efforts budgétaires demandés aux commissions scolaires et met en parallèle les ajouts effectués par le gouvernement durant la même période.

Il en ressort que, depuis 1999-2000, le gouvernement a effectué des ajouts de 1 833 millions de dollars de nouvelles ressources, incluant les 52 millions de 2013-2014. On peut estimer que plus de 70 % de ces ressources ont été investies pour améliorer les services aux élèves. Les efforts budgétaires récurrents demandés aux commissions scolaires ont été, pour la même période, de 395 millions de dollars. Il s'agit donc d'un ajout net de ressources de 1 438 millions. Il faut préciser que ces ajouts ont été assortis d'obligations additionnelles pour les commissions scolaires, qui devaient utiliser ces sommes à des fins précises.

Après l'étude de l'évolution du régime fiscal scolaire, le comité d'experts conclut que la formule actuelle doit être revue parce qu'elle est inéquitable. Il recommande le maintien de la taxe scolaire, mais l'établissement d'un taux unique pour tout le Québec.

Le comité considère préoccupante la détérioration récente de la situation financière du réseau scolaire public québécois qui, si elle était trop fragilisée, pourrait compromettre la qualité des services aux élèves.

Il propose d'explorer la piste des fusions de services pour générer des économies. Il recommande d'analyser plus finement l'efficacité comparative des commissions scolaires pour en dégager les meilleures pratiques et en faire la diffusion.

Par ailleurs, le comité d'experts attire l'attention du Ministère sur le phénomène de la forte croissance de certaines catégories d'élèves handicapés. Il aborde aussi brièvement le dossier de la formation professionnelle, constatant le résultat positif des mesures mises en place et soulevant quelques interrogations sur son financement.

Il recommande également de revoir et de clarifier la base de calcul du financement du réseau privé pour qu'elle corresponde à la situation réelle de ce dernier, qui a notamment une structure de clientèle moins lourde que celle du réseau public.

Le comité d'experts recommande finalement au gouvernement de reconsidérer ses politiques centralisatrices et d'éviter de multiplier indûment les contraintes législatives. Il lui propose aussi d'analyser avec les associations syndicales les clauses de conventions collectives qui privent les commissions scolaires et les établissements de la souplesse nécessaire à une organisation efficace.

SIGLES

AAESQ : Association of Administrators of English Schools of Quebec

ACFAS : Association francophone pour le savoir

ADERS : Association des directions d'établissement d'enseignement de la Rive-Sud

ADIGECS : Association des directions générales des commissions scolaires

AEP : Attestation d'études professionnelles

AFP : Attestation de formation professionnelle

AMDES : Association montréalaise des directions d'établissement scolaire

AQPDE : Association québécoise du personnel de direction des écoles

ASP : Attestation de spécialisation professionnelle

BOSS : Besoins à l'égard de l'organisation des services scolaires

CEFER : Certificat de formation en entreprise et récupération

CEGEP : Collège d'enseignement général et professionnel

CFMS : Certificat de formation à un métier semi-spécialisé

CFPT : Certificat de formation préparatoire au travail

CGTSIM : Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal

CREEQ : Commission royale d'enquête sur l'enseignement au Québec

CSST : Commission de la santé et de la sécurité du travail

CSDM : Commission scolaire de Montréal

CSE : Conseil supérieur de l'éducation

DEP : Diplôme d'études professionnelles

DES : Diplôme d'études secondaires

DGE : Directeur général des élections

DSM : Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders

EHDAA : Élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage

ENAP : École nationale d'administration publique

EPCA : Association des comités de parents anglophones/English Parents' Committee Association

ETP : Équivalence au temps plein

FAE : Fédération autonome de l'enseignement

FCSQ : Fédération des commissions scolaires du Québec

FGA : Formation générale des adultes

FGJ: Formation générale des jeunes

FP : Formation professionnelle

FSE : Fédération des syndicats de l'enseignement

FSS : Fonds des services de santé

GRICS : Gestion du réseau informatique des commissions scolaires

ISPJ : Insertion sociale et professionnelle des jeunes

LEP : Loi sur l'enseignement privé

LIP : Loi sur l'instruction publique

MAO : Mobilier, appareillage et outillage

MEQ : Ministère de l'Éducation

MELS : Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

MESRS : Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science

MRC : Municipalité régionale de comté

PEC : Plan d'enregistrement comptable

PIB : Produit intérieur brut

PIRLS : Programme international de recherche en lecture scolaire

PISA : Programme international pour le suivi des acquis des élèves

PMT : Produit maximal de la taxe

PNE : Professionnel non enseignant

PPCE : Programme pancanadien d'évaluation

PQI : Plan quinquennal des investissements

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques

RQAP : Régime québécois d'assurance parentale

RRQ : Régie des rentes du Québec

SCT : Secrétariat du Conseil du trésor

SEVEQ : Équipe de recherche sur la sécurité et la violence dans les écoles québécoises

TEIMS : Tendances de l'enquête internationale sur les mathématiques et les sciences

TNI : Tableau numérique interactif

TRAFEP : Traitement des rapports financiers des établissements privés

TRAFICS : Traitement des rapports financiers des commissions scolaires

INTRODUCTION

Le comité d'experts s'est vu confier le mandat d'étudier le financement, l'administration, la gestion et la gouvernance des commissions scolaires.

Les postulats qui ont servi de cadre à son analyse sont les suivants:

- L'éducation étant un bien public, l'organisation et le financement des services éducatifs doivent assurer l'équité, l'accessibilité et la réussite du plus grand nombre.
- L'éducation étant un pilier fondamental de la compétitivité et de la croissance de l'économie, la société et le gouvernement doivent lui apporter une grande attention.
- L'éducation occupant une part importante du budget de l'État, l'organisation et le financement des services éducatifs doivent viser la plus grande efficacité.

Le contexte budgétaire difficile du gouvernement exige des efforts importants de tous les organismes subventionnés par l'État. C'est en tenant compte de cette réalité que le comité a mené ses travaux.

Il a tenu à faire son analyse, tant financière qu'organisationnelle, en la mettant en relation avec la réussite éducative.

Les données présentées dans ce rapport permettent d'apprécier globalement la situation du système scolaire québécois et de mesurer les progrès accomplis ainsi que les efforts consentis par le gouvernement et par le milieu scolaire.

L'analyse des modalités de financement du réseau scolaire, de l'organisation en place et de la gouvernance actuelle conduit le comité à proposer des pistes d'amélioration appuyées par des recherches faites en ces domaines.

1. LE SYSTÈME SCOLAIRE QUÉBÉCOIS

Ce premier chapitre donne une vue d'ensemble du système scolaire préscolaire, primaire et secondaire québécois. On y trouve d'abord la composition du réseau des commissions scolaires et du réseau privé. Par la suite, l'information présentée permet de situer l'évolution de l'effectif scolaire, du personnel, des sources de financement et des dépenses au cours des 15 dernières années. Ce chapitre se termine par la présentation de l'évolution des dépenses de programmes du gouvernement pour l'ensemble des missions gouvernementales.

1.1 La composition du système scolaire québécois

Le système d'éducation préscolaire, primaire et secondaire québécois comprend un réseau public et un réseau privé. **Le réseau public** se compose de 72 organismes¹ : 60 commissions scolaires francophones, 9 commissions scolaires anglophones et 3 commissions scolaires à statut particulier.

Les territoires des réseaux linguistiques francophone et anglophone se superposent pour fournir des services dans l'ensemble du Québec, à l'exception des territoires couverts par les trois commissions scolaires à statut particulier situés dans la partie nord de la province. Ces dernières donnent l'enseignement en français et en anglais et, pour le préscolaire et le primaire, dans la langue de la communauté concernée pour les commissions scolaires Crie et Kativik.

La répartition des élèves du réseau public se présente comme suit :

▪ Commissions scolaires francophones (60)	861 268 ETP ²
▪ Commissions scolaires anglophones (9)	98 030 ETP
▪ Commissions scolaires à statut particulier (3)	7 833 ETP
	=====
(Année scolaire 2012-2013)	967 131 ETP

Le réseau privé comprend quelque 272 organismes : 183 établissements d'enseignement agréés aux fins de subventions et 89 autres établissements simplement titulaires d'un permis (*situation en 2012-2013*).

La répartition des élèves du réseau privé se présente comme suit :

▪ Établissements privés agréés aux fins de subvention (183)	111 676 ETP
▪ Autres établissements privés (89)	16 469 ETP
	=====
(Année scolaire 2012-2013)	128 145 ETP

¹ Il faut ajouter le Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal (CGTSIM), qui offre des services administratifs regroupés pour les cinq commissions scolaires de l'île de Montréal.

² ETP : Équivalence au temps plein

Domaine couvert par le rapport

Le présent rapport porte sur les commissions scolaires linguistiques et ne tient pas compte de la situation des trois commissions scolaires à statut particulier. En effet, celles-ci exercent leurs activités dans un contexte très différent de celui des commissions scolaires linguistiques et nécessiteraient une analyse distincte.

Ce rapport porte également sur le réseau des établissements d'enseignement privés agréés aux fins de subvention et ne traite pas de la situation des établissements non agréés.

Les établissements du réseau public

Pour l'année scolaire 2012-2013, on dénombre, dans les commissions scolaires linguistiques, 2 300 écoles offrant la formation générale aux élèves du secteur des jeunes, 162 centres de formation aux adultes et 176 centres de formation professionnelle.

L'équipement scolaire du réseau public

On compte 3 463 bâtiments appartenant aux commissions scolaires linguistiques. Ces bâtiments ont un âge moyen de 51 ans et totalisent une superficie de 15,8 millions de mètres carrés³ (*situation en 2011-2012*).

³ Indicateurs de gestion des commissions scolaires 2011-2012

1.2 L'évolution de l'effectif scolaire, du personnel, des sources de financement et des dépenses

L'évolution de l'effectif scolaire

Depuis 1998-1999, l'effectif scolaire préscolaire, primaire, secondaire général et professionnel, chez les jeunes et les adultes des réseaux public et privé a connu une **baisse marquée de quelque 11 %** en 14 ans pour s'établir à 1 070 974 ETP en 2012-2013. Pendant cette période, le nombre d'élèves fréquentant le réseau public a diminué de 13 %, alors que le nombre d'élèves inscrits dans les établissements d'enseignement privés subventionnés a augmenté de 15 %. Ainsi, entre 1998-1999 et 2012-2013, la **part du réseau public est passée de 92 % à 90 % de l'effectif total, alors que la part du réseau privé est passée de 8 % à 10 %**.

Par ailleurs, on constate qu'au secteur public, alors que la proportion d'élèves inscrits à la formation générale des jeunes a diminué de 17 %, **le nombre d'inscriptions à la formation générale des adultes a augmenté de 13 % et celui de la formation professionnelle, de 25 %**.

ÉVOLUTION DE L'EFFECTIF SCOLAIRE (ETP)

<i>En équivalent au temps plein (ETP)</i>	1998-1999	2012-2013	Écart
TOTAL <i>Proportion du total</i>	1 204 938 100 %	1 070 974 100%	- 133 964 - 11 %
Commissions scolaires linguistiques <i>Proportion du total</i>	1 107 575 92 %	959 298 90%	- 148 277 - 13 %
Formation générale des jeunes	1 007 294	839 670	- 167 624 - 17 %
Formation générale des adultes	45 609	51 341	+ 5 732 + 13 %
Formation professionnelle	54 672	68 287	+ 13 615 + 25 %
Établissements privés subventionnés <i>Proportion du total</i>	97 363 8 %	111 676 10 %	+ 14 313 + 15 %
Formation générale des jeunes	96 693	111 179	+ 14 486 + 15 %
Formation générale des adultes	--	--	-- --
Formation professionnelle	670	497	- 173 - 26 %

MELS, Système Charlemagne, données au 2014-01-23

On peut enfin noter que les tendances observées au cours des dernières années pourraient se modifier substantiellement dans le futur. En effet, les récentes prévisions démographiques du ministère de l'Éducation du Loisir et du Sport (MELS) indiquent que l'effectif scolaire de la formation générale des jeunes dans les commissions scolaires linguistiques sera de l'ordre de 913 600 élèves en 2018-2019, **soit une croissance de quelque 9 %** par rapport à 2012-2013. Du côté du réseau privé, la croissance de cet effectif devrait être de l'ordre de 3 %.

L'évolution du personnel des commissions scolaires⁴

Depuis 1998-1999, le personnel des commissions scolaires a augmenté de 12 % pour s'établir à 113 353 ETP en 2011-2012, et ce, malgré la réduction de 13 % du nombre d'élèves.

Toutes les catégories de personnel ont connu une hausse : celle-ci a été moins forte chez les enseignants (4 %) et les cadres (12 %), mais particulièrement marquée chez le personnel de soutien (26 %) et le personnel professionnel (67 %).

ÉVOLUTION DU PERSONNEL DES COMMISSIONS SCOLAIRES

<i>Personnel en ETP</i>	1998-1999	2011-2012	Écart
Total <i>Proportion du total</i>	101 557 100 %	113 353 100 %	+ 11 796 + 12 %
Enseignant <i>Proportion du total</i>	70 363 69 %	73 243 65 %	+ 2 880 + 4 %
De soutien <i>Proportion du total</i>	22 220 22 %	28 025 25 %	+ 5 805 + 26 %
Professionnel <i>Proportion du total</i>	3 761 4 %	6 270 6 %	+ 2 509 + 67 %
Cadre <i>Proportion du total</i>	5 214 5 %	5 814 5 %	+ 600 + 12 %

MELS, Indicateurs de gestion des commissions scolaires

Les données présentées dans les Indicateurs de gestion des commissions scolaires excluent le personnel des services de garde et celui des services alimentaires. Or, de 1998-1999 à 2011-2012, le personnel des services de garde a connu une croissance de 151 %, passant de 3 067 ETP à 7 688 ETP, alors que le personnel des services alimentaires a diminué de 23 %, passant de 275 ETP à 211 ETP. Si on ajoute ces deux catégories de personnel à celles considérées dans les Indicateurs de gestion, le personnel des commissions scolaires passe de 104 899 ETP en 1998-1999 à 121 252 ETP en 2011-2012, pour une hausse globale de 16 %.

⁴ Il est à noter que le MELS ne dispose pas de données sur le personnel des établissements d'enseignement privés.

L'évolution des sources de financement des commissions scolaires

Depuis 1998-1999, les **revenus totaux des commissions scolaires** ont augmenté de 56 % pour s'établir à 10 321 millions de dollars en 2012-2013. Ce dernier montant se répartit ainsi :

- Les **subventions du MELS** représentent 76 % des revenus des commissions scolaires et constituent leur principale source de financement. Plus de 98 % de celles-ci sont établies *a priori*.
- La **taxe scolaire** représente 15 % des revenus des commissions scolaires. Elle est établie sur la valeur foncière imposable des propriétés résidentielles et non résidentielles selon le taux de taxation décrété par chaque commission scolaire en fonction des paramètres établis par le MELS. Les valeurs foncières doivent être réparties entre la commission scolaire francophone et la commission scolaire anglophone ayant autorité sur le même territoire.
- Les **autres revenus** représentent 9 % des sources de financement des commissions scolaires. Les services de garde en milieu scolaire comptent pour environ le tiers de ces revenus.

ÉVOLUTION DES SOURCES DE FINANCEMENT DES COMMISSIONS SCOLAIRES

<i>En millions de \$</i>	1998-1999	2012-2013	Écart
Total <i>Proportion du total</i>	6 625 <i>100 %</i>	10 321 <i>100 %</i>	+ 3 696 <i>+ 56 %</i>
Subventions du MELS <i>Proportion du total</i>	5 054 <i>76 %</i>	7 798 <i>76 %</i>	+ 2 744 <i>+ 54 %</i>
Taxe scolaire <i>Proportion du total</i>	990 <i>15 %</i>	1 595 <i>15 %</i>	+ 605 <i>+ 61 %</i>
Autres revenus <i>Proportion du total</i>	581 <i>9 %</i>	928 <i>9 %</i>	+ 347 <i>+ 60 %</i>

MELS, Système TRAFICS, rapports financiers des commissions scolaires

L'évolution des sources de financement des établissements d'enseignement privés subventionnés

Depuis 1998-1999, les **revenus des établissements d'enseignement privés** ont augmenté de 98 % pour s'établir à 1 201 millions de dollars en 2012-2013.

- Les **subventions**, provenant en très grande partie du MELS, représentent 42 % des revenus 2012-2013.
- La **part des contributions des parents pour les services éducatifs** est restée stable à environ 29 %.
- Les **autres revenus**, qui comptent pour 29 % des revenus totaux, complètent les sources de financement des établissements privés subventionnés.

ÉVOLUTION DES SOURCES DE FINANCEMENT DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT PRIVÉS SUBVENTIONNÉS

<i>En millions de \$</i>	1998-1999	2012-2013	Écart
Total <i>Proportion du total</i>	608 <i>100 %</i>	1 201 <i>100 %</i>	+ 593 <i>+ 98 %</i>
Subventions du MELS et d'autres ministères <i>Proportion du total</i>	272 <i>45 %</i>	506 <i>42 %</i>	+ 234 <i>+ 86 %</i>
Contribution des parents pour les services éducatifs <i>Proportion du total</i>	173 <i>28 %</i>	347 <i>29 %</i>	+ 174 <i>+ 101 %</i>
Autres revenus <i>Proportion du total</i>	163 <i>27 %</i>	348 <i>29 %</i>	+ 185 <i>+ 113 %</i>

MELS, Système TRAFEP, rapports financiers des établissements d'enseignement privés

L'évolution des dépenses de fonctionnement des commissions scolaires

Entre 1998-1999 et 2012-2013, les dépenses de fonctionnement des commissions scolaires ont augmenté de 57 % pour s'établir à 10 362 millions de dollars en 2012-2013. Cette augmentation paraît significative lorsque l'on considère que, durant cette période, le nombre d'élèves a diminué de 13 %, ce qui reflète notamment les efforts importants consentis depuis le début des années 2000 en lien avec la réussite éducative.

On doit d'ailleurs souligner à ce titre la hausse de 53 % des dépenses d'enseignement et celle, marquée, des dépenses de soutien à l'enseignement, qui ont plus que doublé, pour une hausse combinée de 2 945 millions de dollars.

Les dépenses administratives des commissions scolaires, qui représentaient 6 % des dépenses totales de fonctionnement en 1998-1999, occupent, en 2012-2013, une proportion de seulement 5 % de ces dépenses, ce qui ne peut être considéré comme élevé.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS SCOLAIRES

<i>En millions de \$</i>	1998-1999	2012-2013	Écart
Total <i>Proportion du total</i>	6 605 100 %	10 362 100 %	+ 3 757 + 57 %
Enseignement et formation <i>Proportion du total</i>	3 411 51 %	5 209 50 %	+ 1 798 + 53 %
Soutien à l'enseignement <i>Proportion du total</i>	1 127 17 %	2 274 22 %	+ 1 147 + 102 %
Services d'appoint <i>Proportion du total</i>	575 9 %	1 135 11 %	+ 560 + 97 %
Activités administratives <i>Proportion du total</i>	398 6 %	536 5 %	+ 138 + 35 %
Biens meubles et immeubles <i>Proportion du total</i>	501 8 %	696 7 %	+ 195 + 39 %
Activités connexes <i>Proportion du total</i>	593 9 %	512 5 %	- 81 - 14 %

MELS, Système TRAFICS, rapports financiers des commissions scolaires

À des fins de comparaison, les chiffres présentés ici modifient les données 2012-2013 pour éliminer l'effet des changements apportés au PEC en 2012-2013, par lesquels 47 M\$ de dépenses administratives ont été transférés au soutien à l'enseignement (perfectionnement du personnel éducatif: 35 M\$; messagerie et téléphonie des écoles: 12 M\$) et 5 M\$ l'ont été aux activités connexes (variation des provisions pour créances douteuses).

L'évolution des dépenses de fonctionnement des établissements d'enseignement privés subventionnés

Entre 1998-1999 et 2012-2013, les dépenses de fonctionnement des établissements d'enseignement privés ont augmenté de 90 % pour s'établir à 1 162 millions de dollars en 2012-2013. Au cours de ces années, le nombre d'élèves a augmenté de 15 %.

On remarque que les dépenses de soutien à l'enseignement ainsi que celles des services d'appoint et des activités administratives ont plus que doublé pendant cette période.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT PRIVÉS SUBVENTIONNÉS

<i>En millions de \$</i>	1998-1999	2012-2013	Écart
Total <i>Proportion du total</i>	612 <i>100 %</i>	1 162 <i>100 %</i>	+ 550 + 90 %
Enseignement et formation <i>Proportion du total</i>	270 <i>44 %</i>	501 <i>43 %</i>	+ 231 + 86 %
Soutien à l'enseignement <i>Proportion du total</i>	91 <i>15 %</i>	201 <i>17 %</i>	+ 110 + 121 %
Services d'appoint <i>Proportion du total</i>	41 <i>7 %</i>	86 <i>7 %</i>	+ 45 + 110 %
Activités administratives <i>Proportion du total</i>	77 <i>13 %</i>	160 <i>14 %</i>	+ 83 + 107 %
Biens meubles et immeubles <i>Proportion du total</i>	94 <i>15 %</i>	170 <i>15 %</i>	+ 76 + 81 %
Activités connexes et autres dépenses <i>Proportion du total</i>	39 <i>6 %</i>	44 <i>4 %</i>	+ 5 + 13 %

MELS, Système TRAFEP, rapports financiers des établissements d'enseignement privés

1.3 L'évolution des dépenses de programmes du gouvernement

De 1999-2000 à 2013-2014, les dépenses de programmes du gouvernement sont passées de 36,0 à 63,8 milliards de dollars pour une augmentation de 77 % en 14 ans.

Comparée à l'évolution de l'ensemble des dépenses de programmes du gouvernement, celle des dépenses du portefeuille de l'Éducation, du Loisir et du Sport a été moins rapide (+57%), celle de l'Enseignement supérieur, de la Recherche de la Science et de la Technologie a été comparable (+78%) et celle de la Santé et des Services sociaux a été plus importante (+113%).

Ainsi, pendant cette période, la part du portefeuille de l'Éducation, du Loisir et du Sport a diminué de 18 % à 16 % du total des dépenses de programmes, alors que celle du portefeuille de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie est demeurée stable à 10 % et que celle du portefeuille de la Santé et des Services sociaux est passée de 41 % à 49 %.

Enfin, on remarque que la part des dépenses de toutes les autres missions de l'État a diminué de 31 % à 25 % pendant cette période.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PROGRAMMES DU GOUVERNEMENT

<i>En milliards de \$</i>	1999-2000	2013-2014	Variation
Dépenses de programmes du gouvernement du Québec <i>Proportion du total</i>	36,0 <i>100 %</i>	63,8 <i>100 %</i>	+ 77 %
Éducation, Loisir et Sport <i>Proportion du total</i>	6,5 <i>18 %</i>	10,2 <i>16 %</i>	+ 57 %
Enseignement supérieur, Recherche, Science et Technologie <i>Proportion du total</i>	3,5 <i>10 %</i>	6,3 <i>10 %</i>	+ 78 %
Santé et Services sociaux <i>Proportion du total</i>	14,8 <i>41 %</i>	31,3 <i>49 %</i>	+113 %
Autres missions <i>Proportion du total</i>	11,2 <i>31 %</i>	16,0 <i>25 %</i>	+43 %

Budget de dépenses 2013-2014, Renseignements complémentaires, Tableau B.3

2. L'ORGANISATION ET LA GOUVERNANCE DU SYSTÈME SCOLAIRE PUBLIC QUÉBÉCOIS

2.1. L'organisation actuelle est-elle efficace?

Le ministère de l'Éducation du Loisir et du Sport (MELS) exerce un rôle d'encadrement, d'orientation et d'évaluation du système scolaire :

- Il conseille le gouvernement sur l'élaboration des lois (Loi sur l'instruction publique, Loi sur les élections scolaires, Loi sur l'enseignement privé), des règlements et des instructions annuelles (régime pédagogique, règles budgétaires, etc.);
- Il élabore les programmes d'études, précise les exigences relatives à la diplomation et soumet les élèves à des épreuves ministérielles;
- Il alloue les ressources financières déterminées par le gouvernement;
- Il assure le pilotage du système et informe le réseau par la publication d'indicateurs;
- Il négocie, en collaboration avec les commissions scolaires, les conditions de travail du personnel syndiqué;
- Il détermine les conditions de travail du personnel d'encadrement;
- Il délivre les autorisations d'enseigner et agréé les programmes universitaires de formation à l'enseignement;
- Il autorise les projets de construction;
- Il approuve le matériel didactique;
- Il délivre et renouvelle les permis aux établissements privés et leur attribue des agréments aux fins de subventions.

Comme on peut le constater, les responsabilités du Ministère sont très nombreuses. Elles visent à assurer la cohérence et l'équité du système.

En outre, le Ministère compte onze directions régionales qui assurent le déploiement et le suivi des orientations ministérielles sur le terrain. Leur rôle consiste à donner de l'information et à faire de l'animation et de la coordination. Depuis 2008, ces directions font également l'analyse et le suivi des conventions de partenariat.

Les commissions scolaires ont pour mission :

- D'organiser les services éducatifs prévus par la loi et les régimes pédagogiques;
- De promouvoir et de valoriser l'éducation publique sur leur territoire (formation générale et professionnelle, jeunes et adultes);
- De veiller à la qualité des services éducatifs et à la réussite des élèves;
- De contribuer au développement socioculturel et économique de leur région.

Elles doivent :

- Déterminer les services éducatifs offerts dans les établissements de leur territoire (formation générale, formation professionnelle, formation des adultes);

- Établir leur calendrier scolaire;
- Assurer des services d'accueil et de référence à l'éducation des adultes;
- Élaborer une politique pour les élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (EHDAA) et organiser les services;
- Embaucher, affecter et rémunérer le personnel;
- Gérer les conventions de travail (enseignants, professionnels, personnel de soutien);
- Préparer leur propre budget, répartir les subventions de façon équitable entre les établissements et approuver le budget de ceux-ci;
- Acquérir et gérer les biens requis pour les activités des établissements;
- Assurer des services de soutien et d'accompagnement aux écoles sur le plan pédagogique et administratif;
- Élaborer un plan de répartition des immeubles et voir à l'entretien de ceux-ci;
- Organiser le transport scolaire;
- Veiller à l'application de toutes les lois les concernant (ex : santé et sécurité).

Pour exercer ces responsabilités, dans plusieurs cas, les commissions scolaires doivent consulter un certain nombre de comités prévus par la loi. Mentionnons, entre autres :

- Le comité de parents;
- Le comité consultatif des services aux EHDAA;
- Le comité consultatif de gestion;
- Le comité consultatif de transport;
- Le comité des relations de travail.

L'école (ou le centre) a pour vocation :

- D'offrir les services éducatifs prévus par la loi
- De collaborer au développement social et culturel de la communauté.

L'école a pour mission, dans le respect du principe de l'égalité des chances, d'instruire, de socialiser et de qualifier les élèves. Elle réalise cette mission dans le cadre d'un projet éducatif mis en œuvre par un plan de réussite. Le projet éducatif de l'école contient les orientations propres à celle-ci et les objectifs liés à l'amélioration de la réussite des élèves.

Le projet éducatif vise l'application, l'adaptation et l'enrichissement du cadre national. L'exercice de ces responsabilités doit s'effectuer de concert avec le conseil d'établissement.

De plus, un comité des élèves est prévu pour les écoles offrant l'enseignement secondaire de second cycle. Enfin, certains sujets doivent faire l'objet de consultations auprès des représentants syndicaux.

Dans un tel contexte, quel jugement peut-on porter sur **la gouvernance** du réseau scolaire public québécois?

La gouvernance MELS-RÉSEAU

La Loi sur l'instruction publique prévoit que les commissions scolaires doivent disposer d'outils de planification et de mécanismes d'information et de reddition de comptes. Elle oblige celles-ci à informer et à consulter les parents, les élèves, le personnel et la population. L'encadrement qui leur est imposé est très précis et les mécanismes de consultation obligatoire sont nombreux, tant pour les écoles que pour les commissions scolaires. En outre, ces dernières doivent se doter d'un comité d'éthique, d'un comité des ressources humaines et d'un comité de vérification de leur gestion financière.

En 2008, le gouvernement a choisi d'accentuer encore davantage son encadrement et son contrôle des commissions scolaires en définissant **une ligne de gouvernance du haut vers le bas**. Ce faisant, il a inversé l'ordre retenu à la suite des États généraux sur l'éducation, qui faisaient de l'école le pivot du système. Il a imposé des liens supplémentaires MELS – Commissions scolaires – Écoles dans le but d'assurer davantage de cohérence à l'intérieur du système scolaire. Pour ce faire, il exige du réseau scolaire une **gestion axée sur les résultats**, qu'il formalise par des ententes et des contrats.

Depuis 2008, les commissions scolaires doivent signer une **convention de partenariat** avec le Ministère et convenir simultanément de **conventions de gestion** et de réussite éducative avec chacun de leurs établissements.

Le plan stratégique des commissions scolaires doit tenir compte du plan stratégique du MELS et les plans de réussite des écoles doivent s'arrimer avec la planification stratégique des commissions scolaires.

Le Ministère énonce ses orientations ainsi que des **buts et des objectifs mesurables**, puis procède à l'évaluation annuelle des résultats atteints par les commissions scolaires.

Les commissions scolaires doivent rendre compte annuellement de leurs progrès au ministre et à la population de leur territoire.

Chaque école doit, pour sa part, rendre compte annuellement de son plan de réussite aux parents, à la communauté et à sa commission scolaire.

Enfin, la Loi sur l'instruction publique (LIP) a confié au ministre le pouvoir d'imposer des mesures aux commissions scolaires si les résultats attendus ne sont pas atteints.

Les directions régionales jouent un rôle important dans le suivi et le contrôle de ce nouveau mode de gouvernance, puisqu'elles ont la responsabilité d'analyser les conventions de partenariat et de faire des recommandations au ministre.

CONSTATS

La gouvernance du système scolaire québécois évolue dans un contexte où l'éducation demeure un enjeu politique important. En préambule de son plan stratégique 2009-2013, le MELS affirme que :

« Le Québec, plus que jamais, doit s'assurer d'une main-d'œuvre hautement qualifiée, ayant une meilleure connaissance de l'environnement et des enjeux mondiaux, pour faire sa place dans cette nouvelle économie. Or, la formation et la qualification des personnes nécessitent le déploiement d'un système d'éducation performant⁵. »

Les études comparatives internationales sur la performance et la réussite éducative incitent les États à toujours vouloir améliorer leur positionnement, ce qui est légitime. Cela a pour effet d'augmenter les encadrements centraux et de multiplier les contrôles tant *a priori* qu'*a posteriori*.

Toujours dans le plan stratégique 2009-2013 du MELS, on peut lire, à la page 11 :

« La performance de notre système éducatif et sa capacité à relever des défis de la société du savoir sont des préoccupations légitimes des Québécois et des Québécoises. Cela pose de nouvelles exigences en matière de reddition de comptes et de transparence des organismes publics. D'où la volonté gouvernementale de moderniser les règles de gouvernance⁶. »

Cette orientation s'inscrit dans la foulée de la nouvelle gouvernance en place au gouvernement du Québec, où les organismes centraux, particulièrement le Conseil du trésor, multiplient les exigences, les normes et les contrôles, ce qui entraîne un alourdissement de la bureaucratie dans tout l'appareil gouvernemental.

Pour le réseau scolaire public, ces nouvelles règles s'incarnent dans la **convention de partenariat**, outil d'un nouveau mode de gouvernance.

Au cœur de la convention de partenariat, on trouve **la gestion axée sur les résultats**. Ce virage est indispensable pour orienter les décisions des acteurs locaux et favoriser la transparence, la responsabilité ainsi que la reddition de comptes.

Toutefois, selon cette approche, on doit offrir aux organisations la marge de manœuvre nécessaire quant aux moyens à prendre et à l'utilisation des ressources. Or, ce que l'on qualifie de convention de partenariat est une entente écrite qui porte sur :

- les modalités de contribution des commissions scolaires à l'atteinte des buts fixés et des objectifs mesurables déterminés par le ministre;
- les moyens que les commissions scolaires entendent prendre pour s'assurer de l'atteinte des objectifs qu'elles ont établis;

⁵ MELS, Plan stratégique 2009-2013, Québec, p. 7.

⁶ MELS, Plan stratégique 2009-2013, Québec, p. 11.

- les mécanismes de suivi et de reddition de comptes mis en place par les commissions scolaires.

De l'avis du comité, les contrats de partenariat, contrairement à ce qu'on laisse entendre, en se référant à la gestion axée sur les résultats, portent aussi sur les moyens et les mesures qu'entendent prendre les commissions scolaires.

Le comité d'experts adhère à la nécessité d'établir des priorités nationales :

- Ces priorités sont fixées dans la planification stratégique du MELS.

Le comité adhère à l'objectif d'assurer une convergence de l'action des commissions scolaires vers l'atteinte de buts ministériels :

- Les commissions scolaires doivent arrimer leur planification stratégique à celle du MELS, la rendre publique et rendre compte dans leur rapport annuel des progrès accomplis.

Le comité adhère également à l'orientation d'une gestion axée sur les résultats :

- Chaque établissement doit se donner un projet éducatif et un plan de réussite qui tiennent compte de la planification stratégique de la commission scolaire et a l'obligation d'en rendre compte publiquement.

Dans les **consultations** que nous avons menées, **les directrices et directeurs généraux** des commissions scolaires nous ont confirmé que les orientations gouvernementales ont eu un impact positif dans le milieu. Ils se sont dits d'accord avec les fondements de la convention de partenariat, qui a permis de donner une impulsion vers une gestion axée sur la réussite des élèves. Par ailleurs, on a souligné la lourdeur du processus et reproché au Ministère de tarder à fournir les indicateurs requis. En outre, tant du côté francophone qu'anglophone, on a dénoncé le fait que, bien que les conventions doivent être centrées sur les résultats, le Ministère continue de contrôler les commissions scolaires quant au choix des moyens et à l'utilisation des ressources.

Les représentants des directions d'établissement considèrent qu'avec la loi de 2008, le MELS a modifié l'approche retenue dans la loi de 1997, où l'école était désignée comme le pivot du système. En dictant les cibles de réussite à chaque commission scolaire, on a inversé le processus décisionnel.

Parmi les directrices et directeurs d'établissement, certains se perçoivent désormais comme des exécutants du MELS, d'autres comme subordonnés aux services administratifs des commissions scolaires. On constate un malaise sans doute créé par le sentiment qu'ils ont été dépossédés d'une partie de leur autonomie en raison de ce changement dans la gouvernance du réseau. Il faut préciser que les changements apportés à la Loi sur l'instruction publique en 2008 ont défini la mission des commissions scolaires, soit celle d'assurer la qualité des services, et ont précisé les responsabilités des conseils des commissaires dans le même sens.

Si on ne peut reprocher au gouvernement d'établir une cible globale de réussite, bien au contraire, le comité d'experts croit que l'on doit laisser le soin aux milieux d'établir leurs propres cibles à la lumière de l'analyse de leur situation particulière et des attentes du MELS. Au regard des cibles fixées par ce dernier, on constate d'ailleurs que certaines commissions scolaires déjà relativement performantes (en raison des caractéristiques de leur clientèle) avaient moins d'efforts à fournir avec les mêmes moyens que d'autres en situation plus critique.

Lors de nos consultations, des **syndicats d'enseignants** nous ont fait part de leurs réserves à l'égard du modèle de gestion en place au Québec. Ils considèrent que « la mise en place d'une gestion managériale en éducation transforme l'école en un bien de consommation qui doit se soumettre aux règles du marché⁷ ». Ils contestent la gestion axée sur les résultats et la « paperasse » dont elle est assortie. D'autres craignent certaines dérives menant à faire réussir des élèves à tout prix en diminuant les exigences.

De leur côté, **les parents** considèrent qu'il est essentiel d'éviter les solutions uniques qui caractérisent souvent les interventions du MELS et de mettre fin à cette prescription de modèles et de moyens dictés d'en haut.

Enfin, **tous les intervenants du réseau**, sans exception, ont remis en cause la nécessité de maintenir les directions régionales du Ministère, un palier jugé superflu dans leur rôle auprès des commissions scolaires. Ils ont conclu qu'elles représentent :

- Un intermédiaire de trop;
- Une source occasionnelle de confusion dans la transmission de l'information;
- Un niveau qui demande aux commissions scolaires beaucoup de renseignements sans que cela soit toujours justifié;
- Une présence qu'on juge inutile, dans certaines instances de concertation régionale, par exemple, lors de la planification d'activités de recherche avec les universités;
- Un rôle d'analyse et de contrôle dont on ne reconnaît pas la légitimité, notamment au regard des contrats de partenariat;
- Une fonction devenue obsolète étant donné le nombre réduit de commissions scolaires, les moyens de communication modernes et les relations plus étroites et courantes avec les unités centrales du MELS.

⁷ FAE, *Autonomie professionnelle et structures scolaires : pour reprendre notre place.*

Que peut-on dégager de cette analyse?

- Le système scolaire québécois est très centralisé et dirigé du haut vers le bas.
- Les mécanismes de consultation imposés par la loi, auxquels s'ajoutent ceux des conventions collectives, sont nombreux.
- La procédure de planification imposée est exigeante et complexe en plus de consommer énormément de temps. Les outils de planification et de reddition de comptes se sont additionnés au fil des ans et ont entraîné une lourdeur bureaucratique qui n'est pas sans effet sur l'utilisation des ressources.
- La reddition de comptes touche l'organisation et l'affectation des ressources autant que les résultats.
- Le Ministère ne fournit pas à temps les données nécessaires à l'analyse des résultats par les commissions scolaires.
- Il y a un manque de synchronisme entre la planification stratégique du MELS et celle des commissions scolaires. La consultation des rapports élaborés par celles-ci confirme cette dernière lacune.

Conséquemment, le comité considère que le processus de planification et de reddition de comptes en place doit être revu dans une perspective d'intégration et de simplification. Cela permettra d'offrir au milieu toute la latitude possible dans le choix des moyens sans toutefois faire de compromis sur les résultats attendus.

Les pistes d'amélioration suivantes pourraient être empruntées :

- Une planification stratégique synchronisée pour le Ministère et les commissions scolaires (d'une durée de 3 ou 4 ans);
- Un nombre limité de buts et de cibles convenus préalablement avec le réseau;
- Un plan d'amélioration annuel établi par chaque établissement en fonction de ces buts et de ces cibles, lequel doit être entériné par la commission scolaire;
- Une reddition de comptes annuelle sur la progression vers l'atteinte des buts par chaque commission scolaire dans un format simple;
- Une intervention ministérielle que l'on réserve aux commissions scolaires dont les cibles n'apparaissent pas assez ambitieuses ou dont les résultats sont insatisfaisants et qui est réalisée dans une perspective d'accompagnement et de soutien.

* * *

- **ATTENDU QUE** le MELS définit les orientations à privilégier, qu'il peut fixer des buts et des cibles, qu'il contrôle les grands encadrements (éducatifs, budgétaires et de gouverne) et qu'il dispose des moyens pour évaluer les résultats (examens ministériels, taux de diplomation, indicateurs de gestion, rapports financiers, rapports annuels);

- **ATTENDU QUE** des règles de bonne gouvernance sont en place dans les commissions scolaires (planification stratégique, gestion axée sur les résultats, participation des usagers, reddition de comptes publique, comités d'éthique et de vérification);
- **ATTENDU QUE** la contractualisation sur les mesures à mettre en place (conventions) est une étape additionnelle qui apparaît comme une forme de tutelle sur les choix de moyens que font les commissions scolaires;
- **ATTENDU QUE** les études confirment que l'instance locale (école ou centre) est l'organisme le mieux placé pour faire des choix adaptés aux besoins des jeunes et des adultes de son milieu et que les usagers y jouent un rôle important au Québec;
- **ATTENDU QUE** le rôle et les fonctions des directions régionales du MELS sont remis en question par les intervenants du réseau scolaire.

Il est recommandé :

- **QUE** le MELS maintienne ses grands encadrements et une gestion axée sur les résultats (buts et cibles nationales), mais renonce à fixer des cibles préétablies pour chacune des commissions scolaires, à déterminer avec elles les mesures à prendre et à faire valider le tout par les directions régionales;
- **QUE** le MELS maintienne l'obligation faite aux commissions scolaires d'arrimer leur planification stratégique à la sienne, mais qu'il revoie et allège la démarche de planification, de consultation et de reddition de comptes;
- **QUE** le MELS hiérarchise et limite ses objectifs nationaux, qu'il simplifie son plan stratégique pour s'assurer que le milieu scolaire concentre ses énergies sur les cibles d'amélioration les plus urgentes et que les écoles puissent choisir leurs autres priorités d'action en fonction de leur réalité propre;
- **QUE** le MELS convienne, en concertation avec les commissions scolaires, d'un gabarit de base pour leur rapport annuel, précisant les éléments essentiels que l'on doit y trouver pour que ce soit un outil de reddition de comptes intégrateur, simple et utile à la fois au Ministère et à la population;
- **QUE** les directeurs et directrices d'établissement soient confirmés comme premiers responsables de la gestion pédagogique et qu'à ce titre, ils rendent compte du plan annuel d'amélioration de leur établissement;
- **QUE** le MELS revoie la pertinence et la nécessité des fonctions présentement exercées par les directions régionales et que, le cas échéant, il envisage leur abolition.

2.2. L'existence des commissions scolaires doit-elle être remise en question?

Actuellement, on compte 72 commissions scolaires au Québec, dont 3, à statut particulier⁸. En 1948, ce nombre était de 1 927.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE COMMISSIONS SCOLAIRES

Période	Nombre de commissions scolaires
1948-1949	1 927
1962-1963	1 656
1971-1972	800
1982-1983	231
1997-1998	157
1998-1999	72

La commission scolaire est l'institution éducative la plus ancienne après les écoles primaires, ainsi que l'une des institutions démocratiques les plus anciennes du Québec, précédant même la création des gouvernements municipaux⁹.

Une commission scolaire est constituée de ses établissements (écoles, centres de formation professionnelle, centres d'éducation des adultes) et d'un centre administratif. Elle est dirigée par un conseil de commissaires élus au suffrage universel. Le conseil nomme un directeur général, à qui il confie l'organisation et la gestion administrative de la commission scolaire.

L'existence des commissions scolaires fait, depuis quelques années, l'objet de déclarations publiques, tant citoyennes que politiques. D'aucuns souhaitent leur abolition pure et simple, affirmant que ce sont des organisations coûteuses. D'autres souhaitent simplement l'abolition des commissaires élus au suffrage universel, considérant leur peu de légitimité, notamment en raison du faible taux de participation aux élections scolaires. Un autre modèle de direction serait alors à définir. Certains désirent que les commissions scolaires se transforment en coopératives de services au bénéfice des écoles. On suggère alors des conseils scolaires dirigés par un conseil d'administration.

L'abolition des commissions scolaires est-elle possible, souhaitable?

Les fonctions et responsabilités assumées par les commissions scolaires sont nombreuses, mais semblent mal connues de la population. Elles ne peuvent être toutes déléguées aux écoles, qui, d'ailleurs, ne le souhaitent pas. Pensons seulement à l'organisation des services éducatifs pour les jeunes, les adultes et la formation professionnelle, à la gestion des immeubles et des équipements, à l'organisation des services particuliers destinés aux EHDAA, au service de la

⁸ Commissions scolaires Crie, Kativik et du Littoral.

⁹ Proulx, 2009

paye, au transport scolaire, à la formation continue du personnel, au déploiement des technologies, etc. Ce sont les commissions scolaires qui ont la responsabilité de distribuer équitablement les ressources, de coordonner l'organisation des services et d'en assurer la qualité. Leur rôle est particulièrement important en milieu rural pour assurer l'animation et la cohésion sur le territoire. L'arbitrage des commissions scolaires y est nécessaire, ce qui nous a été souligné par Solidarité rurale du Québec. Ceci, sans compter l'application de toutes les lois et de tous les programmes gouvernementaux qui touchent les commissions scolaires.

Comme en font foi les études comparatives récemment menées par l'École nationale d'administration publique (ENAP) et le MELS pour le compte du comité d'experts, les sept systèmes scolaires étudiés¹⁰ ont un palier intermédiaire de coordination et de soutien, qu'il s'agisse d'une municipalité, d'une commune ou d'un conseil scolaire. De plus, il est important de rappeler que la minorité anglophone du Québec a un droit constitutionnel de gestion de ses propres écoles, comme c'est le cas des francophones, par exemple, au Nouveau-Brunswick.

La gestion des écoles pourrait-elle être confiée aux municipalités?

Les Villes de Québec et de Montréal, dans leur document intitulé *Un nouveau pacte pour les grandes villes au Québec* (19 mars 2014), évoquent leur intérêt pour la gestion et l'utilisation des installations scolaires. Elles soulignent également que les conseils municipaux pourraient devenir des lieux de débat pour recentrer l'école au cœur de la communauté et mobiliser la communauté locale pour l'atteinte des objectifs de diplomation des élèves.

La réalité du découpage territorial québécois rend toutefois la chose fort difficile. Cette façon de faire pourrait être envisageable dans les grands centres urbains, mais elle nécessiterait la révision des territoires scolaires pour qu'ils correspondent mieux aux territoires municipaux. Mais hors de ces centres, d'une part, les municipalités sont trop morcelées pour que l'on songe à leur confier une telle responsabilité, et d'autre part, les représentants des municipalités régionales de comté ne sont pas élus directement à ces postes, mais proviennent des conseils des municipalités membres (sauf dans le cas des quatorze MRC ayant choisi de faire élire leur préfet au suffrage universel, lequel s'ajoute aux représentants des municipalités membres).

Au Québec, on compte 1 134 municipalités locales, dont :

- 883 sont régies par le Code municipal;
- 228 sont régies par la Loi sur les cités et villes,
- 23 sont constituées selon des régimes municipaux particuliers.

Le territoire est aussi divisé en municipalités régionales de comté (MRC)¹¹, soit :

- 89 MRC
- 14 villes et agglomérations ayant aussi les compétences des MRC.

¹⁰ La France, la Suède, la Finlande, le Vermont, l'Ontario, le Nouveau-Brunswick et la Ville de New York.

¹¹ [En ligne]

www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/organisation_municipale/organisation_territoriale/organisation_municipale.pdf (2013)
p. 13

De plus, si l'on devait confier aux municipalités la gestion du système scolaire, il y aurait un effet d'entraînement à la hausse de la rémunération du personnel compte tenu de l'écart salarial existant entre ces deux réseaux, et ce, particulièrement dans les grandes villes.

Nous croyons cependant que les liens entre les municipalités et les commissions scolaires doivent être plus étroits, comme c'est déjà le cas à certains endroits où les résultats sont probants. L'engagement de toute la communauté est essentiel à la réussite scolaire du plus grand nombre de jeunes, et l'ensemble des municipalités pourraient y contribuer de façon plus proactive. En outre, des échanges plus soutenus entre les commissions scolaires et les municipalités permettraient une planification et une utilisation optimales des infrastructures scolaires et municipales (locaux, bibliothèques, aréna, etc.).

Pour ce qui est de la perception populaire voulant que les commissions scolaires aient des coûts administratifs élevés, elle mérite d'être nuancée. Bien que des mesures puissent être prises pour tenter de réduire leurs coûts de gestion, qui se situent autour de 5 %, le comité constate qu'ils sont actuellement inférieurs à ceux d'autres organisations publiques. Enfin, il ne faut pas occulter le fait que le gouvernement contribue, par ses politiques et les exigences qu'elles entraînent, à complexifier la tâche des gestionnaires, alourdissant ainsi les coûts administratifs du réseau.

Voici quelques exemples de ces exigences :

- Les cinq rapports financiers que doivent produire les commissions scolaires chaque année depuis qu'elles sont incluses dans le périmètre comptable gouvernemental;
- La reddition de comptes afférente à la lutte contre l'intimidation et la violence;
- Les conventions de partenariat avec le MELS et les conventions de gestion et de réussite éducative avec les écoles, qui s'ajoutent à la planification stratégique et aux plans de réussite, ainsi que tous les mécanismes de consultation obligatoires afférents;
- Les exigences en matière de gestion des ressources informationnelles et des avoirs immobiliers.

« D'aucuns jugent que ce sont des structures bureaucratiques lourdes et coûteuses; or, cela s'explique en grande partie parce qu'elles doivent respecter les exigences de l'administration publique¹². »

Guy Pelletier

¹² Pelletier, 2013

CONSTATS

- Les commissions scolaires, dont le nombre a été constamment réduit au fil des ans, jouent un rôle essentiel qui ne peut, dans le contexte québécois, être confié aux municipalités. Leur abolition n'est donc ni souhaitable, ni souhaitée.

Dans les consultations que nous avons effectuées, tant auprès des parents et des directions d'école qu'auprès des enseignants, on nous a indiqué qu'un palier décisionnel intermédiaire doit être maintenu entre les écoles et le MELS. Il s'agit là d'une position unanime.

* * *

- **ATTENDU QUE** les minorités linguistiques officielles du Canada ont un droit constitutionnel à la gestion de leurs écoles;
- **ATTENDU QUE** le principe d'une gestion de proximité doit être réaffirmé;
- **ATTENDU QUE** le découpage territorial des municipalités est beaucoup plus fragmenté que celui des commissions scolaires;
- **ATTENDU QUE** les municipalités peuvent conclure des ententes de toutes sortes avec les commissions scolaires de leur territoire (utilisation des équipements, collaboration à des projets sportifs ou culturels, etc.).

Il est recommandé :

- **QUE** le MELS réaffirme la nécessité d'une gestion de proximité en matière éducative et qu'il confirme le maintien d'une instance intermédiaire entre le Ministère et les écoles, donc le maintien des commissions scolaires;
- **QUE** les commissions scolaires renforcent leur collaboration avec les municipalités de leur territoire pour améliorer la persévérance et la réussite scolaires et favoriser une utilisation optimale de leurs ressources respectives;
- **QUE** l'on évalue la pertinence de coopter un commissaire provenant du milieu municipal pour faciliter cette collaboration.

2.3. Le modèle de direction de cette structure intermédiaire doit-il être revu?

Pourrait-on envisager le maintien de commissions scolaires dirigées par des conseils d'administration comme c'est le cas dans les cégeps?

Les conseils d'administration des cégeps regroupent des personnes nommées par le ministre après consultation de divers groupes en lien avec la mission de ces établissements. Ils comprennent aussi des membres élus par les enseignants, le personnel professionnel, le personnel de soutien, les étudiants, les parents et les diplômés des cégeps.

La première chose qui différencie un cégep d'une commission scolaire, c'est que le premier est un établissement (se comparant à une école), alors que la commission scolaire est une organisation qui regroupe plusieurs établissements sur un territoire donné. Certaines commissions scolaires comptent plus d'une centaine d'établissements.

Une commission scolaire doit assurer une distribution équitable des services et des ressources, et répondre à des situations qui peuvent varier d'un milieu à l'autre. Elle doit organiser les services de scolarité obligatoire pour toute personne vivant sur son territoire. Sauf exception, les élèves doivent fréquenter un établissement de leur commission scolaire, ce qui n'est pas le cas pour le cégep.

L'importance des ressources à gérer, la nature des débats à mener (lutte contre le décrochage, localisation des écoles, options de formation professionnelle, services aux EHDAA, projets particuliers à développer, etc.), de même que le nécessaire engagement de toute la communauté pour favoriser la réussite éducative des jeunes justifient le maintien d'une voix démocratique pour permettre aux citoyens de désigner leurs représentants. Le comité ne croit pas que le milieu serait mieux servi par un conseil dont les membres seraient nommés par le gouvernement. Il considère que des gouvernements locaux favorisent davantage l'adaptation des services aux besoins du milieu et la créativité dans la recherche de solutions.

Est-il toujours pertinent de maintenir un conseil des commissaires élus au suffrage universel quand la participation des citoyens est si faible?

Dans son rapport annuel 2005-2006 intitulé *Agir pour renforcer la démocratie scolaire*, le Conseil supérieur de l'éducation (CSE) notait que la démocratie scolaire se décline de différentes manières : élection au suffrage universel des commissaires, participation au comité de parents ou au comité EHDAA de la commission scolaire et participation au conseil d'établissement de l'école. Il y a donc, au sein du réseau scolaire, une démocratie **représentative**, celle des citoyens qui élisent leurs représentants, et une démocratie **participative**, qui fait référence à la participation des parents, du personnel scolaire, des élèves et des représentants de la communauté. Le CSE souligne également ce qui suit :

« [...] comme il l'a fait pour les municipalités, le législateur a voulu que les citoyens désignent au suffrage universel des personnes chargées de les représenter à la commission scolaire de leur circonscription. La pertinence du gouvernement scolaire s'appuie sur trois principes : le premier veut qu'il n'y ait pas de taxation sans représentation, le deuxième

veut que les usagers des services éducatifs aient un mot à dire dans la gestion de l'éducation par la nomination des commissaires; le troisième conçoit l'éducation comme un bien public dont la gestion et la responsabilité incombent à tous les membres de la société et plus particulièrement à la population locale.¹³ »

Qu'en est-il de l'application de ces trois principes en 2014?

1) Il n'y a pas de taxation sans représentation

Depuis plusieurs années, le pouvoir de taxation des commissions scolaires est encadré par le MEELS, qui fixe le taux de taxation autorisé. Les commissions scolaires n'ont donc plus de véritable pouvoir de taxation, mais c'est aussi le cas au Nouveau-Brunswick et en Ontario, où les commissaires sont tout de même élus au suffrage universel.

2) Les usagers des services éducatifs doivent avoir leur mot à dire dans la gestion de l'éducation

La gestion participative est assurée dans les commissions scolaires. Des parents sont membres du conseil des commissaires et deux comités d'usagers (parents et EHDAA) doivent être consultés lors de la planification stratégique et lors de l'élaboration des politiques les concernant.

Les usagers (parents, élèves du secondaire et adultes) jouent un rôle important au sein des conseils d'établissement. Ils ont une influence réelle : adoption du projet éducatif, du plan de réussite et du budget de l'école, approbation des règles de conduite, application du régime pédagogique, etc.

3) L'éducation est un bien public dont la gestion et la responsabilité incombent à tous les membres de la société et plus particulièrement à la population locale.

Ce que l'on observe en démocratie scolaire, c'est que la participation des citoyens est très faible. C'est sur la base de ce constat que certains concluent au peu de légitimité des élus scolaires. Or, la faible participation aux élections scolaires n'est pas un phénomène exclusif au Québec et le déclin de la participation électorale est une tendance lourde dans l'ensemble des démocraties occidentales.

Le Directeur général des élections rappelle qu'il y a plusieurs explications à ce phénomène :

« Parmi les déterminants les plus significatifs de la participation électorale, les chercheurs ont noté les enjeux d'une élection, les attitudes négatives envers les politiciens, le sentiment d'inutilité de la participation [...] ainsi que l'apathie et l'indifférence¹⁴. »

¹³ Conseil supérieur de l'éducation, 2006

¹⁴ Directeur général des élections du Québec, 2010

Sur le plan scolaire, on peut avancer les facteurs explicatifs suivants :

- L'absence d'enjeux et de débats politiques locaux suscitant l'intérêt des électeurs;
- Le sentiment que l'intérêt collectif se situe davantage à l'échelle provinciale (les orientations, les grands encadrements, le financement);
- Le fait que l'intérêt immédiat des usagers est bien servi par l'importance des lieux d'intervention (conseil d'établissement, comité de parents, et comité EHDAA).

D'autres facteurs peuvent faciliter la participation des citoyens ou nuire à celle-ci :

- Les conditions entourant l'élection :
 - ✓ La notoriété et le programme des candidats;
 - ✓ L'existence ou non d'équipes ou de partis;
 - ✓ Les ressources financières allouées pour la publicité et la campagne électorale;
 - ✓ La taille de l'électorat (plus la taille de l'électorat de chaque circonscription est grande, plus le vote y est faible);
 - ✓ La période électorale (jumelée ou non aux élections municipales);
 - ✓ Les modalités facilitant le vote (par correspondance ou autre moyen de communication).
- Les conditions entourant l'exercice des fonctions des élus :
 - ✓ Les salaires et autres avantages sociaux, comme pouvoir d'attraction de la fonction.

La démocratie scolaire, à la fois élective et participative, est un bien qu'il faut conserver et tenter de développer, car le maintien d'élus scolaires est un atout indéniable pour assurer des réponses adaptées aux particularités des milieux locaux. Constatant toutefois que ce sont les personnes qui ont un intérêt plus immédiat envers la chose scolaire qui exercent leur droit de vote, le comité est d'avis qu'il faut améliorer les conditions de l'exercice démocratique. Ainsi, un plus grand nombre de citoyens exerceraient leur droit de vote aux élections scolaires si ces dernières coïncidaient avec les élections municipales.

« L'expérience montre et la littérature le confirme, que la participation à l'élection scolaire est plus forte là où elle est jumelée à un autre type d'élection pour laquelle la participation est déjà plus élevée¹⁵. »

Jean-Pierre Proulx

¹⁵ Proulx, 2001

Cependant, le comité considère que les commissaires doivent mieux s'approprier leur rôle et maîtriser les règles de bonne gouvernance. À titre d'élus, ils doivent exercer les fonctions que leur confie la loi :

- Participer à la définition des orientations et des priorités de leur commission scolaire;
- Veiller à la pertinence et à la qualité des services offerts;
- S'assurer d'une gestion efficace et efficiente des ressources.

« Expression ultime de la démocratie, le vote, à travers le suffrage universel, compte parmi les acquis majeurs des sociétés modernes. Il nous faut préserver ce droit de même que le droit à son exercice comme l'un des plus précieux de tous les droits¹⁶. »

Le Directeur général des élections

Les commissaires doivent assumer leur rôle politique :

- Se faire connaître;
- S'impliquer dans la communauté;
- Débattre des enjeux;
- Ouvrir ces débats à la population lors de leurs réunions publiques;
- Défendre les intérêts de la population qu'ils représentent;
- Assumer leurs choix et rendre compte des décisions prises.

Le comité d'experts est d'avis qu'un exercice responsable et transparent des fonctions de commissaire est une condition déterminante de la qualité de la démocratie scolaire.

Au Québec, il n'y a pas eu d'élections scolaires depuis 2007. Ce seul fait exige réflexion. Par ailleurs, le gouvernement a pris des décisions dans le but de renforcer la démocratie scolaire :

- Élection du président au suffrage universel;
- Réduction du nombre de commissaires élus par commission scolaire;
- Augmentation du nombre de commissaires parents;
- Possibilité d'avoir deux commissaires cooptés dont les compétences ou les habiletés sont jugées utiles et complémentaires.

¹⁶ Directeur général des élections, 2004

« Peu importe l'ordre de gouvernement ou le palier politique concerné, c'est le suffrage universel qui symbolise le mieux la participation active à la vie politique et l'expression de la citoyenneté¹⁷. »

Conseil supérieur de l'éducation

La prochaine élection doit se tenir en novembre 2014 et :

- Le Directeur général des élections (DGE) en a déjà fait l'annonce dans les journaux.
- Les nouvelles dispositions de la Loi sur les élections scolaires doivent être soumises au test de l'électorat;
- Il revient aux candidats de faire en sorte de susciter l'intérêt des citoyens avec un programme offrant des propositions qui traitent des enjeux locaux.

Le comité croit qu'il est nécessaire de suivre de près le déroulement des prochaines élections scolaires pour vérifier si des changements s'amorcent et s'ils ont des chances d'être porteurs de renouveau. Y a-t-il des programmes électoraux où l'on traite des enjeux locaux? Y a-t-il des débats publics? Y participe-t-on? Est-ce que le comportement des électeurs est le même en milieu urbain et qu'en milieu rural?

* * *

- **ATTENDU QUE** des modifications ont été apportées à la Loi sur les élections scolaires et que leurs effets n'ont pas été mesurés;
- **ATTENDU QUE** la prochaine élection est annoncée pour très bientôt (novembre 2014);
- **ATTENDU QUE** la participation des citoyens doit être stimulée et facilitée et que toutes les conditions facilitantes ne sont pas réunies;
- **ATTENDU QUE** dans tous les pays démocratiques occidentaux dont nous avons étudié les systèmes d'éducation préscolaire, primaire et secondaire, l'éducation est sous la responsabilité d'élus au suffrage universel.

Il est recommandé :

- **QUE** les effets des nouvelles mesures prises pour améliorer la démocratie scolaire soient évalués lors de la prochaine élection;

¹⁷ Conseil supérieur de l'éducation, 2006

- **QUE** le gouvernement poursuive la mise en place de mesures visant à favoriser l'exercice démocratique, notamment en faisant coïncider les élections municipales et scolaires comme c'est le cas en Ontario et au Nouveau-Brunswick;
- **QUE** la formation des commissaires soit une priorité pour les commissions scolaires et qu'elle aborde notamment :
 - ✓ Le rôle politique des élus;
 - ✓ Les règles de bonne gouvernance;
 - ✓ La communication avec la population et les médias.

2.4. Quelle est la situation dans d'autres pays ou États?

Une étude comparative de cinq administrations (France, Nouveau-Brunswick, Ontario, Vermont, Ville de New York) a été menée par l'ENAP. Le MELS a, pour sa part, fait le portrait de la situation en Finlande, en Suède et au Québec. Le résumé qui suit est tiré de ces recherches¹⁸.

- Au fil du temps, en matière de gouvernance, on remarque une tendance visant à réduire le nombre d'instances intermédiaires pour plus d'efficacité et par souci d'économie, mais celles-ci demeurent présentes partout et leur rôle est à peu près semblable à celui exercé par les commissions scolaires québécoises;
- Dans toutes les administrations étudiées, l'instance intermédiaire est dirigée par des élus;
- Après la France, les systèmes du Québec et du Nouveau-Brunswick apparaissent comme les plus centralisés;
- La Finlande et la Suède ont opté pour une forte décentralisation de leur système scolaire;
- La direction d'école exerce d'importants pouvoirs décisionnels dans la Ville de New York, en Finlande et en Suède;
- La Finlande est la championne occidentale de la réussite scolaire. Elle se classe au troisième rang mondial pour sa diplomation. Dans ce pays, la profession d'enseignant jouit d'un prestige comparable à celle de médecin. Un diplôme de maîtrise est exigé pour obtenir le permis d'enseignement et le personnel enseignant a une très grande liberté dans le choix des méthodes d'enseignement. Le système d'éducation est très décentralisé et laisse beaucoup de latitude aux écoles;
- Dans toutes les administrations, les activités des instances territoriales sont encadrées par des mécanismes de planification et de reddition de comptes établis par les instances centrales;
- Parmi les huit systèmes étudiés, seuls la France, le Vermont et le Québec assurent une forme de soutien financier aux écoles privées qui admettent les élèves à la suite d'une sélection. Il n'existe pas d'écoles privées en Finlande. En Suède, les écoles indépendantes financées par l'État n'ont pas le droit de sélectionner les élèves, excepté dans la Ville de Stockholm;
- Dans toutes les administrations à l'étude, les services publics d'éducation préscolaire et secondaire sont organisés sur une base territoriale, mais sont complétés par le facteur linguistique au Nouveau-Brunswick, en Ontario, au Québec, en Suède et en Finlande;

¹⁸ ENAP, 2014; MELS, Direction générale des politiques, de la recherche et des statistiques. Fiches descriptives sur la Suède, la Finlande et le Québec, janvier 2014.

- Dans toutes les administrations, la responsabilité d'établir la vision et les orientations en matière d'éducation de même que celle de définir les objectifs pédagogiques relèvent des instances du niveau central. Toutefois, le déploiement de cette vision jusqu'aux écoles ne s'effectue pas de la même manière partout. Dans certains cas, les instances intermédiaires interviennent assez lourdement dans le processus, orientant ainsi l'action des écoles sous leur responsabilité, alors que dans d'autres, l'école et même les enseignants disposent d'une marge de manœuvre beaucoup plus grande (Finlande et Suède);
- On observe l'émergence d'organismes externes pour évaluer l'enseignement ou le système scolaire dans son ensemble :
 - ✓ Conseil de l'évaluation de l'enseignement (Finlande, 2013);
 - ✓ Conseil national d'évaluation du système scolaire (France, 2013), qui s'ajoute à l'inspection générale;
 - ✓ Office de la qualité et de la responsabilisation en éducation (Ontario, 1996);
 - ✓ Commission d'inspection des écoles (Suède).

CONSTATS

- Dans toutes les administrations étudiées, la responsabilité d'établir la vision et les orientations en matière d'éducation, de même que celle de définir les objectifs pédagogiques relèvent des instances de niveau central.
- Il y a partout une instance intermédiaire (commission scolaire, municipalité et commune).
- Dans toutes les administrations étudiées, des personnes élues au suffrage universel gèrent l'éducation au niveau intermédiaire.
- Dans les pays occidentaux performants sur le plan scolaire (Suède et Finlande), on mise sur la décentralisation du système (plus grande marge de manœuvre des écoles).

Si l'on situe le Québec par rapport à ces tendances, on constate que le MELS a augmenté ses exigences en matière de planification et de contrôle.

Ces changements auraient donné lieu, dans certaines commissions scolaires, à un renforcement du dirigisme du centre administratif au détriment de l'autonomie des écoles.

3. COMMENT LA RÉUSSITE ÉDUCATIVE ÉVOLUE-T-ELLE AU QUÉBEC ET QUELS SONT LES FACTEURS QUI LA FAVORISENT?

Une des façons de mesurer la qualité de la gouvernance et de l'administration des commissions scolaires du Québec consiste à examiner l'évolution des taux de diplomation des élèves. Simultanément, l'examen des résultats des élèves du Québec lors des enquêtes canadiennes et internationales offre une deuxième mesure fiable de la qualité du système d'éducation québécois dans son ensemble. Finalement, une réflexion sur les facteurs explicatifs de la réussite éducative inhérents à l'organisation du système scolaire permet de trouver quelques pistes explicatives des défis que doit toujours relever le Québec.

3.1. L'évolution des taux d'obtention d'un premier diplôme au Québec

En ce qui a trait à la scolarisation de la population québécoise, la situation a tellement évolué depuis la création du ministère de l'Éducation en 1964 qu'il est très difficile, pour plusieurs, d'imaginer à quel point elle était déficiente au moment du dépôt du rapport Parent. Pour porter un regard juste sur la situation actuelle, le comité juge donc nécessaire de rappeler certains faits.

Au début des années soixante, seulement 65 % des jeunes Québécois âgés de 13 à 16 ans fréquentaient l'école¹⁹. **Moins de 15 % des élèves francophones se rendaient jusqu'à la 11^e année**, année terminale du secondaire à cette époque, comparativement à 36 % des anglophones protestants²⁰. En 1976, soit douze ans seulement après la mise en place d'un système d'enseignement public véritablement universel, la fréquentation scolaire au Québec était de presque 100 %, et plus de la moitié (57 %) des jeunes de 18 ans avaient obtenu un diplôme d'études secondaires²¹. **Durant les années qui ont suivi, cette proportion a continué d'augmenter, 75 % des jeunes de 18 ans ayant obtenu un DES en 2012**²².

Par ailleurs, la proportion d'élèves qui décrochent, c'est-à-dire qui quittent l'école secondaire sans avoir obtenu un diplôme ou une première qualification²³, diminue progressivement depuis quelques années. Ainsi, alors qu'en 2000, 22 % des élèves du Québec (28 % de l'ensemble des garçons et 16 % de l'ensemble des filles) avaient décroché²⁴, en 2012, cette proportion avait diminué à 16 % (20 % de l'ensemble des garçons et 13 % de l'ensemble des filles)²⁵. La

¹⁹ Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement au Québec (CREEQ), Tome 1.

²⁰ Linteau *et al.*, 1989

²¹ Lapointe et Leblond, 2006

²² Gouvernement du Québec. *Diplomation et qualification par commission scolaire au secondaire*, édition 2013. [En ligne]

www.mels.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/PSG/statistiques_info_decisionnelle/Dipl_Qual_secondaire_cohorte__%C3%89dition2013p_01.pdf

²³ Les diplômes admissibles aux fins du calcul du taux de diplomation et de qualification sont les suivants : le DES, le DEP, l'ASP, l'AFP, l'ISPJ, le CEFER, le CFPT et le CFMS.

²⁴ Indicateurs de l'éducation, édition 2012, MELS [En ligne]

www.mels.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/PSG/statistiques_info_decisionnelle/Indicateurs_educ_2012_webP.pdf

²⁵ Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, lecture effectuée en septembre 2012 (bilan 4 du système Charlemagne), novembre 2012 [En ligne]

www.mels.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/PSG/statistiques_info_decisionnelle/Dipl_Qual_secondaire_cohorte__%C3%89dition2013p_01.pdf [En ligne]

situation varie toutefois selon les régions et les taux de décrochage demeurent particulièrement préoccupants dans certaines d'entre elles (Nord-du-Québec, Abitibi-Témiscamingue et Lanaudière) ainsi que pour certaines populations d'élèves (autochtones, allophones issus de milieux socioéconomiques défavorisés).

Deux caractéristiques du système scolaire québécois semblent expliquer cette amélioration de la situation globale. Tout d'abord, les nouveaux parcours de formation au 2^e cycle du secondaire permettent sans doute à plusieurs élèves de persévérer dans leurs études et de quitter l'école munis d'un certificat d'études qualifiantes²⁶. Par ailleurs, on observe que la durée des études constitue un autre facteur important. En effet, alors que seulement 63 % des élèves québécois qui avaient commencé leurs études secondaires en 2005 avaient obtenu leur diplôme cinq ans plus tard, ce taux passe à 75 % après sept années d'études. Une situation similaire existe en Ontario, où, en 2012, le taux de diplomation a augmenté de 8 % à la suite de la décision du gouvernement d'accorder aux élèves une année supplémentaire pour terminer leurs études secondaires²⁷.

Bien que cet allongement de la durée des études entraîne des coûts supplémentaires, **la possibilité de demeurer à l'école au moins deux années de plus offre des chances de réussite à une proportion significative d'élèves québécois**. De la même manière, la souplesse de notre système scolaire, qui encourage le retour aux études pour les jeunes adultes, constitue un atout majeur à préserver, voire à développer, comme le montrent les données du Conseil des statistiques canadiennes de l'éducation (2014). Celui-ci a comparé les taux d'obtention d'un diplôme de fin d'études secondaires chez les Canadiens de moins de 25 ans pour l'année scolaire 2009-2010 (voir le graphique à la page suivante)²⁸. **Le Québec s'y démarque avec un taux de 91 %, soit la plus haute proportion parmi les provinces et territoires canadiens.**

www.mels.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/PSG/statistiques_info_decisionnelle/Dipl_Qual_secondaire_cohorte__%C3%89dition2013p_01.pdf

²⁶ Indicateurs de l'éducation- Édition 2012, MELS

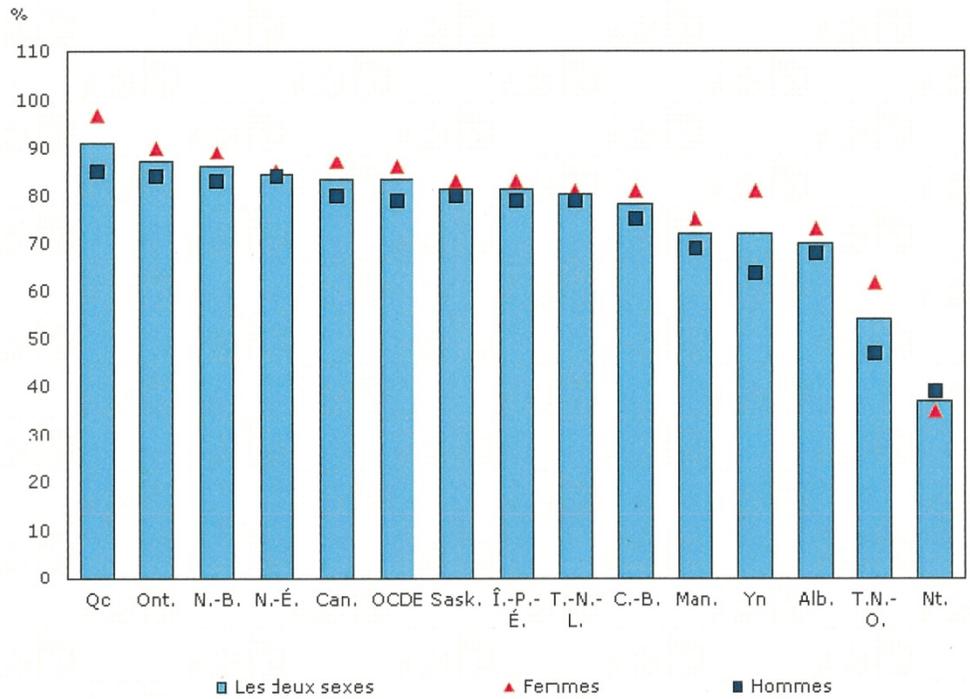
[En ligne]

www.mels.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/PSG/statistiques_info_decisionnelle/Indicateurs_educ_2012_webP.pdf

²⁷ Jusqu'en 2003, le régime pédagogique de l'Ontario comprenait 13 années en plus de la maternelle. À partir de 2003, la 13^e année a été graduellement retirée, ce qui a eu une influence positive sur les taux de complétion des études secondaires.

²⁸ [En ligne] www.statcan.gc.ca/pub/81-604-x/2013001/c-g/c-ga2.1-fra.htm

Taux d'obtention d'un diplôme de fin d'études secondaires selon le sexe, 2010



Note : Les données les plus récentes disponibles pour le Canada, les provinces et les territoires sont pour 2010, ce qui correspond à l'année scolaire 2009-2010.

Source : Statistique Canada

3.2. La performance des élèves québécois aux enquêtes canadiennes et internationales

Un autre indicateur de la qualité de la gouvernance et de l'administration des commissions scolaires est la performance des élèves québécois aux enquêtes canadiennes et internationales. Au Canada, les élèves de la 2^e secondaire du Québec participent, tous les trois ans, aux épreuves de mathématiques, de sciences et de lecture du Programme pancanadien d'évaluation (PPCE) du Conseil des ministres de l'Éducation (Canada). À l'échelle internationale, les élèves de 15 ans prennent part, également tous les trois ans, aux épreuves dans les mêmes matières du Programme international pour le suivi des acquis (PISA) de l'OCDE. De son côté, l'Association internationale pour l'évaluation du rendement scolaire procède à deux autres enquêtes : le Programme international de recherche en lecture scolaire (PIRLS), qui évalue, tous les cinq ans, les compétences des élèves de 4^e année, et l'étude Tendances de l'enquête internationale sur la mathématique et les sciences (TEIMS), qui évalue, tous les quatre ans, les compétences des élèves de 4^e année du primaire et de la 2^e année du secondaire. Bien que les échantillons québécois pour ces enquêtes comprennent des élèves qui fréquentent un établissement d'enseignement privé, la très grande majorité des participants proviennent du secteur public.

Lors des épreuves pancanadiennes de 2010 (les résultats de l'épreuve de 2013 ne sont pas encore disponibles), **les élèves du Québec avaient obtenu le meilleur score de toutes les provinces en mathématiques**, mais des scores inférieurs à la moyenne canadienne en lecture et en sciences. Comparativement, en 2007, les élèves du Québec avaient eu les scores les plus élevés du Canada en mathématiques et en lecture et les deuxièmes plus élevés en sciences.

Dans le cadre de l'enquête du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) de 2012, **les élèves du Québec ont obtenu le meilleur score de tous les élèves du Canada à l'évaluation des mathématiques sur papier PISA**. Leurs scores étaient également **les meilleurs de tous les élèves occidentaux, se situant tout juste après ceux de la Chine, de Singapour, de Hong Kong, de Taipei, de la Corée, de Macao et du Japon**. Lors de l'évaluation informatisée en mathématiques de la même enquête, les scores des élèves québécois étaient également parmi les meilleurs des pays participants et au 3^e rang des élèves canadiens, derrière la Colombie-Britannique et l'Ontario, mais devant l'Alberta. En lecture, les scores des élèves québécois se situaient toujours parmi les meilleurs à l'échelle internationale, mais légèrement au-dessous de la moyenne canadienne²⁹. En sciences, leurs scores étaient légèrement au-dessus de la moyenne internationale, mais sous la moyenne canadienne. Les scores des élèves québécois aux épreuves internationales sont donc similaires à ceux obtenus lors d'épreuves canadiennes, avec une performance supérieure en mathématiques et une performance dans la moyenne en sciences et en lecture, ou légèrement sous celle-ci.

Toutefois, les données d'une enquête internationale à laquelle le Québec a participé en 2011 révèlent qu'en littératie et en numératie, une proportion significative de jeunes diplômés du secondaire n'atteignent pas le niveau de compétences requis pour être en mesure de fonctionner dans leur vie privée, au travail ou aux études³⁰. Bien que pour ce groupe d'âge, les résultats du

²⁹ Il est intéressant de noter que le Québec est la province où l'écart entre les scores en lecture des filles et des garçons est le plus petit. La maîtrise de la langue d'apprentissage étant un facteur clé de la réussite scolaire en général, ces résultats sont encourageants.

³⁰ Bussière, 2014

Québec soient légèrement supérieurs à la moyenne canadienne, cette situation est préoccupante et demande qu'on s'y attarde.

Le comité d'experts constate que les élèves du Québec se situent très bien dans les tests internationaux et canadiens et que la diplomation et la qualification des élèves sont en progression. Toutefois, une proportion significative d'élèves n'obtient toujours pas un premier diplôme qualifiant dans les délais prescrits et le pourcentage de jeunes qui quittent définitivement l'école sans diplôme demeure trop élevé dans certaines régions et pour certaines populations d'élèves. Il faut donc poursuivre les efforts pour améliorer la réussite éducative au Québec.

3.3. Les pistes d'amélioration à explorer

Pour mieux cerner les pistes qui permettraient d'améliorer le système d'éducation public du Québec, nous examinons, dans cette partie, les principaux facteurs qui contribuent à la réussite scolaire.

Dans les pays développés, la réussite éducative dépend avant tout des facteurs propres à l'élève, à sa famille et à son environnement socioéconomique. Selon des chercheurs, cette influence varierait de 70 % à 80 %³¹, d'où l'importance d'offrir des services éducatifs de qualité à tous les enfants d'âge préscolaire, tel que l'affirme le Conseil supérieur de l'éducation dans un avis récent³², et de soutenir les parents dans l'accompagnement qu'ils donnent à leurs enfants.

« La valeur et l'effet positif de l'engagement parental à la maison, auprès de son enfant, sont connus et documentés. Auprès de l'école, les parents contribuent à la réussite scolaire, notamment en exprimant les besoins et les attentes du milieu ainsi que ceux de leurs enfants³³. »

Fédération des comités de parents du Québec

Viennent ensuite les facteurs propres au système scolaire, tels que la composition de la classe, la formation et les pratiques pédagogiques des enseignants, la formation et les pratiques de gestion des directions d'établissement, le climat scolaire, la gouvernance et la gestion du système. Cette influence des facteurs propres à l'école varierait de 20 % à 30 %.

Au regard de l'amélioration du système d'éducation publique, le comité retient les pistes suivantes.

L'effet positif de la décentralisation

Depuis quelques années, on assiste, un peu partout dans le monde, à un mouvement de décentralisation de la gouvernance scolaire, tant dans les endroits où il n'y avait pas encore d'instances régionales (France, Afrique du Sud) que dans ceux où le système avait été centralisé (Suède, Ville de New York)³⁴. Ce mouvement est lié aux constats des recherches internationales qui ont conclu que **dans les sociétés développées, comme le Québec, une structure de gouvernance décentralisée est plus efficace, car elle produit de meilleurs résultats scolaires**³⁵. Dans les États où existent des commissions scolaires, **les résultats des élèves s'améliorent particulièrement** quand les élus et le personnel s'engagent dans des formations

³¹ ASA, 2014; Marzano, Waters, McNulty, 2003; Silins et Mulford, 2002; Teddlie et Reynolds, 2000

³² Conseil supérieur de l'éducation (2013). *Mieux accueillir et éduquer les enfants d'âge préscolaire, une triple question d'accès, de qualité et de continuité des services.*

³³ FCPQ, 2014, Avis au groupe d'experts

³⁴ Land, 2002; Hanushek, Link et Woessman, 2013; Loeb, Bryk et Hanushek, 2007

³⁵ Fruchter et McAlister, 2008; McAdams, 2006; Ravitch, 2009

continues portant sur la réussite scolaire et orientent leur action vers cet objectif³⁶. Ils s'améliorent également **lorsque la direction générale donne aux directions d'école des buts à atteindre, mais leur laisse le pouvoir de décider des moyens à mettre en place tout en leur fournissant les ressources nécessaires**³⁷.

L'effet déterminant de la conjugaison de l'autonomie professionnelle des enseignants et du leadership pédagogique de la direction d'établissement

Même si des facteurs externes à l'école influencent beaucoup le cheminement scolaire des élèves, les enseignants sont des modèles pour les jeunes avec qui ils interagissent quotidiennement. Par la qualité des relations qu'ils établissent avec eux et la pertinence de leurs interventions pédagogiques, ils peuvent les motiver et les encourager à mieux s'engager dans leurs études³⁸.

La qualité de la formation initiale des enseignants et les exigences liées à l'obtention d'un brevet d'enseignement sont d'autres facteurs importants qui contribuent à la réussite éducative tout en valorisant la profession³⁹. En Finlande, un pays souvent cité en exemple pour la performance de ses élèves aux enquêtes internationales, les critères d'admission aux programmes de formation en enseignement sont élevés et un diplôme de maîtrise est requis pour avoir le droit d'enseigner.

À ce sujet, le comité remarque que dans son avis de 2004 sur la profession enseignante, le Conseil supérieur de l'éducation⁴⁰ recommandait au ministre de l'Éducation :

- De rappeler que l'enseignement est une profession dont l'exercice exige l'acquisition d'une expertise particulière et que cette expertise se traduit, dans les faits, par la maîtrise de compétences professionnelles;
- d'établir des « normes professionnelles » pour l'exercice de la profession enseignante afin de spécifier les seuils de compétence nécessaires pour accéder à la profession et pour l'exercer. (CSE, 2004 :75)

Il recommandait également aux universités :

- De rehausser le niveau d'exigence pour l'accès à la formation initiale des enseignants, concernant la langue d'enseignement. (CSE, 2004 :75)

Dix ans après le constat effectué par le Conseil supérieur de l'éducation, le comité considère que les critères d'admission aux programmes de formation en enseignement dans les universités québécoises ne sont toujours pas assez exigeants.

³⁷ Marzano et Waters, 2009

³⁸ Jennings et Greenberg, 2009; Roorda, Koomen, Spilt et Oort, 2011; Rivkin, Hanushek et Kain, 2006; Rousseau, Deslandes et Fournier, 2009

³⁹ Heck, 2007

⁴⁰ [En ligne] www.cse.gouv.qc.ca/fichiers/documents/publications/50-0446.pdf

Parallèlement à la formation initiale, la formation continue du personnel scolaire est elle-aussi déterminante si l'on veut maintenir la qualité de l'enseignement et assurer l'adaptation du système scolaire à une société en constante évolution, particulièrement lors de la mise en place de réformes éducatives⁴¹. Les exigences, à ce chapitre, relèvent d'abord de la responsabilité professionnelle des enseignants, mais elles peuvent aussi être déterminées avec la direction, qui est responsable d'assurer la qualité de l'enseignement offert dans son établissement.

Dans tous les cas, une bonne synergie entre le personnel enseignant et la direction d'établissement contribue à la réussite des élèves en créant dans l'école un climat propice à la persévérance scolaire. L'approche adoptée par la direction pour gérer l'école et le leadership pédagogique qu'elle peut exercer participent à la création d'un tel climat⁴². Pour que cette synergie s'installe, **l'équipe-école doit avoir la latitude requise pour faire ses choix. Elle ne doit pas être limitée par un trop grand nombre d'exigences imposées par la commission scolaire ou par le MELS.** La direction d'école ne doit pas, pour sa part, avoir à faire face à des représailles syndicales quand elle veut assumer la responsabilité que lui confie la loi de s'assurer de la qualité des services éducatifs offerts dans son établissement (LIP, article 96.12).

Des directions d'établissement nous ont fait part de la difficulté qu'elles ont à exercer une supervision pédagogique, des enseignants se plaignant de harcèlement si elles décident d'intervenir. À ce sujet, le comité a clairement perçu que, sous le couvert de l'autonomie professionnelle, il existe une forte résistance à la supervision pédagogique et à la reddition de comptes de la part de certains syndicats⁴³. On affirme clairement être contre l'évaluation des enseignants, contre l'accroissement des mesures de contrôle et contre l'accroissement des pouvoirs des directions d'établissement.

Le comité considère que le MELS doit départager clairement les responsabilités des directions d'établissement et celles des enseignants pour que tous les élèves aient accès à un enseignement de qualité.

Il ne remet pas en cause l'autonomie professionnelle des enseignants. Toutefois, il considère que cette autonomie doit être assortie d'une évaluation continue de leurs compétences. Il existe plusieurs visions de l'évaluation des enseignants et il faut être prudent dans le choix d'un modèle qui soit à la fois juste et fiable. Étant donné la très grande influence des facteurs externes à l'école sur la réussite éducative, il faut surtout éviter de réduire la mesure de la qualité de l'enseignement aux résultats obtenus par les élèves. Le modèle adopté au Nouveau-Brunswick en 2004 nous semble particulièrement intéressant, car il est basé sur le double principe de « l'amélioration de la qualité des apprentissages » et de « l'épanouissement de l'enseignant sur le plan professionnel »⁴⁴.

⁴¹ Johnson et Fargo, 2010

⁴² Waters, Marzano et McNulty, 2003; Sillins et Mulford, 2002

⁴³ St-Germain et Cordeau, 2013

⁴⁴ <http://www.gnb.ca/0000/publications/evalf/99327.pdf>

Dans un avis remis au ministre de l'Éducation en 2004, le Conseil supérieur de l'éducation recommandait d'instaurer des normes élevées pour la profession enseignante et de confier à chaque enseignant la responsabilité de se doter d'un plan de développement professionnel. Dix ans plus tard, le comité est d'avis que l'approche volontariste n'est pas suffisante. Selon lui, le ministre devrait donc mettre en place un mécanisme formel d'évaluation du personnel enseignant. En outre, il considère que la profession enseignante aurait avantage à être encadrée par un ordre professionnel dont le mandat serait d'assurer la protection du public, entre autres en contrôlant la compétence et l'intégrité de ses membres et en favorisant le développement de la profession.

L'effet de la composition de la classe

De nombreux chercheurs qui ont mesuré l'effet de la composition de la classe sur la réussite scolaire arrivent à la conclusion qu'une plus grande mixité des élèves au regard de leur genre ainsi que de leur origine sociale et ethnique influence positivement la réussite de tous les élèves. Ainsi, **les élèves qui sont plus à risque d'échouer pour des raisons liées à leur statut socioéconomique ou à leur origine ethnique, bénéficient significativement de la présence d'élèves forts dans leur classe, alors que les élèves forts ne sont pas pénalisés par la composition hétérogène de leur classe**⁴⁵. En ce qui a trait aux garçons, on constate qu'ils réussissent mieux dans des classes où le nombre de filles est plus grand que le nombre de garçons, ce qui va à l'encontre de la perception populaire⁴⁶. Par ailleurs, une plus grande mixité dans la composition de l'école et de la classe entraîne une réduction significative de la prévalence des comportements néfastes envers la réussite scolaire (ex. : consommation de drogues et d'alcool, relations sexuelles non protégées)⁴⁷. Favoriser l'hétérogénéité des classes et des établissements scolaires apparaît donc comme un moyen peu coûteux d'améliorer l'efficacité d'un système scolaire, alors que la pratique du placement sélectif des élèves dans des classes ou des écoles différentes sur la base de leurs résultats scolaires, résultats qui sont intimement liés à leur origine sociale, entraîne des coûts supplémentaires dus à la concentration d'élèves à risque dans les mêmes groupes.

Selon plusieurs recherches rigoureuses menées à travers le monde, le placement sélectif des élèves sur la base de leurs résultats scolaires et de la capacité de leurs parents de choisir une école ou une classe plutôt qu'une autre est à la fois inéquitable et inefficace, car il entraîne systématiquement une diminution substantielle dans les taux de réussite scolaire de l'ensemble des élèves et contribue à maintenir les inégalités sociales⁴⁸. On souligne que la sélection des élèves a un impact particulièrement négatif sur les populations immigrantes, alors que l'absence de placement sélectif mène à une plus grande scolarisation et à des revenus supérieurs pour les

⁴⁵ (Angrist & Lang, 2004; Burke et Sass, 2008; Fryer, 2011; Hanushek, Kain, Markman & Rivkin, 2003; Imberman, Kugler et Sacerdote, 2012; Schneeweis & Winter-Ebmer, 2005; Vigdor et Nechyba, 2007; Zimmerman, 2003) dans Betts, 2011; Dills, 2005; Fryer, 2011

⁴⁶ (Figlio, 2007; Hoxby et Weingarth, 2005; Kang, 2007; Kramarz, Machin et Ouazal, 2008; Kramer, Miguel et Thornton, 2009; Lavy et Schlosser, 2007; Whitmore, 2005) dans Betts, 2011

⁴⁷ (Argys et Rees, 2008; Eisenberg, 2004; Gaviria et Raphael, 2001; Kling, Ludwig et Katz, 2005) dans Betts- 2011

⁴⁸ Hanushek et Woessmann, 2006

élèves dont les parents sont peu scolarisés⁴⁹. Il faut également souligner que dans un système fortement normé comme le Québec, l'effet positif de la compétition entre les écoles sur la performance de l'ensemble des élèves n'est pas démontré. Par contre, le cas de la Suède, où les écoles indépendantes sont obligatoirement ouvertes à tous les élèves, sans sélection, illustre que, dans de telles conditions, on peut améliorer les résultats de l'ensemble des élèves⁵⁰.

À ce sujet, le comité observe qu'au Québec, le nombre de projets particuliers sélectifs continue d'augmenter alors que, parallèlement, on fait la promotion de l'intégration des jeunes en difficulté ou handicapés en classe ordinaire, ce qui entraîne un déséquilibre dans la composition des groupes. À cela s'ajoute la sélection effectuée par bon nombre d'écoles privées. Pourtant, déjà en 2007, le Conseil supérieur de l'éducation constatait l'impact négatif de cette sélection sur le système scolaire québécois et recommandait que les projets pédagogiques particuliers soient accessibles à tous les élèves, sans sélection sur la base des résultats scolaires.

* * *

- **ATTENDU QUE** les élèves du Québec connaissent de bons résultats aux tests canadiens et internationaux;
- **ATTENDU QU'**une gouvernance et une administration décentralisées sont plus efficaces qu'un contrôle centralisé;
- **ATTENDU QUE** la qualité du personnel enseignant est déterminante pour la réussite éducative des élèves;
- **ATTENDU QUE** les directions d'établissement ont la responsabilité d'assurer la qualité des services éducatifs offerts;
- **ATTENDU QUE** le rôle des syndicats est d'abord de défendre les conditions de travail et les droits de leurs membres;
- **ATTENDU QUE** des syndicats s'opposent à la supervision et à l'évaluation du travail des enseignants;
- **ATTENDU QUE** le Québec s'est doté d'une politique d'intégration des EHDAA;

⁴⁹ (Bauer et Riphahn, 2006; Brunello et Checchi, 2007; Dustmann, 2004; Meghir et Palme, 2005; Pekkarinen, Uusitalo et Kerr, 2009; Ven Elk, van der Steeg et Webbink, 2009; Schutz, Ursprung et Woessmann, 2008) dans Betts, 2011

⁵⁰ En 1992, la Suède a implanté un système d'écoles indépendantes financées par l'État et ayant l'obligation d'accueillir tous les élèves sans processus de sélection. En 2000, une réforme des critères d'admission a autorisé les écoles secondaires de la Ville de Stockholm de sélectionner leurs élèves, ce qui a entraîné une ségrégation des élèves sur la base de leur origine familiale et ethnique (Söderström et Uusitalo, 2005, dans Bohlmark et Lindahl, 2002).

- **ATTENDU QUE** les données de la recherche démontrent l'effet néfaste d'une sélection qui dépouille les groupes d'élèves de leurs éléments les plus forts;
- **ATTENDU QU'**il est manifeste que l'intérêt des jeunes est le moteur de leur apprentissage;
- **ATTENDU QUE** les talents exceptionnels doivent pouvoir se développer.

Il est recommandé :

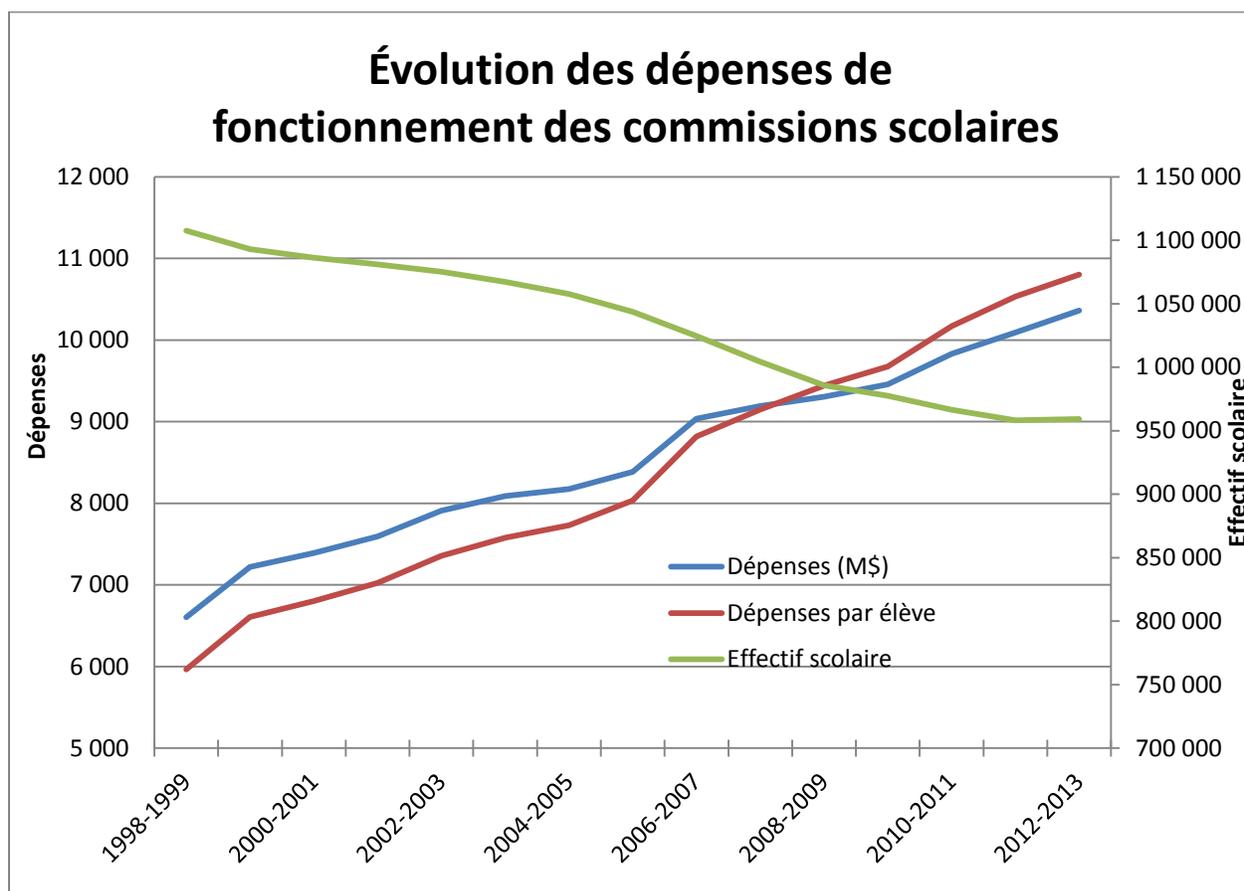
- **QUE** le ministre et les commissions scolaires fassent la promotion, auprès des médias et de la population, de la performance des élèves du Québec afin de corriger les perceptions négatives courantes;
- **QU'**une plus grande marge de manœuvre soit accordée aux directions d'établissement dans leur travail de gestion pédagogique;
- **QUE** la reconnaissance de l'autonomie professionnelle des enseignantes et des enseignants soit assortie d'un dispositif d'évaluation continue de leur travail;
- **QUE** les critères d'admission aux programmes de formation initiale des enseignants soient haussés, notamment au regard de la maîtrise de la langue d'enseignement, de la qualité du dossier scolaire et des qualités requises pour exercer la profession;
- **QUE** le ministre voie à la mise en place d'un dispositif d'évaluation du personnel enseignant des écoles primaires et secondaires;
- **QUE** la pertinence de la création d'un ordre professionnel des enseignants soit de nouveau examinée;
- **QUE** les groupes scolaires soient constitués de manière à représenter la diversité sociale du milieu où se trouve l'école;
- **QUE** les projets particuliers continuent d'être encouragés dans les écoles du Québec, mais qu'ils soient accessibles à tous les jeunes intéressés;
- **QUE** les projets sélectifs soient réservés à des élèves particulièrement talentueux, notamment en arts ou en musique, ou à l'élite sportive.

4. LE FINANCEMENT DU RÉSEAU SCOLAIRE PUBLIC QUÉBÉCOIS : QU'EN EST-IL?

4.1. L'évolution des dépenses des commissions scolaires

Entre les années scolaires 1998-1999 et 2012-2013, les dépenses de fonctionnement des commissions scolaires se sont accrues de 57 %, alors que l'effectif scolaire a diminué de 13 %. Il en a résulté une croissance de 81 % des dépenses par élève, soit un rythme annuel moyen de 4,3 %. Les dépenses de fonctionnement couvrent la masse salariale et les avantages sociaux du personnel ainsi que les dépenses non salariales, autant pour les activités d'enseignement et de soutien à l'enseignement que pour toutes les autres activités des commissions scolaires, y compris les services de garde en milieu scolaire, le transport scolaire et les intérêts payés sur le service de la dette.

Le graphique ci-dessous permet de visualiser la tendance de ces grands indicateurs.



Dans la présente section, les principaux facteurs permettant d'expliquer cette évolution seront présentés. Auparavant, il est toutefois important de situer les dépenses en éducation par rapport à l'économie du Québec et de comparer la situation avec nos voisins.

4.1.1 L'évolution de la dépense globale⁵¹ des commissions scolaires par rapport au PIB

En 2009-2010, la dépense globale dans les commissions scolaires du Québec par rapport au PIB s'établit à 3,7 %, soit au même niveau que la moyenne des autres provinces canadiennes. Aux États-Unis, cette proportion est de 4,3 %.

En 1997-1998, cet indice s'établissait à 3,9 % autant au Québec que pour la moyenne des autres provinces canadiennes. Ainsi, malgré les augmentations importantes observées dans les dépenses des commissions scolaires, on constate que celles-ci correspondent à une proportion moins grande du PIB en 2009-2010 qu'en 1997-1998.

DÉPENSE GLOBALE DANS LES COMMISSIONS SCOLAIRES PAR RAPPORT AU PIB

En %	1997-1998	2000-2001	2002-2003	2006-2007	2008-2009	2009-2010
Québec	3,9	3,8	3,8	3,7	3,6	3,7
Canada, sans le Québec	3,9	3,6	3,5	3,4	3,4	3,7
Provinces de l'Atlantique	4,8	4,7	4,1	3,7	3,7	4,2
Ontario	4,0	3,6	3,4	3,7	3,8	4,1
Provinces de l'Ouest	3,6	3,3	3,6	2,9	2,9	3,3
Canada	3,9	3,6	3,6	3,4	3,4	3,7
États-Unis	4,0	4,1	4,3	4,2	4,2	4,3

Indicateurs de l'éducation, édition 2012

⁵¹ La dépense globale comprend la dépense de fonctionnement, la dépense d'immobilisations, la contribution directe du gouvernement du Québec aux régimes de retraite des employés des commissions scolaires et les intérêts sur le service de la dette. Concept défini par Statistique Canada.

4.1.2 L'évolution des dépenses de fonctionnement des commissions scolaires

De 1998-1999 à 2012-2013, les dépenses de fonctionnement des commissions scolaires sont passées de 6 605 à 10 362 millions de dollars pour une hausse totale de 3 757 millions de dollars. Cette hausse de 57 % sur 14 ans peut s'expliquer par les facteurs suivants :

- **Facteurs structurels** : l'effet combiné de l'inflation et de la baisse du nombre d'élèves compte pour 1 234 millions de dollars, soit 19 des 57 % de la hausse totale;
- **Facteurs liés aux mesures budgétaires** : l'effet net des ajouts de ressources et des compressions décrétées par le MELs compte pour 1 356 millions de dollars, soit 21 des 57 % de la hausse totale;
- **Facteurs liés à l'alourdissement de l'effectif scolaire** : l'effet total de la hausse du nombre d'élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage et en formation professionnelle représente 478 millions de dollars, soit 7 des 57 % de la hausse totale;
- **Facteurs particuliers** : l'effet total de l'allocation du MELs visant à tenir compte de la décroissance de l'effectif scolaire, des hausses de dépenses de garderies scolaires, de transport scolaire et d'administration et d'autres facteurs résiduels non identifiés compte pour 689 millions de dollars, soit 10 des 57 % de la hausse totale.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DES COMMISSIONS SCOLAIRES

<i>En millions de \$</i>	1998-1999	2012-2013	Hausse	Hausse en %
Dépenses de fonctionnement en dollars courants	6 605	10 362	3 757	57 %
Facteurs explicatifs de la hausse des dépenses de 3 757 M\$				
A- Facteurs structurels			1 234	19 %
• Inflation (+31,0 %)		2 048		
• Baisse du nombre d'élèves (-13,4 %)		(885)		
• Interaction entre les facteurs structurels (+1,1 %)		71		
Hausse totale – facteurs structurels (57 % - 19 % = 38 %) <i>Correspond à la hausse des dépenses en dollars constants par élève</i>			2 523	38 %
B- Autres facteurs				
B.1 Mesures budgétaires			1 356	21 %
• Ajouts de ressources par le MELs		1 781		
• Compressions imposées par le MELs		(425)		
B.2 Alourdissement de la structure de clientèle			478	7 %
• Hausse du nombre d'élèves handicapés		400		
• Hausse du nombre d'élèves en formation professionnelle		78		
B.3 Facteurs particuliers			689	10 %
• Allocation du MELs liée à la décroissance des jeunes		191		
• Hausse des dépenses en garderies		318		
• Hausse des dépenses en transport scolaire		83		
• Hausse des dépenses à l'administration		57		
• Autres facteurs (autres coûts de système, décisions de gestion, etc.)		40		

4.1.3 L'évolution des dépenses par élève en dollars constants⁵²

De 1998-1999 à 2012-2013, les dépenses par élève des commissions scolaires exprimées en dollars constants de 2012 ont augmenté de 38 %, soit 2,3 % par année sur 14 ans. On observe donc une hausse marquée du coût par élève pendant une période de réduction soutenue du nombre d'élèves.

Si la hausse du coût par élève peut refléter les pressions à la hausse sur les coûts qu'entraîne inévitablement une baisse du nombre d'élèves, elle découle surtout d'une augmentation significative du personnel des commissions scolaires, particulièrement celui qui est affecté au soutien à l'enseignement. Cette augmentation est elle-même liée en très bonne partie aux ajouts de ressources consenties pour favoriser la réussite éducative et répondre à l'alourdissement des différentes catégories de clientèles. On remarque en particulier :

- Une forte hausse à l'enseignement (35 %) et au soutien à l'enseignement (78 %);
- Une forte hausse aux services d'appoint [garderies et transport scolaire] (74 %);
- Une réduction de la part relative des activités administratives (de 6 % à 5 %).

ÉVOLUTION DES DÉPENSES PAR ÉLÈVE DES COMMISSIONS SCOLAIRES EN DOLLARS CONSTANTS

<i>Dépenses par élève \$ constants 2012</i>	1998-1999	2012-2013	Écart
Total des dépenses de fonctionnement <i>Proportion du total</i>	7 814 <i>100 %</i>	10 802 <i>100 %</i>	+ 2 988 + 38 %
Enseignement et formation <i>Proportion du total</i>	4 035 <i>51 %</i>	5 430 <i>50 %</i>	+ 1 395 + 35 %
Soutien à l'enseignement <i>Proportion du total</i>	1 333 <i>17 %</i>	2 370 <i>22 %</i>	+ 1 037 + 78 %
Services d'appoint <i>Proportion du total</i>	680 <i>9 %</i>	1 183 <i>11 %</i>	+ 503 + 74 %
Activités administratives <i>Proportion du total</i>	471 <i>6 %</i>	559 <i>5 %</i>	+ 88 + 19 %
Biens meubles et immeubles <i>Proportion du total</i>	593 <i>8 %</i>	726 <i>7 %</i>	+ 133 + 22 %
Activités connexes <i>Proportion du total</i>	702 <i>9 %</i>	534 <i>5 %</i>	- 168 - 24 %

Données de base tirées des rapports financiers des commissions scolaires / Système Charlemagne

⁵² Les dollars constants permettent de mesurer la variation des dépenses en éliminant l'effet de l'inflation.

4.2. Le financement des commissions scolaires : ses règles, son évolution

Le financement accordé aux commissions scolaires pour leurs dépenses de fonctionnement provient des allocations du MELS déterminées par les règles budgétaires, du produit maximal de la taxe scolaire déterminé par la LIP et un règlement annuel du gouvernement, et de revenus autonomes de diverses sources. Les subventions découlant des règles budgétaires représentent plus des trois quarts des revenus des commissions scolaires.

4.2.1 Les règles budgétaires actuelles

Le ministre établit, annuellement, après consultation des commissions scolaires, des règles budgétaires qu'il soumet à l'approbation du Conseil du trésor. Ces règles déterminent le montant des dépenses de fonctionnement, d'investissement et de service de la dette, qui est admissible aux subventions allouées aux commissions scolaires et au Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal. Elles doivent être établies de façon à prévoir une répartition équitable des subventions pour les dépenses de fonctionnement des commissions scolaires.

Ces règles doivent prévoir également le versement d'une subvention de péréquation aux commissions scolaires visées par les articles 475 et 723 de la LIP, soit celles dont la valeur des évaluations foncières est insuffisante pour percevoir les revenus de taxe scolaire permis par la loi. Sauf indications contraires, les ressources financières attribuées pour le fonctionnement des commissions scolaires sont interchangeable.

Le mode de financement des commissions scolaires, qui se transpose dans les règles budgétaires, prend en compte de nombreux paramètres pour assurer l'équité dans l'allocation des ressources et permettre, de ce fait, aux commissions scolaires d'offrir des services éducatifs les plus comparables possible partout sur le territoire (dispersion et taille des écoles, taille de la commission scolaire et de son territoire, superficie des immeubles, indice de défavorisation socio-économique des différents milieux, nombre d'élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage, nombre d'élèves par ordre d'enseignement, par programme de formation, etc.).

Les règles budgétaires des commissions scolaires permettent de déterminer les allocations de base pour l'organisation des services sur le territoire ainsi que celles propres aux services éducatifs des trois grands secteurs de formation, soit : la formation générale des jeunes, la formation générale des adultes ainsi que la formation professionnelle des jeunes et des adultes. Les subventions comprennent également des allocations supplémentaires et des ajustements particuliers. Enfin, le calcul final inclut la subvention de péréquation pour les commissions scolaires dont la richesse foncière est insuffisante et tient compte des revenus généraux qui sont déduits des subventions.

▪ Les allocations de base

Les allocations de base représentent près de 90 % des subventions ministérielles et elles sont établies *a priori*, sous la forme de montants par élève ou d'enveloppes budgétaires prédéterminées.

La formation générale des jeunes

L'allocation de base versée pour la formation générale des jeunes représente la plus importante enveloppe budgétaire accordée aux commissions scolaires. Elle vise l'offre de services éducatifs pour l'effectif préscolaire de 4 et de 5 ans ainsi que pour celui du primaire et du secondaire en formation générale, tant pour les élèves ordinaires, dont l'âge maximal de fréquentation est de 18 ans, que pour les élèves handicapés, dont l'âge maximal de fréquentation est de 21 ans. En formation générale des jeunes, la fréquentation scolaire est obligatoire pour les élèves de 6 à 16 ans et le nombre d'élèves retenus aux fins de financement est celui légalement inscrit et présent au 30 septembre de l'année scolaire visée.

L'allocation de base est composée :

- d'un montant de base par commission scolaire;
- de montants par élève par ordre d'enseignement et par catégorie d'effectif scolaire, pour l'enseignement et pour les autres dépenses de nature éducative;
- de montants pour le coût additionnel des élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage, en milieu ordinaire et en milieu défavorisé;
- d'un ajout de ressources accordé depuis 2006 pour les élèves à risque et les EHDAA.

Pour déterminer les montants par élève pour l'enseignement, le MELS utilise deux modèles de calcul permettant à la fois de déterminer le niveau des ressources ainsi que la répartition de celles-ci entre les commissions scolaires :

- **Le calcul des rapports maître-élèves** : à partir des normes des conventions collectives sur le nombre moyen et maximal d'élèves par classe, ce modèle permet de déterminer avec précision le nombre de postes d'enseignants nécessaires dans une commission scolaire en tenant compte du nombre d'élèves par ordre d'enseignement et par bâtiment (école physique et non institutionnelle), du nombre d'EHDAA intégrés ou non en classe ordinaire, du temps de fréquentation scolaire des élèves ainsi que du temps d'enseignement du personnel enseignant;
- **Le calcul du coût subventionné par enseignant**: à partir du nombre d'enseignants en classe et du traitement propre à chacun des enseignants de la commission scolaire, et en fonction de la grille salariale conventionnée, le MELS détermine la hauteur de la subvention moyenne par enseignant en ajoutant au traitement de base les coûts assumés par la commission scolaire au titre de l'indexation annuelle, la progression dans l'échelle de traitement, l'absentéisme de courte et de longue durée, les primes d'éloignement ou d'autres natures, la contribution patronale aux divers régimes sociaux (RRQ, RQAP, assurance-emploi, FSS, CSST) ainsi que le perfectionnement.

- En ajustement à cette allocation de base, des montants sont accordés pour les élèves bénéficiant de mesures d'accueil et la supervision des élèves scolarisés à la maison, pour l'exploration professionnelle des jeunes et le développement de l'entrepreneuriat, pour les ressources professionnelles dans les petites écoles ainsi que pour le financement de cheminements scolaires différenciés au 2^e cycle du secondaire.

La formation générale des adultes

L'allocation de base versée pour la formation générale des adultes couvre l'offre de services éducatifs pour les élèves de 16 à 18 ans qui ont fait ce choix de parcours à compter de 16 ans ainsi que ceux qui ne répondent plus à la définition de « jeunes » et qui désirent poursuivre leur formation générale. L'allocation de base est composée :

- d'une enveloppe budgétaire fermée, où le nombre d'élèves admissibles au financement est prédéterminé, permettant le financement des services offerts en classe ou dans les pénitenciers fédéraux, et prévoyant des ressources additionnelles pour les élèves ayant des besoins particuliers de même que pour l'accueil, la référence, le conseil et l'accompagnement des élèves;
- d'une enveloppe budgétaire ouverte permettant le financement d'une offre de service de formation à distance ainsi que de reconnaissance des acquis.

Comme pour la formation générale des jeunes, les coûts de base pour le personnel enseignant sont établis *a priori* selon deux modèles adaptés à ce type de formation et permettant de déterminer le nombre de postes d'enseignants et le coût subventionné par enseignant.

La formation professionnelle

La formation professionnelle s'adresse aux élèves, jeunes et adultes, inscrits à un programme de formation en vue d'obtenir un diplôme d'études professionnelles (DEP) délivré par le MELS ou une attestation d'études professionnelles (AEP) délivrée par la commission scolaire.

L'allocation de base couvre l'enseignement et le soutien à l'enseignement menant aux diplômes de formation professionnelle. Ce secteur de formation est caractérisé par un financement établi *a priori* sur la base du nombre d'élèves ETP (équivalent temps plein) dont les cours suivis ont fait l'objet d'une sanction des études. Ce financement est majoré d'un taux théorique d'abandon pour aider les commissions scolaires à maintenir leur organisation de cours lorsque le nombre d'élèves décroît après le début des cours.

L'allocation de base est composée d'une enveloppe budgétaire pour le financement :

- des cours en mode présentiel, où le calcul des besoins pour le personnel enseignant, le personnel non enseignant et les dépenses non salariales est établi en fonction des particularités de chaque programme d'études;
- d'autres services de formation comme la reconnaissance des acquis scolaires et extrascolaires, l'assistance aux autodidactes et la formation à distance;
- la formation en concomitance avec la formation générale.

Comme pour la formation générale, les montants par élève pour le personnel enseignant sont établis *a priori* selon deux modèles adaptés à ce type de formation et permettant de déterminer le nombre de postes d'enseignants et le coût subventionné par enseignant.

En ajustement à l'allocation de base, des ressources sont également prévues pour la sensibilisation des élèves à l'entrepreneuriat ainsi que pour l'élaboration et la mise en œuvre de programmes en alternance travail-études.

Enfin, l'offre de services en formation professionnelle est complétée par une enveloppe fermée pour des programmes subventionnés menant à l'obtention d'une attestation d'études professionnelles de courte durée (AEP) délivrée par la commission scolaire. Elle tient compte à la fois des priorités ministérielles et des priorités régionales.

L'organisation des services

Les ressources accordées pour l'organisation des services comprennent toutes les ressources nécessaires au bon fonctionnement des commissions scolaires : la gestion des écoles et des centres de formation, la gestion des sièges sociaux, le fonctionnement courant des immeubles ainsi qu'une partie du transport scolaire. Ces dépenses sont financées en majeure partie par le Produit maximal de la taxe scolaire (PMT = taxe scolaire et subvention de péréquation). À cela, le MELS ajoute des subventions résiduelles de 124 millions de dollars pour tenir compte des particularités de chaque commission scolaire qui ne sont pas considérées dans le calcul du PMT. En 2013-2014, les ressources provenant du PMT pour chaque commission scolaire correspondent à un montant de base de 238 265 \$, auquel s'ajoute le produit d'un montant de 794,24 \$ par élève, sur la base d'une clientèle pondérée en fonction de l'ordre d'enseignement et des catégories d'élèves.

Depuis 1997, on impose à cette allocation de base des compressions paramétriques. Les efforts demandés, qui totalisent un montant de 241,7 millions de dollars en 2013-2014, doivent être absorbés par les commissions scolaires à même leurs différentes sources de revenus ou par une réorganisation de leurs services.

▪ Les ajustements récurrents et non récurrents

Des ajustements, à la hausse ou à la baisse, peuvent être apportés en début ou en cours d'année, pour faire face à des situations particulières ainsi que pour le respect du cadre normatif, légal ou réglementaire.

▪ Les allocations supplémentaires

Les allocations supplémentaires représentent un peu plus de 10 % des ressources financières allouées aux commissions scolaires et le nombre de ces allocations a tendance à s'accroître au fil du temps. Pour l'année scolaire 2012-2013, on dénombre 34 mesures distinctes, dont plusieurs sont subdivisées pour atteindre un nombre de 85 sous-mesures. Plus de 80 % des sommes sont allouées *a priori* sur la base de montants prédéterminés ou de montants par élève.

Les allocations supplémentaires peuvent servir à différentes fins :

- Allocations à des fins ministérielles permettant au MELS d'élaborer et de mettre à jour ses programmes de formation;
- Allocations ciblées (ex. : EHDAA), plans d'action ministériels (ex. : amélioration du français) ou projets particuliers (ex. : la culture du sport à l'école);
- Mesures permettant de compléter le financement non intégré aux allocations de base (ex. : particularités liées aux conventions collectives).

PROPORTION DU FINANCEMENT DES COMMISSIONS SCOLAIRES ALLOUÉ A *PRIORI*

<i>En millions de \$</i>	A priori	Sur demande	Total	% du total	% des subventions
Activités éducatives					
• Formation générale des jeunes	5 281,5		5 281,5	57,7 %	71,7 %
• Formation générale des adultes	342,0		342,0	3,7 %	4,6 %
• Formation professionnelle	731,2		731,2	8,0 %	9,9 %
Sous-total	6 354,7		6 354,7	69,4 %	86,3 %
Organisation des services					
• Taxes scolaires	1 797,9		1 797,9	19,6 %	
• Subvention de péréquation	337,6		337,6	3,7 %	4,6 %
• Subvention de fonctionnement	124,4		124,4	1,4 %	1,7 %
• Effort budgétaire à répartir ⁵³	-241,7		-241,7	-2,6 %	-3,3 %
Sous-total	2 018,2		2 018,2	22,0 %	3,0 %
Allocations supplémentaires					
• Allouées par élève	315,2		315,2	3,4 %	4,3 %
• Montants prédéterminés	344,9		344,9	3,8 %	4,7 %
• Allouées sur demande	0	127,0	127,0	1,4 %	1,7 %
Sous-total	660,1	127,0	787,1	8,6 %	10,7 %
Total (taxes et subventions)	9 033,0	127,0	9 160,0	100 %	
Poids en %	98,6 %	1,4 %	100 %		
(-) Taxes	-1 797,9		-1 797,9		
Subventions du MELS	7 235,1	127,0	7 362,1		100 %
Poids en %	98,3 %	1,7 %	100 %		

Programmation budgétaire 2013-2014, MELS

⁵³ Cette mesure a débuté en 1997-1998 et elle a été majorée à diverses reprises pour atteindre une somme de 241,7 M\$ en 2013-2014. Il s'agit d'un effort général non intégré aux différentes mesures du mode d'allocation. Chaque année, les commissions scolaires doivent affecter ce manque à gagner en fonction de leurs choix locaux.

Le tableau ci-dessus permet de constater que plus de 98 % du financement des commissions scolaires provenant des règles budgétaires et de la taxe scolaire est établi *a priori*, sous la forme d'enveloppes budgétaires ou de montants par élève calculés par le MELS et transmis aux commissions scolaires avant le début de l'année scolaire.

Les nombreuses allocations supplémentaires représentent moins de 11 % des subventions du MELS et moins de 9 % des ressources financières globales. **Les allocations supplémentaires sur demande sont les mesures les plus lourdes à gérer, alors qu'elles ne représentent que 1,4 % des ressources globales.**

En effet, pour avoir accès à certaines d'entre elles, il faut faire une demande au MELS. De plus, certaines mesures, bien qu'elles soient allouées *a priori*, exigent des commissions scolaires qu'elles fassent une reddition de comptes annuelle.

Le comité considère que cela représente un gros investissement de temps et d'énergie pour contrôler une partie relativement faible du financement et que l'on devrait reconsidérer les processus en place. Il serait plus utile d'évaluer l'impact de ces mesures plutôt que d'exercer un contrôle tatillon de leur application.

De plus, le libellé de plusieurs allocations supplémentaires indique que les sommes doivent être utilisées exclusivement aux fins auxquelles elles sont allouées. Cette exigence est difficile à appliquer et à contrôler, car les montants visés sont marginaux par rapport aux allocations d'ensemble. Il est paradoxal de calculer finement et de cibler diverses allocations quand, au même moment, on impose des réductions budgétaires récurrentes non réparties de plus de 240 millions de dollars.

Pour ce qui est du mode de financement des commissions scolaires, le comité considère qu'il y a des acquis à préserver, mais que des révisions s'imposent à certains égards.

- Pour tous les types de formation confondus, environ 50 % des ressources allouées visent le personnel enseignant. Ces ressources sont réparties de façon équitable par le MELS, qui dispose des outils lui permettant de calculer le nombre d'enseignants requis et le coût moyen d'un enseignant. Leur calcul prend notamment en considération les disparités liées à la dispersion de la clientèle dans de petites écoles sur le territoire ainsi que la différence des coûts de rémunération découlant de la structure salariale de chaque commission scolaire.
- Pour les ressources éducatives autres que l'enseignement, la répartition entre les commissions scolaires est aussi considérée équitable, car il s'agit de montants par élève, par ordre d'enseignement et par type de formation. De plus, des montants de base permettent d'ajuster les ressources pour les petites commissions scolaires.
- Sur le plan de l'organisation des services, les ajustements apportés pour tenir compte des milieux à faible démographie, des particularités géographiques et de l'évolution du parc immobilier permettent également d'assurer une meilleure équité entre les organisations. Cela n'empêche en rien d'apporter des ajustements *ad hoc* lorsque cela s'avère nécessaire.

- Par ailleurs, après avoir analysé les critères servant à déterminer le financement de base, le comité a constaté que certains d'entre eux ne devraient pas s'appliquer *mutatis mutandis* aux établissements d'enseignement privés. Il en sera traité au chapitre 7.

Le comité considère cependant qu'il faut agir pour corriger les situations suivantes :

- Au fil du temps, les choix politiques et administratifs faits pour répondre aux priorités de l'actualité amènent la multiplication de mesures budgétaires *ad hoc*. Ces mesures prennent généralement la forme d'allocations supplémentaires. Elles s'ajoutent les unes aux autres sans qu'il y ait d'analyse approfondie de leur complémentarité. Le comité considère que, lorsqu'il s'agit de mesures récurrentes, elles devraient être intégrées dans la base et que le MELS devrait adopter une reddition de comptes axée sur les résultats plutôt que sur le suivi des ressources visées par ces mesures.
- Les conventions collectives signées en 2006 et 2010 ont eu pour effet d'introduire dans le texte de ces conventions des mesures de répartition de ressources financières. Des sommes allouées aux commissions scolaires dépendent maintenant de l'affiliation syndicale du personnel. Ceci complexifie le mode d'allocation et n'est pas justifié. L'affectation des ressources est une responsabilité du MELS et celui-ci doit demeurer le maître d'œuvre en ce domaine et n'être lié ni par la durée des ententes ni par l'affiliation syndicale du personnel.

4.2.2 Les efforts budgétaires exigés des commissions scolaires depuis 1999-2000

Pour éviter toute confusion, il est important de rappeler que la variation des subventions d'une année à l'autre se fait en fonction de trois éléments, soit la prise en considération des coûts de système (indexation, vieillissement du personnel, variation des clientèles, service de la dette, etc.), des ajouts de ressources au titre du développement et, s'il y a lieu, des efforts demandés aux commissions scolaires lorsque les crédits disponibles sont insuffisants pour couvrir les deux premiers points. Ainsi, entre deux années scolaires données, il peut y avoir eu des efforts budgétaires exigés même si la variation des subventions est positive entre ces années.

Nous avons vu, à la section 4.1.2, que les efforts exigés des commissions scolaires ont été de l'ordre de 425,2 millions de dollars entre 1999-2000 et 2012-2013. Ces efforts sont composés de mesures récurrentes de 282,3 millions de dollars et d'un effort non récurrent de 142,9 millions imposé pour l'année scolaire 2012-2013. Ce dernier montant doit être considéré dans l'explication de l'évolution des dépenses entre ces deux années, car il est actualisé dans le rapport financier 2012-2013.

Entre 1999-2000 et 2009-2010, les compressions récurrentes imposées aux commissions scolaires ont totalisé 124,5 millions de dollars, soit une moyenne de 11,3 millions par année scolaire. Une somme non récurrente de 22,5 millions a également été exigée en 2006-2007, en récupération de revenus de taxe perçus l'année scolaire précédente. Compte tenu du budget global des commissions scolaires, il s'agit d'un effort qui ne remettait en cause ni les services ni la situation financière de ces dernières.

Pour les trois années scolaires suivantes, soit de 2010-2011 à 2012-2013, l'effort récurrent exigé des commissions scolaires a été de 157,8 millions de dollars, soit une moyenne annuelle de 52,6 millions. S'ajoutent à cela des efforts non récurrents de 186,1 millions de dollars. Bien qu'il soit important de distinguer les efforts récurrents des autres, car les impacts futurs sont fort différents, il demeure que les commissions scolaires ont dû assumer des pertes de revenus de l'ordre de 343,9 millions de dollars en trois ans, ce qui a eu pour effet de réduire leurs surplus accumulés ainsi que leurs actifs financiers nets.

EFFORTS FINANCIERS EXIGÉS PAR LE MELS ENTRE 1999-2000 ET 2013-2014

En millions de dollars

Périodes	Récurrents⁵⁴	Non récurrents	Total
De 1999-2000 à 2009-2010	124,5	22,5	147,0
De 2010-2011 à 2012-2013			
▪ Année scolaire 2010-2011	19,2	43,2	62,4
▪ Année scolaire 2011-2012	119,4		119,4
▪ Année scolaire 2012-2013	19,2	142,9	162,1
Sous-total	157,8	186,1	343,9
De 1999-2000 à 2012-2013	282,3	208,6	490,9
Année scolaire 2013-2014	112,3		112,3
Total	394,6⁵⁵	208,6	603,2

En 2013-2014, le MELS a considéré non récurrent l'effort de 142,9 millions de dollars exigé en 2012-2013, car celui-ci avait pour but de réduire les surplus accumulés. De ce fait, l'effort récurrent exigé de 112,3 millions en 2013-2014 était donc moindre que l'effort demandé en 2012-2013. Par ailleurs, la réduction de 195,9 millions de la subvention de péréquation appliquée en 2013-2014 ne peut être considérée comme une compression pour le réseau scolaire. Dans les faits, c'est le contribuable foncier qui a assumé cette somme. Les ressources financières des commissions scolaires n'ont pas diminué, exclusion faite d'une somme de 7,2 millions de dollars assumée par sept commissions scolaires.

L'annexe 5.1 présente le détail des efforts exigés des commissions scolaires entre 1999-2000 et 2013-2014.

⁵⁴ Y compris la non indexation des dépenses non salariales pour certaines années.

⁵⁵ L'effort récurrent de 394,6 M\$ exigé entre 1999-2000 et 2013-2014 est composé de 159 M\$ de mesures ciblées, de 60 M\$ de sous-indexation et de 175,6 M\$ d'effort général non réparti. Ce dernier montant est inclus dans l'effort de 241,7 M\$ présenté à la section 4.2.1, lequel comprend une somme de 66,1 M\$ exigée avant 1999-2000.

4.2.3 Les ajouts de ressources financières dans les commissions scolaires depuis 1999-2000

De 1999-2000 à 2013-2014, en plus de la prise en considération des coûts de système annuels, le MELs a effectué des ajouts de 1 833,1 millions de dollars de nouvelles ressources financières, dont 51,8 millions pour l'année scolaire 2013-2014 et 1 781,3 millions pour les années précédentes. Ces ajouts concernent les allocations de fonctionnement annuelles et récurrentes versées aux commissions scolaires.

Comme la nature des ajouts de ressources récurrentes est très variée, le comité les a regroupés en grandes catégories et en trois périodes. Ces périodes correspondent aux années qui ont suivi l'atteinte de l'équilibre budgétaire, aux années de croissance économique et, finalement, aux années plus difficiles, soit à compter de 2009.

AJOUTS DE RESSOURCES FINANCIÈRES ENTRE 1999-2000 ET 2013-2014

Mesures <i>En millions de \$</i>	De 1999-2000 à 2002-2003	De 2003-2004 à 2008-2009	De 2009-2010 à 2013-2014	Total
Réduction du nombre d'élèves par classe	115,0	29,1	179,2	323,3
Structures salariales	190,1	326,7	61,5	578,3
Temps d'enseignement au primaire	--	140,2	--	140,2
Plans d'action ministériels	--	129,7	25,7	155,3
Bonifications éducatives	213,9	214,2	124,2	552,3
Ajustements organisationnels	18,7	54,6	10,4	83,7
Total	537,7	894,5	401,0	1 833,1
Moyenne annuelle	134,4	149,1	80,2	122,2

La liste détaillée des mesures qui ont été accordées annuellement à différentes fins est présentée à l'annexe 5.2. Ainsi :

- De 1999-2000 à 2002-2003, des investissements de 537,7 millions de dollars en quatre ans, soit une moyenne annuelle de 134,4 millions. Cette période est caractérisée par le réinvestissement en éducation à la suite du Sommet du Québec et de la Jeunesse, par la réforme de l'éducation au primaire, par la mise en œuvre de la politique « Agir tôt »⁵⁶ et par des correctifs liés à l'équité salariale;
- De 2003-2004 à 2008-2009, des investissements de 894,5 millions de dollars en six ans, soit une moyenne annuelle de 149,1 millions. Cette période est caractérisée par la reconnaissance

⁵⁶ Cette politique prévoyait la réduction du nombre d'élèves par classe au préscolaire 5 ans et au 1^{er} cycle du primaire ainsi que l'ajout de ressources professionnelles et de soutien.

du temps de travail global des enseignants, des ajouts importants pour les EHDAA, l'ajout de 90 minutes par semaine au temps d'enseignement au primaire, l'implantation du nouveau pédagogique au secondaire, la mise en place de nouveaux plans d'action ministériels, l'aide au transport scolaire ainsi que d'autres correctifs liés à l'équité salariale;

- De 2009-2010 à 2013-2014, des investissements de 401,0 millions de dollars en 5 ans, soit une moyenne annuelle de 80,2 millions. Cette période est caractérisée par la réduction du nombre d'élèves par classe aux 2^e et 3^e cycles du primaire ainsi qu'au 1^{er} cycle du secondaire, par des ajouts de ressources dans les conventions collectives et visant les EHDAA, par la poursuite des plans d'actions ministériels ainsi que par des ajustements de nature administrative.

Par ailleurs, il y a eu des ajouts ponctuels de ressources au cours de la période visée pour aider les commissions scolaires à la suite des fusions de 1998, pour l'achat de matériel didactique, de dictionnaires, de livres de bibliothèque et d'ordinateurs ainsi que pour divers autres motifs, dont le perfectionnement des enseignants pendant la réforme scolaire au primaire et le nouveau pédagogique au secondaire. Ces ajouts ne sont pas comptabilisés dans le montant de 1,8 milliard de dollars, car ils n'ont plus d'effet en 2013-2014.

Comme on l'a vu précédemment, les efforts récurrents demandés aux commissions scolaires au cours de la même période ont été de 394,6 millions de dollars. Il s'agit donc d'un ajout net de 1 438,5 millions.

Il ne faut pas conclure ici que la marge de manœuvre des commissions scolaires s'est accrue pendant cette période. Au contraire, les ajouts de ressources sont généralement accompagnés d'une obligation de dépenses additionnelles, liées à des coûts salariaux plus importants ou à la mise en place de nouveaux services, alors que les efforts demandés au réseau scolaire sont souvent faits avec obligation de ne pas réduire les services aux élèves. Ceci nécessite des efforts de rationalisation pour offrir les mêmes services avec moins de ressources. On peut toutefois affirmer qu'il y a, au net, plus de ressources dans le système scolaire pour répondre à des besoins comme ceux des élèves ayant des besoins particuliers.

CONSTATS

- La réduction du nombre d'élève par classe entre 1999-2000 et 2013-2014 s'est traduite par un alourdissement de près de 14 % du coût de l'enseignement, puisqu'il a fallu former davantage de groupes d'élèves et embaucher plus d'enseignants pour servir la même clientèle. Cet alourdissement varie de 4 % à 50 % selon l'ordre d'enseignement et le milieu. Compte tenu que les milieux défavorisés regroupent 20 % de l'effectif scolaire et que les réductions d'élèves par classe y sont plus généreuses, le montant total de 323,3 millions de dollars investis par le MELS est estimé à 40 % dans les milieux défavorisés et à 60 % dans les autres milieux.

- En sus des indexations annuelles, les modifications apportées aux structures salariales représentent, en 2013-2014, des coûts annuels récurrents de 578 millions de dollars. Cela couvre les ajustements liés à l'équité salariale et à la révision des emplois pour différentes catégories de personnel.
- Les élèves du primaire bénéficient d'un réel ajout de services puisque le temps d'enseignement est passé de 23,5 à 25 heures par semaine. Les quelque 140 millions de dollars investis pour cette mesure ont permis l'embauche de près de 2 000 enseignants et nécessité des ajustements organisationnels.
- Treize plans d'action ministériels ont été mis en place. Ils ont nécessité des sommes récurrentes de plus de 155 millions de dollars, qui s'ajoutent aux sommes générées par les modifications aux rapports maître-élèves entre 1999 et 2013. Certains de ces plans, comme la classe numérique et l'anglais intensif en 6^e année du primaire, n'ont pas encore atteint leur rythme de croisière et nécessiteront encore des ajouts de ressources après l'année scolaire 2013-2014 s'ils sont poursuivis.
- Les bonifications les plus importantes sont celles qui ont été consenties pour améliorer les services offerts aux EHDAA, par l'ajout de personnel enseignant ainsi que de ressources professionnelles et de soutien.

4.2.4 Les dépenses d'investissements dans les commissions scolaires

Le niveau des dépenses d'investissements publics fait l'objet d'une autorisation gouvernementale annuelle pour chacune des grandes missions de l'État. Ces dépenses sont présentées dans le Plan quinquennal des investissements (PQI).

Comme pour les règles de fonctionnement, le ministre de l'Éducation doit, après consultation des commissions scolaires, soumettre des règles budgétaires d'investissements à l'approbation du Conseil du trésor pour déterminer le montant des dépenses admissibles aux allocations qui feront l'objet d'un financement subventionné par le service de la dette.

En vertu de ces règles, le Ministère attribue aux commissions scolaires des allocations de base, des allocations supplémentaires (allouées *a priori*, sur demande ou sur déclaration d'effectif scolaire) ou des allocations particulières (allouées de façon spéciale et déterminées de façon définitive au rapport financier). Les ressources financières allouées pour les investissements ne peuvent être utilisées pour le fonctionnement. De même, les allocations particulières liées aux investissements ne sont pas transférables entre elles ni transférables aux autres allocations.

Aux fins de l'analyse, les dépenses d'investissements autorisées aux commissions scolaires depuis 1999-2000 ont été regroupées par périodes et en deux grandes catégories : le maintien des actifs et les nouvelles initiatives. Le maintien des actifs vise l'acquisition de mobilier, d'appareillage et d'outillage (MAO), l'amélioration et la transformation des bâtiments existants, la résorption du déficit d'entretien des immeubles, les dépenses capitalisables en informatique ainsi que d'autres investissements ponctuels. Les nouvelles initiatives couvrent principalement les ajouts d'espaces (construction et agrandissements) en formation générale et en formation professionnelle.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENTS ENTRE 1999-2000 ET 2013-2014

Mesures <i>En millions de \$</i>	De 1999-2000 à 2002-2003	De 2003-2004 à 2008-2009	De 2009-2010 à 2013-2014	Total
Maintien des actifs				
• MAO et maintien d'actifs	749,3	2 142,1	3 023,1	5 914,6
• Autres mesures	142,3	285,2	514,2	941,6
Sous-total	891,6	2 427,3	3 537,3	6 856,2
Moyenne annuelle	222,9	404,5	707,5	457,1
Nouvelles initiatives				
• Ajouts d'espace formation générale	216,6	286,2	1 127,5	1 630,3
• Ajouts d'espace formation professionnelle	178,0	229,3	140,0	547,4
• Autres mesures	239,6	220,6	305,2	765,4
Sous-total	634,1	736,2	1 572,7	2 943,1
Moyenne annuelle	158,5	122,7	314,5	196,2
Total				
Moyenne annuelle	1 525,7	3 163,5	5 110,0	9 799,2
	381,4	527,2	1 022,0	653,3

*MELS, consolidation des données des plans quinquennaux d'investissements
Les données pour chaque année sont disponibles à l'annexe 5.3.*

Dans le tableau précédent, on peut observer que la moyenne des dépenses annuelles autorisées dans le PQI sur 15 ans est de 653 millions de dollars. On constate toutefois une forte croissance à chacune des trois périodes retenues pour l'analyse. Ainsi :

- De 1999-2000 à 2002-2003, des investissements de 1 525,7 millions de dollars en quatre ans, soit une moyenne annuelle de 381,4 millions. Cette période est le reflet de la situation qui prévalait avant le réinvestissement dans les infrastructures publiques;
- De 2003-2004 à 2008-2009, des investissements de 3 163,5 millions de dollars en six ans, soit une moyenne annuelle de 527,2 millions. Cette période est caractérisée par une forte majoration, à compter de 2005-2006, de l'enveloppe budgétaire récurrente pour le maintien des actifs, et à compter de 2008-2009, d'une enveloppe budgétaire additionnelle prévoyant la résorption du déficit d'entretien des immeubles sur une période de 15 ans. Ce réinvestissement avait été rendu nécessaire parce que les sommes annuelles consacrées au maintien des actifs étaient insuffisantes pour maintenir le parc immobilier en bon état.
- De 2009-2010 à 2013-2014, des investissements de 5 110,0 millions de dollars en cinq ans, soit une moyenne annuelle de 1 022,0 millions. Cette période est caractérisée par le rehaussement des investissements pour le maintien des actifs ainsi que par une forte croissance des sommes consacrées aux ajouts d'espace pour la formation générale des jeunes. Ces investissements étaient rendus nécessaires en raison de la croissance démographique au préscolaire et au primaire, à laquelle s'est ajoutée la réduction du nombre d'élèves par classe mise en place graduellement au primaire à compter de 2009-2010 et au premier cycle du secondaire à compter de 2011-2012.

CONSTATS

- Le réinvestissement majeur dans le maintien des actifs a été une décision incontournable pour protéger le patrimoine immobilier des commissions scolaires. Ce réinvestissement doit se poursuivre pour assurer un milieu de vie scolaire adéquat.
- La croissance démographique nécessite que de nouvelles écoles soient construites et d'autres agrandies pour que les commissions scolaires soient en mesure d'accueillir ces nouveaux élèves dans des locaux conformes. La réduction universelle du nombre d'élèves par classe est toutefois venue créer une pression additionnelle sur les besoins d'espace.
- Bien que la très grande majorité de ces investissements soient nécessaires et doivent se poursuivre, le comité constate que ces dépenses vont créer une pression majeure sur le service de la dette des commissions scolaires dans les années futures. Des crédits additionnels seront nécessaires pour couvrir le coût des intérêts et le remboursement de capital, sans quoi les services courants aux élèves seraient affectés.

Points de vue exprimés au comité d'experts

Les commentaires recueillis ont surtout concerné les allocations supplémentaires et les mesures ciblées :

- ✓ Manque de souplesse dans le choix des moyens, obligation d'utiliser les ressources à une fin précise même si les besoins ne sont pas les mêmes partout, reddition de comptes exigeante.
- ✓ Des représentants des petites commissions scolaires ont demandé que l'on révisé la formule de calcul du PMT, qui ne serait pas équitable, et que l'on analyse certains critères du financement de la formation professionnelle qui les désavantageraient.

* * *

- **ATTENDU QU'**il est légitime que le gouvernement suive la mise en œuvre de ses plans d'action;
- **ATTENDU QU'**il est souhaitable que les commissions scolaires aient le plus de latitude possible dans l'utilisation et l'affectation des ressources financières pour être mieux en mesure de les moduler en fonction des besoins et caractéristiques de leur milieu;
- **ATTENDU QUE** les exigences actuelles liées aux allocations supplémentaires sont une source de bureaucratie;
- **ATTENDU QUE** la hausse des investissements va entraîner une forte pression sur la croissance du service de la dette;

Il est recommandé :

- **QUE** soit revue la gestion des allocations supplémentaires ou particulières afin de laisser plus de latitude aux commissions scolaires pour adapter ces allocations additionnelles aux besoins particuliers de leur milieu, tout en convenant avec elles des résultats attendus par ces allocations supplémentaires ou particulières;
- **QUE** l'on privilégie d'intégrer dans la base, les allocations supplémentaires qui ont un caractère récurrent et universel, après une première étape de mise en œuvre;
- **QUE** l'on privilégie, dans le futur, l'intégration dans les allocations de base des montants additionnels alloués au réseau scolaire pour des nouveaux besoins à moins qu'il ne s'agisse d'une réponse à un besoin ponctuel;

- **QUE** l'on évite, autant que possible, de mettre en place des mesures ciblées avec des moyens prédéterminés;
- **QUE** l'on évite d'introduire dans les conventions collectives des formules de répartition des ressources;
- **QUE** le gouvernement s'assure de fournir au MELS les crédits nécessaires pour couvrir la hausse des coûts liés au financement des investissements dans le réseau scolaire.

4.3. La taxe scolaire : son évolution, son équité

4.3.1 Les grandes étapes de son évolution

La réforme mise en place en 1980

Avant 1980, les commissions scolaires prélevaient une taxe foncière scolaire normalisée de 1 \$ par 100 \$ d'évaluation, qui était fixée par le gouvernement. Elles prélevaient aussi une taxe scolaire additionnelle pour financer des dépenses autorisées mais non admissibles à des subventions, par exemple le transport scolaire du midi.

À la suite de la réforme, la taxe foncière scolaire normalisée a été abolie, libérant cet espace fiscal au profit des municipalités. Les commissions scolaires ont toutefois conservé leur taxe foncière visant à répondre à des besoins locaux. Cette taxe a été soumise à un double plafond, soit le moindre du rendement de 0,25 \$ des 100 \$ d'évaluation ou de 6 % de la dépense nette. De plus, une subvention de péréquation a été mise en place pour les commissions scolaires dont la richesse foncière était moindre.

Le nouveau régime fiscal de 1990

En 1990, le gouvernement a décidé que le financement d'une partie des coûts de l'organisation des services scolaires serait désormais pourvu par la taxe scolaire. Une première étape, en 1990, concernait l'entretien courant des immeubles scolaires (entretien et réparations, chauffage, conciergerie, etc.) pour un montant de 312 millions de dollars. Le gouvernement a alors introduit un nouveau régime fiscal pour financer ce transfert de responsabilités. Ce régime fiscal était composé de trois grands éléments :

- L'établissement par le MELS du montant requis dans chacune des commissions scolaires pour assumer ces responsabilités. Ce montant est connu sous le vocable de produit maximal de la taxe scolaire (PMT). Le PMT visait à assurer à chaque commission scolaire un niveau de ressources qui tienne compte des caractéristiques de sa clientèle et qui soit équitable;
- Une taxe scolaire dont le plafond est fixé au moindre du rendement du taux maximal de 0,35 \$ des 100 \$ d'évaluation ou du PMT;
- Une subvention de péréquation de façon à combler l'écart entre les revenus de taxes scolaires et le niveau établi par le PMT;
- ✓ La subvention de péréquation introduite au début du régime visait uniquement à combler l'insuffisance fiscale, lorsque requis, c'est-à-dire l'écart entre les revenus de taxes au taux maximal de 0,35 \$ et le PMT;
- ✓ Par la suite en 2007-2008, dans les commissions scolaires où la péréquation existait déjà, le gouvernement a introduit une péréquation additionnelle pour réduire les augmentations de taxes pour les contribuables vivant dans les municipalités à forte croissance de valeur foncière.

Une des caractéristiques importantes de ce nouveau régime fiscal était que chacune des commissions scolaires, riche foncière importante ou pas, avait accès à un niveau de ressources équivalent à ses besoins pour financer les nouvelles responsabilités transférées. Conséquemment, pour assurer un niveau de financement équivalent au coût des responsabilités transférées, les commissions scolaires devaient utiliser le plein potentiel du champ de taxes scolaires.

Les commissions scolaires dont la richesse foncière était assez grande ne recevaient pas de péréquation et ne pouvaient prélever un montant de taxes supérieur au PMT; leur taux de taxation demeurait donc inférieur à 0,35 \$.

Dans les années qui ont suivi l'introduction de ce nouveau régime fiscal, le gouvernement a transféré des responsabilités additionnelles devant être financées par celui-ci :

- En 1996-1997, la gestion des centres administratifs des commissions scolaires pour un montant de 165 millions de dollars⁵⁷;
- En 1997-1998, la gestion des écoles et des centres de formation pour un montant de 357 millions de dollars;
- En 2003-2004, une partie du transport scolaire pour un montant de 229 millions de dollars.

Après la mise en place des commissions scolaires linguistiques en 1998-1999, il restait sept commissions scolaires qui ne recevaient pas de péréquation et dont le taux de taxation était inférieur à 0,35 \$ des 100 \$ d'évaluation⁵⁸.

Un transfert de responsabilités qui s'accompagne d'une hausse progressive des taxes scolaires

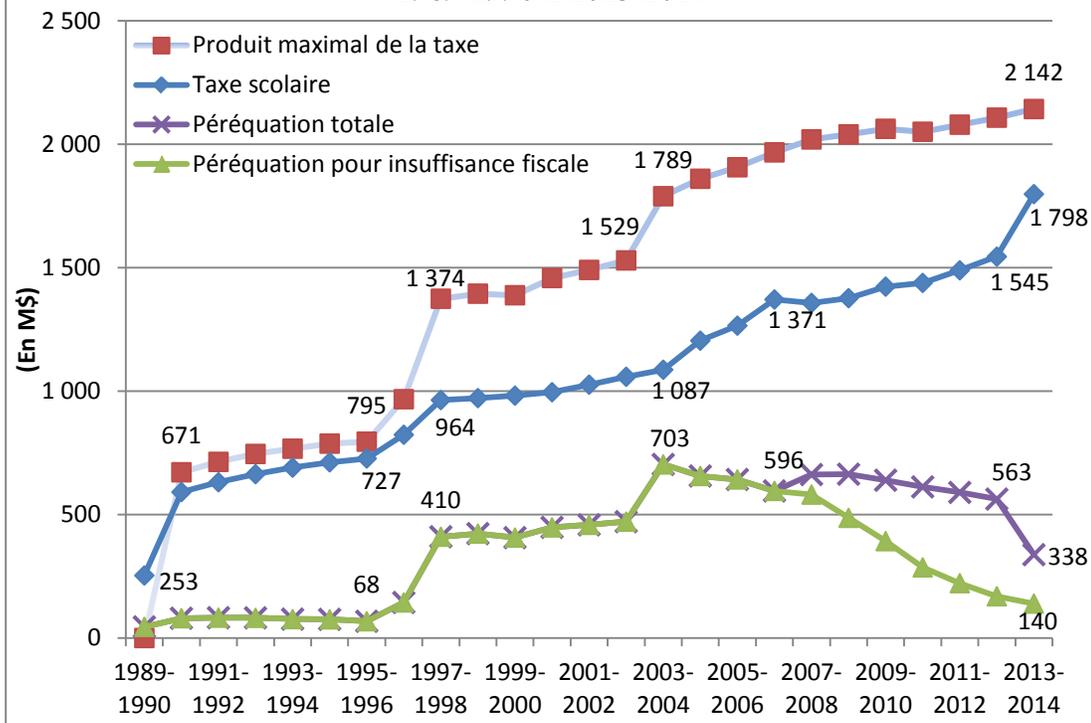
À la suite du transfert de la responsabilité du financement de l'organisation des services scolaires⁵⁹, qui s'est effectué en quatre étapes, le PMT a connu une hausse considérable. De 671 millions de dollars en 1990-1991 lors de son introduction, il est passé à 1 374 millions en 1997-1998 et à 1 789 millions en 2003-2004. Par la suite, il a évolué selon la croissance des besoins pour l'organisation des services scolaires, qui a été de 1,8 % en moyenne dans les dix années qui ont suivi. En 2013-2014, le PMT s'établit à 2 142 millions de dollars.

⁵⁷ L'allocation de 235 millions de dollars de 1995-1996 a d'abord été réduite de 70 millions et le solde de 165 millions a été transféré dans le PMT.

⁵⁸ À la suite du transfert d'une partie du transport scolaire en 2003-2004, il ne restait qu'une commission scolaire ne recevant pas de péréquation pour insuffisance fiscale. Dès l'année suivante, en 2004-2005, leur nombre est revenu à sept à la suite de la hausse des valeurs foncières survenue cette année-là.

⁵⁹ L'organisation des services scolaires est maintenant largement financée par le PMT, mais les subventions du MELS y contribuent également.

ÉVOLUTION DE LA TAXE SCOLAIRE, DU PRODUIT MAXIMAL DE LA TAXE ET DE LA PÉRÉQUATION POUR INSUFFISANCE FISCALE 1989-1990 À 2013-2014



Comme le financement de ce régime est assuré principalement par les taxes scolaires, celles-ci ont augmenté de façon importante, passant de 253 millions de dollars en 1989-1990 à 1 090 millions en 2003-2004. Par la suite, elles ont évolué selon la croissance du PMT, la hausse des valeurs foncières et la partie résiduelle occupée par la péréquation. En 2013-2014, elles ont atteint un sommet de 1 798 millions de dollars.

Les taxes scolaires ont donc occupé une part croissante du financement du réseau scolaire, comme le montrent les données sur les revenus de taxes scolaires en pourcentage des revenus totaux des commissions scolaires.

Cependant, elles sont loin d'atteindre le niveau des cinq autres provinces qui utilisent ce champ d'impôt pour financer une partie de leur réseau scolaire. En effet, sauf pour la Nouvelle-Écosse, qui utilise ce champ fiscal au même niveau que le Québec, la part des taxes scolaires dans le total des revenus des commissions scolaires des autres provinces y est plus de deux fois plus élevée qu'au Québec.

Taxes scolaires en pourcentage des revenus totaux des commissions scolaires au Québec

- 5 % avant le nouveau régime fiscal de 1990-1991.
- 10 % à compter de 1990-1991 lors de la mise en place du nouveau régime fiscal.
- De 14 % à 16 % de 1997-1998 à 2012-2013.
- 18 % en 2013-2014 et près de 20 % à terme à la suite de l'élimination de la péréquation additionnelle introduite dans le budget de novembre 2012.

**TAXES SCOLAIRES EN PROPORTION DES REVENUS TOTAUX
DES COMMISSIONS SCOLAIRES DES PROVINCES**
(Pour l'année 2010, en pourcentage)

Terre-Neuve et Labrador	0
Île-du-Prince-Édouard	0 ⁶⁰
Nouvelle-Écosse	15,8
Nouveau-Brunswick	0 ⁶⁰
Québec	14,1
Ontario	29,5
Manitoba	34,9
Saskatchewan	33,7
Alberta	28,8
Colombie-Britannique	32,5

Source : Statistique Canada. Tableau 478-0010 – Revenus des commissions scolaires, selon la source directe des fonds, CANSIM.

Une péréquation qui atteint un sommet de 703 M\$ pour ensuite décroître

La partie du PMT qui n'est pas financée par la taxe scolaire est pourvue par une subvention de péréquation. Celle-ci se compose de la péréquation pour insuffisance fiscale introduite au début de ce régime fiscal en 1990 et de la péréquation additionnelle ajoutée en 2007-2008.

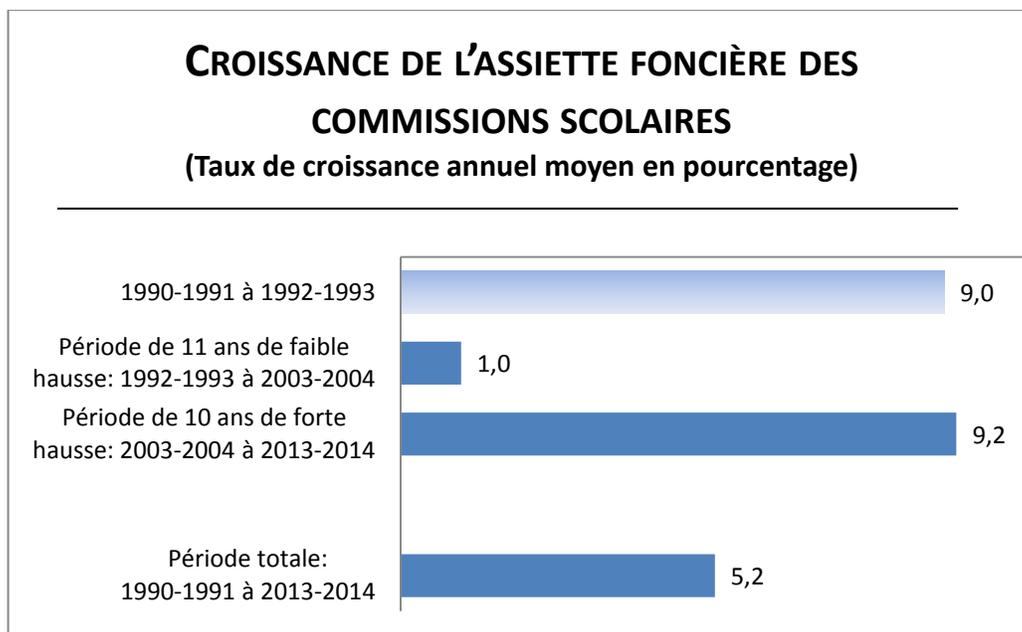
Le montant de péréquation est demeuré relativement stable à quelque 77 millions de dollars par année du début du régime en 1990-1991 jusqu'à 1995-1996. Il est passé à 410 millions deux ans plus tard après les transferts du financement de la gestion des centres administratifs, des écoles et des centres de formation. Comme la grande majorité des commissions scolaires avaient atteint le plafond du taux maximal de 0,35 \$ et qu'elles ne pouvaient prélever plus de taxes auprès des contribuables pour financer ces transferts, la subvention de péréquation a compensé ce manque à gagner. En effet, la hausse de la subvention de péréquation représentait 65 % du montant additionnel transféré, alors que les contribuables ont assumé l'autre 35 %. La dernière partie du transfert effectué en 2003-2004 pour une partie du transport scolaire a porté la subvention de péréquation à un sommet de 703 millions de dollars. Cette fois, la hausse de la péréquation a presque entièrement comblé la hausse du transfert, si bien que l'effet sur les contribuables a été négligeable.

Par la suite, la subvention de péréquation s'est réduite d'année en année, résultat de la hausse des valeurs foncières et, conséquemment, des taxes scolaires, pour se situer à 596 millions de dollars en 2006-2007. Avec l'introduction de la péréquation additionnelle l'année suivante, le montant total de péréquation s'est stabilisé jusqu'en 2012-2013, mais à la suite de l'élimination de la péréquation additionnelle introduite par le budget de novembre 2012, le montant total de péréquation a chuté à 338 millions de dollars en 2013-2014.

⁶⁰ Le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard prélèvent aussi une taxe foncière, mais elle est levée par la province et est versée au fonds consolidé du revenu. Cette taxe est importante au Nouveau-Brunswick (470 M\$ en 2013-2014), puisqu'elle correspond à quelque 47 % des dépenses du gouvernement à l'égard du réseau scolaire primaire et secondaire.

Le boum immobilier et l'introduction de la péréquation additionnelle ont fragilisé le régime fiscal scolaire

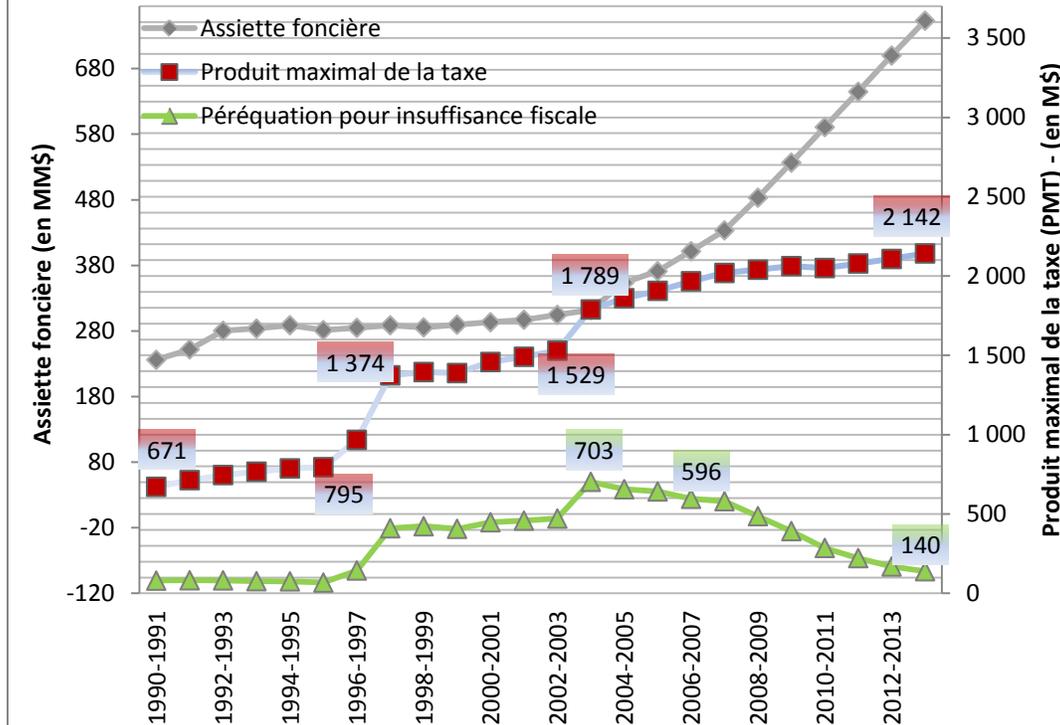
Les valeurs foncières ont présenté au Québec un taux de croissance plus élevé que la croissance de l'économie depuis les années quatre-vingt-dix. Ainsi, alors que le produit intérieur brut s'est accru de 3,7 % en moyenne de 1990 à 2013, l'assiette foncière des commissions scolaires a connu un taux annuel moyen de croissance de 5,2 % pendant cette même période. Cependant, la croissance de l'assiette foncière est fort cyclique, ayant tendance à s'accroître plus rapidement que l'économie lors des périodes d'expansion, et moins rapidement lors des périodes de récession⁶¹. D'ailleurs, comme le montre le graphique suivant, à partir de 1992, quelques années après la récession de 1990, on a connu un cycle de faible croissance de onze années jusqu'en 2003 avec un taux annuel moyen de croissance de 1,0 %. Pour les dix années qui ont suivi, les valeurs foncières ont bondi, ce qui a porté la croissance annuelle moyenne à 9,2 %.



Cette forte hausse de l'assiette foncière a bien sûr entraîné une hausse des taxes scolaires, étant donné la structure du régime fiscal scolaire. La hausse des taxes scolaires découlant de la progression des valeurs foncières a été entièrement récupérée par le gouvernement par une baisse équivalente de la péréquation; il n'y a pas eu de gains pour le réseau scolaire, seulement un transfert de charges du gouvernement vers les contribuables fonciers. D'ailleurs, on peut observer qu'au début du cycle haussier des valeurs foncières, soit de 2003-2004 à 2006-2007, la croissance de l'assiette foncière a entraîné une baisse de la péréquation de 107 millions de dollars sur trois ans, passant du sommet de 703 millions en 2003-2004 à 596 millions en 2006-2007.

⁶¹ Les études réalisées sur les tendances des valeurs foncières font ressortir leur aspect cyclique dans les économies développées. Voir Shiller, 2007; Sakuragawa et Sakuragawa, 2009.

ÉVOLUTION DE L'ASSIETTE FONCIÈRE, DU PRODUIT MAXIMAL DE LA TAXE ET DE LA PÉRÉQUATION POUR INSUFFISANCE FISCALE DE 1990-1991 À 2013-2014



À la suite de trois années consécutives de hausse de la valeur des rôles d'évaluation foncière et, par conséquent, des comptes de taxes scolaires, le gouvernement a voulu, en 2007-2008, limiter l'augmentation du fardeau fiscal des contribuables dans les municipalités en situation de boom immobilier en introduisant une subvention de péréquation additionnelle pour les commissions scolaires qui recevaient de la péréquation. Celle-ci visait à ce que la diminution de la péréquation pour insuffisance fiscale due à la hausse des valeurs foncières soit entièrement compensée dans le futur par une péréquation additionnelle, de façon que le fardeau fiscal n'augmente pas à la suite de la révision des rôles d'évaluation foncière. Il a été décidé d'appliquer ce plafonnement des hausses de taxes de façon différenciée pour chacune des municipalités à l'intérieur de la commission scolaire.

Cette mesure a été accompagnée d'un étalement de la variation des valeurs foncières lors du dépôt de nouveaux rôles d'évaluation et selon la durée du rôle d'évaluation. On a aussi offert la possibilité de payer en deux versements le compte de taxes lorsque celui-ci était supérieur à 300 \$.

Dans les six années qui ont suivi, la péréquation totale s'est stabilisée, passant de 596 millions de dollars en 2007-2008 à 563 millions en 2012-2013. Ces mesures ont donc permis de régler la situation à court terme.

Cependant, ces changements ont entraîné des effets pervers à moyen terme. En effet, il en est résulté des taux effectifs de taxes différents d'une municipalité à l'autre dans la même commission scolaire, celles ayant connu les plus fortes hausses de valeurs foncières bénéficiant de taux effectifs de taxation moindres. De plus, cela a entraîné des taux effectifs de taxation qui variaient d'une commission scolaire à l'autre, parmi celles qui recevaient de la péréquation.

Pour l'année scolaire 2012-2013, soit après six ans d'application de cette péréquation additionnelle, la situation est la suivante :

- 7 commissions scolaires à riche valeur foncière ne reçoivent aucune péréquation;
- 21 commissions scolaires ont maintenant un taux de taxe sous la barre des 0,35 \$ et ne reçoivent plus de subvention de péréquation pour insuffisance fiscale, mais reçoivent toujours une subvention de péréquation additionnelle permettant une sous-imposition de la taxe scolaire de façon variable selon les municipalités de leur territoire;
- 41 commissions scolaires reçoivent la subvention pour insuffisance fiscale et la subvention de péréquation additionnelle, permettant également de sous-imposer les contribuables fonciers scolaires. Pour ces commissions scolaires, le taux de taxe scolaire imposé demeure au maximum de 0,35 \$ par 100 \$ d'évaluation, mais le taux effectif après rabais de taxe est toujours inférieur à ce taux maximal et variable par municipalité.

**EXEMPLES DE TAUX EFFECTIFS DE TAXES SCOLAIRES
en 2012-2013**

	Taux de taxes scolaires (en \$ par 100 \$ de valeur foncière)
Commissions scolaires sans péréquation	
○ Des Découvreurs	0,19 \$
○ Des Laurentides	0,12 \$
○ CGTSIM (5 CS de l'île de Montréal)	0,21 \$
Commissions scolaires avec péréquation additionnelle	
○ 11 ont un taux effectif moyen inférieur à 0,21 \$	< 0,21 \$
○ 1 a un taux effectif moyen égal à 0,21 \$	0,21 \$
Taux effectifs de taxes scolaires dans certaines municipalités	
▪ Sainte-Agathe-des-Monts (CS des Laurentides)	0,12 \$
▪ Lac-Sergent (CS de Portneuf)	0,15 \$
▪ Bolton-Est (CS des Sommets)	0,13 \$
▪ North Hatley (CS de Sherbrooke)	0,17 \$
▪ Bois-des-Filion (CS de la Seigneurie-des-Mille-Îles)	0,19 \$

Le rabais de taxe accordé depuis 2007 aux contribuables des 62 commissions scolaires concernées **a eu comme effet de générer au fil du temps une distorsion grandissante du fardeau de taxes scolaires entre les contribuables fonciers.** Ainsi, on observe que le taux effectif moyen de taxation imposé par certaines commissions scolaires, après application du rabais, était devenu inférieur au taux de taxation imposé par les sept commissions scolaires n'ayant droit à aucune subvention de péréquation.

Comme le rabais de taxe s'applique par territoire municipal, les contribuables d'un nombre important de municipalités bénéficient d'un taux de taxation inférieur à ceux des commissions scolaires ne recevant pas de péréquation, même pour ceux qui sont rattachés à une commission scolaire dont le taux effectif moyen est plus élevé.

En conclusion, on constate que la variation des taux de taxation scolaire, tant sur les territoires municipaux d'une même commission scolaire qu'entre différentes commissions scolaires, était devenue indéfendable eu égard aux principes de taxation.

En 2012, le gouvernement décide de supprimer la péréquation additionnelle

La situation observée après six ans d'application des modifications législatives de 2006 imposait donc un virage pour rétablir l'équité fiscale entre les contribuables.

Dans le Discours sur le budget de novembre 2012, le gouvernement a aboli l'essentiel de cette péréquation additionnelle sur trois ans :

- Pour les commissions scolaires disposant d'une richesse foncière suffisante, la subvention de péréquation additionnelle sera abolie sur trois ans, ce qui représente une réduction de 50 % en 2013-2014 et de 25 % en 2014-2015 et 2015-2016.
- Pour les commissions scolaires ne disposant pas d'une richesse foncière suffisante, la subvention de péréquation additionnelle est réduite de 50 % en 2013-2014, et sur deux ans par la suite lorsque leur richesse foncière le permettra.

L'impact de cette abolition a des effets pour les contribuables qui vivent dans les municipalités où la valeur foncière s'est beaucoup appréciée dans les six dernières années. À terme, cela implique une hausse de 394 millions de dollars du fardeau de ces contribuables.

IMPACT FINANCIER DE L'ABOLITION DE LA PÉRÉQUATION ADDITIONNELLE (en millions de dollars)

	2012- 2013	2013- 2014	2014- 2015	2015- 2016	À terme ⁽¹⁾
Péréquation additionnelle	393,8				
Réduction de la péréquation additionnelle		- 195,9	- 68,0	-68,0	-393,8
Solde		197,9	129,9	61,9	0,0
Effort budgétaire des commissions scolaires		7,2	n. d.	n. d.	---
Hausse des taxes scolaires découlant de l'élimination de la péréquation additionnelle		188,7	n. d.	n. d.	393,8
Taxes scolaires	1 544,6	1 797,9	n. d.	n. d.	2 142,7
Hausse en % par rapport à 2012-2013					38,7 %

⁽¹⁾ Prévission des revenus de taxes scolaires en 2015-2016, avec élimination complète à terme de la péréquation additionnelle et sans effort budgétaire des commissions scolaires. La hausse de la taxe scolaire de 598 M\$ entre la situation à terme et l'année 2012-2013 provient de l'élimination de la péréquation additionnelle (394 M\$), de la réduction de la péréquation pour insuffisance fiscale (76 M\$) et de la hausse du PMT (128 M\$).

4.3.2 Un système de taxation foncière scolaire inéquitable

Lorsqu'on analyse ce qu'est devenu le système de taxation scolaire, on observe qu'il est inéquitable, tant entre les contribuables vivant dans des commissions scolaires différentes qu'entre les contribuables vivant à l'intérieur d'une même commission scolaire. En effet, les taux de taxation varient d'une commission scolaire à l'autre et parfois aussi à l'intérieur d'une même commission scolaire.

Iniquité pour les contribuables rattachés à des commissions scolaires différentes

Actuellement, pour assurer des services équivalents aux élèves, les contribuables qui vivent sur le territoire de commissions scolaires à forte valeur foncière supportent individuellement un fardeau fiscal proportionnellement moins lourd que ceux qui sont rattachés à d'autres commissions scolaires. Le comité considère que cette situation doit être revue.

On peut illustrer cela par les exemples suivants : deux voisins dans une même municipalité, ayant une maison de même valeur, supportent des fardeaux de taxes scolaires différents parce que l'un est imposé par la commission scolaire francophone et l'autre, par la commission scolaire anglophone. C'est le cas, par exemple, dans le quartier Sainte-Foy à Québec où, en 2013-2014, un contribuable imposé par la commission scolaire francophone a payé 375 \$ de moins que son voisin imposé par la commission scolaire anglophone pour une maison de 300 000 \$.

Inversement à Valleyfield, le contribuable imposé par la commission scolaire francophone a payé 150 \$ de plus que son voisin imposé par la commission scolaire anglophone pour une maison de la même valeur. On nous a indiqué que cet écart est assez important dans certains territoires pour inciter des contribuables à changer leur inscription et choisir la commission scolaire où le taux de taxation est le moins élevé.

Prenons aussi le cas de deux contribuables qui ont une résidence de même valeur dans deux municipalités au nord de Montréal, l'un à Sainte-Agathe-des-Monts et l'autre à Mont-Laurier : le premier, imposé par la Commission scolaire des Laurentides, a payé moins de la moitié que le deuxième, imposé par la Commission scolaire Pierre-Neveu, ce qui représente un écart de 275 \$ pour une résidence de 200 000 \$.

Iniquité pour les contribuables à l'intérieur d'une même commission scolaire

Le principe d'équité de base du champ d'impôt foncier veut que deux contribuables ayant une propriété de même valeur paient le même montant de taxe. Ce principe n'a plus été respecté quand, en 2007-2008, on a introduit une péréquation additionnelle limitant les hausses de taxes scolaires pour protéger les contribuables faisant face à une croissance importante de la valeur de leur propriété. On a alors protégé les citoyens vivant dans une municipalité à forte croissance de la valeur foncière⁶², créant ainsi deux catégories de contribuables. Le tableau suivant illustre cette situation pour quelques municipalités de la Commission scolaire de Portneuf.

TAUX DE TAXES SCOLAIRES ET ÉCART DE FARDEAU FISCAL

Exemples pour certaines municipalités de la Commission scolaire de Portneuf

Année 2012-2013

	Taux effectif de taxe Par 100 \$ d'évaluation foncière	Pour une maison de 200 000 \$		
		Taxe payée	Montant payé en trop par rapport à une situation d'équité ⁶³	Montant payé en moins par rapport à une situation d'équité
Neuville	0,1950	390 \$		44 \$
Pont-Rouge	0,2275	455 \$	21 \$	
Donnacona	0,2354	471 \$	37 \$	
Lac Sergent	0,1529	306 \$		128 \$
Portneuf	0,2152	430 \$		4 \$
Saint-Marc-des-Carières	0,2678	536 \$	102 \$	
Saint-Léonard-de-Portneuf	0,2451	490 \$	56 \$	
Saint-Raymond	0,1926	385 \$		49 \$
Moyenne de la Commission scolaire	0,2168	434 \$	---	---

Le comité d'experts considère qu'il est difficile de soutenir et de défendre cet état de fait. Un système fiscal peut difficilement survivre avec de telles iniquités. Ainsi, l'élimination sur trois ans de la subvention de péréquation additionnelle prévue dans le budget de novembre 2012 était nécessaire pour rétablir l'équité fiscale entre les contribuables d'une même commission scolaire. L'élimination de cet avantage a suscité des réactions de la part des contribuables concernés, mais cette situation ne pouvait simplement pas durer.

⁶² La hausse des comptes de taxes scolaires découlant de la croissance des valeurs foncières, qu'a limitée la péréquation additionnelle, concernait à la fois la hausse des valeurs moyenne des résidences à la suite d'un nouveau rôle d'évaluation foncière et l'ajout de nouveaux établissements résidentiels et commerciaux dans une municipalité. Ainsi, les citoyens qui vivent dans une municipalité à forte croissance de construction immobilière ont pu bénéficier de taux de taxes scolaires effectifs réduits par la subvention de péréquation additionnelle.

⁶³ La situation est équitable quand chacun des contribuables paie le même niveau de taxe pour une résidence de même valeur; dans ce cas-ci, pour une résidence de 200 000 \$, le montant devrait être de 434 \$, ce qui correspond à la moyenne de la Commission scolaire pour une telle résidence.

En plus d'être coûteuse pour le gouvernement (394 millions de dollars en 2012-2013), cette mesure subventionnait les contribuables vivant dans les milieux les mieux nantis. L'élimination sur trois ans de cet avantage a conduit les commissions scolaires à remplacer cette subvention par une hausse des taxes pour les contribuables concernés. On pourrait débattre des stratégies retenues par les commissions scolaires, il n'en demeure pas moins que l'élimination de cette péréquation additionnelle passait inévitablement, à terme, par une hausse de fardeau fiscal pour les contribuables visés.

Un grand principe à la base du financement du système scolaire est d'assurer un accès équitable aux services éducatifs. À cette fin, le gouvernement s'assure de distribuer ses subventions en prenant en compte différents paramètres, et ce, à hauteur de 76 % des coûts. Le financement de ces subventions est assuré par le Fonds consolidé du revenu du Québec, auquel chacun des citoyens contribue par ses impôts et ses taxes. Pour le financement des coûts résiduels, on prélève une taxe scolaire. On observe cependant que la distribution de ce fardeau fiscal n'est pas équitable, le régime actuel favorisant les milieux les mieux nantis. **Or, l'éducation est un bien public, et pour la partie de son financement provenant des taxes scolaires, chaque contribuable devrait y participer de façon proportionnelle à sa richesse foncière.**

Dans les autres provinces qui prélèvent une taxe scolaire, notamment en Ontario, en Alberta et en Saskatchewan, les taux de taxation sont fixés par le gouvernement provincial et sont uniformes sur tout le territoire. Au Manitoba et en Nouvelle-Écosse, l'État détermine la taxe foncière générale, dont le même taux s'applique sur tout le territoire; cependant, les commissions scolaires peuvent y lever une taxe additionnelle pour des besoins locaux. En Colombie-Britannique, l'État détermine un taux uniforme pour le secteur non résidentiel et un taux distinct dans chaque district scolaire pour le secteur résidentiel.

Plusieurs de ces provinces établissent un taux de taxe différencié pour le secteur résidentiel et le secteur commercial et industriel. Au Québec, les taux de taxes scolaires sont identiques pour tous les secteurs. Le comité n'a pas jugé qu'il était de son mandat de porter un jugement sur des taux différenciés entre les secteurs, car pour ce faire, il faudrait analyser tout l'équilibre du système fiscal québécois, et pas seulement le champ d'impôt foncier scolaire.

4.3.3 Un système de taxation scolaire lourd à gérer

En plus d'être inéquitable, le système actuel est très lourd à gérer.

- **Répartition de l'assiette foncière entre les anglophones et les francophones**

Comme les territoires des commissions scolaires francophones et anglophones se superposent, il est nécessaire, pour établir l'assiette foncière de chacune d'elles, d'obtenir la liste des propriétés qui seront imposées par l'une et l'autre. Dans le cas du secteur résidentiel, les particuliers peuvent s'inscrire, aux fins des taxes scolaires, dans la commission scolaire de leur choix⁶⁴. Pour le secteur non résidentiel, l'assiette foncière est répartie en proportion du nombre d'élèves sur le territoire commun des commissions scolaires concernées.

- **Nombre important de municipalités couvertes dans chacune des commissions scolaires et périodes de taxation différentes**

Particulièrement dans les régions, le territoire d'une commission scolaire peut regrouper un grand nombre de municipalités et souvent plusieurs MRC. Il est donc nécessaire, pour établir l'assiette foncière de la commission scolaire, d'avoir accès aux données de ces municipalités, ou des MRC lorsque ce sont celles-ci qui établissent le rôle foncier sur leur territoire.

La période d'imposition des commissions scolaires est celle de l'année scolaire, alors que celle du secteur municipal est l'année civile. Ce décalage de six mois alourdit la gestion du régime d'imposition, particulièrement pour les mois de janvier à juin qui suivent la fin d'un rôle triennal au 31 décembre. Cela s'explique par les ajouts et retraits qui sont apportés aux rôles d'évaluation durant cette période. On pourrait facilement éliminer une telle complexité lors d'une réforme du régime fiscal scolaire, en faisant concorder la base d'imposition des commissions scolaires avec celle des municipalités.

- **65 systèmes de gestion de la taxe dont les paramètres sont tous décidés par le MELS**

Chacune des commissions scolaires a son propre système d'administration et de perception des taxes scolaires, sauf les cinq commissions scolaires de l'île de Montréal, qui ont unifié leur système de taxation et en ont confié l'administration et la perception au Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal.

Le comité est d'avis qu'il y a un potentiel d'économies pour les commissions scolaires qui décideraient de mettre en commun leurs ressources pour administrer les taxes scolaires.

⁶⁴ Ce choix est cependant limité par les articles 304 à 306 de la LIP pour les contribuables qui sont propriétaires de biens fonciers et qui ont un enfant scolarisé dans les commissions scolaires. En effet, ces propriétaires doivent s'inscrire dans la commission scolaire, francophone ou anglophone, où leur enfant est scolarisé.

- **Les taxes font l'objet d'un plafond qui varie d'une municipalité à l'autre à l'intérieur d'une même commission scolaire**

L'introduction de la péréquation additionnelle a entraîné une complexification importante de la gestion des taxes scolaires. Il a fallu établir un plafond de taxes dans chacune des municipalités, qui résultait en des taux effectifs de taxes différents d'une municipalité à l'autre sur le territoire d'une même commission scolaire. En 2007, l'étalement des révisions des valeurs foncières est venu complexifier encore davantage la tâche.

4.3.4 La taxe scolaire : un champ d'impôt local devenu *de facto* un champ d'impôt provincial

Tous les paramètres de la taxe scolaire, notamment le montant maximal que les commissions scolaires peuvent prélever, sont établis par le gouvernement. Or, bien qu'elles puissent prélever un montant de taxes inférieur au maximum autorisé, on observe que, pour la presque totalité, les commissions scolaires ont utilisé le plein potentiel permis depuis ce nouveau régime fiscal introduit en 1990-1991 et qu'aucune d'entre elles n'a utilisé moins que le potentiel depuis la mise en place des commissions scolaires linguistiques en 1998-1999⁶⁵. À ce titre, il faut souligner que le régime fiscal scolaire introduit en 1990-1991 laisse peu de marge de manœuvre aux commissions scolaires puisque le fait de taxer sous le plafond permis revient à priver les élèves du territoire de certaines ressources requises pour l'organisation des services scolaires (ex. : l'entretien des équipements scolaires).

Par ailleurs, la LIP prévoit la possibilité qu'une commission scolaire, pour financer certains besoins, prélève un montant de taxes supérieur au plafond autorisé par la loi. Cependant, pour ce faire, la commission scolaire doit préalablement obtenir l'accord de la population à la suite d'un référendum. Cette possibilité n'a été que très rarement utilisée.

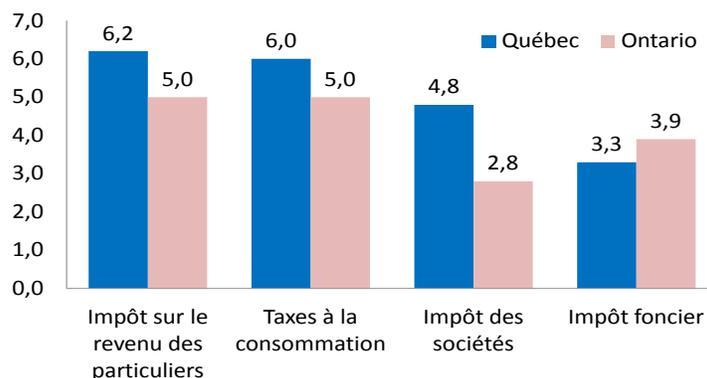
Ainsi, on peut dire que le champ de taxation n'offre guère de marge de manœuvre aux commissions scolaires et n'a pas renforcé leur autonomie de gestion. On peut donc constater que ce champ d'impôt est devenu *de facto* un champ d'impôt provincial dont les revenus sont inscrits au bilan des commissions scolaires.

⁶⁵ Sauf dans les années 2000-2001 et 2001-2002 à la demande du MELS qui a compensé les commissions scolaires visées, et pour l'année 2013-2014 à la suite de la première année d'élimination de la péréquation additionnelle. On doit aussi noter que, sauf pour quelques petites commissions scolaires avant la fusion de 1998, les commissions scolaires ont toutes utilisé le potentiel permis à partir de 1990-1991, année de la mise en place de ce régime fiscal.

4.3.5 Un niveau de taxe foncière (municipal et scolaire) moins lourd au Québec qu'en Ontario

Le champ d'impôt foncier est utilisé par les municipalités et les commissions scolaires. Il en est de même dans la majorité des autres provinces canadiennes. Au Québec, les municipalités occupent 85 % de ce champ, alors que les commissions scolaires en occupent 15 %. En Ontario, où l'impôt foncier scolaire est deux fois plus important qu'au Québec⁶⁶, le fardeau du total de l'impôt foncier municipal et scolaire est 18 % plus lourd qu'au Québec selon la dernière année disponible, soit 2008. Cet écart représente 1,8 milliard de dollars de moins pour les contribuables du Québec par rapport à ceux de l'Ontario. D'ailleurs, c'est le seul champ fiscal qui est moins utilisé au Québec qu'en Ontario. Les autres champs fiscaux, soit l'impôt sur le revenu des particuliers, les taxes à la consommation et l'impôt des sociétés, sont plus utilisés au Québec qu'en Ontario.

Occupation des champs fiscaux au Québec et en Ontario – 2008⁽¹⁾
(en pourcentage du PIB)



(1) Dernière année disponible
Source: Statistique Canada et ministère des Finances du Québec

Il importe de souligner que ce champ d'impôt foncier est, selon les travaux effectués sur le sujet⁶⁷, la forme d'imposition la moins dommageable pour l'économie. C'est aussi une source de financement stable, prévisible, et peu propice à l'évasion fiscale.

Il n'est donc pas souhaitable que le champ d'impôt foncier scolaire soit abandonné pour être remplacé par une subvention d'un niveau équivalent aux revenus de cette taxation scolaire. Cela impliquerait que le gouvernement doive remplacer ces revenus par des hausses de taxes ou d'impôts, là où la fiscalité québécoise est moins compétitive par rapport à l'Ontario. Et s'il s'avérait que la situation financière du gouvernement permette une telle réduction du fardeau fiscal, soit à la suite d'économies dans les programmes publics ou de plus fortes croissances de ses revenus, ce n'est pas l'impôt foncier scolaire que l'on devrait d'abord revoir, mais plutôt les autres champs fiscaux.

⁶⁶ En 2010, les revenus de taxes scolaires représentaient 14,1 % des revenus totaux des commissions scolaires au Québec et 29,5 % en Ontario, selon les données de Statistique Canada.

⁶⁷ Johansson et autres, 2008

Points de vue exprimés au comité d'experts

- ✓ Plusieurs intervenants ont attiré l'attention du comité sur les iniquités du système de taxes scolaires. La FCSQ et l'ACSAQ ont souligné que des taux de taxation effectifs différents à l'intérieur d'une même commission scolaire causent des problèmes. L'ACSAQ a de plus souligné les difficultés que posent les taux différents appliqués par les commissions scolaires anglophone et francophone dans une même municipalité.
- ✓ L'ACSQ indique aussi que « le système de taxation en vigueur dans le réseau de l'éducation a mal vieilli en raison des nombreuses modifications législatives apportées au fil des années et est devenu de plus en plus complexe ».
- ✓ Le conseil des commissaires de la Commission scolaire de Portneuf a résumé, dans sa résolution du 27 novembre 2013, les problèmes d'équité :
 - « Le projet de loi 43 (adopté en 2006 créant la péréquation additionnelle) a entraîné des effets pervers visibles cinq ans plus tard au sein d'une même commission scolaire, le taux de taxation effectif étant plus élevé dans les villes qui connaissent les plus faibles hausses de valeurs foncières et le taux de taxation étant plus faible dans les villes dont les valeurs ont explosé, bref, les riches paient moins, les pauvres paient plus. »
 - « Le taux de la taxe scolaire diffère entre les commissions scolaires compte tenu de la richesse foncière du territoire en relation avec le nombre d'élèves créant une iniquité fiscale pour les contribuables. »
- ✓ Un grand nombre d'intervenants qui ont fait des commentaires sur le régime de taxation scolaire ont proposé un taux unique de taxation pour l'ensemble des commissions scolaires. Cette proposition a été faite par l'ACSAQ, l'ACSQ et la Commission scolaire de Portneuf. Quant à la FCPQ, elle a insisté sur la nécessité d'une taxe scolaire équitable à la grandeur du Québec.
- ✓ La FCSQ, dans son mémoire « Projet de pacte fiscal entre le gouvernement et les commissions scolaires » du 2^e trimestre de 2013, souligne que les commissions scolaires « ont perdu la marge de manœuvre qui leur avait été octroyée à la réforme de la fiscalité en 1980 ». Elle propose le dé plafonnement de la taxe scolaire. Elle souhaiterait également que soient assouplies les règles pour la tenue d'un référendum permettant de lever des taxes foncières additionnelles pour financer des besoins locaux et ainsi leur redonner une véritable marge de manœuvre locale. Elle demandait de plus que la taxe scolaire puisse être différenciée entre le secteur résidentiel et le secteur commercial, comme c'est le cas dans plusieurs provinces, de façon que les entreprises contribuent davantage au financement de l'enseignement primaire et secondaire.

* * *

- **ATTENDU QUE** le financement des services éducatifs doit être réparti équitablement entre les contribuables;
- **ATTENDU QUE** le champ d'impôt foncier est la forme d'imposition la moins dommageable pour l'économie et qu'il constitue une source de financement stable, prévisible et peu propice à l'évasion fiscale;
- **ATTENDU QUE** le pouvoir accordé aux commissions scolaires de prélever une taxe additionnelle à des fins particulières n'a, dans les faits, presque jamais été exercé depuis le nouveau régime fiscal introduit en 1990-1991;
- **ATTENDU QUE** le champ d'impôt foncier scolaire est devenu *de facto* un champ d'impôt provincial puisque tous les paramètres sont établis par le gouvernement;
- **ATTENDU QUE** le même niveau de services éducatifs doit être accessible partout au Québec;
- **ATTENDU QUE** le comité d'experts devait tenir compte, dans ses recommandations, de la demande du gouvernement de ne pas augmenter le fardeau fiscal des contribuables;
- **ATTENDU QUE** le régime fiscal introduit en 1990-1991 crée des iniquités entre les contribuables pour le financement d'un même niveau de services, et que la péréquation additionnelle mise en place en 2007-2008 est venue exacerber ces iniquités;
- **ATTENDU QUE** le système actuel de perception de la taxe est complexe en raison notamment de l'existence de deux réseaux scolaires, francophone et anglophone, sur un même territoire, et du nombre élevé de municipalités que peut couvrir une commission scolaire;

Il est recommandé :

- **QUE** la subvention de péréquation additionnelle limitant les hausses de taxes dans les municipalités à forte croissance de valeur foncière soit complètement éliminée;
- **QUE** l'utilisation du champ d'impôt scolaire soit maintenue à son niveau actuel, une fois la péréquation additionnelle éliminée;

- **QUE** soit mise en place une taxe foncière scolaire uniformisée pour assurer l'équité tant entre les commissions scolaires qu'entre l'ensemble des contribuables du Québec et :
 - ✓ Qu'un taux de taxation unique⁶⁸ fixé par le gouvernement s'applique sur tout le territoire du Québec;
 - ✓ Que les revenus totaux provenant de cette taxe soient indexés selon l'évolution des besoins à l'égard de l'organisation des services scolaires (BOSS)⁶⁹;
 - ✓ Que la croissance des valeurs foncières soit étalée selon la durée du rôle foncier;
 - ✓ Que la perception soit effectuée par un seul organisme sur un même territoire⁷⁰ et que l'on évalue la possibilité de confier à un seul organisme par région le soin de percevoir la taxe.

- **QUE** soit institué un fonds spécial dédié à l'éducation primaire et secondaire publique, et :
 - ✓ Que ce fonds soit doté :
 - De tous les revenus de la taxe scolaire, et
 - D'une subvention résiduelle d'équilibre de 140 millions de dollars⁷¹, indexée selon le BOSS et remplaçant la subvention de péréquation pour insuffisance fiscale;
 - ✓ Que tous les revenus de ce fonds soient redistribués aux commissions scolaires linguistiques au moyen des règles budgétaires selon les paramètres du BOSS établis par le MELS;

- **QUE** ce nouveau système soit implanté le plus tôt possible, idéalement en 2015-2016, ou, au plus tard, dans l'année scolaire 2016-2017, et qu'il comporte un plan de transition autofinancé d'au moins trois ans.

⁶⁸ Taux estimé de 24,25 cents des 100 \$ d'évaluation foncière dans l'hypothèse d'une mise en place à l'année scolaire 2015-2016. Ce taux va varier dans le temps en fonction de la croissance des valeurs foncières et de la hausse des besoins à l'égard de l'organisation des services scolaires (BOSS).

⁶⁹ Selon la même méthode utilisée actuellement pour établir le produit maximal de la taxe scolaire (PMT).

⁷⁰ Pour simplifier la gestion du système de taxation scolaire proposé, et comme toutes les taxes perçues seraient versées dans un fonds spécial et redistribuées selon les règles budgétaires, il n'est plus nécessaire de différencier, sur un même territoire, les taxes perçues auprès des contribuables des commissions scolaires anglophones et celles perçues auprès de ceux des commissions scolaires francophones. Cependant, cela implique que, sur un même territoire municipal, il n'y aura qu'un organisme de perception qui n'aura plus à faire l'exercice de distinguer l'assiette foncière anglophone de l'assiette francophone.

⁷¹ Ce montant de 140 M\$ correspond au montant de péréquation pour insuffisance fiscale de 2013-2014.

4.3.6 Les impacts de cette proposition

La proposition du comité d'experts consiste à modifier le régime fiscal scolaire actuel en établissant un taux uniforme de taxe scolaire qui serait imposé à l'ensemble des contribuables fonciers au Québec.

Pour établir ce taux, le comité a transformé le régime actuel à taux multiples en un régime à taux unique en maintenant à son niveau actuel le fardeau fiscal scolaire total (une fois celui-ci ajusté pour tenir compte de l'élimination complète de la péréquation additionnelle). Il a conservé une subvention d'équilibre de même niveau que le montant résiduel de péréquation pour insuffisance fiscale existant en 2013-2014, soit 140 millions de dollars. Il en résulte une légère réduction du fardeau fiscal de 47 millions de dollars puisque la péréquation pour insuffisance aurait été réduite de ce montant dans le régime actuel. Le comité a effectué une simulation en tenant pour acquis que cette réforme pourrait être mise en place en 2015-2016 et que la péréquation additionnelle serait complètement éliminée.

Les impacts de cette nouvelle formule sont, bien sûr, des changements dans les taux de taxation existants, puisqu'ils varient, dans le régime actuel, de 0,11 \$ à 0,35 \$ des 100 \$ d'évaluation.

Pour conserver le fardeau fiscal global au même niveau, le comité a calculé qu'il faudrait que le taux unique de taxation soit de 0,2425 \$ des 100 \$ d'évaluation.

La mise en œuvre de ce nouveau régime implique donc une redistribution du fardeau fiscal, ce qui signifie que des contribuables verront leur part augmenter alors que d'autres bénéficieront d'un ajustement à la baisse. Les impacts détaillés de ce nouveau régime sont présentés aux annexes 5.5 et 5.6. On y observe que les contribuables qui demeurent sur les territoires de commissions scolaires à richesse foncière élevée se partageraient une hausse de taxes scolaires de 219 millions de dollars, alors que ceux qui demeurent sur les territoires de commissions scolaires à assiette foncière faible verraient leur fardeau fiscal réduit de 265 millions de dollars. Le comité propose donc d'effectuer ce changement progressivement, sur au moins trois ans, pour en moduler les effets.

Cette proposition a été élaborée de façon à ne pas avoir d'impact sur les équilibres financiers du gouvernement. Pour ce faire, le comité a tenu pour acquis que la hausse des taxes scolaires découlant de l'élimination de la péréquation additionnelle s'appliquerait telle qu'établie par le Discours sur le budget de novembre 2012. Le comité souligne que si le gouvernement voulait atténuer les impacts des hausses de taxes dans certaines commissions scolaires, il pourrait revoir à la hausse la subvention d'équilibre de ce nouveau régime. Cela aurait cependant un impact négatif sur les équilibres financiers.

4.4 La situation financière des commissions scolaires

Traditionnellement, le réseau des commissions scolaires a conservé une bonne situation financière, enregistrant des surplus accumulés nets oscillant autour de 200 millions de dollars, ce qui ne représente que 2 % ou 3 % des dépenses de fonctionnement, qui atteignent maintenant plus de 10 milliards par année. De tels résultats nets peuvent certainement être qualifiés de « proches de l'équilibre » quand on considère que la LIP exige que chaque commission scolaire présente un budget annuel qui ne soit pas déficitaire (équilibré).

ÉVOLUTION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DES COMMISSIONS SCOLAIRES

<i>En millions de \$</i>	Dépenses de fonctionnement	Surplus (déficit) accumulé net			% p/r aux dépenses de fonctionnement
1989-1990	5 866	120			2,0 %
1990-1991	6 312	141			2,2 %
1996-1997	6 547	137			2,1 %
1997-1998	6 492	127			2,0 %
1998-1999	6 605	145			2,2 %
1999-2000	7 221	113			1,6 %
2000-2001	7 390	126			1,7 %
2001-2002	7 595	172			2,3 %
2002-2003	7 911	259			3,3 %
2003-2004	8 087	244			3,0 %
2004-2005	8 175	303			3,7 %
2005-2006	8 384	305			3,6 %
2006-2007	9 036	297			3,3 %
2007-2008	9 190	351			3,8 %
Réforme comptable⁷²	Dépenses de fonctionnement	Actif financier net (dette nette)			% p/r aux dépenses de fonctionnement
		CSDM	Autres CS	Total	
2008-2009	9 306	(43)	221	178⁷³	1,9 %
2009-2010	9 458	(90)	273	183	1,9 %
2010-2011	9 830	(109)	275	166	1,7 %
2011-2012	10 091	(167)	185	18	0,2 %
2012-2013	10 362	(186)	116	(70)	(0,7 %)

MELS, Système TRAFICS, rapports financiers des commissions scolaires
Commissions scolaires linguistiques et le CGTSIM

⁷² Il importe de mentionner que la mise en place de la réforme comptable à compter de 2008-2009 crée un bris de séquence dans l'évolution des données sur la situation financière des commissions scolaires. Il est cependant possible de réduire l'impact de ce bris de séquence en utilisant la notion de surplus (déficit) accumulé jusqu'à 2007-2008, puis celle d'actif financier net (dette nette) exempt d'un financement MELS à compter de 2008-2009.

⁷³ L'écart de 173 millions de dollars entre le surplus accumulé au 30 juin 2008 (351 M\$) et l'actif financier net exempt d'un financement MELS au 30 juin 2009 (178 millions de dollars) résulte, outre le surplus d'exercice 2008-2009 de 94 M\$, d'éléments liés aux immobilisations qui étaient considérés comme des revenus avant la réforme comptable (dette à la charge de la commissions scolaire, montants en attente d'allocation et financement à la charge de la commission scolaire à régulariser) et d'écritures autres que celles concernant les immobilisations (provision pour avantages sociaux futurs, revenus reportés, etc.), lesquels viennent globalement grever la situation financière des commissions scolaires d'un montant de 267 millions de dollars.

On remarque cependant que la situation financière du réseau des commissions scolaires s'est notablement détériorée au cours des deux dernières années. En effet, le réseau, qui disposait d'un actif financier net exempt d'un financement MELs de 166 millions de dollars au 30 juin 2011, accuse une dette nette de 70 millions au 30 juin 2013, soit une détérioration de 236 millions.

Il faut noter que ce dernier résultat est fortement tributaire de la situation financière difficile de la Commission scolaire de Montréal (CSDM), dont la dette nette au 30 juin 2013 s'élève à 186 millions de dollars.

Pour leur part, les commissions scolaires autres que la CSDM cumulent un actif financier net de 116 millions de dollars au 30 juin 2013, mais celui-ci est en forte baisse puisqu'il était de 275 millions de dollars au 30 juin 2011.

Rappelons que l'on a imposé des compressions totalisant plus de 280 millions de dollars aux commissions scolaires en 2011-2012 et 2012-2013 tout en leur demandant de ne pas réduire les services.

On doit également souligner que ces constats ne tiennent pas compte des compressions additionnelles exigées en 2013-2014.

▪ **Les commissions scolaires en situation déficitaire**

De 1998-1999 à 2010-2011, le nombre de commissions scolaires en situation déficitaire a varié entre 4 et 18. **Cependant, au cours de deux dernières années, le nombre de commissions scolaires en situation de dette nette augmente de façon marquée pour atteindre 26, soit plus du tiers (37 %) du nombre total de commissions scolaires.**

La dette nette de ces 26 commissions scolaires augmente également sensiblement durant cette période, passant de 182 à 307 millions de dollars, pour une hausse de 125 millions (77 M\$ pour la CSDM et 48 M\$ pour les autres commissions scolaires en situation de dette nette).

**RÉPARTITION DES SURPLUS ET DES DÉFICITS ACCUMULÉS
DES COMMISSIONS SCOLAIRES (CS)**

	CS en surplus accumulé		CS en déficit accumulé			Total des CS		
	Montant (M\$)	Nombre de CS	Montant (M\$)	Nombre de CS		Montant (M\$)	Nombre de CS	
1998-1999	157	58	(12)	12		145	70	
1999-2000	138	55	(25)	15		113	70	
2000-2001	148	56	(22)	14		126	70	
2001-2002	189	59	(17)	11		172	70	
2002-2003	266	64	(7)	6		259	70	
2003-2004	252	63	(8)	7		244	70	
2004-2005	308	65	(5)	5		303	70	
2005-2006	312	65	(7)	5		305	70	
2006-2007	306	65	(9)	5		297	70	
2007-2008	369	66	(18)	4		351	70	
<i>Réforme</i>	CS en situation d'actif net exempt d'un financement MELS		CS en situation de dette nette exempt d'un financement MELS			Actif financier (dette nette) exempt d'un financement MELS		
<i>comptable</i>	Montant (M\$)	Nombre de CS	Montant (M\$) CSDM Autres Total			Nombre de CS	Montant (M\$)	Nombre de CS
2008-2009	291	52	(43)	(70)	(113)	18	178	70
2009-2010	330	56	(90)	(57)	(147)	14	183	70
2010-2011	348	53	(109)	(73)	(182)	17	166	70
2011-2012	287	50	(167)	(102)	(269)	20	18	70
2012-2013	237	44	(186)	(121)	(307)	26	(70)	70

MELS, Système TRAFICS, rapports financiers des commissions scolaires
Commissions scolaires linguistiques et le CGTSIM

- **Les résultats d'exercice**

De 2009-2010 à 2012-2013, on observe une réduction du nombre de commissions scolaires en situation de surplus d'exercice, qui passe de 58 à 19, ainsi qu'une diminution du montant total de ces surplus d'exercice, qui passe de 141 à 22 millions de dollars.

Inversement, pour la même période, on observe une augmentation du nombre de commissions scolaires en situation de déficit d'exercice, qui passe de 12 à 51, ainsi qu'une hausse du montant total des déficits d'exercice, qui passe de 25 à 101 millions de dollars. L'impact de la CSDM sur ce total des déficits est à peu près stable à quelque 25 millions de dollars chaque année.

Conséquemment, le résultat d'exercice net des commissions scolaires est en baisse et correspond à un **déficit d'exercice net de 79 millions de dollars pour 2012-2013**, dernière année pour laquelle on dispose de résultats réels.

RÉPARTITION DES SURPLUS /DÉFICITS D'EXERCICE DES COMMISSIONS SCOLAIRES

Millions de \$	CS en surplus d'exercice		CS en déficit d'exercice			Résultat net d'exercice	
	Montant (M\$)	Nombre de CS	Montant (M\$)			Montant (M\$)	Nombre de CS
			CSDM	Autres	Total		
2009-2010	141	58	(19)	(6)	(25)	116	70
2010-2011	57	39	(22)	(30)	(52)	5	70
2011-2012	53	36	(32)	(28)	(60)	(7)	70
2012-2013	22	19	(25)	(76)	(101)	(79)	70

*MELS, Système TRAFICS, rapports financiers des commissions scolaires
Commissions scolaires linguistiques et le CGTSIM*

- **L'évolution globale de la situation financière des commissions scolaires**

Le réseau des commissions scolaires a traditionnellement su conserver une situation financière à la fois saine et proche de l'équilibre (sans accumuler des surplus nets trop importants), ce qui constitue certainement un comportement responsable. **On remarque cependant que la situation financière du réseau des commissions scolaires s'est notablement détériorée depuis 2011-2012.**

Bien qu'il soit nécessaire de faire ressortir l'influence importante de la détérioration de la situation financière de la CSDM sur l'évolution de celle de l'ensemble du réseau, **il demeure que c'est la première fois depuis au moins les 25 dernières années que le réseau des commissions scolaires se trouve en situation globale de déséquilibre financier.**

Par ailleurs, la hausse notable, depuis deux ans, du nombre de commissions scolaires en situation de dette nette ainsi que du montant de cette dette nette représente une nouvelle situation préoccupante, surtout dans le contexte des compressions exigées en 2013-2014.

Le même constat s'applique eu égard au nombre de commissions scolaires ayant enregistré un déficit d'exercice ainsi qu'au montant total de ces déficits d'exercice. En effet, il ne faudrait pas qu'une détérioration de la situation financière du réseau vienne mettre en péril l'amélioration de la réussite éducative.

Il faut rappeler qu'au cours des dernières années, on a notamment proposé aux commissions scolaires d'équilibrer leurs opérations en s'appropriant une partie de leurs surplus accumulés, ce qui implique forcément d'enregistrer des déficits d'exercice. On peut également souligner que les surplus accumulés constituent une source de financement non récurrente et qu'ils ne peuvent pas, à moyen terme, financer des dépenses de nature récurrente.

Points de vue exprimés au comité d'experts

- ✓ La FCSQ affirme que la marge de manœuvre financière des commissions scolaires a disparu en raison des compressions budgétaires exigées par le gouvernement. Il en résulte que les commissions scolaires doivent tarifer certains services autrefois gratuits (transport du midi, surveillance, services alimentaires, etc.).
- ✓ L'ADIGECS a fait part de son inquiétude devant le nombre élevé de commissions scolaires en déficit.
- ✓ La FSE affirme qu'il est faux de prétendre que les compressions budgétaires ne touchent pas les élèves.
- ✓ Les commissions scolaires de petite taille ont souligné que des compressions paramétriques visant les services administratifs sont difficiles à effectuer dans leur cas, car plusieurs personnes cumulent déjà plus d'une fonction.

* * *

- **ATTENDU QUE** le nombre de commissions scolaires en situation de dette nette et le montant de cette dette ont augmenté de façon importante au cours des deux dernières années;
- **ATTENDU QUE** l'utilisation des surplus accumulés pour financer des compressions récurrentes n'est pas viable à moyen terme;

- **ATTENDU QU'**il revient au gouvernement de déterminer les programmes qu'il juge essentiel de maintenir et d'établir le niveau de ressources qu'il leur consent;
- **ATTENDU QU'**il y a des limites à la rationalisation administrative sans affecter le niveau de services aux élèves, compte tenu de la faible part relative qu'occupe l'administration dans le coût global de l'éducation.

Il est recommandé :

- **QUE** le MELS renonce à demander aux commissions scolaires d'utiliser leurs surplus accumulés pour absorber les compressions budgétaires;
- **QUE** le MELS, plutôt que d'effectuer des compressions paramétriques, identifie avec les commissions scolaires les mesures ou programmes qui pourraient être reconsidérés pour réduire les coûts;
- **QUE** la situation des commissions scolaires en situation de dette nette soit attentivement analysée et suivie de façon que l'évolution de leur situation financière globale ne mette pas en péril leur mission éducative et n'entraîne pas un recul dans la qualité des services offerts aux élèves.

4.5 L'efficience des commissions scolaires peut-elle être améliorée?

Le contexte budgétaire actuel impose à tous les organismes publics d'exercer la gestion la plus efficiente possible. Il faut donc s'assurer que toutes les mesures sont prises pour favoriser une utilisation optimale des ressources. On sait, par ailleurs, que le réseau scolaire est fortement encadré et qu'il y a de nombreuses contraintes à son action.

Les coûts par élève constituent un indicateur souvent utilisé pour analyser et comparer les dépenses des commissions scolaires. Lorsque l'on regroupe les commissions scolaires par strates de taille, on observe généralement et ce, année après année, que :

- le coût global par élève des commissions scolaires diminue à mesure que la taille de celles-ci augmente;
- le coût par élève lié à l'administration diminue également à mesure que la taille des commissions scolaires augmente.

On remarquera par ailleurs que la Commission scolaire de Montréal (CSDM), étant donné notamment ses particularités et ses choix budgétaires, fait exception à cette tendance puisque, malgré son très grand nombre d'élèves, elle enregistre un coût global et un coût à l'administration plutôt élevés.

COÛTS PAR ÉLÈVE PAR STRATES DE TAILLE DES COMMISSIONS SCOLAIRES LINGUISTIQUES 2011-2012

\$/élève	Coût global	Administration
Ensemble du réseau (69 CS)	8 385	515
Moins de 5 000 élèves (15 CS)	10 776	970
De 5 000 à 9 999 élèves (23 CS)	9 131	622
De 10 000 à 14 999 élèves (9 CS)	8 227	521
De 15 000 à 24 999 élèves (11 CS)	8 197	458
De 25 000 à 34 999 élèves (6 CS)	7 796	438
35 000 élèves et plus (sauf CSDM) (4 CS)	7 659	436
CSDM (86 849 élèves) (1 CS)	8 987	520

MELS, Indicateurs de gestion 2011-2012 des commissions scolaires

Il est cependant nécessaire d'interpréter de manière différente les deux observations énoncées plus haut :

- le coût par élève des activités administratives plus bas pour les commissions scolaires de plus grande taille paraît d'abord refléter la présence d'économies d'échelle;
- par contre, le coût total par élève plus élevé des commissions scolaires de petite taille reflète plutôt une structure de coût plus dispendieuse, liée notamment à la dispersion des élèves sur le territoire ou à l'éloignement des grands centres.

Ainsi, les économies que l'on pourrait faire en augmentant la taille des commissions scolaires doivent être évaluées davantage en fonction du coût des activités administratives qu'en fonction de l'ensemble des dépenses des commissions scolaires concernées.

La Commission scolaire Pierre-Neveu (moins de 5 000 élèves dispersés sur un grand territoire) a déposé un document dans lequel elle met en lumière ses particularités et démontre que ses coûts seraient peu ou pas réduits par un processus de fusion puisqu'ils sont liés à la dispersion des élèves sur son territoire (petites écoles) et aux caractéristiques de sa clientèle (proportions élevées d'élèves en formation professionnelle et d'élèves en difficulté ou provenant de milieux défavorisés).

On doit aussi rappeler qu'un effort important de rationalisation de la taille des commissions scolaires a été fait lors de la mise en place des commissions scolaires linguistiques, ce qui laisse, pour intervenir à nouveau en ce sens, une marge de manœuvre qui, sans être inexistante, paraît plus limitée. Le comité considère toutefois que des économies pourraient sans doute être générées par la fusion de certains services.

Un avis technique sur l'efficacité des commissions scolaires a été demandé au professeur Guy Lacroix⁷⁴ de l'Université Laval, pour soutenir les travaux du comité.

L'évaluation poursuivait trois objectifs :

- Évaluer l'efficacité budgétaire des commissions scolaires;
- Évaluer la taille optimale des commissions scolaires;
- Évaluer les économies potentielles qui pourraient résulter d'une amélioration de l'efficacité budgétaire.

⁷⁴ Lacroix et Santarossa, 2014

Cette étude, qui met en relation les intrants (ressources utilisées : enseignants, biens mobiliers, conseillers pédagogiques, etc.) et les extrants (réussite scolaire, taux de sorties des élèves avec diplôme) permet de repérer les commissions scolaires les plus performantes selon les critères retenus. On y observe que les taux d'efficacité sont plus faibles pour les plus petites commissions scolaires (strates de moins de 5 000 élèves (80 %) et de 5 000 à 10 000 élèves (85 %)), et qu'ils sont relativement comparables pour toutes les autres strates (87 % – 90 %), dont la CSDM (87 %).

On y observe par ailleurs qu'il y a une variation des taux d'efficacité à l'intérieur des groupes de commissions scolaires de même taille.

Les résultats de cet avis technique, découlant de l'application de deux méthodes reconnues dans le secteur économique de l'éducation, montrent que les commissions scolaires sont, dans l'ensemble, efficaces sur le plan budgétaire, et que le taux moyen de 85 % d'efficacité est comparable aux résultats d'autres études effectuées aux États-Unis et en Europe.

Par ailleurs, cette étude révèle que :

- ✓ Des commissions scolaires n'utilisent pas à leur plein potentiel les ressources à leur disposition et ne répartissent pas celles-ci de façon optimale entre les différents secteurs d'activité;
- ✓ Les économies potentielles mentionnées dans l'étude constituent cependant des bornes supérieures. En effet, il est peu probable que les commissions scolaires parviennent à augmenter de façon notable leur niveau d'efficacité en raison des nombreuses contraintes auxquelles elles font face, notamment celles des conventions collectives qui régissent les clauses normatives ainsi que les salaires et les traitements de leur personnel.

Dans un contexte de rareté de ressources, le comité d'experts estime qu'il est nécessaire de poursuivre l'analyse amorcée par le professeur Lacroix pour :

- Déterminer, avec les commissions scolaires, les facteurs explicatifs complémentaires afin de comprendre clairement les différences observées dans l'efficacité de commissions scolaires de même taille et de même profil;
- Dégager les bonnes pratiques de gestion qui pourraient être empruntées et générer des économies afin de faire face à la conjoncture actuelle ou être réinvesties pour répondre à de nouvelles priorités.

Une expérience ontarienne dont on pourrait s'inspirer

Entre 2007 et 2013, le ministère de l'Éducation de l'Ontario a mené des examens opérationnels dans les 72 conseils scolaires (équivalents aux commissions scolaires du Québec) de la province. Le but était « d'améliorer la capacité de gestion des conseils scolaires en favorisant la bonne intendance des ressources publiques ainsi qu'en misant sur les pratiques exemplaires et en les communiquant⁷⁵ ».

Des cabinets de consultants ont été recrutés pour effectuer ces examens. Ils ont réalisé leur mandat en collaborant étroitement avec les conseils scolaires. Leurs enquêtes sur le terrain visaient à analyser les activités dans quatre domaines fonctionnels : la gestion et l'administration des conseils scolaires, la gestion des ressources humaines, la gestion financière et, enfin, l'exploitation des écoles et la gestion des installations.

En plus de fournir au Ministère de l'information qui lui a permis de mieux orienter ses directives en matière de politique et d'aider davantage les conseils scolaires, cet exercice a permis à chaque conseil scolaire de recevoir un rapport personnalisé présentant les conclusions de l'analyse de sa situation et les recommandations quant aux pistes d'amélioration de sa capacité et de son efficacité. Une liste des pratiques exemplaires selon les types de conseils scolaires (taille, type de milieu, superficie du territoire, langue, etc.) ainsi qu'un guide des méthodes permettant de les mettre en œuvre ont été élaborés et rendus accessibles à l'ensemble du réseau scolaire. Des économies substantielles ont été réalisées dans des domaines clés tels que l'approvisionnement, la gestion de l'énergie et le soutien en matière d'assiduité des employés⁷⁶.

⁷⁵ Ministère de l'Éducation de l'Ontario, Note de service SB 27, 13 septembre 2013.

⁷⁶ Deloitte (2014). *Étude de cas sur les conseils scolaires de la maternelle au secondaire Examens des activités de conseils scolaires.*

Points de vue exprimés au comité d'experts

Le comité a reçu un certain nombre de suggestions qui permettraient d'améliorer l'efficacité des commissions scolaires, par exemple :

- ✓ centraliser la perception de la taxe scolaire;
- ✓ faire des achats regroupés;
- ✓ fusionner certains services.

Des initiatives prises par certains milieux ont permis de :

- ✓ diminuer l'absentéisme;
- ✓ diminuer le temps supplémentaire;
- ✓ réaliser des économies d'énergie.

Ces initiatives pourraient servir d'exemples.

La GRICS explore des possibilités d'optimisation des processus en place dans les commissions scolaires.

* * *

- **ATTENDU QU'**un exercice important de fusion des commissions scolaires a eu lieu en 1998;
- **ATTENDU QUE** les coûts additionnels des petites commissions scolaires sont principalement dus à la dispersion des élèves sur un grand territoire et au maintien de petites écoles;
- **ATTENDU QUE** les coûts additionnels des petites commissions scolaires sont également liés au coût plus élevé du transport scolaire pour les élèves;
- **ATTENDU QUE** le rôle de la commission scolaire est important pour maintenir la vitalité rurale, assurer le respect de ses caractéristiques et susciter l'engagement de la population envers la réussite éducative;
- **ATTENDU QU'**il est nécessaire de réduire autant que possible les coûts du système scolaire sans mettre en péril sa mission éducative;
- **ATTENDU QUE** la recherche effectuée par MM. Lacroix et Santarossa fournit des pistes d'analyse qu'il faut exploiter;

- **ATTENDU QUE** cette étude incite à évaluer la pertinence de certaines fusions additionnelles;
- **ATTENDU QUE** sans égard à la taille et dans des conditions comparables, certaines commissions scolaires sont plus efficaces que d'autres.

Il est recommandé :

- **QUE** le MELS invite les commissions scolaires à fusionner des services, de façon à réduire les coûts, et qu'il les soutienne dans leur démarche (ex. : système regroupé de gestion de la paye, perception régionalisée de la taxe scolaire, système regroupé d'appels d'offres);
- **QUE** le MELS évalue, avec les commissions scolaires concernées, les gains potentiels de fusions de certaines d'entre elles, en ne se limitant cependant pas au seul critère du nombre d'élèves comme indicateur de coût optimal (distances à parcourir sur le territoire, caractéristique de la ruralité, taille des écoles, etc.);
- **QUE** le MELS poursuive l'analyse de la situation de la CSDM, où les coûts unitaires sont particulièrement élevés;
- **QUE** le MELS et les commissions scolaires déterminent les meilleures pratiques tant sur le plan pédagogique que sur le plan administratif. Pour ce faire, les travaux de MM. Lacroix et Santarossa de même que l'expérience menée en Ontario devraient être mis à profit;
- **QUE** ces pratiques soient communiquées à l'ensemble du réseau scolaire;
- **QUE** des mesures d'accompagnement soient offertes aux commissions scolaires dont les pratiques sont moins efficaces.

5. UN PHÉNOMÈNE À MIEUX CERNER : LA CROISSANCE OBSERVÉE DE CERTAINES CATÉGORIES D'ÉLÈVES HANDICAPÉS

La croissance observée de l'effectif scolaire

Le nombre d'élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage dans les commissions scolaires est passé de 117 604 en 2001-2002 à 176 349 en 2011-2012, pour une hausse de 58 745, soit 50 %, ce qui est considérable. Durant cette même période, la proportion d'élèves ordinaires est passée de 88 % à 80 % de l'effectif total, alors que celle des EHDAA passait de 12 % à 20 %.

Toujours de 2001-2002 à 2011-2012, le nombre d'élèves handicapés a doublé, passant de 16 080 à 32 578. On note des augmentations spectaculaires de la prévalence pour les catégories suivantes : 410 % pour les troubles envahissants du développement, 252 % pour la déficience langagière et 163 % pour les troubles relevant de la psychopathologie.

ÉVOLUTION DES EHDAA DANS LES COMMISSIONS SCOLAIRES

<i>Nombre d'élèves Inclut les commissions scolaires à statut particulier</i>	2001-2002	2011-2012	Écart
Élèves ordinaires et EHDAA <i>Proportion du total</i>	1 002 888 <i>100 %</i>	864 568 <i>100 %</i>	- 138 320 - 14 %
Élèves ordinaires <i>Proportion du total</i>	885 284 <i>88 %</i>	688 219 <i>80 %</i>	- 197 065 - 22 %
EHDAA <i>Proportion du total</i>	117 604 <i>12 %</i>	176 349 <i>20 %</i>	+ 58 745 + 50 %
Élèves en difficulté	101 524	143 771	+ 42 247 + 42 %
Élèves handicapés	16 080	32 578	+ 16 498 + 103 %
Déficience atypique	630	1 725	+ 1 095 + 174 %
Déficience langagière	2 321	8 172	+ 5 851 + 252 %
Déficience motrice légère ou organique	2 269	3 927	+ 1 658 + 73 %
Troubles envahissants du développement	1 840	9 391	+ 7 551 + 410 %
Troubles relevant de la psychopathologie	1 040	2 738	+ 1 698 + 163 %
Autres catégories (sans variations majeures)	7 980	6 625	- 1 355 - 17 %

MELS, Système Charlemagne, données au 2013-01-25

La hausse des ressources financières affectées aux EHDAA

La croissance du nombre de EHDAA a eu un effet important sur les ressources financières requises pour répondre aux besoins de ces élèves. En 1998-1999, celles-ci étaient de 1 001 millions de dollars, soit 339 millions pour les élèves handicapés et 662 millions pour les EDAA. En 2012-2013, ces ressources ont atteint la somme de 2 145 millions de dollars, soit 887 millions pour les élèves handicapés et 1 258 millions pour les EDAA. Globalement, la croissance des ressources investies pour les EHDAA est de 114 % au cours de la période, soit une croissance annuelle moyenne de 5,6 %.

ÉVOLUTION DES RESSOURCES FINANCIÈRES POUR LES EHDAA DANS LES COMMISSIONS SCOLAIRES

<i>En millions de dollars Exclut les CS à statut particulier</i>	1998-1999	2012-2013	Écart
Allocation pour les EHDAA <i>Croissance en %</i>	1 001	2 145	1 144 <i>114 %</i>
• Élèves handicapés <i>Croissance en %</i>	339	887	548 <i>161 %</i>
• Élèves en difficulté <i>Croissance en %</i>	662	1 258	596 <i>90 %</i>

<i>En millions de dollars Exclut les CS à statut particulier</i>	1998-1999	2012-2013	Écart
Allocation de base pour les EHDAA <i>Croissance en %</i>	405 M\$	726 M\$	321 M\$ <i>79 %</i>
• Élèves handicapés <i>Croissance en %</i>	79 M\$	195 M\$	116 M\$ <i>147 %</i>
• Élèves en difficulté <i>Croissance en %</i>	327 M\$	531 M\$	204 M\$ <i>62 %</i>
Allocation additionnelle pour les EHDAA	596 M\$	1 420 M\$	824 M\$ <i>138 %</i>
• Élèves handicapés <i>Croissance en %</i>	261 M\$	692 M\$	431 M\$ <i>165 %</i>
• Élèves en difficulté <i>Croissance en %</i>	335 M\$	728 M\$	393 M\$ <i>117 %</i>

MELS, DGF, Analyse financière

Cette augmentation de 1 144 millions de dollars de ressources affectées aux EHDAA s'explique par la croissance du nombre d'élèves concernés, mais aussi par les sommes additionnelles affectées à ces élèves. La hausse des allocations ministérielles visant les EHDAA explique par ailleurs une partie de la croissance des dépenses des commissions scolaires entre les années scolaires 1998-1999 et 2012-2013 :

- Dans le cas des élèves en difficulté, le financement de base par élève est le même que celui accordé pour les élèves ordinaires, en fonction de l'ordre d'enseignement. Le financement additionnel pour tenir compte des besoins particuliers de ces élèves n'est pas directement lié au nombre d'élèves déclarés. Il prend plutôt la forme d'enveloppes budgétaires distinctes prédéterminées par le MELS;
- Dans le cas des élèves handicapés, le mode de financement est basé sur le nombre d'élèves déclarés en fonction d'un montant par élève propre au type de handicap.

IMPACT FINANCIER DE LA CROISSANCE DU NOMBRE D'ÉLÈVES HANDICAPÉS

Effectif scolaire handicapé en 1998-1999	17 787
Effectif scolaire projetée (-13,4 %) en 2012-2013	15 404
Effectif scolaire réel en 2012-2013	36 785
Hausse réelle relative (36 785 vs 15 404)	21 381
Écart de montant par élève (24 995 \$ – 6 270 \$) <i>Pour un élève handicapé par rapport à un élève ordinaire</i>	18 725 \$/élève
Impact financier <i>Hausse du nombre d'élèves * Écart de montant par élève</i>	400,4 M\$

Comme l'effectif global des commissions scolaires a diminué de 13,4 % entre 1998-1999 et 2012-2013, le nombre d'élèves handicapés aurait dû diminuer théoriquement de façon proportionnelle, passant de 17 787 à 15 404. Il est plutôt passé à 36 785, soit une hausse réelle relative de 21 381. Cette hausse relative du nombre d'élèves handicapés, combinée à un coût par élève supérieur à la moyenne de 18 725 \$, signifie que la croissance de cette clientèle a généré à elle seule des dépenses de l'ordre de 400 millions de dollars.

Le comité ne disposait pas du temps requis pour étudier à fond toute la complexité de ce dossier. Il constate toutefois que l'augmentation du nombre global d'élèves en difficulté et handicapés est un phénomène qui semble se généraliser. Les causes avancées sont nombreuses, mais pas toutes avérées : facteurs environnementaux, phénomènes génétiques, prénatalité, etc. Par ailleurs, le nombre croissant de certaines catégories de jeunes que l'on qualifie d'handicapés est préoccupant :

- Est-ce le résultat d'une évaluation plus précoce ou plus accessible?
- Est-ce le fruit de critères dont l'appréciation varie selon les évaluateurs?
- Y aurait-il une forme de complaisance dans le diagnostic pour assurer des services?
- L'écart de la norme serait-il moins toléré?
- La validation effectuée par le Ministère est-elle uniforme et fiable?

Ce sont autant de questions auxquelles il faudrait répondre.

Points de vue exprimés au comité d'experts

- ✓ L'ADIGECS affirme que 61 des 69 commissions scolaires affectent plus d'argent aux EHDAA que les sommes reçues du MELS à cette fin.

* * *

- **ATTENDU QU'**il y a lieu de s'interroger sur l'inflation des diagnostics de certaines catégories d'élèves handicapés;
- **ATTENDU QUE** le niveau de financement pour un élève handicapé est quatre fois plus élevé que celui d'un élève ordinaire et que cette situation entraîne une pression croissante sur les coûts du système;
- **ATTENDU QUE** la nomenclature et les critères évoluent au rythme des changements apportés à son manuel par l'Association américaine de psychiatrie et que l'on s'y réfère dans les conventions collectives⁷⁷;

Il est recommandé

- **QUE** le MELS analyse, en concertation avec le ministère de la Santé et des Services sociaux, le Collège des médecins et les ordres professionnels concernés, les règles et les critères menant au diagnostic des handicaps;
- **QUE** le MELS analyse la composition des catégories en très forte hausse et qu'il s'assure que les types d'élèves identifiés justifient un niveau de financement aussi élevé.

⁷⁷ DSM : Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders. Dans le DSM 5 (2013), les troubles envahissants du développement disparaissent pour être remplacés par les troubles du spectre de l'autisme .

6. LA FORMATION PROFESSIONNELLE : UN SECTEUR À SOUTENIR

Le temps dévolu pour le présent mandat n'a pas permis au comité d'experts d'analyser en profondeur le dossier de la formation professionnelle dans les commissions scolaires. Toutefois, compte tenu de son importance dans notre système éducatif et dans le financement des commissions scolaires, quelques aspects ont été examinés.

L'évolution comparative des clientèles et des ressources financières allouées aux commissions scolaires pour la formation professionnelle

Pendant que l'ensemble des clientèles des commissions scolaires diminuait de 13,4 % entre 1998-1999 et 2012-2013, l'effectif scolaire de la formation professionnelle passait de 54 672 ETP à 68 288 ETP, soit une hausse de 13 616, ou 24,9 %. En 2012-2013, ces élèves étaient répartis dans quelque 126 programmes menant à un diplôme d'études professionnelles (DEP) et 22 menant à une attestation d'études professionnelles (AEP). Ces programmes sont regroupés dans une vingtaine de secteurs de formation et sont disponibles dans une grande proportion en français et en anglais.

Pour l'ensemble des activités des commissions scolaires, exclusion faite du transport scolaire, les allocations du MELS et les revenus provenant de la taxe scolaire se sont accrus de 59,5 %. Pendant cette même période, les allocations de base et les ressources provenant de la taxe scolaire pour la formation professionnelle se sont accrues de 105,5 %.

ÉVOLUTION COMPARATIVE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE DANS LES COMMISSIONS SCOLAIRES

	1998-1999	2012-2013	Écart
Ensemble de l'effectif scolaire			
• Nombre d'élèves (ETP)	1 107 575	959 298	-13,4 %
• Ressources financières (M\$)	5 300	8 455	59,5 %
• \$ par élève	4 786	8 814	84,2 %
• \$ constants de 2012-2013 par élève	6 270	8 814	40,6 %
Formation professionnelle			
• Nombre d'élèves (ETP)	54 672	68 288	24,9 %
• Ressources financières (M\$)	418	859	105,5 %
• \$ par élève	7 642	12 579	64,6 %
• \$ constants de 2012-2013 par élève	10 013	12 579	25,6 %

Si la tendance de la clientèle en formation professionnelle avait suivi celle de la moyenne de l'effectif scolaire global, il y aurait eu 47 346 ETP en 2012-2013. Par rapport à cette tendance globale, il y a donc, en 2012-2013, quelque 20 942 ETP (68 288 – 47 346) de plus dans les centres de formation, ce qui témoigne d'une réussite certaine des actions entreprises pour attirer des élèves dans l'une ou l'autre des formations offertes. De plus, comme le coût unitaire de la formation professionnelle en 1998-1999, en dollars constants de 2012-2013, est supérieur de 3 742 \$ par élève (10 013\$ – 6 270\$) au coût unitaire de l'ensemble des formations, la hausse relative des ETP en formation professionnelle contribue à un alourdissement de l'effectif scolaire, dont le coût est estimé à 78 millions de dollars (20 942 ETP * 3 742 \$ par élève).

Les élèves de moins de 20 ans inscrits en formation professionnelle

Depuis plusieurs années déjà, l'une des priorités du MELS est d'accroître le nombre d'élèves ayant moins de 20 ans en formation professionnelle. Il s'agit d'un objectif louable dans la mesure où les jeunes qui ont de l'intérêt pour ce type de formation peuvent obtenir leur diplôme de formation professionnelle en continuité de leur formation générale du secondaire. Cela contribue ainsi à la réduction du décrochage scolaire et à la préparation plus rapide d'une main-d'œuvre qualifiée.

Les données concernant la fréquentation scolaire des élèves en formation professionnelle indiquent que la proportion des élèves de moins de 20 ans aurait diminué de 38,6 % à 31,3 % entre 1998-1999 et 2012-2013, ce qui pourrait laisser croire que le MELS n'a pas atteint son objectif. On ne peut tirer une telle conclusion, car il suffit que le nombre d'adultes de 20 ans ou plus augmente de façon importante dans ces programmes pour réduire le pourcentage des moins de 20 ans, même si leur nombre a augmenté. Or, c'est exactement ce qui s'est passé, pendant la période examinée, le nombre d'élèves adultes ayant augmenté de 33 500 à près de 46 900, soit une hausse de 40 %.

PRÉSENCE DES MOINS DE 20 ANS EN FORMATION PROFESSIONNELLE

	1998-1999	2012-2013
Par rapport aux élèves de la formation professionnelle	38,6 %	31,3 %
Par rapport aux élèves du secteur des jeunes en formation générale du secondaire	6,2 %	7,5 %

Par ailleurs, comme le bassin de recrutement des moins de 20 ans provient de la population même des moins de 20 ans, il est difficile d'accroître le nombre absolu d'élèves de cet âge en formation professionnelle en période de décroissance démographique. Il est plus juste de mettre en relation le nombre d'élèves de moins de 20 ans en formation professionnelle avec le nombre d'élèves du secteur des jeunes en formation générale du secondaire. **On constate alors que l'importance relative de la formation professionnelle⁷⁸ est passée de 6,2 % à 7,5 % au cours de la période, ce qui signifie qu'il y a eu une amélioration qui va dans le sens de l'objectif poursuivi.**

⁷⁸ Il s'agit bien sûr ici d'indicateurs partiels de la situation de la formation professionnelle chez les moins de 20 ans. Pour évaluer adéquatement la situation, il faudrait comparer le nombre d'élèves de 16 à 20 ans en formation professionnelle avec la population scolaire de 16 à 20 ans, tous types de formation confondus.

L'offre de formation et le coût important des infrastructures

Un autre volet important de la formation professionnelle réside dans l'offre de formation par rapport aux besoins du marché du travail, et dans la répartition de cette offre entre les commissions scolaires et les différentes régions du Québec. Le coût important des infrastructures nécessaires à certaines formations justifie l'existence d'une carte des options qui soit contrôlée de façon rigoureuse par le MELS. Celui-ci doit donc continuer d'autoriser les options de formation offertes à l'échelle nationale, régionale et locale. Par ailleurs, pour contrôler l'évolution des coûts des infrastructures, il devrait solliciter davantage la participation des entreprises et étudier la possibilité d'accroître la formation en milieu de travail.

Enfin, il est également souhaitable, dans un contexte de saine utilisation des ressources, que le MELS et le MESRS travaillent en concertation pour que l'offre de formation professionnelle du secondaire et l'offre de formation technique dans les collèges soient complémentaires et non concurrentes.

Les revenus autonomes des commissions scolaires générés par la formation professionnelle : une situation à analyser

Le secteur de la formation professionnelle permet aux commissions scolaires de percevoir des revenus autonomes importants, notamment en lien avec la scolarisation des élèves non financés par le MELS et avec d'autres formes de revenus. En 2012-2013, les revenus autonomes des commissions scolaires étaient de 928 millions de dollars et la formation professionnelle y contribuait à hauteur de 107,8 millions:

Provenance des revenus autonomes en formation professionnelle	2012-2013
• Droits de scolarité pour les cours non subventionnés	44,4 M\$
• Ventes de biens et services	40,9 M\$
• Subventions – Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale	15,4 M\$
• Autres	7,1 M\$
Total	107,8 M\$

Les revenus autonomes provenant de la formation professionnelle représentent en moyenne 11,6 % des revenus autonomes des commissions scolaires et cette proportion occupe, selon les commissions scolaires, de 2 % à 50 % des revenus autonomes. Il y aurait lieu, pour le MELS, d'examiner si ces revenus ont atteint leurs limites maximales ou si une croissance de ceux-ci est encore possible.

Par ailleurs, la situation actuelle ne semble pas équitable, car plusieurs commissions scolaires, notamment celles de petite taille qui sont situées en région, n'ont pas les mêmes capacités de réaliser des ventes importantes de biens et de services et d'être aussi actives dans le perfectionnement de la main-d'œuvre auprès des entreprises. Or, les revenus autonomes issus de la formation professionnelle permettent de dégager des marges de manœuvre financières qui peuvent être utilisées par la commission scolaire à différentes fins.

CONSTATS

- La croissance de l'ordre de 25 % de la clientèle au secteur de la formation professionnelle témoigne du succès des efforts réalisés en vue de faire connaître cette formation aux jeunes et aux adultes. Cette croissance est d'autant plus appréciable dans une période caractérisée par la décroissance démographique de la population scolaire.
- Elle témoigne également de la qualité de la formation offerte en vue de satisfaire aux exigences du marché du travail.
- Cette formation nécessite des investissements coûteux qui sont entièrement assumés par le MELS. Le comité considère qu'on devrait explorer la possibilité de faire contribuer davantage les milieux de travail.
- L'offre de services en formation professionnelle étant fort variable d'une commission scolaire à l'autre, il en résulte des iniquités auxquelles le MELS devrait porter attention.

Points de vue exprimés au comité d'experts

- ✓ Des petites commissions scolaires ont affirmé que le financement basé sur la sanction des élèves rendait difficile le départ de groupes avec peu d'élèves. Une amélioration est souhaitée pour assurer un seuil minimal de revenus.

* * *

- **ATTENDU QUE** la formation professionnelle permet à de nombreux élèves provenant de toutes les régions d'obtenir un diplôme donnant accès au marché du travail;
- **ATTENDU QU'**il est important de maintenir et de développer une offre de formation professionnelle correspondant aux besoins du marché du travail, et ce, dans toutes les régions;
- **ATTENDU QUE** des investissements importants sont nécessaires pour offrir une formation professionnelle de qualité qui soit accessible au plus grand nombre;
- **ATTENDU QUE** la majorité des équipements sont financés par l'État et que les options offertes permettent d'augmenter la marge de manœuvre financière de certaines commissions scolaires;
- **ATTENDU QUE** l'offre de formation professionnelle et technique doit être gérée de façon complémentaire;

Il est recommandé :

- **QUE** le MELS poursuive ses efforts visant à maintenir et à développer une formation professionnelle de qualité et que celle-ci soit accessible au plus grand nombre d'élèves jeunes ou adultes;
- **QUE** le MELS continue ses efforts pour faciliter le passage entre la formation générale et professionnelle;
- **QUE** le MELS demeure le maître d'œuvre de l'attribution des options de formation à être offertes à l'échelle nationale, régionale et locale;
- **QUE** le MELS explore la possibilité de mettre davantage à contribution les milieux de travail pour réduire ses coûts d'investissements en formation professionnelle;
- **QUE** le MELS fasse un examen de l'équité du financement de la formation professionnelle, en tenant compte du potentiel lié aux revenus autonomes et de la situation particulière des petites commissions scolaires;
- **QUE** le ministre veille à ce que les commissions scolaires et les collèges travaillent en complémentarité dans l'offre de formation professionnelle et technique.

7. L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ : UNE BASE DE FINANCEMENT À MIEUX DÉFINIR

7.1 L'évolution des dépenses par élève en dollars constants des établissements d'enseignement privés

De 1998-1999 à 2012-2013, les dépenses par élève des établissements privés exprimées en dollars constants de 2012 ont augmenté de 22 %, soit 1,4% par année pendant 14 ans.

Comme pour le réseau public, de fortes augmentations des dépenses par élève sont constatées dans les activités de soutien à l'enseignement et dans les services d'appoint, où sont comptabilisées les dépenses des résidences, des services de garde et du transport scolaire.

On note également que les dépenses par élève pour les activités administratives se sont accrues de façon plus importante dans le réseau privé (33 %) que dans le réseau public (19 %).

ÉVOLUTION DES DÉPENSES PAR ÉLÈVE DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT PRIVÉS EN DOLLARS CONSTANTS

<i>Dépenses de fonctionnement par élève \$ constants 2012</i>	1998-1999	2012-2013	Écart
Total <i>Proportion du total</i>	8 231 <i>100 %</i>	10 055 <i>100 %</i>	+ 1 824 <i>+ 22 %</i>
Enseignement et formation <i>Proportion du total</i>	3 623 <i>44 %</i>	4 336 <i>43 %</i>	+ 713 <i>+ 20 %</i>
Soutien à l'enseignement <i>Proportion du total</i>	1 228 <i>15 %</i>	1 744 <i>17 %</i>	+ 515 <i>+ 42 %</i>
Services d'appoint <i>Proportion du total</i>	551 <i>7 %</i>	745 <i>7 %</i>	+ 194 <i>+ 35 %</i>
Activités administratives <i>Proportion du total</i>	1 036 <i>13 %</i>	1 381 <i>14 %</i>	+ 345 <i>+ 33 %</i>
Biens meubles et immeubles <i>Proportion du total</i>	1 263 <i>15 %</i>	1 473 <i>15 %</i>	+ 210 <i>+ 17 %</i>
Activités connexes et autres dépenses <i>Proportion du total</i>	530 <i>6 %</i>	377 <i>4 %</i>	- 153 <i>- 29 %</i>

Données de base tirées des Indicateurs de gestion des établissements d'enseignement privés du MELS

7.2 Le financement des établissements d'enseignement privés agréés aux fins de subventions

Le financement accordé aux établissements privés provient des allocations du MELS déterminées par les règles budgétaires pour ces établissements, de la contribution des parents pour les services éducatifs et des revenus autonomes de diverses sources.

En vertu de l'article 84 de la Loi sur l'enseignement privé (LEP), le ministre établit annuellement, après consultation des établissements, des règles budgétaires qu'il soumet à l'approbation du Conseil du trésor. Ces règles budgétaires déterminent les subventions à verser à ces établissements pour qu'ils offrent les services éducatifs.

Les services éducatifs financés par les règles budgétaires des établissements privés visent les élèves de la formation générale des jeunes et de la formation professionnelle. De plus, des règles particulières s'appliquent pour les élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage qui fréquentent une école spécialisée. Les subventions versées aux établissements se composent d'une allocation de base et d'une allocation tenant lieu de valeur locative, auxquelles peuvent s'ajouter des allocations supplémentaires et des ajustements non récurrents.

Allocation de base

- L'allocation de base correspond au produit du nombre d'élèves par un montant de base par élève propre à chaque catégorie de services éducatifs : services de formation et d'éveil à l'éducation préscolaire 5 ans, services d'enseignement au primaire et à la formation générale ou professionnelle au secondaire.
- **Pour les élèves ordinaires de la formation générale des jeunes et de la formation professionnelle**, les montants de base proviennent des montants par élève déterminés par le gouvernement pour l'année scolaire 1992-1993, et ajustés pour les années scolaires 1993-1994 et 1994-1995 en fonction de la LEP (articles 163 et 164). Depuis 1994-1995, ils ont été ajustés annuellement en vertu de l'article 87 de cette même loi, soit par l'application, pour chaque année scolaire subséquente, des taux de variation des subventions versées aux commissions scolaires, sans qu'il soit toutefois tenu compte des subventions versées pour des dépenses propres à l'enseignement public.
- **Pour les établissements agréés réservant leurs services éducatifs à des élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage**, les montants de base sont propres à chacun des établissements et sont déterminés annuellement en fonction des catégories de services éducatifs autorisés au permis de l'établissement. Ces services sont financés en quasi-totalité par le Ministère, puisque la contribution parentale est limitée à 150 \$ par élève. Par ailleurs, lorsque les élèves font l'objet d'une entente de scolarisation avec une commission scolaire, la contribution parentale de 150 \$ ne s'applique pas.

Allocation tenant lieu de valeur locative

- L'allocation tenant lieu de valeur locative est une compensation qui vise à soutenir l'acquisition de mobilier, d'appareillage et d'outillage, à effectuer les réparations majeures ainsi qu'à permettre l'amélioration et la transformation des bâtiments mis au service des projets éducatifs institutionnels.
- L'allocation tenant lieu de valeur locative est prévue à l'article 84 de la LEP. Bien qu'il n'y ait pas de critères d'évolution dans le temps de cette allocation, le MELIS applique la même indexation qu'au secteur public.

Allocations supplémentaires

- L'article 84 de la LEP permet l'attribution d'allocations pouvant n'être accordées qu'à un ou plusieurs établissements pour :
 - des programmes spéciaux (ex. : alternance travail-études);
 - des services éducatifs autres que ceux financés par l'allocation de base et la valeur locative (ex. : Plan d'action sur la lecture à l'école);
 - des services éducatifs destinés aux EHDAA autres que ceux prévus aux montants de base de ces établissements.
- Pour l'année scolaire 2013-2014, les règles budgétaires prévoient quelque 24 mesures, dont certaines comportent deux ou plusieurs volets. Ces mesures visent à tenir compte de situations équivalentes au réseau public, ou à des particularités propres aux établissements privés (ex : les pensionnats).

Ajustements récurrents et non récurrents

- Ces ajustements permettent de réviser, à la hausse ou à la baisse, l'allocation de base, l'allocation tenant lieu de valeur locative et les allocations supplémentaires pour divers motifs.

Le transport scolaire

En plus du financement pour les services éducatifs, les établissements d'enseignement privés agréés aux fins du financement ont également accès à une aide financière pour couvrir une partie du coût du transport scolaire de leurs élèves :

- Un établissement d'enseignement privé peut conclure une entente de service avec une commission scolaire en vertu de l'article 294 de la LIP ou encore, organiser lui-même le service s'il y est autorisé par le ministre en vertu de l'article 62 de la LEP. Les règles budgétaires sur le transport scolaire, qui sont applicables aux commissions scolaires et aux

établissements privés, déterminent les établissements pouvant bénéficier de subventions ainsi que les ressources auxquelles ils ont droit;

- Le financement du transport scolaire peut provenir d'une ou de plusieurs commissions scolaires de la région où est située l'établissement, en vertu d'une entente historique de services conclue à cette fin entre les parties. Il peut également provenir directement du MELS pour tenir compte de la croissance des élèves transportés en sus des ententes, et des élèves transportés par un établissement n'ayant aucune entente avec une commission scolaire;
- Pour les élèves qui ne font pas l'objet d'une entente avec une commission scolaire, les établissements d'enseignement privés ont droit à une aide financière de l'ordre de 2 700 \$ par élève handicapé. Pour les élèves ordinaires, le financement accordé est de l'ordre de 400 \$ par élève, et le pourcentage d'élèves subventionnés ne peut être supérieur au pourcentage d'élèves transportés par la commission scolaire du territoire où est situé l'établissement. Par ailleurs, sur le territoire desservi par la Société de transport de Montréal et par le Réseau de transport de la Capitale, les élèves ordinaires ne sont pas admissibles à une subvention pour le transport scolaire.

CONSTATS

Concernant le financement public d'un réseau d'établissements d'enseignement privés

- Le Québec accorde aux établissements d'enseignement privés agréés **un niveau de financement supérieur** à ce qui existe dans la majorité des autres provinces canadiennes.
- Plusieurs provinces canadiennes ne financent pas le réseau privé ou le font à un taux moindre que le Québec. Le transport scolaire est aussi très rarement subventionné.
- Au Québec, la clientèle du secondaire général privé compte pour environ 80 % des élèves des écoles privées et quelque 20 % de l'ensemble des élèves du secondaire fréquentent le réseau privé.

LE FINANCEMENT DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT PRIVÉ AGRÉÉS SELON LES PROVINCES EN 2013-2014

Province	% du financement	Types d'écoles financées
Québec	60%	Régulières Confessionnelles Alternatives
Colombie-Britannique	35 % ou 50 % selon la catégorie ⁷⁹	Confessionnelles Linguistiques autres que F & A (chinoises, autochtones) Alternatives
Alberta ⁸⁰	60 %, ou 70 % avec obligation de reddition de comptes	Confessionnelles ⁸¹ Linguistiques autres que F & A Alternatives
Saskatchewan	60 %	Confessionnelles Alternatives
Manitoba	50 %	Confessionnelles Alternatives non sélectives
Ontario	0 %	
Nouveau-Brunswick	0 %	
Nouvelle-Écosse	0 %	
Île-du-Prince Édouard	0 %	
Terre-Neuve	0 %	

⁷⁹ De l'information détaillée est disponible à <http://www2.gov.bc.ca/gov/topic.page?id=699A7E1C76EF494D9918D067921A86F1&title=Grants%20to%20Independent%20Schools>.

⁸⁰ La liste des établissements d'enseignement privé financés et non financés est disponible à http://education.alberta.ca/apps/eireports/pdf_files/eis1007p/eis1007pbody.pdf.

⁸¹ Le système scolaire public de l'Alberta comprend des écoles non confessionnelles et des écoles confessionnelles (dites écoles séparées) ainsi que des écoles à charte.

CONSTATS

Concernant les montants de base par élève pour les services éducatifs des élèves ordinaires : une analyse à effectuer, des critères à réviser

- Le discours public veut que le gouvernement québécois subventionne les établissements privés à hauteur de 60 % du financement public considéré pour un élève comparable. Ainsi, on devrait s'attendre à ce que les montants de base dans le secteur privé correspondent à 60 % du coût moyen d'un élève comparable dans le réseau public. La validation de ce taux de financement sur des données récentes n'est pas simple, car le MELS ne dispose pas d'une méthode claire pour vérifier celui-ci par ordre d'enseignement.
- Depuis 1993-1994, de nombreux changements ont été apportés au mode de financement des commissions scolaires. Le comité d'experts considère qu'il y aurait lieu de réviser le calcul des montants de base accordés aux établissements privés pour s'assurer que ceux-ci représentent réellement 60 % du financement d'un élève ordinaire comparable, exclusion faite des particularités du réseau public. En effet, le coût moyen d'un élève ordinaire au public inclut, par exemple, des ressources liées à la dispersion des élèves sur le territoire ainsi que des primes d'éloignement pour le personnel en région éloignée, autant de ressources qui n'ont pas à être considérées dans l'établissement des montants par élève applicables au réseau privé.
- Le financement de base des établissements privés doit demeurer simple et s'appliquer à tous les établissements. Il doit être établi sur la base de certains critères et en fonction des réalités propres à ce réseau :
 - L'effectif scolaire de ces établissements est en grande partie homogène;
 - Les établissements n'ont pas de territoire légal et n'ont pas l'obligation de recevoir tous les élèves qui se présentent, contrairement à une commission scolaire. Il n'y a donc pas de ressources à considérer pour la dispersion des élèves eu égard à leur localisation sur le territoire;
 - Il n'y a pas d'encadrement national négocié avec le gouvernement et comparable à celui des commissions scolaires en matière de conventions collectives des différentes catégories de personnel. Chaque établissement privé peut négocier ses propres ententes;
 - Les ressources financières calculées pour les activités d'enseignement proprement dites doivent être établies en fonction d'une norme commune, comme celle du nombre moyen d'élèves par classe des conventions collectives du public pour un élève ordinaire, et sur la base du coût moyen d'un enseignant au réseau public, exclusion faite des primes d'éloignement applicables.
- Le montant de base par ordre d'enseignement pour le financement des élèves ordinaires au réseau privé doit donc refléter le coût moyen minimal de ces élèves, car il s'applique sans distinction à tous les établissements, dont la majeure partie a une clientèle ordinaire sélectionnée⁸².

⁸² Pour les établissements non sélectifs qui accueillent des élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage en nombre comparable à la moyenne observée au réseau public, un ajustement pourrait être effectué par le MELS, ce qui permettrait de tenir compte de ces situations particulières.

Le comité a estimé le coût moyen d'un élève ordinaire au réseau public en excluant les particularités qui ne s'appliquent pas au réseau privé. Par ordre d'enseignement, l'estimation de ce montant ne prend en considération que les allocations de base pour les élèves ordinaires, et elle couvre les besoins pour l'enseignement, pour les autres dépenses éducatives (personnel non enseignant et matériel pédagogique) ainsi que pour l'organisation des services :

- **Pour l'enseignement**, le montant par élève prend en considération le nombre moyen d'élèves par classe applicable en 2012-2013 en vertu des conventions collectives, le temps de présence en classe des élèves, le temps d'enseignement des enseignants ainsi que le coût moyen d'un enseignant exclusion faite des primes d'éloignement.

Ne sont donc pas pris en considération les ressources additionnelles allouées pour les élèves handicapés, en difficulté ou vivant en milieu défavorisé, ni les coûts d'enseignement additionnels découlant de la dispersion des élèves (nombre d'élèves par classe inférieur à la norme des conventions collectives).

- **Pour les autres dépenses éducatives**, le montant par élève retenu est celui alloué aux règles budgétaires 2012-2013 des commissions scolaires pour un élève ordinaire, auquel s'ajoute le montant de base de chaque commission scolaire exprimé en montant par élève.
- **Pour l'organisation des services**, le montant par élève retenu vise le financement de la gestion des écoles et de l'entretien courant des immeubles. Il correspond aux ressources générées par les élèves ordinaires dans le calcul du produit maximal de la taxe scolaire, exclusion faite des ressources pour l'administration des commissions scolaires, le transport scolaire et les services de garde. Il tient compte également des efforts budgétaires exigés des commissions scolaires pour ces activités.

Ne sont donc pas prises en considération les allocations accordées aux commissions scolaires pour tenir compte de leur caractéristiques : les allocations pour l'entretien des écoles qui ne sont pas pleinement utilisées, les allocations additionnelles pour la gestion des écoles de moins de 225 élèves, les allocations pour les facteurs géographiques particuliers (éloignement et dispersion des élèves sur le territoire) ainsi que l'aide accordée pour contrer les effets négatifs de la décroissance scolaire dans le secteur public.

Le tableau suivant présente les résultats de l'estimation faite par le comité.

**ESTIMATION DES MONTANTS DE BASE POUR LES ÉLÈVES ORDINAIRES
DES ÉTABLISSEMENTS PRIVÉS SUR LA BASE DE L'ANNÉE SCOLAIRE 2012-2013**

	Montants par élève (\$)			Total
	Précolaire	Primaire	Secondaire	
Montant de base estimé par le comité pour un élève ordinaire au public (\$)				
Enseignement	4 200	3 964	3 699	
Autres dépenses éducatives	261	287	580	
Organisation des services	905	772	1 192	
Montant total par élève au public	5 366	5 022	5 471	
Financement par élève 2012-2013 au privé	3 415	3 211	4 090	
Pourcentage effectif du financement actuel	63,6 %	63,9 %	74,8 %	
Financement privé corrigé à 60 %	3 219	3 013	3 283	
Écart par élève (\$)	(196)	(198)	(807)	
Nombre d'élèves ordinaires subventionnés au privé	3 339	24 092	81 491	
Impact financier (M\$)	(0,6)	(4,8)	(65,8)	(71,2)

Ainsi, **pour le secondaire**, le comité estime que le montant de base pour un élève ordinaire au réseau public est de 5 471 \$ en 2012-2013. Comme le financement accordé aux règles budgétaires des établissements privés pour cette même année est de 4 090 \$, la proportion effective du financement accordé se situe donc à près de 75 %.

En appliquant le taux de financement de 60 % au montant de base de 5 471 \$ estimé par le comité, le financement au privé pour le secondaire aurait dû se situer à 3 283 \$ par élève. Comme le montant par élève accordé au privé dans le régime actuel est de 4 090 \$, cela signifie un écart de 807 \$ par élève. Compte tenu du nombre d'élèves subventionnés au secondaire, l'écart global représente un montant de 65,8 millions de dollars.

Le comité s'explique mal que l'écart soit si élevé au secondaire. Il considère que le MELS devrait réviser ses critères et valider l'estimation effectuée.

CONSTATS

Concernant les autres mesures budgétaires applicables au réseau privé

- Le MELS devrait analyser l'attribution des allocations supplémentaires pour s'assurer qu'elles sont toutes justifiées. Le taux de financement appliqué aux mesures dont la pertinence serait reconnue devrait toutefois être similaire à celui des allocations de base.

- Le financement d'une partie du coût du transport scolaire des élèves fréquentant le réseau privé entraîne parfois un traitement inéquitable. Ainsi, l'élève du réseau public qui choisit une autre école que celle de son territoire ne peut exiger le service du transport scolaire, alors qu'il pourrait bénéficier d'une aide financière pour ce service s'il fréquentait un établissement privé.

Points de vue exprimés au comité d'experts

- ✓ La FCSQ rappelle que les établissements d'enseignement privés n'ont pas les mêmes obligations que les organismes du réseau scolaire public.
- ✓ L'ACSAQ souligne que les écoles privées devraient assumer leur juste part des compressions budgétaires imposées par le gouvernement et qu'il faudrait diminuer progressivement leur financement.
- ✓ L'ADIGECS réclame que le MELS revoie et diminue de façon draconienne le financement des écoles privées.
- ✓ La FSE et la FAE sont en désaccord avec le financement des écoles privées à même les fonds publics.

* * *

- **ATTENDU QUE** la réelle équité entre le financement des réseaux privé et public n'est pas assurée, car elle est basée en partie sur des coûts du réseau public que ne finance pas le réseau privé;
- **ATTENDU QUE** certaines allocations supplémentaires accordées dans le réseau public ne sont pas nécessairement justifiées dans le réseau privé;
- **ATTENDU QUE** le soutien au transport scolaire peut occasionner un traitement inéquitable entre les élèves des deux réseaux.

Il est recommandé :

- **QUE** les critères de financement des établissements privés soient revus et clarifiés et que soient ajustées en conséquence les limites imposées aux frais de scolarité;
 - Que, pour les écoles privées sélectives, le taux de 60 % du financement s'applique à leur situation réelle comparable à celle des élèves ordinaires du réseau public;
 - Que, pour les écoles privées non sélectives et qui accepteraient une proportion d'élèves en difficulté comparable à celle du réseau public, le MELS puisse conclure des ententes particulières à cet effet pour ajuster leur financement de base;
 - Que, le cas échéant, les modifications soient instaurées de façon progressive;

- **QUE** le MELS réévalue la pertinence des allocations supplémentaires accordées au secteur privé;
- **QUE** le MELS analyse la situation particulière du transport scolaire soulevant des problèmes d'équité.

8. DES CHANGEMENTS À APPORTER POUR ASSURER UNE UTILISATION OPTIMALE DES RESSOURCES ET UNE GESTION PLUS EFFICACE

8.1 Les politiques centralisatrices du gouvernement et la multiplication des contraintes législatives

La structure décisionnelle du système d'éducation québécois est soumise à une centralisation croissante. L'inclusion du réseau scolaire public dans le périmètre comptable du gouvernement a renforcé ce mouvement. Cette centralisation s'explique notamment par le désir du gouvernement d'éviter tout conflit d'intérêts, d'assurer un comportement éthique et transparent de tous les administrateurs publics ainsi qu'une gestion rigoureuse des ressources.

Il faut cependant prendre la mesure des effets néfastes d'une telle centralisation. Cette dernière génère indéniablement une lourde bureaucratie et ne garantit pas pour autant une utilisation optimale des ressources. Elle augmente le nombre de contrôles *a priori et a posteriori*, de même que le nombre de renseignements et la quantité de rapports que doivent produire les commissions scolaires et les établissements scolaires.

On aura beau affirmer que l'on veut réduire la bureaucratie et le nombre de fonctionnaires, cet objectif sera difficilement atteint si l'on maintient une approche aussi centralisatrice. Ce type d'approche a pour effet de déresponsabiliser les acteurs locaux et de freiner les initiatives porteuses de résultats.

On observe également une tendance à utiliser le véhicule législatif pour exécuter une action gouvernementale dans le but de régler un problème, mais est-ce toujours une utilisation judicieuse de la loi? Nous avons évoqué, dans l'analyse de la gouvernance, les obligations contractuelles inscrites dans la Loi sur l'instruction publique qui alourdissent la bureaucratie. Nous avons aussi souligné le nombre d'exigences résultant des lois sur la gestion des ressources informationnelles et sur la gouvernance des infrastructures publiques⁸³. Il y a un autre exemple, soit celui de la lutte contre l'intimidation et la violence. Par la loi, on crée l'obligation aux écoles de se doter d'un plan d'action pour enrayer le problème et on spécifie dans celle-ci tous les éléments que doit contenir ce plan (LIP, art. 75.1, et 75.2).

De plus, la loi stipule ce qui suit :

« Le directeur d'école transmet au directeur général de la commission scolaire, au regard de chaque plainte relative à un acte d'intimidation et de violence dont il est saisi, un rapport sommaire qui fait état de la nature des événements qui se sont produits et du suivi qui leur a été donné⁸⁴. »

⁸³ Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement et Loi concernant la gouvernance des infrastructures publiques, constituant la société québécoise des infrastructures et modifiant diverses dispositions législatives

⁸⁴ Loi sur l'instruction publique, article 96.12

Le comité considère qu'il faut en effet agir pour remédier au phénomène de la violence en milieu scolaire, mais doit-on être aussi contraignant? Doit-on exiger la mise en place d'une équipe au sein de toutes les écoles pour lutter contre l'intimidation et la violence (LIP, art. 96.12) et exiger un rapport pour chaque événement survenu?

La professeure Claire Beaumont, qui dirige une équipe de recherche sur la sécurité et la violence dans les écoles, souligne, dans les faits saillants d'une enquête panquébécoise, que « si les statistiques de son étude illustrent un degré de violence certain, le phénomène n'est pas aussi présent que les médias le laissent parfois entendre⁸⁵ ».

« Beaucoup de choses sont mises sur le dos de l'école quand on parle de violence. Mais la violence, il en existe aussi dans la famille de l'enfant et dans le quartier où il habite. L'école est située dans une communauté et ne peut pas, à elle seule, contribuer à diminuer la violence entre les élèves. Individuellement, comme adulte, il est aussi de notre devoir d'agir comme des guides et des modèles, et d'insister sur l'importance du respect⁸⁶. »

Claire Beaumont

Il nous a en outre été donné d'observer qu'une commission scolaire a rendu publique l'information sur chacune de ses écoles en indiquant le nombre et la nature des plaintes traitées relativement à la violence. Le comité considère que la publication de tels palmarès risque de stigmatiser des écoles et de les rendre moins attrayantes pour des parents, alors qu'on ne dispose d'aucun moyen pour juger de l'importance relative de ces plaintes.

Le comité considère qu'il est contre-productif de publiciser ainsi les phénomènes de violence et d'intimidation. Plutôt que d'opter pour une approche légaliste et coercitive, on devrait produire un guide des bonnes pratiques existantes, assorti d'un plan de formation pour le personnel qui interagit avec les jeunes.

L'étude menée par M^{me} Beaumont révèle en effet qu'une proportion importante du personnel scolaire n'a reçu aucune formation sur la prévention et la gestion des situations de violence à l'école.

Par ailleurs, le comité considère que l'approche législative qui impose des contraintes identiques à tous les milieux alourdit la bureaucratie et peut entraîner des effets non désirés.

Le comité croit qu'un plan de communication publique, et un guide d'intervention à l'intention des écoles, assortis d'un plan de formation et d'une demande de reddition de comptes annuelle, suffiraient pour obtenir les résultats désirés, d'autant plus que les parents sont présents au conseil d'établissement et qu'ils sont les premiers concernés par le phénomène.

⁸⁵ Beaumont, Leclerc et Frenette, 2014

⁸⁶ Larochelle, 2014

* * *

- **ATTENDU QU'**il faut trouver le moyen de réduire la bureaucratie;
- **ATTENDU QU'**on ne devrait recourir à la loi que si c'est la seule voie possible pour atteindre le but visé;
- **ATTENDU QUE** le ministre dispose déjà des moyens requis pour intervenir quand il souhaite une action concertée du milieu dans un but particulier.

Il est recommandé :

- **QUE** le gouvernement reconsidère sa manière d'exercer ses contrôles en les axant sur les résultats plutôt qu'en multipliant les exigences *a priori*;
- **QUE** le gouvernement, lorsqu'il croit nécessaire de légiférer, se limite à l'essentiel et évite d'inscrire dans la loi des règles d'organisation ou des procédures administratives.

8.2 Des choix politiques sans analyse d'impact préalable

Le gouvernement, en toute légitimité, prend des décisions tantôt pour orienter l'organisation des services, tantôt pour donner une impulsion dans un domaine jugé stratégique. Toutefois, il omet trop souvent de vérifier le bien-fondé de ces décisions ainsi que la présence des conditions requises pour assurer le succès des projets.

Un exemple récent est celui de la généralisation de l'enseignement intensif de l'anglais en 6^e année. Si ce modèle peut être valable en soi, on n'a pas vérifié, préalablement à l'annonce de sa mise en place, si l'on disposait des conditions requises à une implantation réussie. Y avait-il suffisamment d'enseignants qualifiés? Était-ce un modèle valable universellement? Y avait-il d'autres formules, mieux adaptées à certains milieux et permettant d'atteindre le même objectif?

Un autre exemple est celui de la réduction généralisée du nombre d'élèves par groupe, une mesure dont l'efficacité dépend de conditions particulières. En effet, selon les recherches réalisées à ce sujet⁸⁷, « les effets sont plus significatifs lorsque le nombre d'élèves est inférieur à vingt par classe et pour les élèves du début du primaire (...). Le fait d'être placés dans une petite classe durant les premières années de la scolarisation permettrait aussi aux élèves qui n'ont pas bénéficié d'éducation préscolaire de rattraper le retard affiché à leur entrée à l'école, particulièrement les enfants de milieux défavorisés ».

La manière dont cette mesure a été appliquée au Québec a entraîné des coûts de 300 millions de dollars récurrents, sans compter les frais générés pour les ajouts d'espace. Or, il aurait été plus judicieux de cibler cet ajout de ressources dans les trois premières années du primaire plutôt que de les saupoudrer à tous les niveaux. Ainsi, les ressources auraient pu être utilisées plus efficacement (ex. : aides aux enseignants dont la classe comprend des jeunes en difficulté).

Un troisième exemple récent est celui des tableaux numériques interactifs (TNI). Dans le but de favoriser un virage vers la classe branchée, le MELS souhaitait doter l'ensemble des classes de formation générale des jeunes de TNI et de portables pour les enseignants. Un budget de quelque 240 millions de dollars a été dégagé sans vérification préalable des besoins réels du milieu, de la formation des enseignants et de la capacité des réseaux informatiques d'accueillir ces nouvelles technologies. Dans un secteur qui évolue aussi rapidement que celui des technologies, la rigueur s'impose d'autant plus.

Enfin, on observe que l'on choisit trop souvent d'imposer une formule unique pour remédier à une situation, alors que les besoins locaux peuvent différer et que certaines ressources peuvent ne pas être disponibles dans les milieux éloignés des grands centres. À titre d'exemple, mentionnons les mesures ciblées telles que l'ajout de conseillers pédagogiques en français ou de bibliothécaires (non disponibles en certains endroits) pour améliorer l'apprentissage de la langue maternelle.

⁸⁷ Lapointe et Lamothe, 2008

* * *

- **ATTENDU QUE** le contexte économique actuel impose une utilisation optimale des ressources disponibles;
- **ATTENDU QUE** les choix politiques se traduisent très souvent par des mesures définies centralement.

Il est recommandé :

- **QUE** le MELS s'assure de la pertinence, de la faisabilité et des conditions de réalisation des mesures qu'il souhaite mettre en œuvre, en les évaluant avec le réseau scolaire;
- **QUE** le MELS soit attentif aux choix qu'il effectue lorsqu'il élabore des plans d'action particuliers, que ce soit eu égard à la nature des mesures qu'il retient ou à leur application obligée;
- **QUE** dans le contexte d'austérité actuel, le gouvernement n'hésite pas à reconsidérer des mesures mises en place dont les résultats ne sont pas probants, pour réallouer les ressources plus efficacement.

8.3 Les contraintes liées à des clauses de conventions collectives

Au fil des ans, les conventions collectives se sont enrichies de dispositions qui contraignent l'organisation scolaire et alourdissent la gestion. Le comité considère qu'une relecture des ententes s'impose pour assouplir certaines clauses et retirer les éléments qui devraient demeurer une prérogative des responsables de l'organisation scolaire.

Voici quelques exemples :

- Plusieurs dispositions des conventions collectives des enseignants concernent les services aux EHDAA. On y trouve une multitude de définitions, de règles et de conditions qui encadrent l'organisation des services.

Au cours des dernières années, les modalités d'affectation des ressources additionnelles pour les EHDAA (élève à risque ou soutien à l'intégration) ont été négociées avec chaque syndicat. Des choix différents ont donc été faits selon les accréditations syndicales. Le comité considère que l'organisation des services ne devrait pas être subordonnée à des choix syndicaux. Est-ce à dire que les priorités établies pour les EHDAA varient selon l'accréditation syndicale de leurs enseignants? Sans compter qu'il en résulte une gestion complexe pour le MELS, qui doit tenir compte de ces diverses ententes dans ses règles budgétaires.

Des modalités similaires ont été introduites dans les conventions collectives des professionnels non enseignants. (PNE)

Le comité considère qu'il y a là une dérive et que l'on doit laisser aux commissions scolaires et aux écoles la responsabilité de définir la nature des services qu'elles vont offrir aux EHDAA, en soutien aux services d'enseignement.

Rappelons que les syndicats doivent être consultés sur la politique de la commission scolaire touchant les EHDAA et sa mise en œuvre. Le comité consultatif d'enseignants pour les EHDAA, qui est prévu à la convention collective, a aussi pour mandat de recommander des modalités d'intégration et des services d'appui à l'intégration. Ces dispositions sont suffisantes.

- Le processus d'affectation qui s'appuie d'abord sur la règle d'ancienneté laisse peu de latitude au milieu pour confier à la personne jugée la plus apte un poste plus complexe ou la prise en charge d'un projet particulier. On observe également que des groupes plus difficiles peuvent être sous la responsabilité d'enseignants en début de carrière, ce qui n'est pas sans conséquences sur les abandons observés. Pourrait-on envisager de nouvelles règles qui, tout en respectant les droits du personnel enseignant, prendraient en considération le bien des élèves et la stabilité de l'équipe-école?
- L'utilisation des sommes réservées au perfectionnement du personnel enseignant offre peu de marge de manœuvre aux directions d'établissement.
- De nombreuses consultations sont obligatoires auprès des syndicats, tant par la commission scolaire que par l'école. Par ailleurs, des obligations de consulter et d'associer les enseignants à la prise de décision sont déjà prévues à la Loi sur l'instruction publique (LIP). N'y aurait-il pas lieu de revoir l'ensemble de ces obligations et de tenter d'en réduire le nombre de manière à alléger et à assouplir le processus décisionnel?

- Enfin, voici un exemple anecdotique, mais qui illustre comment une disposition du régime pédagogique devient une condition de travail. L'entrée progressive en maternelle est une mesure qui vise à faciliter l'adaptation des jeunes enfants lors de la rentrée scolaire. Or, l'obligation de respecter un minimum de trois jours est inscrite dans la convention collective. Le comité considère qu'il s'agit d'une mesure prévue au Régime pédagogique dont la nécessité et la durée doivent être appréciées par la commission scolaire selon les besoins de son milieu.

Points de vue exprimés au comité d'experts

Des directions d'établissement ont formulé les commentaires suivants :

- ✓ Les conventions collectives sont trop contraignantes;
- ✓ L'attribution des ressources doit se faire en fonction des besoins des élèves et ne pas être régie par des clauses de convention collective;
- ✓ Les directions devraient avoir un plus grand droit de gérance en ce qui concerne l'utilisation de l'enveloppe de perfectionnement des enseignants.

* * *

- **ATTENDU QU'**il y a lieu d'assouplir certaines règles pour faciliter l'organisation scolaire;
- **ATTENDU QUE** les ressources dédiées aux EHDAA devraient être allouées en fonction des différents besoins définis et non selon des règles conventionnées.

Il est recommandé :

- **QUE** le gouvernement entreprenne des discussions avec les groupes syndicaux pour :
 - Analyser les clauses qui encadrent et contraignent l'organisation scolaire pour en réduire la portée;
 - Tenter de mieux concilier certaines conditions de travail et le bien des élèves.

CONCLUSION

Au terme de ses travaux, le comité d'experts demeure convaincu que les commissions scolaires du Québec disposent de l'expertise pour assurer la réussite des élèves qui leur sont confiés. D'ailleurs, des exemples de projets novateurs et d'initiatives porteuses de résultats sont régulièrement rapportés par les médias.

Le comité croit que les commissions scolaires font, pour la très grande majorité, une utilisation judicieuse des ressources publiques qui leur sont consenties.

Elles sont, par ailleurs, soumises à de nombreuses exigences qui limitent leur marge de manœuvre, alourdissent la bureaucratie et entraînent de l'inefficacité. Le comité d'experts recommande donc que l'on revoie les règles en place pour offrir plus de souplesse tant aux commissions scolaires qu'aux établissements.

Il propose également des changements au régime fiscal scolaire qui, dans sa forme actuelle, est inéquitable.

Le comité fait aussi un certain nombre de propositions pour assurer à tous les élèves un enseignement de qualité et les conditions les plus favorables à leur apprentissage.

Il recommande au gouvernement de réduire ses politiques centralisatrices et de limiter à l'essentiel le recours à la loi pour encadrer l'action des commissions scolaires.

Par ailleurs, le comité invite le gouvernement à maintenir une juste part au financement de l'enseignement préscolaire, primaire et secondaire, et à suivre attentivement l'évolution de la situation financière du réseau scolaire public pour éviter de mettre en péril les progrès accomplis.

Enfin, le comité d'experts considère que le gouvernement doit réitérer sa confiance aux dirigeants des commissions scolaires. En contrepartie, ceux-ci doivent s'engager à poursuivre leur démarche pour améliorer leur efficacité. Il en va de la pérennité de notre système d'éducation.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Au regard de l'efficacité organisationnelle du système d'enseignement public, le comité d'experts recommande

- **QUE** le MELS maintienne ses grands encadrements et une gestion axée sur les résultats (buts et cibles nationales), mais renonce à fixer des cibles préétablies pour chacune des commissions scolaires, à déterminer avec elles les mesures à prendre et à faire valider le tout par les directions régionales;
- **QUE** le MELS maintienne l'obligation faite aux commissions scolaires d'arrimer leur planification stratégique à la sienne, mais qu'il revoie et allège la démarche de planification, de consultation et de reddition de comptes;
- **QUE** le MELS hiérarchise et limite ses objectifs nationaux, qu'il simplifie son plan stratégique pour s'assurer que le milieu scolaire concentre ses énergies sur les cibles d'amélioration les plus urgentes et que les écoles puissent choisir leurs autres priorités d'action en fonction de leur réalité propre;
- **QUE** le MELS convienne, en concertation avec les commissions scolaires, d'un gabarit de base pour leur rapport annuel, précisant les éléments essentiels que l'on doit y trouver pour que ce soit un outil de reddition de comptes intégrateur, simple et utile à la fois au Ministère et à la population;
- **QUE** les directeurs et directrices d'établissement soient confirmés comme premiers responsables de la gestion pédagogique et qu'à ce titre, ils rendent compte du plan annuel d'amélioration de leur établissement;
- **QUE** le MELS revoie la pertinence et la nécessité des fonctions présentement exercées par les directions régionales et que, le cas échéant, il envisage leur abolition.

Au regard du maintien d'une instance intermédiaire, le comité d'experts recommande

- **QUE** le MELS réaffirme la nécessité d'une gestion de proximité en matière éducative et qu'il confirme le maintien d'une instance intermédiaire entre le Ministère et les écoles, donc le maintien des commissions scolaires;
- **QUE** les commissions scolaires renforcent leur collaboration avec les municipalités de leur territoire pour améliorer la persévérance et la réussite scolaires et favoriser une utilisation optimale de leurs ressources respectives;
- **QUE** l'on évalue la pertinence de coopter un commissaire provenant du milieu municipal pour faciliter cette collaboration.

Au regard de l'amélioration de la démocratie scolaire, le comité d'experts recommande

- **QUE** les effets des nouvelles mesures prises pour améliorer la démocratie scolaire soient évalués lors de la prochaine élection;
- **QUE** le gouvernement poursuive la mise en place de mesures visant à favoriser l'exercice démocratique notamment en faisant coïncider les élections municipales et scolaires comme c'est le cas en Ontario et au Nouveau-Brunswick;
- **QUE** la formation des commissaires soit une priorité pour les commissions scolaires et qu'elle aborde notamment :
 - ✓ Le rôle politique des élus;
 - ✓ Les règles de bonne gouvernance;
 - ✓ La communication avec la population et les médias.

Au regard de la réussite scolaire au Québec, le comité d'experts recommande

- **QUE** le ministre et les commissions scolaires fassent la promotion, auprès des médias et de la population, de la performance des élèves du Québec afin de corriger les perceptions négatives courantes;
- **QU'**une plus grande marge de manœuvre soit accordée aux directions d'établissement dans leur travail de gestion pédagogique;
- **QUE** la reconnaissance de l'autonomie professionnelle des enseignantes et des enseignants soit assortie d'un dispositif d'évaluation continue de leur travail;
- **QUE** les critères d'admission aux programmes de formation initiale des enseignants soient haussés, notamment au regard de la maîtrise de la langue d'enseignement, de la qualité du dossier scolaire et des qualités requises pour exercer la profession;
- **QUE** le ministre voie à la mise en place d'un dispositif d'évaluation du personnel enseignant des écoles primaires et secondaires;
- **QUE** la pertinence de la création d'un ordre professionnel des enseignants soit de nouveau examinée;
- **QUE** les groupes scolaires soient constitués de manière à représenter la diversité sociale du milieu où se trouve l'école;
- **QUE** les projets particuliers continuent d'être encouragés dans les écoles du Québec, mais qu'ils soient accessibles à tous les jeunes intéressés;

- **QUE** les projets sélectifs soient réservés à des élèves particulièrement talentueux, notamment en arts ou en musique, ou à l'élite sportive.

Au regard des règles de financement des commissions scolaires, le comité d'experts recommande

- **QUE** soit revue la gestion des allocations supplémentaires ou particulières pour laisser plus de latitude aux commissions scolaires pour adapter ces allocations additionnelles aux besoins particuliers de leur milieu, tout en convenant avec elles des résultats attendus relativement à ces allocations;
- **QUE** l'on privilégie d'intégrer dans la base, les allocations supplémentaires qui ont un caractère récurrent et universel, après une première étape de mise en œuvre;
- **QUE** l'on privilégie, dans le futur, l'intégration dans les allocations de base des montants additionnels alloués au réseau scolaire pour des nouveaux besoins à moins qu'il ne s'agisse d'une réponse à un besoin ponctuel;
- **QUE** l'on évite, autant que possible, de mettre en place des mesures ciblées avec des moyens prédéterminés;
- **QUE** l'on évite d'introduire dans les conventions collectives des formules de répartition des ressources;
- **QUE** le gouvernement s'assure de fournir au MELS les crédits nécessaires pour couvrir la hausse des coûts liés au financement des investissements dans le réseau scolaire.

Au regard de la taxe scolaire, le comité d'experts recommande

- **QUE** la subvention de péréquation additionnelle limitant les hausses de taxes dans les municipalités à forte croissance de valeur foncière soit éliminée complètement;
- **QUE** l'utilisation du champ d'impôt scolaire soit maintenue à son niveau actuel, une fois la péréquation additionnelle éliminée;

- **QUE** soit mise en place une taxe foncière scolaire uniformisée pour assurer l'équité tant entre les commissions scolaires qu'entre l'ensemble des contribuables du Québec et :
 - ✓ Qu'un taux de taxation unique fixé par le gouvernement s'applique sur tout le territoire du Québec;
 - ✓ Que les revenus totaux provenant de cette taxe soient indexés selon l'évolution des besoins à l'égard de l'organisation des services scolaires (BOSS);
 - ✓ Que la croissance des valeurs foncières soit étalée selon la durée du rôle foncier;
 - ✓ Que la perception soit effectuée par un seul organisme sur un même territoire, et que l'on évalue la possibilité de confier à un seul organisme par région le soin de percevoir la taxe;

- **QUE** soit institué un fonds spécial dédié à l'éducation primaire et secondaire publique, et :
 - ✓ Que ce fonds soit doté :
 - De tous les revenus de la taxe scolaire, et
 - D'une subvention résiduelle d'équilibre de 140 millions de dollars, indexée selon le BOSS et remplaçant la subvention de péréquation pour insuffisance fiscale;
 - ✓ Que tous les revenus de ce fonds soient redistribués aux commissions scolaires linguistiques au moyen des règles budgétaires selon les paramètres du BOSS établis par le MELS;

- **QUE** ce nouveau système soit implanté le plus tôt possible, idéalement en 2015-2016, ou, au plus tard, dans l'année scolaire 2016-2017, et qu'il comporte un plan de transition autofinancé d'au moins trois ans.

Au regard de la situation financière des commissions scolaires, le comité d'experts recommande

- **QUE** le MELS renonce à demander aux commissions scolaires d'utiliser leurs surplus accumulés pour absorber les compressions budgétaires;
- **QUE** le MELS, plutôt que d'effectuer des compressions paramétriques, identifie avec les commissions scolaires les mesures ou programmes qui pourraient être reconsidérés pour réduire les coûts;
- **QUE** la situation des commissions scolaires en situation de dette nette soit attentivement analysée et suivie de façon que l'évolution de leur situation financière globale ne mette pas en péril leur mission éducative et n'entraîne pas un recul dans la qualité des services offerts aux élèves.

Au regard de l'efficacité des commissions scolaires, le comité d'experts recommande

- **QUE** le MELS invite les commissions scolaires à fusionner des services, de façon à réduire les coûts, et qu'il les soutienne dans leur démarche (ex. : système regroupé de gestion de la paye, perception régionalisée de la taxe scolaire, système regroupé d'appels d'offres);
- **QUE** le MELS évalue, avec les commissions scolaires concernées, les gains potentiels de fusions de certaines d'entre elles, en ne se limitant cependant pas au seul critère du nombre d'élèves comme indicateur de coût optimal (distances à parcourir sur le territoire, caractéristique de la ruralité, taille des écoles, etc.);
- **QUE** le MELS poursuive l'analyse de la situation de la CSDM, où les coûts unitaires sont particulièrement élevés;
- **QUE** le MELS et les commissions scolaires déterminent les meilleures pratiques tant sur le plan pédagogique que sur le plan administratif. Pour ce faire, les travaux de MM. Lacroix et Santarossa de même que l'expérience menée en Ontario devraient être mis à profit;
- **QUE** ces pratiques soient communiquées à l'ensemble du réseau scolaire;
- **QUE** des mesures d'accompagnement soient offertes aux commissions scolaires dont les pratiques sont moins efficaces.

Au regard de la croissance du nombre d'EHDAA, le comité d'experts recommande

- **QUE** le MELS analyse, en concertation avec le ministère de la Santé et des Services sociaux, le Collège des médecins et les ordres professionnels concernés, les règles et les critères menant au diagnostic des handicaps;
- **QUE** le MELS analyse la composition des catégories en très forte hausse et qu'il s'assure que les types d'élèves identifiés justifient un niveau de financement aussi élevé.

Au regard du secteur de la formation professionnelle, le comité d'experts recommande

- **QUE** le MELS poursuive ses efforts visant à maintenir et à développer une formation professionnelle de qualité et que celle-ci soit accessible au plus grand nombre d'élèves jeunes ou adultes;
- **QUE** le MELS continue ses efforts pour faciliter le passage entre la formation générale et professionnelle;
- **QUE** le MELS demeure le maître d'œuvre de l'attribution des options de formation à être offertes à l'échelle nationale, régionale et locale;

- **QUE** le MELS explore la possibilité de mettre davantage à contribution les milieux de travail pour réduire ses coûts d'investissements en formation professionnelle;
- **QUE** le MELS fasse un examen de l'équité du financement de la formation professionnelle, en tenant compte du potentiel lié aux revenus autonomes et de la situation particulière des petites commissions scolaires;
- **QUE** le ministre veille à ce que les commissions scolaires et les collèges travaillent en complémentarité dans l'offre de formation professionnelle et technique.

Au regard du financement de l'enseignement privé, le comité d'experts recommande

- **QUE** les critères de financement des établissements privés soient revus et clarifiés et que soient ajustées en conséquence les limites imposées aux frais de scolarité;
 - Que, pour les écoles privées sélectives, le taux de 60 % du financement s'applique à leur situation réelle comparable à celle des élèves ordinaires du réseau public;
 - Que, pour les écoles privées non sélectives qui accepteraient une proportion d'élèves en difficulté comparable à celle du réseau public, le MELS puisse conclure des ententes particulières à cet effet pour ajuster leur financement de base;
 - Que, le cas échéant, les modifications soient instaurées de façon progressive;
- **QUE** le MELS réévalue la pertinence des allocations supplémentaires accordées au secteur privé;
- **QUE** le MELS analyse la situation particulière du transport scolaire soulevant des problèmes d'équité.

Au regard des pratiques centralisatrices du gouvernement, le comité d'experts recommande

- **QUE** le gouvernement reconsidère sa manière d'exercer ses contrôles en les axant sur les résultats plutôt qu'en multipliant les exigences *a priori*;
- **QUE** le gouvernement, lorsqu'il croit nécessaire de légiférer, se limite à l'essentiel et évite d'inscrire dans la loi des règles d'organisation ou des procédures administratives.

Au regard de l'évaluation préalable de l'impact des choix politiques, le comité d'experts recommande

- **QUE** le MELS s'assure de la pertinence, de la faisabilité et des conditions de réalisation des mesures qu'il souhaite mettre en œuvre, en les évaluant avec le réseau scolaire;

- **QUE** le MELS soit attentif aux choix qu'il effectue lorsqu'il élabore des plans d'action particuliers, que ce soit eu égard à la nature des mesures qu'il retient ou à leur application obligée;
- **QUE** dans le contexte d'austérité actuel, le gouvernement n'hésite pas à reconsidérer des mesures mises en place dont les résultats ne sont pas probants, pour réallouer les ressources plus efficacement.

Au regard des contraintes liées à des clauses de conventions collectives, le comité d'experts recommande

- **QUE** le gouvernement entreprenne des discussions avec les groupes syndicaux pour :
 - Analyser les clauses qui encadrent et contraignent l'organisation scolaire pour en réduire la portée;
 - Tenter de mieux concilier certaines conditions de travail et le bien des élèves.

BIBLIOGRAPHIE

Allen, A. et Mintrom, M. (2010). Responsibility and School Governance. *Educational Policy*, vol. 24, n° 3, p. 439-464.

American Statistical Association (2014). *ASA Statement on using value-added models for educational assessment*, 7 p., [En ligne].

http://www.amstat.org/policy/pdfs/ASA_VAM_Statement.pdf

Angrist, J. D. et Lang, K. (2004). « Does School Integration Generate Peer Effects? Evidence from Boston's Metco Program », *The American Economic Review*, vol. 94, n° 5, p. 1613-1634.

Balarin, M., Brammer, S., James, C. et McCormack, M. (2008). *The School Governance Study. Business in the Community*, London, UK. *Opus* : University of Bath Online Publication Store, 75 p., [En ligne]. <http://opus.bath.ac.uk/>.

Beaumont, C., Leclerc, D. et Frenette, É. (2014). Chaire de recherche sur la sécurité et la violence en milieu éducatif. Divulgarion des premiers résultats de l'enquête SEVEQ sur la violence à l'école, [En ligne].

www.violence-ecole.ulaval.ca/actualites/?no_actualite=1987

Betts, J. R. (2011). « The Economics of Tracking in Education », *Handbook of the Economics of Education*, vol. 3, p. 341-381.

Böhlmark A. et Lindahl, M. (2012). *Independent Schools and Long-Run Educational Outcomes – Evidence from Sweden's Large Scale Voucher Reform*. Working paper. Sweden : Uppsala Center for Labor Studies, Department of Economics, Uppsala University, 50 p.

Branch, G., Hanushek, E. et Rivkin, S. (2009). *Estimating Principal Effectiveness*. National Center for the Analysis of Longitudinal Data in Education Research. Working Paper 32, 31 p.

Brassard, A. (2013). *La commission scolaire comme lieu de gouvernance : de 1959 à aujourd'hui*, Congrès AFCAS, 69 p.

Burke, M. et Sass, T. (2008). *Classroom Peer Effects and Student Achievement*, FRB of Boston Working Paper No. 08-5, 51 p., [En ligne].

<http://ssrn.com/abstract=1260882>

Bussière, P. (2012). *Programme pour l'évaluation internationale des compétences des adultes (PEICA) : où se situe le Québec?* Présentation à l'Assemblée générale de la Commission des affaires de la formation continue de la Fédération des cégeps, [En ligne].

http://www.formationcontinue.clg.qc.ca/fileadmin/formcont/entreprises/PEICA_2013_ou_se_situe_le_Quebec.pdf

Commission royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec (1963-1964). *Rapport Tomes 1 et 2*, Imprimerie Pierre Des Marais.

Connolly, M. et James, C. (2011). « Reflections on Developments in School Governance : International Perspectives on School Governing under Pressure », *Educational Management Administration & Leadership*, vol. 36, n° 4, p. 501-509.

Conseil supérieur de l'éducation (2006). *Agir pour renforcer la démocratie scolaire*. Rapport annuel 2005-2006 sur l'état et les besoins de l'éducation. Sainte-Foy : Le Conseil, 111 p.

Conseil supérieur de l'éducation (2007). *Les projets pédagogiques particuliers au secondaire : diversifier en toute équité*. Sainte-Foy : Le Conseil, 85 p.

Conseil supérieur de l'éducation (2013). *Mieux accueillir et éduquer les enfants d'âge préscolaire, une triple question d'accès, de qualité et de continuité des services*, Sainte-Foy. Le Conseil, 150 p.

Dills, A. K. (2005). Does cream-skimming curdle the milk? A study of peer effects, *Economics of Education Review*, vol. 24, n° 1, p. 19-28.

Directeur général des élections du Québec (2010). *Les modifications proposées à la Loi sur les élections scolaires*. Rapport du Directeur général des élections du Québec. Québec : Le Directeur, 222 p.

Directeur général des élections du Québec (2004). *Améliorer l'accès au vote et favoriser son exercice : une proposition du Directeur général des élections du Québec*. Sainte-Foy : Le Directeur, 113 p.

Dostie-Goulet, E. et Lacroix, I. (2013). « Participation décisionnelle et pouvoir citoyen. École de politique appliquée », Université de Sherbrooke, texte présenté dans le cadre du Congrès annuel de la Société québécoise de science politique, Montréal, 27-28 mai 2013.

Elmore, R. F. (2000). *Building a New Structure for School Leadership*, The Albert Shanker Institute, Washington, D.C., 40 p.

ENAP, L'Observatoire de l'administration publique (2014). *Portrait des systèmes d'éducation préscolaire, primaire et secondaire à travers cinq administrations – Principaux constats issus de l'analyse comparative*, présenté au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, février 2014, 38 p.

Epple, D. et Romano, R. E. (2011). « Peer effects in education : a survey of the theory and evidence », *Handbook of Social Economics*, vol. 1B, p. 1053-1163.

Falk, A. et Ichino, A. (2006). « Clean Evidence on Peer Effects », *Journal of Labor Economics*, vol. 24, n° 1, p. 38-58.

Fédération des commissions scolaires du Québec (2013). *Démocratie scolaire – Projet de pacte fiscal entre le gouvernement et les commissions scolaires*. Québec : La fédération, 41 p.

Fruchter, N. et McAlister, S. (2008). *School Governance and Accountability : Outcomes of Mayoral Control of Schooling in New York City*, Annenberg Institute for School Reform at Brown University, 35 p.

Fryer, R. G. Jr (2011). « The importance of segregation, discrimination, peer dynamics, and identity in explaining trends in the racial achievement gap », *Handbook of Social Economics*, vol. 1B, p. 1165-1191.

Gibbons, S., Machin, S. et Silva, O. (2013). Valuing School Quality Using Boundary Discontinuities, *Journal of Urban Economics*, vol. 75, p. 15-28.

Gouvernement du Québec (2013). *Diplomation et qualification par commission scolaire au secondaire – Édition 2013*.

Guimond, S. (2012). *Le TDAH : prendre conscience des biais évaluatifs pour de meilleurs pratiques cliniques*, [En ligne]. <http://www.psycho-experts.com/sujets-actualite/TDAH1>

Hanushek, E. A. et Woessmann, L. (2006). « Does educational tracking affect performance and inequality? Differences-in-differences evidence across countries », *The Economic Journal*, 116, C63-C76.

Hanushek, E., Kain, J. , Markman, J. et Rivkin, S. (2003). Why public schools lose teachers. *Journal of Applied Econometrics*, vol. 18, p. 527–544.

Hanushek, E., Link, S. et Woessmann, L. (2013). Does school autonomy make sense everywhere? Panel estimates from PISA, *Journal of Development Economics*, vol. 104 (C), p. 212-232.

Hanushek, E. et Rivkin, S. (2003). « Does public school competition affect teacher quality? », dans National Bureau of Economic Research, *The Economics of School Choice*, Chicago, University of Chicago Press, p. 23-47.

Heck, R. H. (2007). « Examining the relationship between teacher quality as an organizational property of schools and student’s achievement and growth rates », *Educational Administration Quarterly*, vol. 43, n° 4, p. 399-432.

Hess, F. M. et Meeks, O. (2010). *School Boards Circa 2010. Governance in the Accountability Era*, published by the National School Boards Association, the Thomas B. Fordham Institute and the Iowa School Boards Foundation, 83 p.

Holmgren, M., Johansson, O., Nihlfors, E. et Skott, P. (2012) Local School Governance in Sweden : Boards, Parents and Democracy, *Journal of School Public Relations*, vol. 33, p. 9-29.

Hoxby, C. et Weingarth, G. (2005). *Taking race out of the equation: School reassignment and the structure of peer effects*, NBER Working Paper, 47 p.

Imberman, S. A., Kugler, A. D. et Sacerdote, B. I. (2012). Katrina's Children: Evidence on the Structure of Peer Effects from Hurricane Evacuees, *American Economic Review*, vol. 102, n° 5, p. 2048-2082.

Jennings, P. A. et Greenberg, M. T. (2009). The prosocial classroom: Teacher social and emotional competence in relation to student and classroom outcomes, *Review of Educational Research*, vol. 79, n° 1, p. 491-525.

Johansson, A., Heady, C., Jens, A. J., Brys, B. et Vartia, L. (2008). *Tax and Economic Growth*, Economics Department Working Paper No. 620, OCDE, 11 juillet 2008, 85 p.

Johnson, C. et Fargo, J. (2010). « Urban School Reform Enabled by Transformative Professional Development: Impact on Teacher Change and Student Learning of Science », *Urban Education*, vol. 45, p. 4-29.

Kemp, S. M. (2011). *School Governance and Student Achievement : Revealing Factors Beyond the McCarty Ramsey Model*, thèse de doctorat inédite, University of North Texas, 204 p.

Lacroix, G. et Santarossa, G. (2014). *Avis technique sur l'évaluation économique et l'efficience des commissions scolaires*, mars 2014.

Lacroix, I. (2012). *Les pratiques de gouvernance des commissions scolaires*, Université de Sherbrooke, Faculté des sciences de l'éducation.

Land, D. (2002). « Local School Boards Under Review : Their Role and Effectiveness in Relation to Students' Academic Achievement ». *Review of Educational Research*, vol. 72, n° 2, p. 229-278.

Lapointe, C. et Lamothe, D. (2008). *Revue de recherches concernant les conditions d'implantation et les retombées relatives à la diminution du nombre d'élèves par classe*. CRIRES, Faculté des sciences de l'éducation. Québec, Université Laval, 20 p.

Lapointe, C. et Leblond, P. (2004). « La réforme Parent, un contrat social respecté », dans L. Langlois et C. Lapointe (dir.), *Gérer la réussite scolaire, un processus responsable*, Moncton : Éditions de la Francophonie.

Larochelle, R. (24 avril 2014). « De l'importance du respect », *Le fil*, vol. 49, n° 26, Université Laval, [En ligne]. www.lefil.ulaval.ca/articles/importance-respect-35958.html

Lefgren, L. (2004). Educational peer effects and the Chicago public schools. *Journal of Urban Economics*, vol. 56, n° 2, p. 169-191.

Linteau, P.-A., Durocher, R. et Robert, J.-C. (1989). *Histoire du Québec contemporain. Le Québec depuis 1930 Tome 2*, Montréal : Éditions Boréal, 834 p.

Loeb, S., Bryk, A. S. et Hanushek, E. (2007). *Getting down to facts: School finance and governance in California*, Institute for Research on Education Policy and Practice, Stanford University, 69 p.

Marks, G. N., Cresswell, J. et Ainly, J. (2006). « Explaining socioeconomic inequalities in student achievement: the role of home and school factors », *Educational Research and Evaluation: An International Journal on Theory and Practice*, vol. 12, n° 2, p. 105-128.

McAdams, D. (2006). *What School Boards Can Do*, New York, NY: Teachers College Press, 174 p.

Marzano, R. et Waters, T. (2006). *District leadership that works – Striking the right balance*. Bloomington, IN : Solution Tree Inc., 176 p.

Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (2009). *La convention de partenariat, outil d'un nouveau mode de gouvernance (Guide d'implantation)*. Québec : Le Ministère, 14 p.

Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (2009). *Plan stratégique 2009-2013 du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et Plan stratégique 2009-2013 de la Commission consultative de l'enseignement privé*. Québec : Le Ministère, 28 p.

Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (2013). *Indicateurs de gestion 2011-2012 – commissions scolaires*, 144 p.

Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (2013). *Indicateurs de gestion 2011-2012 – Établissements d'enseignement privés*, 98 p.

Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (2013). *Indicateurs de l'éducation – Édition 2012*, Québec, 142 p.

Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (2013). *Règles budgétaires pour l'année scolaire 2013-2014, Commissions scolaires, Fonctionnement*, Québec, 160 p.

Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (2013). *Règles budgétaires pour les années scolaires 2012-2013 à 2014-2015, Commissions scolaires, Investissements, amendées – Mai 2013*, Québec, 41 p.

Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (2013). *Règles budgétaires pour les années scolaires 2012-2013 à 2016-2017, Transport scolaire*. Québec, 39 p.

Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (2013). *Règles budgétaires pour l'année scolaire 2013-2014, Commissions scolaires, Document complémentaire*, Québec, 96 p.

Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, lecture effectuée en septembre 2012 (bilan 4 du système Charlemagne), publication novembre 2012, [En ligne].

http://www.mels.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/PSG/statistiques_info_decisionnelle/Dipl_Qual_secondaire_cohorte_%C3%89dition2013p_01.pdf

Ministère des Finances (2006). *Moderniser la gouvernance des sociétés d'État*, énoncé de politique, 54 p.

Ministère des Finances (2012). *Budget 2013-2014, Plan budgétaire*, Québec, 484 p.

Organisation de coopération et de développement économiques (2008). *Tax and economic growth, economics department working paper* No. 620. France : OCDE, 85 p.

Pelletier, G. (2013). *Enjeux, défis et avatars de l'encadrement intermédiaire en gestion de l'éducation au Québec*. Communication présentée au Congrès de l'ACFAS, Université de Sherbrooke, Faculté des sciences de l'éducation, 28 p.

Phillips, J. (2008). « The future of school governance : Educational excellence and community enhancement going hand in hand », *Management in Education*, vol. 22, n° 4, p. 18-21.

Proulx, J.-P. (1997). Le système électoral scolaire : place à la démocratie des usagers, *Politiques et sociétés*, vol. 16, n° 2, p. 145-173.

Proulx, J.-P. (2001). *Démocratie scolaire et participation : étude comparative de cinq systèmes électoraux*. Montréal : LABRIPROF-CRIFPE, Faculté des sciences de l'éducation, Université de Montréal, 62 p.

Proulx, J.-P. (2009). *Le système éducatif du Québec : de la maternelle à l'université*, Chenelière éducation, Québec, 2009, 332 p.

Ranson, S. (2011). « School Governance and the Mediation of Engagement », *Educational Management Administration & Leadership*, vol. 39, n° 4, p. 388-413.

Ravitch, D. (2009). *A History of Public School Governance in New York City*, Paper presented to The Commission on School Governance, 25 p.

Rivkin, S., G., Hanushek, E. et Kain, J. F. (2005). « Teachers, Schools and Academic Achievement », *Econometrica*, vol. 73, n° 2, p. 417-458.

Rodgers, J. M. (2010). *Examining the Interrelationships of Leadership Practices, Contextual Variables within Schools and Student Achievement*, thèse de doctorat inédite, Northern Illinois University, 172 p.

Roorda, D. L., Koomen, H. M. , Spilt, J. L. et Oort, F. J. (2011). « The influence of affective teacher-student relationships on students' school engagement and achievement: A meta-analytic approach », *Review of Educational Research*, vol. 81, n° 4, p. 493-529.

Rousseau, N., Deslandes, R. et Fournier, H. (2009). « La relation de confiance maître-élève : perception d'élèves ayant des difficultés scolaires », *McGill Journal of Education*, vol. 44, n° 2, p. 193-211.

Sacerdote, B. (2011). « Peer Effects in Education : How Might They Work, How Big Are They and How Much Do We Know Thus Far? », *Handbook of Economics of Education*, vol. 3, p. 249-277.

Sakuragawa, M. et Sakuragawa, Y. (2009). « Land Price, Collateral and Economic Growth », *Japanese Economic Review*, vol. 60, n° 4, p. 473-489.

Schultz, K. et McGinn, K. C. (2013). « No one cares about this community more than us: the role of listening, participation, and trust in a small urban district », *Urban Education*, vol. 48, n° 6, 767-797.

Schneeweis, N. et Winter-Ebmer, R. (2005). « Peer effect in Austrian schools », *Economics Series No. 170*, Institute of Advanced Studies, Vienne, Autriche.

Shiller, R. J. (2007). *Understanding recent trends in house price and home ownership*, National Bureau of Economic Research, Working paper 13553.

Silins, H. et Mulford, B. (2002). « Leadership and School Results », dans K. Leithwood et P. Hallinger (eds), *Second International Handbook of Educational Leadership and Administration*, p. 561-612.

Söderström, M. et Uusitalo, R. (2010). « School choice and segregation: Evidence from an admission reform », *The Scandinavian Journal of Economics*, vol. 112, n° 1, p. 55-76.

Statistique Canada, *Indicateurs de l'éducation au Canada : une perspective internationale* (2014), [En ligne]. <http://www.statcan.gc.ca/pub/81-604-x/2013001/c-g/c-ga2.1-fra.htm>

Sunderman, G. L. (2010). « Evidence of the impact of school reform on systems governance and educational bureaucracies in the United States », *Review of Research in Education*, vol. 34, p. 226-253.

Teddlie, C. et Reynolds, D. (2000). *The International Handbook Of School Effectiveness Research*, New York, NY: Falmer Press.

Vigdor, J. et Nechyba, T. (2007). « Peer Effects in North Carolina Public Schools », in P. Peterson et L. Woessmann (Eds.), *Schools and the Equal Opportunity Problem*, MIT Press, p. 73-102.

Waters, T., Marzano, R. J. et McNulty, B. (2003). *Balanced Leadership : What 30 years of research tells us about the effect of leadership on student achievement. A Working Paper*. Denver, CO : McRel International, 19 p.

Whitmore, D. (2005). « Resource and Peer Impacts on Girls' Academic Achievement: Evidence from a Randomized Experiment », *American Economic Review*, vol. 95, p. 199-203.

Wylie, C. (2007). *School governance in New Zealand – how is it working?*, New Zealand Council for Educational Research, Wellington, NZ.

Zimmerman, D. J. (2003). « Peer effects in academic outcomes: evidence from a natural experiment », *The Review of Economics and Statistics*, vol. 85, n° 1, p. 9-23.

ANNEXES

1. Mandat et composition du comité d'experts
 - 1.1 Mandat du comité d'experts
 - 1.2 Membres du comité d'experts
 - 1.3 Équipe de soutien

2. Liste des groupes consultés
 - 2.1 Liste des organismes du réseau scolaire consultés par le comité d'experts
 - 2.2 Liste des commissions scolaires ayant demandé de rencontrer le comité d'experts ou ayant acheminé des documents pour alimenter ses travaux
 - 2.3 Liste des autres organismes et consultants rencontrés par le comité d'experts

3. Évolution de l'effectif scolaire de 1998-1999 à 2012-2013

4. Résumé d'études portant sur les effets de la sélection des élèves sur la réussite scolaire

5. Données financières
 - 5.1 Efforts financiers exigés des commissions scolaires de 1999-2000 à 2013-2014
 - 5.2 Ajouts de ressources financières dans les commissions scolaires de 1999-2000 à 2013-2014
 - 5.3 Dépenses d'investissements autorisées dans les commissions scolaires de 1999-2000 à 2013-2014
 - 5.4 Évolution du produit maximal de la taxe scolaire, des taxes scolaires et de la subvention de péréquation, 1989-1990 à 2013-2014
 - 5.5 Revenus de taxes au taux unique de 0,2425 \$/100 \$, avec subvention d'équilibre de 140 M\$ et élimination complète de la péréquation additionnelle, appliqués en 2015-2016
 - 5.6 Comparaison des taux de taxe du régime fiscal proposé au taux unique de 0,2425 \$/100 \$, avec le régime fiscal actuel à terme, appliqués en 2015-2016

ANNEXE 1.1

MANDAT DU COMITÉ D'EXPERTS

Le comité d'experts aura pour mandat de mener une réflexion sur la gouvernance, l'administration, la gestion et le financement des commissions scolaires et de formuler des recommandations au gouvernement en ces matières. Considérant que le gouvernement accorde une priorité à la qualité des services offerts en éducation, à l'égalité des chances pour tous et à la réussite éducative, les membres du comité d'experts auront à :

1- Examiner en matière de financement :

- d'une part, l'équité et l'efficacité du financement du système scolaire et, d'autre part, la situation financière des commissions scolaires et de leurs établissements;
- les sources de financement des commissions scolaires, ce qui comprend les subventions gouvernementales et leur mode d'allocation, la taxe scolaire, la péréquation et les revenus autonomes;
- les dépenses des commissions scolaires;
- la reddition de comptes gouvernementale et citoyenne qui s'y rattache;
- tout rapport de vérification dans le cadre d'audits d'organisations publiques et parapubliques qui pourraient être demandés par la ministre.

2- Examiner en matière d'organisation et de gouvernance :

- le fonctionnement global des structures en place;
- les rôles et les responsabilités actuellement dévolus aux différents paliers (national, régional et local);
- les modes d'organisation scolaire et modèles de gouvernance dans divers pays et administrations.

3- Proposer des scénarios d'organisation, de gouvernance et de financement du système scolaire.

Dans le cadre de la réalisation de son mandat, le comité d'experts devra :

- Consulter tout partenaire de l'éducation, toute personne ou tout organisme jugés pertinents;
- Tenir compte, dans son analyse et ses recommandations, des éléments qui, selon le cas, sont propres à la situation des commissions scolaires anglophones ou des commissions scolaires à statut particulier;
- Tenir compte, dans ses recommandations, de la volonté gouvernementale d'assainir les finances publiques sans augmenter le fardeau fiscal des contribuables;
- Déposer son rapport final au gouvernement au plus tard le 30 mai 2014.

ANNEXE 1.2

MEMBRES DU COMITÉ D'EXPERTS

- **M^{me} Pauline Champoux-Lesage**

Titulaire d'un brevet d'enseignement et d'une licence en pédagogie de l'Université Laval, M^{me} Pauline Champoux-Lesage détient également une maîtrise en lettres et une maîtrise en administration publique. Après des années d'enseignement auprès de jeunes handicapés, elle a poursuivi sa carrière au ministère de l'Éducation, où elle a occupé différentes fonctions à titre de professionnelle et de gestionnaire. Comme sous-ministre adjointe, elle s'est d'abord vu confier la responsabilité des relations de travail du réseau primaire et secondaire. Elle a ensuite assumé la responsabilité du secteur de l'enseignement collégial. Nommée sous-ministre des Affaires municipales, puis sous-ministre de l'Éducation, elle a terminé sa carrière comme Protectrice du citoyen.

- **M. Marcel Leblanc**

Diplômé de l'Université Laval en sciences économiques, M. Marcel Leblanc a amorcé sa carrière au ministère des Finances du Canada dans le secteur des politiques fiscales. Par la suite, il a travaillé au ministère des Finances du Québec, où il a occupé plusieurs postes importants, notamment sous-ministre adjoint aux politiques fiscales et budgétaires et sous-ministre associé aux politiques et opérations financières. Dans le cadre de ses mandats à ce ministère, il a notamment été associé aux travaux sur la fiscalité locale qui ont conduit à la réforme de la fiscalité locale de 1980. Par la suite, il a été secrétaire général associé aux affaires intergouvernementales canadiennes et sous-ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation.

- **M^{me} Diane Provencher**

Diplômée de l'Université Laval et titulaire d'une maîtrise en administration scolaire, M^{me} Diane Provencher a amorcé sa carrière professionnelle dans le domaine de l'enseignement. Elle a notamment enseigné au primaire, à l'éducation des adultes et à l'Université du Québec à Montréal. Par la suite, elle a occupé différents postes dans le réseau scolaire, dont celui de directrice générale à la Commission scolaire des Premières-Seigneuries. Elle a présidé l'Association des directions générales des commissions scolaires. Elle agit comme consultante en éducation, particulièrement dans le domaine de la formation des cadres.

- **M^{me} Claire Lapointe**

Titulaire d'un baccalauréat en éducation et d'un doctorat en administration et politique scolaires, M^{me} Claire Lapointe a été éducatrice à l'éducation préscolaire, puis coopérante et gestionnaire de microprojets en éducation et en développement international. En 1995, elle a amorcé une carrière de professeure chercheuse, d'abord à l'Université de Moncton au Nouveau-Brunswick, et, depuis 2003, à l'Université Laval. Ses recherches et son enseignement portent sur l'effet du leadership des personnes en poste d'autorité en éducation en lien avec les contextes social, économique et culturel dans lesquels s'insèrent les systèmes d'éducation.

ANNEXE 1.3

ÉQUIPE DE SOUTIEN

- ***M. René Lepage, membre du comité technique en soutien au comité d'experts***

Diplômé de l'Université Laval en sciences économiques, M. René Lepage a occupé différents postes au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, soit analyste à la Direction des études économiques et démographiques (1979-1984), analyste à la Direction générale du financement et de l'équipement (1984-2001), directeur des politiques et des opérations budgétaires (2001-2009) et directeur général du financement et de l'équipement (2009-2012). Il a également participé comme analyste aux travaux de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales (1998-1999), et a été responsable de plusieurs volets du mode d'allocation des ressources aux commissions scolaires.

- ***M. Mario Gagné, membre du comité technique en soutien au comité d'experts***

Diplômé de l'Université Laval en sciences économiques, M. Mario Gagné a occupé différents postes dans divers ministères au gouvernement du Québec, soit au ministère des Transports (1976-1985), au ministère de l'Éducation (1985-1999), au ministère du Développement économique (2003-2006) et au ministère des Affaires municipales (1999-2003 et 2006-2008). Il a notamment travaillé à la mise en place des commissions scolaires linguistiques. Il a également été directeur des politiques municipales et de la recherche au ministère des Affaires municipales.

ANNEXE 2.1

LISTE DES ORGANISMES DU RÉSEAU SCOLAIRE CONSULTÉS PAR LE COMITÉ D'EXPERTS

Fédération des commissions scolaires du Québec (FCSQ)

6 décembre 2013

M^{me} Josée Bouchard, présidente de la FCSQ et commissaire à la Commission scolaire du Lac-Saint-Jean

M^{me} Pâquerette Gagnon, directrice générale de la FCSQ

Documents reçus :

- Plan d'action *Pour un renouvellement des commissions scolaires 2011-2013*
- Projet de pacte fiscal entre le gouvernement et les commissions scolaires 2013
- Plan stratégique de la FCSQ 2009-2014
- Plateforme en vue de l'élaboration d'une politique nationale en éducation publique au Québec 2012
- Rapport final de mise en œuvre sur le plan national, régional et local – Pour un renouvellement des commissions scolaires
- Conditions d'exercice liées à la fonction d'élus scolaires 2013
- La rémunération des élus scolaires – Proposition au gouvernement
- Programme de formation pour les élus scolaires 2012-2013
- Grille d'analyse permettant aux commissions scolaires de porter un jugement leur efficacité et leur efficacité 2012

Association des commissions scolaires anglophones du Québec (ACSAQ)

10 décembre 2013

M. David C. D'Aoust, président de l'ACSAQ

M. David Birnbaum, directeur général de l'ACSAQ

M. Robert T. Mills, représentant des directions générales des commissions scolaires anglophones et directeur général de la Commission scolaire Lester-B.-Pearson

Documents reçus :

- La taxation scolaire – Document de travail
- Taxation scolaire – Discussion des options, M. Yves Carrières
- Recentrage du programme de péréquation scolaire : un passage obligé vers l'équité fiscale

Fédération des comités de parents du Québec (FCPO)

30 janvier 2014

M. Gaston Rioux, président

M. Marc Charland, directeur général

M. Ian Renaud-Lauzé, conseiller à la recherche et au développement, volets conseils et formation

M. David Lemelin, responsable des communications

Document reçu :

- Financement, administration, gestion et gouvernance des commissions scolaires : le point de vue de la FCPQ

Association des directions générales des commissions scolaires (ADIGECS)

11 décembre 2013

M. Raynald Thibeault, président de l'ADIGECS et directeur général de la Commission scolaire Marie-Victorin

M. Michel Bernard, vice-président de l'ADIGECS et directeur général de la Commission scolaire de la Région-de-Sherbrooke

M^{me} Micheline Grenier, secrétaire de l'ADIGECS et directrice générale de la Commission scolaire de la Beauce-Etchemin

M. Jean-François Lachance, trésorier de l'ADIGECS et directeur général de la Commission scolaire de la Seigneurie-des-Mille-Îles

M. Éric Blackburn, directeur général de la Commission scolaire des Hautes-Rivières

M^{me} Carmen Lemire, directrice générale adjointe de la Commission scolaire des Chênes

M. Yvan Tardif, directeur général de la Commission scolaire de Kamouraska-Rivière-du-Loup

M. Robert T. Mills, représentant des directions générales des commissions scolaires anglophones et directeur général de la Commission scolaire Lester-B.-Pearson

M. Serge Lefebvre, secrétaire général de l'ADIGECS

Documents reçus :

- Inventaire des pratiques en matière de modernisation de l'administration publique et de management pédagogique
- Accroissement des responsabilités et des redditions de comptes

Association des directions d'établissement d'enseignement de la Rive-Sud (ADERS)

Association montréalaise des directions d'établissement scolaire (AMDES)

Association québécoise du personnel de direction des écoles (AQPDE)

14 janvier 2014

M^{me} Louise Bissonnette, présidente de l'ADERS

M. Gaëtan Nault, président de l'AMDES

M^{me} Danielle Boucher, président de l'AQPDE

Documents reçus :

- Structure et fonctionnement des commissions scolaires (AMDES)
- Direction d'établissement : enjeux et priorités (AQPDE)

Fédération québécoise des directions d'établissement d'enseignement (FQDE)

15 janvier 2014

M^{me} Lorraine Normand-Charbonneau, présidente

M^{me} Lise Madore, vice-présidente

M. Torben Borgers, avocat, conseiller en relations de travail

M^{me} Michèle Demers, conseillère aux communications et à la vie politique

Documents reçus :

- Autonomie pédagogique : Agir pour la réussite des élèves, janvier 2014
- Avenir, Document sur les pratiques gagnantes pour les meilleures décisions

Association des cadres scolaires du Québec (ACSQ)

21 janvier 2014

M. André Lachapelle, président de l'ACSQ et directeur du service de l'organisation scolaire à la Commission scolaire des Affluents

M. Jean-François Lussier, secrétaire-trésorier de l'ACSQ et directeur des services des ressources financières, des ressources matérielles et du transport à la Commission scolaire de Portneuf

M. Jean-François Parent, vice-président aux affaires professionnelles de l'ACSQ, secrétaire général et directeur des communications et du service de transport à la Commission scolaire des Premières-Seigneuries

M. Louis Dandurand, président de la commission professionnelle des services des ressources financières de l'ACSQ et directeur des ressources financières à la Commission scolaire des Premières-Seigneuries

M^m Lucie Godbout, directrice générale de l'ACSQ

Documents reçus :

- Avis de l'Association des cadres scolaires du Québec relatif à l'administration, la gestion et la gouvernance des commissions scolaires
- ACSQ Le plus grand regroupement d'expertise en gestion scolaire du Québec
- Complément d'information à la suite de la rencontre :
 - Facteurs explicatifs de l'augmentation du nombre de cadres
 - Adéquation formation-emploi
 - Effets de la baisse du rapport élèves-enseignant
 - Effets des allocations ciblées
 - Moral des cadres scolaires
- Portrait de l'effectif-cadre (novembre 2012)

Associations anglophones :

English Parents' Committee Association (EPCA)

Association of Administrators of English Schools of Quebec (AAESQ)

29 janvier 2014

M. Pierre Chouinard, président de l'EPCA

M. Steven Colpitts, membre du conseil de direction de l'AAESQ et cadre à la Commission scolaire Lester-B.-Pearson

Fédération des syndicats de l'enseignement (FSE)

30 janvier 2014

M^m Josée Scalabrini, présidente de la FSE

M^{me} Thérèse Cyr, conseillère en relations de travail à la FSE

M^{me} Line Camerlain, 2^e vice-présidente de la Centrale des syndicats du Québec (CSQ)

M. Jacques Tondreau, conseiller – Action professionnelle et sociale à la CSQ

Documents reçus :

- Enquête sur les projets particuliers – FSE (CSQ), 2010-2011
- Bulletin La Dépêche FSE, février 2011 – vol. 5, n^o 3
- Bulletin La Dépêche FSE, avril 2013 – vol. 7, n^o 5

Fédération autonome de l'enseignement (FAE)

9 janvier 2014

M. Sylvain Mallette, président de la FAE

M^{me} Nathalie Morel, vice-présidente de la vie professionnelle de la FAE

Documents reçus :

- Autonomie professionnelle et structures scolaires : Pour reprendre notre place
- St-Germain, P. et Cordeau, W.(2013). *Congrès : commissions scolaires*. Conseil fédératif de la Fédération autonome de l'enseignement, V^e Congrès, 25-28 juin 2013

ANNEXE 2.2

LISTE DES COMMISSIONS SCOLAIRES AYANT DEMANDÉ DE RENCONTRER LE COMITÉ D'EXPERTS OU AYANT ACHEMINÉ DES DOCUMENTS POUR ALIMENTER SES TRAVAUX

Commission scolaire de Montréal (CSDM)

M^{me} Catherine Harel-Bourdon, présidente
M. Gilles Petitclerc, directeur général

Documents reçus :

- La commission scolaire de l'avenir – Comité de discussion portant sur la vision de la CSDM (septembre 2011)
- Plan Réussir – Pour la réussite et la persévérance scolaires (2009)

Commission scolaire du Val-des-Cerfs

M. Guy Vincent, président
M. Jean Gratton, vice-président
M. André Messier, directeur général
M. Pierre Charland, directeur général adjoint aux ressources financières et matérielles

Document reçu :

- Mode de gouvernance en vigueur à la Commission scolaire du Val-des-Cerfs (2012)

Commission scolaire du Fleuve-et-des-Lacs (CSFL)

M. Guilmont Pelletier, président
M. Bernard D'Amour, directeur général

Document reçu :

- Contexte et environnement de la CSFL – Réponses aux défis de gestion adressés aux commissions scolaires

Commission scolaire Pierre-Neveu (CSPN)

M. Pierre Charbonneau, président
M. Normand Bélanger, directeur général

Document reçu :

- BÉLANGER, Normand, *Situation de la Commission scolaire Pierre-Neveu*, document présenté au comité d'experts chargé d'étudier le financement, l'administration, la gestion et la gouvernance des commissions scolaires, 20 mars 2014

Commission scolaire de Charlevoix

M. Pierre Girard, président

M^{me} Martine Vallée, directrice générale

M^{me} Stéphanie Marcotte, directrice des ressources financières, des ressources matérielles et des technologies de l'information

Documents reçus :

- Variation de clientèle protégée
- Appariement des revenus et dépenses
- Résolution CC; 885-14 : Positionnement de la Commission scolaire de Charlevoix suivant l'annonce du projet de budget provincial 2014-2015
- S'instruire, grandir et réussir. Présentation au comité d'experts

Commission scolaire Marguerite-Bourgeois (CSMB)

M^{me} Diane Lamarche-Venne, présidente

M. Yves Sylvain, directeur général

Documents reçus :

- Initiatives d'économies et d'optimisation de la CSMB
- Différents cadres de référence (psychologie, orthopédagogie, etc.)

Commission scolaire de Portneuf

M. Serge Tremblay, président

M. Jean-Pierre Soucy, directeur général

Document reçu :

- Résolution CC30/13-14. Projet de loi 63

ANNEXE 2.3

LISTE DES AUTRES ORGANISMES ET CONSULTANTS RENCONTRÉS PAR LE COMITÉ D'EXPERTS

Solidarité rurale du Québec (SRQ)

12 mars 2014

M^{me} Claire Bolduc, présidente

M. Christian Thivierge, secrétaire général

Documents reçus :

- Quelques positions de SRQ (et d'autres organismes) en matière d'éducation (2014)
- Rapport annuel 2012
- Avis sur la politique nationale de la ruralité (mars 2013)

Gestion du réseau informatique des commissions scolaires (GRICS)

26 mars 2014

M. Éric Blackburn, président du conseil et directeur général de la Commission scolaire des Hautes-Rivières

M. Daniel Besner, président-directeur général de la Société GRICS

Document reçu :

- Présentation PowerPoint sur la feuille de route de la transformation de la Société GRICS, sa vision ainsi que certains éléments de réflexion quant aux possibilités potentielles d'optimisation des processus du réseau des commissions scolaires

Deloitte

5 février 2014

M. Normand Bergeron

M. Michel Landry

M. Bruce Adams

Document reçu :

- Amélioration continue des activités des conseils scolaires de l'Ontario (2013)

M. Jean-Pierre Proulx

14 février 2014

- *M. Jean-Pierre Proulx*, a été professeur à l'Université de Montréal et président du Conseil supérieur de l'éducation. Il est aussi l'auteur de plusieurs études et publications sur la démocratie scolaire.

ANNEXE 3

ÉVOLUTION DE L'EFFECTIF SCOLAIRE de 1998-1999 à 2012-2013 (selon l'équivalence au temps plein - ETP)

	Commissions scolaires linguistiques				Établissements privés subventionnés				GRAND TOTAL
	Formation générale des jeunes	Formation générale des adultes	Formation professionnelle (jeunes+adultes)	Total	Formation générale des jeunes	Formation générale des adultes	Formation professionnelle (jeunes+adultes)	Total	
1998-1999	1 007 294	45 609	54 672	1 107 575	96 693	--	670	97 363	1 204 938
1999-2000	1 000 433	39 958	52 694	1 093 085	97 074	--	726	97 800	1 190 885
2000-2001	993 109	40 515	52 697	1 086 321	99 445	--	700	100 145	1 186 466
2001-2002	983 881	43 178	53 975	1 081 034	100 953	--	787	101 740	1 182 774
2002-2003	976 108	44 178	54 882	1 075 168	100 716	--	681	101 397	1 176 565
2003-2004	965 156	45 379	56 726	1 067 261	106 158	--	654	106 812	1 174 073
2004-2005	953 653	45 738	58 244	1 057 635	109 135	--	581	109 716	1 167 351
2005-2006	938 993	46 085	58 449	1 043 527	110 350	--	589	110 939	1 154 466
2006-2007	919 072	46 164	59 317	1 024 553	113 090	--	578	113 668	1 138 221
2007-2008	896 953	47 007	60 391	1 004 351	114 431	--	537	114 968	1 119 319
2008-2009	875 265	48 924	61 513	985 702	114 374	--	586	114 960	1 100 662
2009-2010	857 675	53 699	66 111	977 485	112 688	--	553	113 241	1 090 726
2010-2011	846 086	53 075	67 273	966 434	112 550	--	543	113 093	1 079 527
2011-2012	840 380	50 388	67 418	958 186	112 304	--	655	112 959	1 071 145
2012-2013	839 670	51 341	68 287	959 298	111 179	--	497	111 676	1 070 974

MELS, Système Charlemagne, données au 2014-01-23

ANNEXE 4

RÉSUMÉ D'ÉTUDES PORTANT SUR LES EFFETS DE LA SÉLECTION DES ÉLÈVES SUR LA RÉUSSITE SCOLAIRE

Études américaines réalisées avant 1990

De nombreuses études internationales se sont penchées sur les effets de la sélection des élèves (*tracking* en anglais) sur la réussite scolaire. Les premières études ont été réalisées durant les années 80 par des chercheurs en sociologie et en psychologie. Certaines avaient pour but de vérifier si la sélection des élèves améliorait l'efficacité du système scolaire, alors que d'autres visaient à évaluer l'effet de cette sélection sur les inégalités dans les résultats scolaires. En 1987 et en 1990, le chercheur Robert E. Slavin⁸⁸ publiait des métaanalyses de ce premier courant de recherches et concluait que cette sélection avait peu d'effets, que ce soit au regard de l'efficacité ou des inégalités scolaires. Dans son récent article, publié en 2011, Julian R. Betts⁸⁹ souligne le fait que plusieurs des premières études avaient été réalisées avec de petits échantillons, certaines n'ayant porté que sur une seule école, et que leurs résultats ne sont donc pas concluants.

Études américaines réalisées entre 1990 et 2000

Entre 1990 et 2000, des études américaines réalisées par des chercheurs en analyse des politiques éducatives et en économie de l'éducation, ont utilisé des échantillons représentatifs de toute la population étudiante américaine. Les chercheurs en analyse des politiques éducatives (Hoffer, 1992; Garmoran et Mare, 1989; Argys, Rees et Brewer, 1996) arrivent à la conclusion que la sélection des élèves et leur placement dans des classes homogènes sur le plan de la performance scolaire n'améliorent pas l'efficacité du système, mais augmente les inégalités scolaires. Constatant le besoin de contrôler certaines variables importantes qui auraient pu influencer les résultats de ces recherches, Betts et Shkolnik (2000) et Figlio et Page (2002) ont appliqué des méthodes économétriques sur les mêmes échantillons et sont arrivés à la conclusion que le placement des élèves dans des classes homogènes sur le plan de la performance scolaire n'augmente pas les inégalités dans les résultats.

Études américaines et internationales réalisées depuis 2000

Des études internationales réalisées plus récemment à l'aide de méthodes statistiques plus poussées apportent un nouvel éclairage sur la question. Profitant d'une réforme majeure du système scolaire suédois au début des années soixante, qui portait sur l'abolition du placement des élèves dans des écoles professionnelles ou générales dès la fin de la 6^e année du primaire, Meghir et Palme ont vérifié l'effet du placement des élèves sur leurs résultats scolaires et leur revenu après leur entrée sur le marché du travail en relation avec la scolarité de leur père. Pour ce faire, ils ont comparé la cohorte des élèves d'avant la réforme à celle des élèves d'après la réforme. Ces chercheurs ont constaté qu'à la suite de la réforme, les élèves dont les pères étaient peu scolarisés augmentaient leur propre niveau d'instruction de manière significative et que leurs revenus, une fois qu'ils étaient sur le marché du travail, étaient significativement plus élevés.

⁸⁸ Robert E. Slavin est directeur du Centre pour la recherche et les réformes en éducation à l'Université Johns Hopkins, au Maryland, et professeur associé à l'université York en Angleterre.

⁸⁹ Julian R. Betts est professeur titulaire en économie de l'éducation à l'Université de Californie à San Diego.

Une étude similaire a été réalisée en Finlande par Pekkarinen, Uusitalo et Kerr (2009). Entre 1972 et 1977, la Finlande a, elle-aussi, éliminé le placement des élèves dans des écoles professionnelles ou générales, placement qui avait lieu à la fin de la 4^e année du primaire. La Finlande a alors aboli son réseau d'écoles professionnelles ainsi que la majorité des écoles privées qui offraient la formation générale pour les remplacer par des écoles publiques ayant un programme d'études commun pour tous les élèves jusqu'en 9^e année. En comparant la cohorte des élèves d'avant cette réforme et celle d'après la réforme, ces chercheurs ont constaté que l'abolition du placement des élèves en 4^e année avait entraîné une diminution fortement significative de la relation entre les revenus des pères et ceux de leur fils, créant ainsi une plus grande équité sociale dans ce pays.

En Allemagne, un pays qui continue la pratique du placement des élèves dans des écoles professionnelles ou générales à la fin de la 4^e année de l'école primaire, on constate la présence d'une très forte relation entre le niveau d'éducation des parents et le type d'école où les élèves sont placés (Dustmann, 2004). D'autres études réalisées aux Pays-Bas (Ven Elk, van der Steeg and Webbink, 2009) et en Suisse (Bauer et Riphahn, 2006), où les élèves sont aussi dirigés vers des filières scolaires différentes dès l'école primaire, concluent que plus le placement sélectif se fait tôt, moins grande est la probabilité que les élèves poursuivent des études postsecondaires. Schutz, Ursprung et Woessmann (2008) observent l'impact particulièrement négatif du placement précoce sur les populations immigrantes.

Certaines études ont comparé plusieurs pays pour vérifier les effets du placement sélectif des élèves sur leur cheminement scolaire. Par exemple, Brunello et Checchi (2007) concluent que le fait de placer les élèves dans des classes homogènes tôt dans la scolarisation accentue la relation entre l'origine familiale (scolarisation des parents et statut socioéconomique) des élèves et les gains associés à l'éducation (résultats scolaires, études postsecondaires, littératie, emploi, formation et revenu). Hanushek et Woessmann (2006), qui ont utilisé les données de l'OCDE, constatent que le fait de placer les élèves du secondaire dans des écoles ou des classes différentes sur la base de leurs résultats entraîne systématiquement une diminution substantielle dans les taux de réussite scolaire de l'ensemble des élèves et contribue à maintenir les inégalités sociales dans un pays. Ces chercheurs observent également qu'en lecture et en mathématique, aucun groupe d'élèves ne bénéficie du placement scolaire sélectif au début du secondaire, alors qu'en sciences, les élèves forts en profitent un peu pendant que les élèves faibles voient leurs résultats diminuer. Selon ces chercheurs, le placement sélectif des élèves n'est ni équitable, ni efficace.

La relation entre l'effet des pairs sur la réussite scolaire et le placement des élèves est étroitement liée

Comme les études présentées ci-dessous l'expliquent, l'effet des pairs sur la réussite scolaire est étroitement lié à celui du placement des élèves.

Une partie importante des recherches qui ont été conduites sur l'effet des pairs sur la réussite scolaire a porté sur la situation des élèves afro-américains. Dans un texte publié en 2011, l'économiste Roland G. Fryer, le plus jeune afro-américain à devenir professeur agrégé à l'Université Harvard, remarque à ce sujet qu'après avoir connu une réduction importante durant les années 70 et 80, l'écart entre la réussite scolaire des élèves noirs et blancs a recommencé à augmenter au début des années 90. Après avoir examiné trois premières pistes qui ne se sont pas avérées conclusives, soit une plus grande ségrégation résidentielle, une plus grande ségrégation

sociale dans les écoles et un impact négatif plus prononcé de la ségrégation où qu'elle soit, Fryers en propose une quatrième : l'effet des pairs appelé le *Acting White*. Selon des chercheurs en économie et en sociologie de l'éducation, les différences dans la réussite scolaire entre les Noirs et les Blancs sont dues aux pressions que les communautés et les élèves noirs exercent envers ceux qui « agissent comme des Blancs » en valorisant l'éducation, en parlant bien anglais et en réussissant dans leurs études. À l'aide d'un questionnaire mesurant la popularité des élèves, Fryer constate que les élèves noirs subissent moins de pression négative envers la réussite scolaire dans les écoles avec des populations plus équilibrées sur le plan ethnique (plus de 20 %, mais moins de 80 % d'élèves noirs). Autrement dit, plus une école est hétérogène sur le plan racial, plus les élèves noirs qui réussissent sont populaires auprès de leurs pairs. Inversement, plus les écoles sont homogènes sur le plan racial, moins les élèves noirs qui réussissent sont populaires auprès de leurs pairs.

Une autre étude très éclairante à ce sujet (Angrist et Lang, 2004) a porté sur le programme Metco de Boston, un des plus vastes et des plus anciens programmes de déségrégation scolaire aux États-Unis. Mis sur pied de manière volontaire en 1970, ce programme permet à des élèves noirs et hispaniques du centre-ville de Boston de fréquenter des écoles publiques dans les districts scolaires majoritairement blancs et cossus des banlieues. Depuis sa mise en œuvre, des milliers d'élèves ont participé au programme sans que les districts scolaires connaissent d'exode dans la population blanche.

ANNEXE 5.1
EFFORTS FINANCIERS EXIGÉS DES COMMISSIONS SCOLAIRES
de 1999-2000 à 2013-2014 (en millions de dollars)

Année scolaire	Efforts demandés			Commentaires
	Récurrents	Non récurrents	Total	
2003-2004	94,8		94,8	Effort général dans l'organisation des services : 32 M\$ Fin du financement pour l'élaboration de plans de réussite : 25 M\$ Abandon de l'aide visant à réduire les frais chargés aux parents : 15 M\$ Abandon du financement du coût des intérêts à court terme : 15 M\$ autres mesures de réduction : 7,8 M\$
2006-2007	29,7	22,5	52,2	Récupération des taxes scolaires additionnelles perçues en cours d'année : 29,7 M\$ Récupération des taxes scolaires additionnelles perçues en 2005-2006 : 22,5 M\$
2010-2011	19,2	43,2	62,4	Projet de loi 100 ¹ ; 2,5 % des dépenses administratives non salariales : 4,2 M\$ Périmés demandés aux CS lors de la fermeture des états financiers : 43,2 M\$ Non indexation des dépenses non salariales : 15 M\$ (estimation)
2011-2012	119,4		119,4	Projet de loi 100 ¹ ; 2,5 % des dépenses administratives non salariales : 4,2 M\$ Effort général dans l'organisation des services : 50,7 M\$ Réduction des taux d'abandon considérés au financement de la FP : 35,7 M\$ Récupération des taxes scolaires additionnelles perçues des années antérieures : 10,5 M\$ Autres mesures de réduction : 3,3 M\$ Non indexation des dépenses non salariales : 15 M\$ (estimation)
2012-2013	19,2	142,9	162,1	Projet de loi 100 ¹ ; 2,5 % des dépenses administratives non salariales : 4,2 M\$ Effort non récurrent visant les surplus accumulés : 142,9 M\$ (100 M\$ en crédits) Non-indexation des dépenses non salariales : 15 M\$ (estimation)

ANNEXE 5.1 (suite)
EFFORTS FINANCIERS EXIGÉS DES COMMISSIONS SCOLAIRES
de 1999-2000 à 2013-2014 (en millions de dollars)

Année scolaire	Efforts demandés			Commentaires
	Récurrents	Non récurrents	Total	
2013-2014	112,3	0,0	112,3	Projet de loi 100 ¹ ; 2,5 % des dépenses administratives non salariales : 4,2 M\$ Effort général dans l'organisation des services : 76,2 M\$ Autofinancement d'une mesure de convention financée en 2012-2013 : 4,5 M\$ Autres mesures ciblées de réduction budgétaire : 12,4 M\$ Non indexation des dépenses non salariales : 15 M\$ (estimation)
Total des efforts	394,6	208,6	603,2	Cumulatif des efforts entre 1998-1999 et 2013-2014, exclusion faite de la réduction de 200 M\$ de la subvention de péréquation additionnelle, qui a eu pour effet d'augmenter le fardeau fiscal de certains contribuables.
Total par	124,5	22,5	147,0	Période 1999-2000 à 2009-2010
sous-périodes	270,1	186,1	456,2	Période 2010-2011 à 2013-2014
	282,3	208,6	490,9	Période 1999-2000 à 2012-2013

MELS, DGF, consolidation de données budgétaires

⁽¹⁾ Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours sur le budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 et la réduction de la dette.

ANNEXE 5.2

AJOUTS DE RESSOURCES FINANCIÈRES DANS LES COMMISSIONS SCOLAIRES

de 1999-2000 à 2013-2014 (en millions de dollars)

	1999- 2000	2000- 2001	2001- 2002	2002- 2003	Sous- total	2003- 2004	2004- 2005	2005- 2006	2006- 2007	2007- 2008	2008- 2009	Sous- total	2009- 2010	2010- 2011	2011- 2012	2012- 2013	2013- 2014	Sous- total	Total
Réduction du nombre d'élèves par classe (ratio)	0,0	1,6	62,4	51,0	115,0	29,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	29,1	20,7	15,8	48,5	69,7	24,5	179,2	323,3
Au préscolaire et au primaire		1,6	62,4	51,0	115,0	29,1						29,1	20,7	15,8	31,5	51,0		119,0	263,1
Au secondaire					0,0	0,0						0,0			12,9	13,2	24,5	50,6	50,6
En classes d'accueil					0,0	0,0						0,0			4,1	5,5		9,6	9,6
Structures salariales	112,7	24,1	41,5	11,8	190,1	91,8	100,8	25,3	26,4	31,2	51,2	326,7	2,5	25,5	29,9	2,7	0,9	61,5	578,3
Tâche des enseignants (27 à 32h)					0,0	78,8	84,6					163,4						0,0	163,4
Équité et révision salariales	112,7	24,1	41,5	11,8	190,1	13,0	16,2	25,3	26,4	31,2	51,2	163,3	2,5	25,5	29,9	2,7	0,9	61,5	414,9
Ajout de 90 minutes/semaine au primaire									140,2			140,2						0,0	140,2
Plans d'action ministériels						4,9	20,9	10,0	0,0	38,3	55,6	129,7	4,7	23,4	7,1	-9,4	0,0	25,7	155,3
École de village						4,9	5,9					10,8						0,0	10,8
École en forme et en santé							5,0					5,0						0,0	5,0
Aide aux devoirs							10,0	10,0				20,0						0,0	20,0
Politique de la formation continue										27,9		27,9						0,0	27,9
Éducation-Emploi-Productivité											24,2	24,2						0,0	24,2
Plan d'action sur la lecture à l'école										8,9	1,8	10,7	1,3	1,3	1,3	1,1		4,9	15,6
Politique sur les saines habitudes de vie										1,5		1,5						0,0	1,5
Plan pour l'amélioration du français												15,0	15,0	3,4	0,1	0,3		3,8	18,8
Plan d'action contre la violence												5,7	5,7	0,0				0,0	5,7
Stratégie persévérance+réussite (excl. ratio)												8,9	8,9		22,0			-11,0	11,0
La classe numérique												0,0				2,0	0,5	2,5	2,5
Anglais intensif en 6 ^e année du primaire																	0	0,0	0,0
La culture du sport à l'école au secondaire																3,5		3,5	3,5

ANNEXE 5.2 (suite)
AJOUTS DE RESSOURCES FINANCIÈRES DANS LES COMMISSIONS SCOLAIRES
de 1999-2000 à 2013-2014 (en millions de dollars)

	1999- 2000	2000- 2001	2001- 2002	2002- 2003	Sous- total	2003- 2004	2004- 2005	2005- 2006	2006- 2007	2007- 2008	2008- 2009	Sous- total	2009- 2010	2010- 2011	2011- 2012	2012- 2013	2013- 2014	Sous- total	Total Total
Bonifications de nature éducative	37,4	73,0	33,0	70,5	213,9	0,0	10,0	10,0	65,9	85,4	42,9	214,2	14,6	26,1	37,9	19,2	26,4	124,2	552,3
EHDAA et autres clauses de convention	9,6				9,6				45,0	15,0	10,0	70,0		17,7	18,6	15,4	6,6	58,3	137,9
Soutien EHDAA : Budget 2007-2008									46,8			46,8						0,0	46,8
Réinvestissement et Sommet en éducation Maternelle 4 ans		60,0	20,0	60,0	140,0							0,0						0,0	140,0
Ress. professionnelles (Agir tôt et autres)	13,5	13,0	13,0	10,5	50,0		10,0	10,0	20,9	5,0	10,0	55,9		8,4	19,3	3,8	9,0	40,5	146,4
Technicien informatique dans les écoles	14,3				14,3														14,3
Programme de formation au secondaire					0,0				8,6	22,9	31,5	14,6						14,6	46,1
Divers en FP					0,0				10,0			10,0						0,0	10,0
Ajustements organisationnels	5,0	6,7	7,0	0,0	18,7	6,0	24,5	22,5	1,6	0,0	0,0	54,6	10,4	0,0	0,0	0,0	0,0	10,4	83,7
Bonifications au mode d'allocation	5,0	6,7	7,0		18,7														18,7
Réforme comptable					0,0							0,0	6,9					6,9	6,9
Transport scolaire					0,0	6,0	24,5	22,5				53,0						0,0	53,0
Antécédents judiciaires									1,6			1,6							1,6
Protecteur de l'élève					0,0							0,0	3,5					3,5	3,5
TOTAL	155,1	105,4	143,9	133,3	537,7	131,8	156,2	67,8	234,1	154,9	149,7	894,5	52,9	90,8	123,4	82,2	51,8	401,0	1833,1
Moyenne annuelle					134,4							149,1						80,2	122,2

MELS, DGF, consolidation de données budgétaires

ANNEXE 5.3

DÉPENSES D'INVESTISSEMENTS AUTORISÉES DANS LES COMMISSIONS SCOLAIRES de 1999-2000 à 2013-2014 (en millions de dollars)

Année	1999- 2000	2000- 2001	2001- 2002	2002- 2003	Sous- total	2003- 2004	2004- 2005	2005- 2006	2006- 2007	2007- 2008	2008- 2009	Sous- total	2009- 2010	2010- 2011	2011- 2012	2012- 2013	2013- 2014	Sous- total	Total
Maintien des actifs																			
Mobilier, appareillage, outillage et Maintien des actifs	174,0	183,9	188,8	202,7	749,3	200,4	218,2	315,4	354,9	486,8	566,3	2 142,1	577,7	579,5	593,1	605,0	667,8	3 023,1	5 914,6
Autres	35,2	35,2	35,8	36,1	142,3	36,5	36,8	37,2	37,6	38,0	99,1	285,2	102,5	100,9	71,9	100,4	138,5	514,2	941,6
- Sous-total	209,2	219,1	224,6	238,8	891,6	236,9	255,0	352,6	392,5	524,8	665,5	2 427,3	680,2	680,4	665,0	705,4	806,3	3 537,3	6 856,2
Moyenne annuelle					222,9							404,5						707,5	457,1
Nouvelles initiatives																			
Ajout d'espace - f. générale	36,9	65,1	114,6	0,0	216,6	59,2	37,4	20,6	54,8	90,0	24,3	286,2	126,3	317,5	207,0	0,0	476,7	1 127,5	1 630,3
Ajout d'espace -f. professionnelle	61,2	53,3	63,5	0,0	178,0	64,3	12,3	49,4	51,2	45,9	6,1	229,3	7,5	71,6	30,0	0,0	31,0	140,0	547,4
Autres	12,0	50,5	177,1	0,0	239,6	28,7	64,0	29,0	84,1	14,8	0,0	220,6	78,2	10,0	177,6	0,0	39,4	305,2	765,4
- Sous-total	110,1	168,8	355,2	0,0	634,1	152,2	113,7	99,0	190,1	150,7	30,4	736,2	212,0	399,1	414,6	0,0	547,1	1 572,7	2 943,1
Moyenne annuelle					158,5							122,7						314,5	196,2
Grand total	319,2	387,9	579,8	238,8	1525,7	389,1	368,7	451,5	582,6	675,6	695,9	3 163,5	892,1	1 079,4	1 079,6	705,4	1 353,5	5 110,0	9 799,2
Moyenne annuelle					381,4							527,2						1 022,0	653,3

MELS, consolidation des Plans quinquennaux d'investissements

ANNEXE 5.4

ÉVOLUTION DU PRODUIT MAXIMAL DE LA TAXE SCOLAIRE, DES TAXES SCOLAIRES ET DE LA SUBVENTION DE PÉRÉQUATION de 1989-1990 à 2013-2014

	Produit maximal de la taxe (PMT)		Assiette foncière		Taux effectif de taxation (en \$/100 \$)	Taxes scolaires		Subvention de péréquation			
	<i>Hausse</i>		<i>Hausse</i>			<i>Hausse</i>		<i>Hausse</i>			
	(en M\$)	(en %)	(en M\$)	(en %)		(en M\$)	(en %)	(en M\$)	(en M\$)	(en M\$)	(en %)
1989-1990			214 929		0,1179	253		45		45	
1990-1991	671	<i>n. d.</i>	236 060	9,8	0,2504	591	133,3	80		80	77,5
1991-1992	713	6,3	251 938	6,7	0,2504	631	6,7	82		82	2,8
1992-1993	746	4,5	280 350	11,3	0,2367	664	5,2	82		82	-0,8
1993-1994	767	2,8	283 637	1,2	0,2433	690	4,0	77		77	-6,3
1994-1995	787	2,7	288 820	1,8	0,2464	712	3,1	76		76	-1,2
1995-1996	795	1,0	281 320	-2,6	0,2585	727	2,2	68		68	-10,2
1996-1997	967	21,6	284 762	1,2	0,2891	823	13,2	144		144	112,0
1997-1998	1 374	42,0	288 747	1,4	0,3338	964	17,1	410		410	184,7
1998-1999	1 395	1,5	285 474	-1,1	0,3404	972	0,8	423		423	3,1
1999-2000	1 388	-0,5	289 611	1,4	0,3389	982	1,0	407		407	-3,8
2000-2001	1 458	5,0	293 335	1,3	0,3394	996	1,4	448		448	10,2
2001-2002	1 491	2,2	297 128	1,3	0,3454	1 026	3,1	459		459	2,3
2002-2003	1 529	2,6	304 622	2,5	0,3474	1 058	3,1	471		471	2,8
2003-2004	1 789	17,0	312 043	2,4	0,3482	1 087	2,7	703		703	49,1
2004-2005	1 860	3,9	353 719	13,4	0,3405	1 204	10,8	656		656	-6,6
2005-2006	1 907	2,5	371 152	4,9	0,3409	1 265	5,0	642		642	-2,1
2006-2007	1 967	3,2	401 552	8,2	0,3414	1 371	8,4	596		596	-7,2
2007-2008	2 019	2,7	433 378	7,9	0,3132	1 357	-1,0	581	81	662	11,1
2008-2009	2 040	1,0	483 212	11,5	0,2849	1 376	1,4	487	177	664	0,2
2009-2010	2 062	1,1	536 643	11,1	0,2652	1 423	3,4	392	247	639	-3,7
2010-2011	2 050	-0,6	590 814	10,1	0,2434	1 438	1,1	286	326	612	-4,2
2011-2012	2 079	1,4	644 724	9,1	0,2310	1 489	3,5	222	368	590	-3,7
2012-2013	2 108	1,4	699 947	8,6	0,2207	1 545	3,7	169	394	563	-4,6
2013-2014	2 142	1,7	752 964	7,6	0,2388	1 798	16,4	140	198	337	-40,1

1990-1991: Implantation du régime fiscal scolaire actuellement en vigueur

1996-1997: Transfert au niveau local du financement de la gestion des sièges sociaux des commissions scolaires

1997-1998: Transfert au niveau local du financement de la gestion des écoles et des centres de formation

2003-2004: Transfert au niveau local d'une partie du financement du transport scolaire

2007-2008: Modification de la LIP pour limiter la hausse de la taxe scolaire. Mise en place de la subvention de péréquation additionnelle

2013-2014: Retrait de 50 % de la subvention de péréquation additionnelle

ANNEXE 5.5

REVENUS DE TAXES AU TAUX UNIQUE DE 0,2425 \$/100 \$,

AVEC SUBVENTION D'ÉQUILIBRE DE 140 M\$

ET ÉLIMINATION COMPLÈTE DE LA PÉRÉQUATION ADDITIONNELLE,

APPLIQUÉS EN 2015-2016

	Revenus de taxes 2015-2016 (Régime proposé) (en M\$)	Impact du régime fiscal proposé ⁽¹⁾					Écart par rapport à 2013- 2014 (%)
		Avec subvention d'équilibre de 93 M\$		Écart de subven- tion (en M\$)	Avec subvention d'équilibre de 140 M\$		
		Réduc- tions (en M\$)	Hausses (en M\$)		Écart total		
					(en M\$)	(en %)	
711 CS des Monts-et-Marées	6 322	-2 662		-142	-2 804	-30,7	-8,0
712 CS des Phares	14 531	-6 119		-327	-6 446	-30,7	-2,6
713 CS du Fleuve-et-des-Lacs	4 787	-2 016		-108	-2 124	-30,7	-3,1
714 CS de Kamouraska–Rivière-du-Loup	10 884	-4 583		-245	-4 828	-30,7	-9,4
721 CS du Pays-des-Bleuets	8 651	-3 643		-195	-3 838	-30,7	-16,0
722 CS du Lac-Saint-Jean	10 521	-4 430		-237	-4 667	-30,7	-9,2
723 CS des Rives-du-Saguenay	21 304	-8 970		-480	-9 450	-30,7	-4,0
724 CS De La Jonquière	12 277	-5 170		-277	-5 446	-30,7	-8,3
731 CS de Charlevoix	7 336	-953		-165	-1 118	-13,2	2,8
732 CS de la Capitale	71 265		11 400	-1 605	9 795	15,9	36,0
733 CS des Découvreurs	47 159		19 288	-1 062	18 226	63,0	66,1
734 CS des Premières-Seigneuries	56 848		3 598	-1 280	2 317	4,2	36,2
735 CS de Portneuf	11 732	-1 525		-264	-1 790	-13,2	7,7
741 CS du Chemin-du-Roy	29 244	-12 314		-659	-12 973	-30,7	-8,4
742 CS de l'Énergie	16 731	-7 045		-377	-7 422	-30,7	-10,9
751 CS des Hauts-Cantons	10 559	-4 446		-238	-4 684	-30,7	-12,6
752 CS de la Région-de-Sherbrooke	34 904	-6 871		-786	-7 657	-18,0	2,4
753 CS des Sommets	23 051		5 049	-519	4 530	24,5	38,9
771 CS des Draveurs	31 272	-6 378		-704	-7 082	-18,5	4,0
772 CS des Portages-de-l'Outaouais	32 671	-806		-736	-1 542	-4,5	16,7
773 CS au Cœur-des-Vallées	12 748	-1 864		-287	-2 151	-14,4	8,4
774 CS des Hauts-Bois-de-l'Outaouais	6 254	-1 756		-141	-1 897	-23,3	-5,3
781 CS du Lac-Témiscamingue	2 393	-1 008		-54	-1 062	-30,7	-14,0
782 CS de Rouyn-Noranda	8 145	-3 430		-183	-3 613	-30,7	0,3
783 CS Harricana	3 968	-1 671		-89	-1 760	-30,7	-5,7
784 CS de l'Or-et-des-Bois	7 601	-3 201		-171	-3 372	-30,7	-1,0
785 CS du Lac-Abitibi	2 488	-1 048		-56	-1 104	-30,7	-4,5
791 CS de l'Estuaire	6 627	-2 791		-149	-2 940	-30,7	-16,5
792 CS du Fer	9 601	-674		-216	-890	-8,5	11,1
793 CS de la Moyenne-Côte-Nord	1 148	-483		-26	-509	-30,7	10,2
800 CGTSIM (5 CS de l'île de Montréal)	607 138		143 252	-13 676	129 577	27,1	35,3
801 CS de la Baie-James	2 438	-1 027		-55	-1 082	-30,7	-21,1
811 CS des Îles	2 060	-867		-46	-914	-30,7	27,7
812 CS des Chic-Chocs	4 079	-1 717		-92	-1 809	-30,7	-4,5
813 CS René-Lévesque	6 050	-2 547		-136	-2 684	-30,7	10,7

ANNEXE 5.5

REVENUS DE TAXES AU TAUX UNIQUE DE 0,2425 \$/100 \$, AVEC SUBVENTION D'ÉQUILIBRE DE 140 M\$

ET ÉLIMINATION COMPLÈTE DE LA PÉRÉQUATION ADDITIONNELLE, APPLIQUÉS EN 2015-2016

	Revenus de taxes 2015-2016 (Régime proposé) (en M\$)	Impact du régime fiscal proposé ⁽¹⁾					Écart par rapport à 2013- 2014 (%)
		Avec subvention d'équilibre de 93 M\$		Écart de subven- tion (en M\$)	Avec subvention d'équilibre de 140 M\$		
		Réduc- tions (en M\$)	Hausse (en M\$)		Écart total		
					(en M\$)	(en %)	
821 CS de la Côte-du-Sud	13 907	-5 856		-313	-6 169	-30,7	-9,3
822 CS des Appalaches	9 001	-3 790		-203	-3 993	-30,7	-9,8
823 CS de la Beauce-Etchemin	22 388	-9 427		-504	-9 931	-30,7	-12,7
824 CS des Navigateurs	45 139	-674		-1 017	-1 690	-3,6	26,5
831 CS de Laval	101 390		4 630	-2 284	2 346	2,4	16,6
841 CS des Affluents	62 425	-19 793		-1 406	-21 199	-25,4	-4,0
842 CS des Samares	45 748	-5 641		-1 030	-6 672	-12,7	6,9
851 CS de la Seigneurie-des-Mille-Îles	72 647	-7 096		-1 636	-8 732	-10,7	9,2
852 CS de la Rivière-du-Nord	41 582	-11 787		-937	-12 724	-23,4	-0,7
853 CS des Laurentides	47 308		27 305	-1 066	26 239	124,5	128,2
854 CS Pierre-Neveu	9 830	-1 532		-221	-1 753	-15,1	5,8
861 CS de Sorel-Tracy	9 698	-4 083		-218	-4 302	-30,7	-9,4
862 CS de Saint-Hyacinthe	21 862	-7 923		-492	-8 415	-27,8	-8,5
863 CS des Hautes-Rivières	35 987	-4 135		-811	-4 946	-12,1	11,4
864 CS Marie-Victorin	81 661		10 123	-1 839	8 283	11,3	30,9
865 CS des Patriotes	80 038		17 896	-1 803	16 094	25,2	36,2
866 CS du Val-des-Cerfs	33 771	-2 732		-761	-3 493	-9,4	5,4
867 CS des Grandes-Seigneuries	42 497	-9 181		-957	-10 138	-19,3	2,8
868 CS de la Vallée-des-Tisserands	15 439	-6 307		-348	-6 655	-30,1	-8,6
869 CS des Trois-Lacs	29 590	-2 435		-667	-3 101	-9,5	7,2
871 CS de la Riveraine	8 521	-3 588		-192	-3 780	-30,7	-13,6
872 CS des Bois-Francs	15 653	-6 591		-353	-6 944	-30,7	-16,0
873 CS des Chênes	18 669	-7 861		-421	-8 281	-30,7	-13,2
881 CS Central Québec	5 734	-2 415		-129	-2 544	-30,7	-11,6
882 CS Eastern Shores	1 651	-695		-37	-732	-30,7	5,3
883 CS Eastern Townships	10 669	-2 280		-240	-2 521	-19,1	-5,4
884 CS Riverside	17 930	-4 301		-404	-4 705	-20,8	-9,1
885 CS Sir-Wilfrid-Laurier	24 448	-9 172		-551	-9 723	-28,5	-15,3
886 CS Western Québec	18 249		1 403	-411	992	5,7	26,8
889 CS New Frontiers	6 261	-2 636		-141	-2 777	-30,7	-7,8
Total	2 094 479	-243 945	243 945	-47 178	-47 178	-2,2	16,5
<i>Total pour les commissions scolaires qui ont des réductions de taxes</i>					-265 577		
<i>Total pour les commissions scolaires qui ont des hausses de taxes</i>					218 399		

⁽¹⁾ L'impact du régime fiscal proposé est l'écart entre ce régime proposé et le régime fiscal actuel à terme simulé en 2015-2016. Ainsi, la péréquation additionnelle a été complètement éliminée dans le régime fiscal actuel à terme. Dans ce cadre, les taxes scolaires sont prévues être de 2 142 M\$ et le taux de taxe moyen de 0,2479 \$/100 \$ en 2015-2016 dans le régime fiscal actuel à terme.

ANNEXE 5.6**COMPARAISON DES TAUX DE TAXE****DU RÉGIME FISCAL PROPOSÉ AU TAUX UNIQUE DE 0,2425 \$/100 \$,****AVEC LE RÉGIME FISCAL ACTUEL À TERME⁽¹⁾,****APPLIQUÉS EN 2015-2016**

		Régime fiscal actuel		Régime fiscal proposé	
		Réel	Prévision		Variations
		2013-2014	2015-2016	2015-2016	actuel/proposé
		(en \$/100 \$)	à terme ⁽¹⁾	(en \$/100 \$)	en 2015-2016
			(en \$/100 \$)		(en %)
711	CS des Monts-et-Marées	0,3062	0,3500	0,2425	-30,7
712	CS des Phares	0,2909	0,3500	0,2425	-30,7
713	CS du Fleuve-et-des-Lacs	0,3082	0,3500	0,2425	-30,7
714	CS de Kamouraska–Rivière-du-Loup	0,3046	0,3500	0,2425	-30,7
721	CS du Pays-des-Bleuets	0,3194	0,3500	0,2425	-30,7
722	CS du Lac-Saint-Jean	0,3056	0,3500	0,2425	-30,7
723	CS des Rives-du-Saguenay	0,3052	0,3500	0,2425	-30,7
724	CS De La Jonquière	0,3107	0,3500	0,2425	-30,7
731	CS de Charlevoix	0,2630	0,2794	0,2425	-13,2
732	CS de la Capitale	0,2202	0,2091	0,2425	15,9
733	CS des Découvreurs	0,1764	0,1487	0,2425	63,0
734	CS des Premières-Seigneuries	0,2321	0,2326	0,2425	4,2
735	CS de Portneuf	0,2756	0,2794	0,2425	-13,2
741	CS du Chemin-du-Roy	0,2983	0,3500	0,2425	-30,7
742	CS de l'Énergie	0,3087	0,3500	0,2425	-30,7
751	CS des Hauts-Cantons	0,2985	0,3500	0,2425	-30,7
752	CS de la Région-de-Sherbrooke	0,2671	0,2956	0,2425	-18,0
753	CS des Sommets	0,1932	0,1948	0,2425	24,5
771	CS des Draveurs	0,2612	0,2974	0,2425	-18,5
772	CS des Portages-de-l'Outaouais	0,2375	0,2539	0,2425	-4,5
773	CS au Coeur-des-Vallées	0,2610	0,2834	0,2425	-14,4
774	CS des Hauts-Bois-de-l'Outaouais	0,2873	0,3160	0,2425	-23,3
781	CS du Lac-Témiscamingue	0,3302	0,3500	0,2425	-30,7
782	CS de Rouyn-Noranda	0,3022	0,3500	0,2425	-30,7
783	CS Harricana	0,3133	0,3500	0,2425	-30,7
784	CS de l'Or-et-des-Bois	0,2955	0,3500	0,2425	-30,7
785	CS du Lac-Abitibi	0,3040	0,3500	0,2425	-30,7
791	CS de l'Estuaire	0,3250	0,3500	0,2425	-30,7
792	CS du Fer	0,2704	0,2649	0,2425	-8,5
793	CS de la Moyenne-Côte-Nord	0,2973	0,3500	0,2425	-30,7
800	CGTSIM (5 CS de l'île de Montréal)	0,2046	0,1907	0,2425	27,1
801	CS de la Baie-James	0,3500	0,3500	0,2425	-30,7
811	CS des Îles	0,2704	0,3500	0,2425	-30,7
812	CS des Chic-Chocs	0,2993	0,3500	0,2425	-30,7
813	CS René-Lévesque	0,2995	0,3500	0,2425	-30,7

ANNEXE 5.6

COMPARAISON DES TAUX DE TAXE

DU RÉGIME FISCAL PROPOSÉ AU TAUX UNIQUE DE 0,2425 \$/100 \$,
AVEC LE RÉGIME FISCAL ACTUEL À TERME⁽¹⁾,
APPLIQUÉS EN 2015-2016

		Régime fiscal actuel		Régime fiscal proposé	
		Réel	Prévision		Variations
		2013-2014	2015-2016	2015-2016	actuel/proposé
		(en \$/100 \$)	à terme ⁽¹⁾	(en \$/100 \$)	en 2015-2016
			(en \$/100 \$)		(en %)
821	CS de la Côte-du-Sud	0,3050	0,3500	0,2425	-30,7
822	CS des Appalaches	0,3062	0,3500	0,2425	-30,7
823	CS de la Beauce-Etchemin	0,3110	0,3500	0,2425	-30,7
824	CS des Navigateurs	0,2505	0,2515	0,2425	-3,6
831	CS de Laval	0,2392	0,2368	0,2425	2,4
841	CS des Affluents	0,2879	0,3248	0,2425	-25,4
842	CS des Samares	0,2580	0,2778	0,2425	-12,7
851	CS de la Seigneurie-des-Mille-Îles	0,2519	0,2716	0,2425	-10,7
852	CS de la Rivière-du-Nord	0,2788	0,3166	0,2425	-23,4
853	CS des Laurentides	0,1166	0,1080	0,2425	124,5
854	CS Pierre-Neveu	0,2546	0,2857	0,2425	-15,1
861	CS de Sorel-Tracy	0,2986	0,3500	0,2425	-30,7
862	CS de Saint-Hyacinthe	0,2960	0,3358	0,2425	-27,8
863	CS des Hautes-Rivières	0,2471	0,2758	0,2425	-12,1
864	CS Marie-Victorin	0,2170	0,2179	0,2425	11,3
865	CS des Patriotes	0,2048	0,1937	0,2425	25,2
866	CS du Val-des-Cerfs	0,2574	0,2675	0,2425	-9,4
867	CS des Grandes-Seigneuries	0,2710	0,3003	0,2425	-19,3
868	CS de la Vallée-des-Tisserands	0,2934	0,3470	0,2425	-30,1
869	CS des Trois-Lacs	0,2553	0,2679	0,2425	-9,5
871	CS de la Riveraine	0,3075	0,3500	0,2425	-30,7
872	CS des Bois-Francs	0,3075	0,3500	0,2425	-30,7
873	CS des Chênes	0,3074	0,3500	0,2425	-30,7
881	CS Central Québec	0,3017	0,3500	0,2425	-30,7
882	CS Eastern Shores	0,2980	0,3500	0,2425	-30,7
883	CS Eastern Townships	0,2701	0,2997	0,2425	-19,1
884	CS Riverside	0,2989	0,3061	0,2425	-20,8
885	CS Sir-Wilfrid-Laurier	0,3122	0,3389	0,2425	-28,5
886	CS Western Québec	0,2228	0,2293	0,2425	5,7
889	CS New Frontiers	0,2923	0,3500	0,2425	-30,7
Total		0,2388	0,2479	0,2425	-2,2⁽²⁾

⁽¹⁾ Dans le régime fiscal actuel à terme simulé en 2015-2016, la péréquation additionnelle a été complètement éliminée. Ainsi, les taxes scolaires sont prévues être de 2 142 M\$ et le taux de taxe moyen de 0,2479 \$/100 \$.

⁽²⁾ La baisse de 2,2 % résulte de la réduction de 47 M\$ du fardeau fiscal simulé en 2015-2016 à la suite de l'établissement, par le comité, à 140 M\$ de la subvention d'équilibre du régime fiscal proposé, laquelle remplace la subvention de péréquation pour insuffisance fiscale dans le régime actuel qui est prévue être de 93 M\$ en 2015-2016.

