

Le financement des commissions scolaires

Roland Parenteau

Volume 34, Number 4, January–March 1959

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1001426ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1001426ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (print)

1710-3991 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Parenteau, R. (1959). Le financement des commissions scolaires. *L'Actualité économique*, 34(4), 660–669. <https://doi.org/10.7202/1001426ar>

portent, il y aurait lieu de songer à réformer les méthodes de financement des autorités publiques locales de façon à le rendre moins onéreux. Il n'est pas impossible qu'une garantie provinciale ou fédérale ou même que des prêts directs ne puissent être envisagés. Il est tout de même paradoxal que les compagnies de la Couronne puissent obtenir des prêts de l'État à des taux d'intérêt habituellement très inférieurs aux taux du marché, alors que les municipalités sont placées dans la même situation que les entreprises privées.

De toute façon, il est inconcevable que pour éviter d'avoir à faire face à un agencement rationnel des politiques anti-cycliques et anti-inflationnistes on se barricade ainsi derrière l'argument des finances municipales.

Quoi qu'il en soit, il est possible qu'en manœuvrant davantage les taux d'intérêt, en leur donnant une flexibilité beaucoup plus grande, on limite légèrement l'efficacité de la politique de relance de l'économie pratiquée par l'État. Un compromis n'en est pas moins nécessaire. Il est clair maintenant que l'État ne peut pas maintenir l'emploi, les taux d'intérêt et les prix. Il peut manœuvrer deux de ces variables à la fois, mais pas les trois ensemble. Vouloir constamment sacrifier la stabilité monétaire au plein emploi et à de bas taux d'intérêt c'est, en somme, sacrifier un avantage à long terme à un but de courte période, aussi louable soit-il. Encore une fois, une position mitoyenne semble être nécessaire, d'autant plus d'ailleurs que, d'un cycle à l'autre, la dépréciation continue de la monnaie rendra de moins en moins facile une politique de *deficit spending* qui ne soit pas entièrement inflationniste. La dépréciation de la monnaie risquerait donc de s'accélérer. L'inflation « rampante » finirait par se transformer en inflation ouverte.

Jacques PARIZEAU

Le financement des commissions scolaires La discussion par l'opinion publique des problèmes de l'enseignement a pris depuis quelque temps en Amérique du Nord une vogue assez extraordinaire. On a mis au premier plan de ce qu'on a convenu d'appeler la crise de l'enseignement, l'aspect financier, comme si du côté des conceptions

pédagogiques et du recrutement de maîtres compétents, tout marchait pour le mieux. La province de Québec, qui possède son système d'enseignement bien à elle n'a pas échappé à la mode générale, et on parle volontiers de crise, et cela à tous les paliers d'enseignement. Dans le cas du secteur primaire où l'enseignement est assumé pour la plus grande partie par des collectivités publiques très localisées, appelées «corporations» ou commissions scolaires, que l'on ait étudié ou non la question, on en arrive habituellement aux deux conclusions suivantes: d'une part ces organismes ne possèdent pas suffisamment de ressources pour faire face aux besoins, et d'autre part, seul le gouvernement provincial se trouve en mesure de pallier les insuffisances de fonds, grâce à des subventions plus généreuses.

Il nous a semblé cependant que beaucoup trop de personnes en arrivaient à des solutions tranchées sans avoir suffisamment étudié la question. Le financement des commissions scolaires est une question très complexe sur laquelle beaucoup de renseignements font défaut. Le rapport du Surintendant de l'Instruction Publique pour 1956-57 contient cependant une multitude de données statistiques qui nous permettent de procéder à une analyse assez satisfaisante de la situation, bien qu'incomplète sous beaucoup de rapports.

Qu'il existe un problème financier chez les commissions scolaires, cela est incontestable. Mais la situation se présente-t-elle de la même façon pour chacune d'entre elles? C'est ce qu'il importerait de se demander. Plusieurs remarques s'imposent ici, après un bref examen des statistiques.

1° Ce qui frappe d'abord c'est l'extrême dispersion des autorités scolaires et l'inégalité frappante dans leur importance respective. Au 1^{er} juillet 1957, il existait dans le Québec 1,886 corporations scolaires (dont 271 protestantes), chacune ayant juridiction sur 533 écoliers en moyenne¹. Une telle moyenne cependant n'a pas une grande signification étant donné qu'une douzaine de commissions ont juridiction sur plus de 5,000 enfants et même une d'entre elle, celle de Montréal, sur 138,700 écoliers. En fait un grand nombre de commissions scolaires n'ont qu'une importance infime comme on le voit par les chiffres suivants²: 97 d'entre elles

1. *Rapport du Surintendant de l'Instruction Publique, 1956-57*, pp. x et xi, Québec.

2. *Ibid.*, p. 4.

avaient moins de 50 élèves, 204 en avaient de 50 à 100, et 423 de 100 à 200. Il est facile de comprendre qu'un tel éparpillement amène un énorme gaspillage d'efforts. Depuis quelques années, on a essayé d'amorçer en certains endroits à la fois une fusion des commissions scolaires et une concentration des écoles, notamment par la fermeture des écoles de rang. Le mouvement cependant se heurte à beaucoup de résistance et les résultats sont assez maigres. En 1956-57, le nombre des commissions scolaires n'a été réduit que de 15.

2° En deuxième lieu, les modes de financement des commissions scolaires ont varié considérablement depuis quelques années. Traditionnellement, c'est la taxe foncière qui constituait la source non seulement principale mais quasi unique de revenu. Plus récemment cependant, d'autres sources se sont ajoutées à la première et prennent dans certains cas une particulière importance. Alors qu'en 1933, la taxe foncière fournissait 86 p.c. des revenus des commissions scolaires de la Province, la proportion à la fin de la guerre était déjà passée à 71 p.c., et en 1956 elle n'était plus que de 52 p.c.

Par contre, d'autres sources de revenus sont apparues, comme la taxe de vente, qui fournissait, en 1956, 13 p.c. des fonds. Mais les changements les plus importants ont trait aux subventions gouvernementales, qui représentaient 6 p.c. des revenus en 1933, 22 p.c. à la fin de la guerre, et 29 p.c. en 1956-57.

Ces quelques chiffres, cependant, ne donnent pas une idée complète du tableau. Car l'incidence relative de ces sources d'une commission scolaire à l'autre varie grandement. En général, dans les cités, les commissions scolaires recourent surtout à la taxe foncière (61 p.c. en moyenne) et à la taxe de vente (24 p.c.), comme on le constatera dans le tableau I. Quant aux subventions gouvernementales, elles ne rapportaient que 11 p.c. des revenus. Disons tout de suite ici d'ailleurs que si l'on enlève Montréal du total, les résultats s'en trouvent assez modifiés, étant donné que la métropole représente à peu près la moitié de tout le groupe. On s'aperçoit alors que la taxe de vente compte relativement moins dans les revenus (17 p.c.) à l'encontre des subventions gouvernementales (21 p.c.).

COMMENTAIRES

Tableau I

Répartition en pourcentage des diverses sources de revenus
des commissions scolaires, 1956-57

	Commissions catholiques			Commissions centrales protestantes	Total de la province ¹
	de cités	de villes	rurales		
Cotisation générale.....	61.0	45.4	38.2	68.1	52.0
Cotisation spéciale.....	0.6	2.5	3.4	1.2	2.2
Rétribution mensuelle.....	2.0	2.1	1.3	3.3	2.0
Subventions.....	11.4	40.4	53.9	10.6	29.2
Taxe de vente.....	24.3	8.7	1.9	14.4	13.2
Autres revenus.....	0.7	0.9	1.3	2.4	1.4
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

La Commission scolaire de Montréal, en effet, ne bénéficie des subventions que pour une part infime de ses revenus, soit 1.4 p.c. en 1956-57.

Les commissions scolaires de villes de leur côté tirent leurs revenus pour près de la moitié de la taxe foncière, pour les deux cinquièmes des subventions et pour 9 p.c. seulement de la taxe de vente. Les commissions scolaires rurales tirent plus de la moitié de leurs revenus des subventions, la taxe foncière ne rapportant que 40 p.c. et les autres sources étant négligeables. Quant aux commissions scolaires centrales protestantes, elles recourent plus que toutes les autres à la taxe foncière, les subventions ne rapportant qu'environ 10 p.c. des recettes et la taxe de vente, 14 p.c.

Voilà le schéma général. Si l'on veut aller encore plus dans le détail, on constatera que le pourcentage des subventions variera de moins de 1 p.c. à plus de 50 p.c. selon les organismes considérés. Évidemment, il est assez difficile de tirer des observations catégoriques avec les chiffres d'une seule année, car si certaines subventions sont annuelles, comme celles qui sont destinées à partager le coût des manuels ou les salaires des instituteurs, d'autres ne le sont pas. C'est le cas des subventions pour construction, assez fluctuantes par nature selon les périodes.

Comme cependant ces subventions sont en général versées par fractions annuelles sur une période prolongée, leur caractère épi-

1. Y compris les commissions protestantes non centralisées qui réunissaient cette année-là 4.4 p.c. seulement des recettes totales.

dique en fonction des constructions scolaires s'en trouve atténué. On aurait pu tirer des renseignements plus précis si on avait pris les statistiques de quelques années consécutives par exemple. Malheureusement, cela n'est pas possible, puisque les données détaillées par commission scolaire ne sont pas publiées chaque année.

Voici en tous cas quelques exemples caractéristiques de commissions scolaires, avec le pourcentage que représentent les subventions dans leur revenu total pour 1956-57:

Tableau II
Subventions de certaines commissions scolaires,
en p.c. de leur revenu total, 1956-57.

Commissions scolaires	(en p.c.)	Commissions scolaires	(en p.c.)
Arvida.....	0.3	Québec.....	18.2
Amos.....	59.9	Valleyfield.....	31.0
Drummondville.....	26.5	Sherbrooke.....	12.1
Acton Vale.....	50.1	St-Hyacinthe.....	12.7
Giffard.....	55.5	St-Jérôme.....	25.6
Granby.....	23.6	Thetford Mines.....	13.0
Jonquiére.....	31.8	Lennoxville.....	76.0
Montréal.....	1.4	Roberval.....	61.3

En somme, il semble à première vue que les subventions gouvernementales représentent d'autant plus d'importance dans les recettes d'une commission scolaire que celle-ci est plus petite. Ces subventions pourraient ainsi constituer une sorte de mécanisme de péréquation financière entre commissions scolaires, dans la mesure où les petites sont aussi les plus pauvres: ce qui n'est pas nécessairement le cas. Par ailleurs, la taxe scolaire de vente constitue un phénomène essentiellement urbain, la plupart des municipalités importantes en possédant, mais très peu de municipalités rurales.

3° Considérées sous un autre angle, celui des recettes par enfant à l'école, les revenus des commissions scolaires varient aussi grandement d'une à l'autre. Ici encore il n'est pas possible, étant donné l'insuffisance des statistiques, d'avoir une vue globale du problème. On peut cependant effectuer un calcul pour 1956-57 dans le cas des corporations scolaires catholiques qui avaient plus

COMMENTAIRES

de 1,500 enfants. Voici quelques résultats pris au hasard montrant les recettes par tête:

Tableau III

Recette par élève, de certaines commissions scolaires, 1956-57

Commission scolaire	Recettes par tête (en dollars)	Commission scolaire	Recettes par tête (en dollars)
Arvida.....	306	Lévis.....	113
Asbestos.....	152	Montréal.....	174
Chicoutimi.....	113	Noranda.....	160
Drummondville.....	124	Québec.....	143
Hull.....	116	Rouyn.....	109
Jonquière.....	116	Valleyfield.....	197
Kénogami.....	153	Sillery.....	221
Lachine.....	223	Rimouski.....	107
La Salle.....	206	Val d'Or.....	187

Il est certain que les besoins financiers des commissions scolaires varient grandement d'une à l'autre et peuvent justifier dans une certaine mesure des disparités dans les recettes par tête. Ces disparités d'ailleurs sont en réalité plus fortes que ne le laissent entendre les chiffres ci-dessus qui ne concernent que des villes d'une certaine importance. Dans certaines municipalités rurales, les recettes par tête sont aussi basses que 50 dollars alors que tout à côté, d'autres commissions jouissent de recettes s'élevant à 200 et 300 dollars par tête.

De tels écarts s'expliquent-ils uniquement par des différences de besoins? Probablement pas! Il existe deux autres explications possibles. D'une part, vraisemblablement, certains commissaires d'école, sous la pression de l'opinion publique, ne taxent pas suffisamment leurs contribuables, d'où obligation de recourir aux subventions pour le financement de la plus grande partie de leurs dépenses. Par ailleurs, certaines municipalités scolaires ont la chance de posséder sur leur territoire des entreprises importantes qui versent des impôts fonciers tout comme les particuliers. Cela permet soit de faire des dépenses plus considérables qu'ailleurs, soit d'alléger les contribuables.

4° En effet, et cela constitue notre quatrième observation, le fait que le revenu par tête pour une commission scolaire déterminée soit élevé, même abstraction faite des subventions gouver-

L'ACTUALITÉ ÉCONOMIQUE

nementales, ne signifie pas nécessairement que les contribuables soient appelés à fournir un effort considérable. Le cas le plus typique est celui d'Arvida: les subventions gouvernementales y sont négligeables et pourtant le revenu par tête s'y élève à 306 dollars. Et on n'a pas besoin de surtaxer les contribuables puisque la seule évaluation des compagnies dans le territoire de cette municipalité y est 11 fois plus considérable que celle des particuliers. Dans Montréal-Est, la différence est encore plus forte. Ce sont là sans doute des cas extrêmes, mais il existe de nombreuses villes où l'évaluation foncière des compagnies est plus considérable que celle des particuliers, alors que dans d'autres elle se trouve négligeable. Voici à titre d'exemple quelques cas typiques tirés du Rapport du Surintendant de l'Instruction Publique pour 1956-57 (pp. 134-136):

Tableau IV
Valeur des biens-fonds imposables dans certaines
municipalités scolaires catholiques, 1956-57

(en millions de dollars)

Corporation scolaire	Particuliers	Compagnies	Corporation scolaire	Particuliers	Compagnies
Arvida.....	3.8	43.2	Rivière-du-Loup...	6.1	1.2
Beauharnois.....	5.7	2.5	Rouyn.....	12.9	2.5
Cap-de-la-Madeleine	17.6	7.8	St-Hyacinthe.....	19.2	7.1
Giffard.....	7.8	—	St-Jean.....	14.3	5.2
Grand'Mère.....	5.7	15.0	St-Lambert.....	8.9	—
Joliette.....	13.3	2.6	St-Laurent.....	15.2	34.9
Jonquière.....	12.4	1.7	Shawinigan.....	11.5	52.2
Lachine.....	11.8	33.7	Sherbrooke.....	54.2	18.9
Longueuil.....	23.4	4.9	Sorel.....	10.6	3.0
Montréal.....	727.7	607.5	Thetford Mines...	21.1	13.5
Noranda.....	2.9	9.9	Trois-Rivières.....	30.7	35.4
Québec.....	123.7	65.5	Verdun.....	50.9	12.4

Ces chiffres ne concernent que les cités, c'est-à-dire les endroits où en général existe une certaine concentration manufacturière. Dans les centres moins importants et les municipalités rurales, la situation est ordinairement beaucoup moins favorable. Un tableau comme celui-là nous fait soupçonner tout de suite pourquoi certaines commissions scolaires semblent nager dans l'aisance, alors que d'autres font face à des difficultés financières permanentes.

5° Enfin, sur l'effort financier des contribuables des diverses municipalités scolaires en vue d'alimenter leurs institutions d'enseignement primaire, il existe bien peu de renseignements, sauf quelques enquêtes faites ici et là. L'opinion générale estime que la taxe foncière est utilisée au maximum partout et qu'il n'y a pas moyen de lui demander davantage. Une telle conclusion se révèle probablement trop générale. Elle ne tient guère compte du fait que si les taux de taxe foncière varient considérablement d'un endroit à l'autre, le rapport de l'évaluation foncière elle-même à la valeur commerciale des propriétés varie tout autant, en sorte qu'il est très difficile de comparer les contributions financières relatives des habitants de différentes municipalités. On sait cependant que ces contributions ne sont guère uniformes, que les contribuables de beaucoup de municipalités rurales par exemple ne paient presque rien en taxes foncières.

Il ne semble pas, de toutes façons, contrairement à ce que l'on pense couramment, que les propriétaires soient déjà surtaxés, du moins dans l'ensemble. En Ontario par exemple, on exploite bien davantage cette forme de revenu, à la fois pour les municipalités civiles et les organismes scolaires. En effet, en 1954, la taxe foncière dans cette province représentait 28 dollars par tête, à comparer avec 15 dollars dans le Québec. Par rapport au revenu total disponible de la population, cette forme de taxe équivalait à 1.84 p.c. en Ontario et 1.52 p.c. seulement dans le Québec. Ces quelques données, très générales il est vrai, semblent indiquer qu'on pourrait exploiter davantage la taxe foncière, du moins dans de nombreuses municipalités.

Les considérations qui précèdent, si approximatives soient-elles, suffisent à montrer quelques vices fondamentaux des modes de financement de nos commissions scolaires et en particulier à expliquer certaines inégalités flagrantes d'un endroit à l'autre.

On a proposé depuis quelques années de nombreux moyens de remédier à la situation. La Fédération des Commissions Scolaires en particulier a, à plusieurs reprises, en particulier devant la Commission Tremblay et plus récemment à son Congrès de Québec en octobre 1958, suggéré des mesures très réalistes dont nous nous inspirons largement par la suite.

Il nous semble que toute réorganisation des finances scolaires doit reposer sur trois principes. Premièrement, la meilleure façon de se procurer des revenus stables tout en ne créant pas trop d'injustice chez les contribuables est de recourir à plusieurs formes différentes de taxation, intervenant selon un dosage savant. Deuxièmement, la plus grande partie des revenus des commissions scolaires doit venir d'impôts déterminés par les commissaires eux-mêmes, puisqu'ils sont responsables au peuple de l'administration des deniers publics. Troisièmement, la solution du problème financier des commissions scolaires exigera des sacrifices supplémentaires de la population. Il importe ici de ne pas tomber dans l'illusion trop facile que ce sont les autres qui paieront. Quels que soient les mécanismes de répartition qu'on utilise, qu'on recoure à une formule centralisée ou décentralisée de financement, il faudra aller chercher des sommes supplémentaires chez les contribuables. Car si une meilleure organisation des commissions scolaires peut permettre de réaliser des économies appréciables, et une formule quelconque de péréquation de répartir plus équitablement le fardeau, elles ne suffiront pas à tout régler. Un effort financier plus considérable sera alors nécessaire, à moins qu'on réussisse à convaincre la population de mettre en veilleuse les travaux de voirie ou les programmes de sécurité sociale.

Cela dit, les mesures financières qui s'appliqueraient assez facilement pourraient être les suivantes :

1° Harmonisation des méthodes d'évaluation foncière dans toute la Province, mesure absolument essentielle si l'on veut avoir une idée de la répartition du fardeau fiscal, et comme base de calcul pour d'éventuelles subventions destinées à combler les inégalités trop criantes.

2° Constitution, pour fins scolaires, d'un rôle d'évaluation provincial pour les propriétés des compagnies. Grâce à un taux uniforme pour toute la Province, la taxe tirée de ces propriétés serait redistribuée par la suite aux commissions scolaires selon un prorata de leur population scolaire. La taxe locale scolaire pour les compagnies disparaîtrait ainsi.

3° Généralisation de la taxe de vente à toute la Province, en ce sens qu'une taxe d'éducation de 1 p.c. serait prélevée partout par le gouvernement provincial et redistribuée ensuite aux commissions

scolaires, qui auraient le droit, de plus, si elles le désirent, d'ajouter encore 1 p.c.

4° Un système de subventions statutaires, grâce auquel des fonds provinciaux seraient mis à la disposition des commissions scolaires en vertu de critères objectifs comme le nombre de nouvelles classes construites, par exemple, ou le nombre des instituteurs.

5° Subventions discrétionnaires destinées à faire face à des situations d'urgence ou à des inégalités que n'aurait pas réussi à corriger le régime général de taxation. Si ce dernier cependant est établi de façon rationnelle, on peut prendre pour acquis que ce type de subvention serait exceptionnel et de peu d'importance.

6° Création d'un Office de crédit scolaire auquel pourraient recourir les commissions scolaires qui ont besoin d'emprunter. Il est évident qu'un tel organisme devrait fonctionner, s'il veut bien remplir son objectif, uniquement sur une base d'affaires et ne pas fournir une prime à la mauvaise administration. L'avantage d'une telle mesure serait de permettre aux commissions d'emprunter à moins de frais et à des taux d'intérêts plus faibles et moins fluctuants que ceux que nous avons connus depuis quelques années.

Ces mesures, faciles d'application, résoudreient vraisemblablement la plupart des problèmes financiers des commissions scolaires. Elles n'atteindraient cependant leur pleine efficacité que si le mouvement de concentration mentionné plus haut s'intensifiait davantage. Ce n'est que par l'organisation des commissions, sur une base régionale, avec transport des élèves, au besoin, d'une municipalité à l'autre, qu'on pourra offrir à chaque enfant l'instruction conforme à ses aptitudes et à ses ambitions, sans imposer aux régions déshéritées ou à population clairsemée un fardeau financier intolérable.

Roland PARENTEAU

**Le Canada et
le G.A.T.T**

L'existence du General Agreement on Tariffs and Trade (G.A.T.T.) est-elle menacée? Le Canada, qui fut sans contredit l'un des membres les plus fidèles de G.A.T.T., s'est élevé contre les violations flagrantes de certaines clauses du traité par les pays membres, notamment par les États-Unis. Le changement de gou-