

Mémoire de la

COMMISSION SCOLAIRE DE MONTRÉAL

présenté à la

COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL

Le 24 septembre 2001

## Table des matières

<b><u>PRÉAMBULE</u></b> .....	2
<b><u>1. LES BESOINS DE L'ÉCOLE D'AUJOURD'HUI</u></b> .....	3
<b><u>2. LA RÉALITÉ MONTRÉALAISE</u></b> .....	7
<i>La pauvreté</i> .....	10
<i>Manque à gagner</i> .....	11
<b><u>3. FINANCEMENT</u></b> .....	17
<b><u>4. CONSTAT SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL</u></b> .....	20
<b><u>5. LES SOLUTIONS AUX CONSÉQUENCES DU DÉSÉQUILIBRE FISCAL</u></b> .	22
<i>Une aide fédérale à l'intégration scolaire et la formation des immigrants</i> .....	24
<i>Une participation aux programmes fédéraux de subvention</i> .....	25
<i>Une déduction de la taxe scolaire de l'impôt sur le revenu des particuliers</i> .....	26
<i>Un fonds provincial réservé à l'éducation primaire et secondaire</i> .....	28
<b><u>CONCLUSION</u></b> .....	28
<b><u>Annexe A</u></b> .....	31
<i>Financement des commissions scolaires par la taxe scolaire</i> .....	31

## **PRÉAMBULE**

La Commission scolaire de Montréal (CSDM) tient à remercier la Commission sur le déséquilibre fiscal pour l'intérêt qu'elle lui a manifesté et pour l'offre qu'elle lui a transmise de présenter ses opinions et suggestions à la Commission.

L'enseignement des niveaux primaire et secondaire, l'enseignement professionnel et l'enseignement aux adultes que dispensent la CSDM relèvent d'un champ de compétence réservé exclusivement aux provinces. Cette situation est tenue pour acquise et nos propos ne doivent en aucune façon être considérés comme une intervention sur la répartition des compétences. Par ailleurs, nous faisons remarquer qu'à la différence de plusieurs autres domaines de compétence réservés aux provinces, l'enseignement dispensé par les commissions scolaires ne bénéficie d'aucun programme de transferts fédéraux.

Cette absence, dont on peut sûrement croire qu'elle n'est pas sans conséquence sur le financement des commissions scolaires, a participé à l'intérêt de la CSDM à répondre à l'invitation de la Commission. À cela s'allient, bien évidemment, les coupures sévères auxquelles les commissions scolaires doivent toujours faire face alors que l'école publique doit répondre à des demandes et des besoins de plus en plus nombreux.

Personne ne remet en cause que l'éducation des jeunes est un domaine hautement prioritaire, bien que les gestes ne suivent pas toujours la parole. En participant à la Commission, nous espérons contribuer à ce que des voies de solution puissent être trouvées afin que l'enseignement dispensé à la majorité soit le meilleur qui puisse

être offert. Nous voulons aussi rappeler que l'éducation doit demeurer au centre des préoccupations des citoyens et des gouvernements.

Pour ce faire, la CSDM entend tracer brièvement un portrait des changements qui sont survenus en éducation et des services qu'elle doit maintenant rendre, dont ceux qui découlent de sa situation particulière.

Nous présenterons des estimations des montants qui seraient nécessaires à la CSDM pour répondre aux besoins de sa clientèle et pour restaurer ses écoles et centres de formation. Nous verrons les sources de revenus des commissions scolaires et les particularités de leur répartition. Pour terminer, nous ferons état des réflexions de la CSDM sur le déséquilibre fiscal pour finalement suggérer certaines voies de solution.

## **1. LES BESOINS DE L'ÉCOLE D'AUJOURD'HUI**

Il n'est pas nécessaire de longuement insister pour faire valoir que le système d'éducation publique, au moment de l'adoption de l'*Acte constitutionnel de 1867*, avait peu en commun avec ce que nous connaissons aujourd'hui. Les commissions scolaires existaient déjà. Il y avait même deux régimes, un pour les zones rurales et un autre pour Montréal et Québec. Leur financement provenait de trois sources, mais ces sources étaient différentes selon qu'il s'agisse de Montréal et Québec ou des zones rurales. À Montréal et Québec, les commissions scolaires n'avaient aucun pouvoir de taxation. Par ailleurs, la corporation municipale devait lever une taxe municipale pour fins scolaires et elle était tenue de verser un montant au moins égal aux subventions gouvernementales réparties par le surintendant de l'éducation. Les parents devaient payer une rétribution mensuelle

pour pourvoir un supplément de traitement à l'instituteur. Même s'il existait un système public assez développé et qu'un bon nombre d'écoles étaient réparties sur le territoire de la province, l'école n'était pas obligatoire et le niveau de scolarisation faible.

Le réseau s'est bien évidemment développé, principalement sous le couvert des autorités religieuses. Mais ce sont les années 60 qui ont vu la transformation radicale du système d'enseignement. Il faut quant même se rappeler que l'enseignement du niveau primaire et du premier cycle du secondaire était depuis longtemps dispensé gratuitement par les commissions scolaires..

En même temps qu'on a voulu rendre l'éducation supérieure accessible au plus grand nombre, les programmes et les méthodes d'enseignement ont été transformés. Même les nouveaux lieux d'enseignement étaient différents. On a fourni un effort considérable pour se donner un système d'enseignement public qui voulait répondre aux changements de la société d'alors.

Depuis, l'évolution et la transformation de l'enseignement public ne se sont jamais arrêtées. L'école a intégré les ressources humaines que le développement de la connaissance a mis à sa disposition. Le temps où l'infirmière seulement venait faire parfois son tour, est depuis longtemps dépassé. Le soutien à l'enseignement ne peut plus être séparé des psychologues, orthophonistes, ortho-pédagogues, psycho-éducateurs, conseillers pédagogiques, techniciens en éducation spécialisé et autres spécialistes qui interviennent pour aider les élèves. Ces intervenants ne sont pas uniquement utiles à ceux qui ont des problèmes graves, mais à tous les enfants qui ont besoin d'aide. Hélas, les budgets pour ces services sont loin d'être suffisants. L'école utilise également de nombreux spécialistes en art, en musique,

en danse, en langue, en éducation physique et l'on aurait tort de croire que maintenant cela est pris pour acquis puisque le recours à ces spécialistes a été restreint en raison du sous-financement.

On doit aussi considérer les clientèles particulières. Si nous considérons les handicapés, différents intervenants seront appelés à contribuer au développement de ces enfants selon la nature du handicap. On pense aux accompagnateurs, aux enseignants spécialisés, aux spécialistes de la santé, aux techniciens. Certaines écoles ont dû être adaptées à leurs besoins. Il faut également des équipements particuliers qui constituent des supports indispensables à leur apprentissage.

L'école doit aussi répondre à de nombreux autres types de clientèle particulière comme : les enfants en difficulté d'apprentissage, les décrocheurs, les jeunes femmes enceintes ou monoparentales, les nouveaux arrivants, etc.

Depuis quelques années, les commissions scolaires doivent offrir l'enseignement de la maternelle à temps plein et, dans les milieux défavorisés, la pré-maternelle. À la CSDM, des services de garde existent dans les écoles primaires. De nombreuses écoles offrent des programmes particuliers tels : le programme sports-études ou arts-études, le programme international, d'autres écoles ont des vocations particulières en musique, en art ou ont des régimes pédagogiques différents.

Le système d'enseignement doit aussi se doter de nouveaux équipements, renouveler les anciens, répondre aux changements technologiques. Il doit se pourvoir d'ordinateurs, de logiciels, de livres, de matériel audio-visuel, de tables, chaises, tableaux, etc.

Les commissions scolaires s'occupent aussi de la formation professionnelle et doivent voir à équiper adéquatement ces écoles et anticiper les changements technologiques ou fonctionnels auxquels les élèves seront éventuellement confrontés. C'est ainsi que la CSDM a des centres de formation professionnelle relatifs au commerce et secrétariat, à la mode, à la santé, aux soins esthétiques, aux arts plastiques, aux dessins techniques, à la mécanique d'entretien, à l'horticulture, à l'aérospatiale, aux équipements motorisés et bien d'autres.

Les commissions scolaires doivent voir à la scolarisation des adultes qui sont sous-scolarisés et même analphabètes. Elles doivent également s'occuper de la francisation des nouveaux arrivants qui pour la plupart s'installent à Montréal

Nous pourrions multiplier indéfiniment les exemples des services et des besoins auxquels répondent les commissions scolaires. Mais le but du présent exercice n'est pas d'en faire un étalage exhaustif. Il est pour démontrer que le système public d'enseignement a un très large mandat, qu'il n'est pas statique et qu'il cherche à utiliser les meilleurs moyens pour répondre aux besoins d'éducation d'enfants et d'adultes aux multiples particularités. L'école publique ne choisit pas sa clientèle et cela est bien. Mais on la sous-estime et on la connaît mal. La CSDM a cru utile de faire une présentation des obligations des commissions scolaires pour que la Commission sur le déséquilibre fiscal connaisse mieux nos charges et en cela l'aider dans ses efforts pour améliorer la distribution des recettes fiscales.

## **2. LA RÉALITÉ MONTRÉLAISE**

Bien qu'il existe un problème de sous-financement pour l'ensemble des commissions scolaires du Québec, nous disons que ce problème est plus grave pour la CSDM et qu'il risque ici d'avoir des conséquences plus néfastes.

Tout comme la ville de Montréal qu'elle dessert, la CSDM se trouve dans une situation unique par rapport à l'ensemble du Québec. Elle est unique par sa taille, par sa clientèle et par le milieu socio-économique dont elle est issue.

À la formation générale des jeunes, la CSDM compte en 2000-01, 77 000 élèves, soit environ 7,5 % de l'ensemble des réseaux scolaires québécois. Elle compte aussi 6 225 élèves à la formation professionnelle et 6 645 personnes à la formation générale des adultes. Elle est de loin, la plus importante commission scolaire du Québec puisqu'elle compte presque deux fois plus d'élèves que la deuxième commission scolaire en importance.

En formation générale des jeunes, la clientèle régulière de la CSDM est relativement stable. Toutefois, cette stabilité est tributaire de l'apport des enfants des familles nouvellement arrivées au Québec, sans lequel la clientèle de la CSDM subirait une baisse importante. C'est là un élément majeur qui distingue la CSDM des autres commissions scolaires. Une très bonne partie de sa clientèle est de culture différente et de langue maternelle autre que le français et ce, depuis des années. En 2001-2002, 44,55% de notre clientèle scolaire est allophone. L'organisation scolaire requise pour soutenir les élèves et leur famille, pour faciliter leur intégration, nécessite des ressources humaines et financières considérables.



Au plan des jeunes en difficulté, la CSDM reçoit, toute proportion gardée, plus d'élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage et handicapés (EHDAA) que les autres commissions scolaires; on parle d'environ 15 % de plus. Considérant qu'il s'agit de la plus grande commission scolaire du Québec, cet écart est significatif. Il faut voir que la CSDM a développé une expertise et a mis en place des centres spécialisés qui accueillent une clientèle régionale. Près de la moitié des élèves sous protocole d'entente avec le réseau des services sociaux (à cause de leur difficulté d'ordre comportemental), reçoivent des services adaptés à la CSDM.

Nous l'avons vu précédemment, la CSDM a beaucoup développé le secteur de la formation professionnelle, en accord avec les objectifs gouvernementaux. Elle possède plusieurs grands centres exclusifs qui ont un rayonnement majeur dans la communauté locale et régionale et elle reçoit ainsi une clientèle qui dépasse de loin ses limites territoriales.

Quant à la formation générale des adultes, dont l'importance grandit lorsque le cycle économique ralentit, le volet alphabétisation occupe une place très importante, puisque Montréal compte 50 % plus d'analphabètes, complets ou fonctionnels, que l'ensemble du Québec. Parallèlement, la CSDM doit exercer, en terme de francisation, une mission dont l'ampleur ne se retrouve nulle part ailleurs, puisque Montréal accueille près de 90 % des immigrants.

Il faut aussi considérer que dans certains quartiers de Montréal, on a assisté à une croissance importante de la population scolaire entraînant un manque chronique de places dans certains secteurs. Les écoles sont surchargées et dans plusieurs cas, on a dû prévoir l'installation d'unités préfabriquées. Il y a maintenant 62 unités préfabriquées dans les cours d'école de la CSDM.

À la nette différence de la plupart des autres régions du Québec, les besoins en service de garde sont très élevés à Montréal. Certaines écoles ont des niveaux de fréquentation de plus de 80 %. Il faut réaliser que lorsque ces enfants fréquentent ce service, ils doivent occuper un espace considérable et qu'ainsi tout ce qui peut exister comme espace disponible est utilisé, ce qui comprend les classes d'enseignement. Cette situation, alliée à la surpopulation de certaines écoles, est considérée par plusieurs comme intolérable. Les ratios d'occupation du MEQ n'ont pas été révisés pour tenir compte de cette situation.

Une bonne partie du parc immobilier de la CSDM a été construit il y a plusieurs années, ce qui le distingue nettement des villes périphériques où les écoles sont évidemment plus récentes étant le fruit de l'étalement urbain. L'entretien, la rénovation, l'adaptation de plusieurs des écoles de la CSDM entraînent des coûts importants qui sont loin d'être comblés par les budgets actuellement octroyés.

**La pauvreté**

Le territoire de la CSDM couvre presque la totalité de celui de la ville de Montréal. Montréal est caractérisé par un niveau de pauvreté important. La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sous toutes ses formes est un enjeu majeur de la réussite éducative et, conséquemment, du développement social et économique d'une région.

La population de la ville de Montréal représente environ 12 % de la population du Québec. Pourtant, on y trouve le quart des ménages québécois prestataires de l'aide sociale. Toute proportion gardée, c'est à Montréal que l'on retrouve le plus grand nombre de familles monoparentales, de personnes seules, de personnes âgées vivant seules, de familles pauvres. Pour chacun de ces groupes de personnes pouvant présenter des difficultés, la proportion est d'environ 50 % plus élevée que pour l'ensemble du Québec.

Il est inquiétant de constater à quel rythme la population de Montréal s'est appauvrie en l'espace d'une décennie. C'est ainsi que l'espace montréalais a vu le développement de l'aide communautaire sous toutes ses formes : soupes populaires, comptoirs de vêtements pour la famille, lieux d'hébergement pour personnes itinérantes ou victimes de violence, etc.

Comparativement aux autres commissions scolaires de l'île de Montréal et d'ailleurs, la CSDM compte sur son territoire le plus haut taux de pauvreté et le plus grand nombre d'écoles situées en milieu défavorisé, soit 72 % de l'ensemble des écoles pauvres du territoire de l'île de Montréal.

Elle doit faire face aux problèmes majeurs reliés à la pauvreté des familles tels : la malnutrition des enfants, le manque de soutien des parents, les difficultés graves d'apprentissage, la violence, la délinquance et la criminalité. Pour s'acquitter de sa mission, la CSDM doit mettre en place de nombreuses mesures visant la réussite et le bien-être des élèves. Le plus souvent, ces mesures sont accompagnées d'ajouts de ressources humaines adaptées aux besoins du milieu. Cela signifie des coûts additionnels importants. La population du territoire de la CSDM n'a pas les moyens d'assumer seule les frais encourus, ni la capacité de subir une nouvelle augmentation de taxe. Comme nous le verrons plus loin, les contribuables de l'île de Montréal sont mis à contribution plus qu'ailleurs, pour le financement du réseau scolaire.

### **Manque à gagner**

Il n'est pas dans notre propos de faire une analyse critique poste par poste, secteur par secteur, des paramètres d'attribution des subventions du MEQ.

Nous n'avons pas l'intention non plus de défendre et d'expliquer, poste par poste, les besoins en financement que défend la CSDM.

Nous voulons tout simplement présenter une évaluation des besoins pour lesquels la CSDM n'obtient aucun financement ou un financement insuffisant. Les exercices auxquels nous nous sommes livrés sont sérieux et ont été faits de bonne foi. Ils n'ont pour seul objectif que l'intérêt de nos élèves. Certains montants indiqués pourraient être modifiés à la suite d'analyses plus poussées. Il ne faut pas considérer qu'il s'agit de listes exhaustives de nos besoins. Mais ces exercices donnent une excellente appréciation des montants dont auraient besoin la CSDM.

À notre connaissance, il y a unanimité chez les commissions scolaires à soutenir qu'elles sont sous-financées. La CSDM prétend que c'est encore plus grave chez-elle.

Le budget de la CSDM pour l'exercice 2001-02, adopté le 20 juin 2001, présentait des revenus de 565 663 779 \$, des dépenses de l'ordre de 575 192 336 \$. On a réclamé au MEQ l'écart de 9 258 577 \$.

Mentionnons rapidement que le principal poste de dépenses est, et de loin, le salaire des enseignants négocié par le MEQ. On doit noter que l'essentiel des paramètres relatifs aux dépenses sont déterminés par le MEQ et que les commissions scolaires ne disposent que d'une autonomie très réduite.

La CSDM déplore que malgré le surplus budgétaire du gouvernement, on lui ait imposé un ajustement négatif de 14,8 millions. Cet ajustement signifie qu'après avoir suivi toutes les directives et tous les paramètres du MEQ, ce dernier soustrait du résultat 14,8 millions. C'est la CSDM qui a l'« autonomie » de décider quels services seront coupés.

Pour estimer nos besoins en financement supplémentaire, nous avons utilisé un document que nous avons préparé en réaction aux règles budgétaires 2001-02 du MEQ.

Quant aux dépenses en immobilisation qui sont subventionnées distinctement par le MEQ, notre direction des ressources matérielles a préparé un estimé de nos besoins.

Le tableau qui suit représente nos besoins en financement. Il est important de noter qu'il représente que les postes quantifiables. Les postes qui dépendent de paramètres variables n'ont pas été estimés, mais nous en ferons quand même l'énumération.

<b>BESOINS EN FINANCEMENT DE LA COMMISSION SCOLAIRE DE MONTRÉAL</b>	
<b>Titre</b>	<b>Montant</b>
Ajustement négatif	14 824 004 \$
Activités éducatives - intégration des allocations	751 381 \$
Intégration des élèves issus de l'immigration	850 000 \$
Services professionnels	495 000 \$
Allocation intégrée - cours d'été pour situation d'échec	200 000 \$
Cours à domicile pour raisons médicales	250 000 \$
Réforme de l'éducation – perfectionnement des enseignants	100 000 \$
Aide aux devoirs et leçons	500 000 \$
Aide alimentaire	1 000 000 \$
Lait-école	200 000 \$
Adaptation scolaire – perte de postes pour handicapés sensoriels	647 795 \$
Soutien à l'intégration des élèves handicapés intégrés en classe ordinaire	155 000 \$
Surveillance des dîners des EHDAA	400 000 \$
Connaissance de la langue et de la culture d'origine	84 201 \$
Micro-informatique aux fins éducatives	25 000 \$
Réseau pour le développement des connaissances par l'intégration des technologies	8 561 \$
Insertion professionnelle des nouvelles directions	85 000 \$
Mobilier et équipement adapté	70 633 \$
Formation générale des adultes – coûts relatifs à la clientèle régionale	280 000 \$
Énergie	3 000 000 \$
Transport scolaire	1 600 000 \$

Quant aux postes non quantifiés, en voici l'énumération :

- a) Financement d'une journée additionnelle de maladie pour les contractuels.
- b) Dépenses engendrées par la décision du MEQ de baisser les ratios maîtres-élèves ce qui occasionne l'ouverture de locaux additionnels et des coûts supplémentaires en chauffage, éclairage, entretien, etc. La CSDM a été dans l'obligation d'utiliser des unités préfabriquées, qui consomment beaucoup d'énergie.
- c) Modification du calcul de l'allocation de base pour les activités éducatives :
  - a. Le montant alloué aux élèves de 4 ans de milieu défavorisé est insuffisant;
  - b. Le montant alloué aux élèves de 4 ans handicapés est insuffisant.
- d) Services de garde :
  - a. Absence d'allocation spéciale pour les élèves en difficulté d'adaptation;
  - b. L'allocation pour les élèves présentant un problème d'audimutité est insuffisante;
  - c. L'allocation pour les élèves scolarisés en classe ou école spéciale pour les élèves handicapés est insuffisante;
  - d. Un montant spécifique est demandé pour les enfants souffrants d'autisme et ceux atteints de déficience moyenne et profonde;
  - e. Les nouvelles dispositions relatives aux statuts des enfants réguliers qui fréquentent les services de garde ont un impact financier important.
- e) Allocation insuffisante pour l'encadrement des stagiaires.

- f) Nécessité d'une allocation pour l'achat de livres pour les bibliothèques scolaires;
- g) Les mesures de soutien aux élèves ayant une déficience langagière sont insuffisantes en raison d'un taux de prévalence trop faible pour la CSDM.
- h) Les contingentements relatifs aux élèves à risque sont inappropriés et trop faibles pour la CSDM.
- i) Financement des coûts pour l'acquisition et le renouvellement du matériel informatique.

Comme on peut le constater, les besoins ne manquent pas.

En ce qui concerne les immeubles, le parc immobilier de la CSDM servant au programme d'enseignement est constitué de 205 bâtisses réparties sur tout son territoire. On établit à environ 47 ans l'âge moyen des bâtiments. La CSDM et le MEQ ne s'entendent pas sur la valeur du coût de reconstruction desdits bâtiments, ce qui bien entendu, a une influence sur l'estimation globale qui est faite des coûts de rénovation.

Depuis plusieurs années, les allocations d'investissements en réfection pour les bâtiments sont insuffisantes. En utilisant principalement les paramètres du MEQ, la CSDM estime qu'il faudrait ré-investir 20 millions de dollars par année pendant 10 ans pour remédier au déficit d'entretien des bâtisses, les remettre à niveaux et donner aux élèves des locaux sécuritaires, hygiéniques et fonctionnels.

À cette mesure, et pour éviter une aggravation du déficit d'entretien, il faudrait que les allocations d'investissements en réfection qui sont de 8,5 millions cette année,



puisque le MEQ ne finance que 50,54 % des besoins reconnus, soient ajustées d'un montant de plus ou moins 8,6 à 12 millions de dollars par année.

D'après les estimés qui précèdent, la CSDM aurait besoin d'un minimum de **55 millions de dollars supplémentaires** annuellement pour combler ses besoins en ressources humaines, en équipements et en investissements immobiliers.

Pour compléter l'exercice, il aurait été sûrement utile de comparer l'évolution des coûts de l'enseignement dispensé par les commissions scolaires pour les années récentes, mais de nombreux éléments se sont modifiés et il faudrait une analyse détaillée pour pouvoir établir des comparaisons. Ainsi, les salaires ont été indexés et ils ont été ajustés pour tenir compte des mesures relatives à l'équité salariale. Sur l'île de Montréal, les commissions scolaires ont été restructurées, ce qui a amené des changements administratifs et des changements de clientèle. Les maternelles à temps plein ont été introduites de même que les pré-maternelles pour les enfants défavorisés. Le ratio enseignant-élèves a été modifié. Les services de garde ont vu leur clientèle progresser à des rythmes étonnants. La Commission comprendra que nous préférons nous abstenir de faire une interprétation de l'évolution des dépenses sans avoir procédé à une analyse sérieuse.

La CSDM a vécu avec des coupures majeures et elle vit encore avec des manques à gagner majeurs. Ce serait une erreur de croire que son sous-financement est sans conséquence. Il touche en grande partie une clientèle vulnérable et faut-il le rappeler qui est généralement très jeune. Le milieu urbain montréalais crée une problématique très différente de celle rencontrée dans les régions. De plus, les variations démographiques ne se suivent pas de façon identique à Montréal qu'ailleurs au Québec. Les économies engendrées, par la baisse de la clientèle scolaire au Québec, pourraient être réinvesties

dans l'ensemble du réseau de l'éducation. Le désinvestissement que nous subissons risque d'être socialement très coûteux et pour longtemps.

### **3. FINANCEMENT**

Les 50 dernières années ont vu les sources du financement des commissions scolaires se modifier de façon radicale, mais toujours autour de deux axes, les subventions gouvernementales et la taxe scolaire.

Jusqu'aux années 60, le financement gouvernemental ne dépassait pas 10 % du budget de la Commission des écoles catholiques de Montréal (CECM), l'ancêtre bien connu de la CSDM. Les années 60 ont vu ce financement augmenter à 40 % et cette ascension s'est poursuivie durant les années 70.

La réforme fiscale de 1979 a attribué principalement le champ de l'impôt foncier aux municipalités et les commissions scolaires se sont retrouvées avec une mince portion de ce mode de financement.

Le taux maximum que pouvait imposer les commissions scolaires est alors passé de 1 % de la valeur imposable à 0,25 %. Le produit maximal que pouvait obtenir les commissions scolaires par la taxe ne pouvait excéder 6 % des subventions gouvernementales reçues. Le financement gouvernemental était de l'ordre de 90 % des revenus totaux des commissions scolaires. La taxe scolaire était alors perçue pour financer les services éducatifs locaux. Un mécanisme de péréquation fut également prévu pour pallier la déficience fiscale de certaines commissions.

Par ce mécanisme, les commissions scolaires qui ne pouvaient atteindre, avec les revenus provenant de la taxe scolaire, le montant maximum prévu par la loi en raison de la valeur insuffisante de leur assiette foncière, se voyaient compenser par le gouvernement au moyen de paiement de péréquation.

Pour l'exercice financier de 1989-90, le montant total de péréquation versé aux commissions scolaires qui y avaient droit, ne représentait que 18 % des revenus totaux générés par les taxes scolaires. À la fin des années 80, il s'est avéré que le plafond maximum de revenus générés par la taxe scolaire était insuffisant. En 1990, le taux de la taxe a été augmenté à 0,35 %. Du même coup, le MEQ a transféré aux commissions scolaires la responsabilité de l'entretien des immeubles (entretien ménager, énergie, réparation mineure). Cette nouvelle responsabilité estimée à environ 312 millions de dollars devait être assumée à partir de la taxe scolaire.

Deux autres transferts se sont ajoutés en 1997 et 1998 : la gestion des commissions scolaires et l'administration de l'enseignement aux jeunes et aux adultes (direction, soutien administratif, service des achats) qui ont représenté une charge additionnelle de 522 millions de dollars.

Comme on peut le voir au tableau en annexe intitulé – Financement des commissions scolaires par la taxe scolaire – la part des revenus de la CSDM provenant de la taxe scolaire est passée de 5,3 % en 1989-90 à 21 % en 2000-01. Au budget 2001-02, cette part est maintenant de 22,6 %. À partir du même tableau, on peut voir que pour l'ensemble des commissions scolaires, le financement provenant de la taxe scolaire est passé de 5 % à 14,7 % pour la période 1989-90 à 2000-01. Si on exclut de ce calcul la CSDM, c'est 13,2 % des

revenus totaux des autres commissions scolaires qui sont financés par la taxe scolaire, comparativement à 21 % pour la CSDM en 2000-01. C'est ainsi que sur 69 commissions scolaires, 62 d'entre elles se partagent 462,5 millions de dollars de péréquation puisque ces 62 commissions n'avaient pas atteint le maximum de revenus qu'elles devaient obtenir par la taxe scolaire. Ce sont les trois transferts successifs de responsabilité qui ont causé cette augmentation des paiements de péréquation puisqu'à chaque transfert, le gouvernement augmentait le montant maximum que devait atteindre les commissions scolaires par le produit de la taxe scolaire.

C'est ainsi que sur l'île de Montréal, les revenus que les commissions scolaires obtiennent par la taxe scolaire, sont en moyenne 60 % plus élevés qu'ailleurs au Québec. Jusqu'à la présente année budgétaire, la CSDM ne recevait d'ailleurs aucun montant de péréquation. On aurait tort de croire que les revenus de la taxe scolaire sont en majeure partie assumés par le secteur non-résidentiel, puisque ce secteur ne représente que 30 % de l'assiette foncière de la Communauté urbaine de Montréal. À la taxe foncière s'ajoutent les impôts que paient les contribuables de l'île de Montréal qui défraient ainsi une bonne partie des paiements de péréquation.

Il faut préciser que pour l'exercice actuel, suite à des discussions avec le MEQ, le Conseil scolaire fut autorisé à fixer son taux de taxe scolaire à 0,33825 %. Il s'agit d'une augmentation de 5 %. L'augmentation aurait dû être de 8,65 % selon les règles de budgétaire du MEQ. Celui-ci a accordé une subvention spéciale pour éviter que l'augmentation du taux de taxe ne soit supérieure à 5 %. La CSDM a ainsi perçu 1 955 000 \$.

Malgré la contribution exceptionnelle des contribuables de l'île de Montréal, le produit de la taxe scolaire est affecté à des dépenses dont les paramètres sont définis par le MEQ. Conséquemment, les besoins locaux ne peuvent plus être rencontrés. Il est paradoxal que le financement local, qui a toujours été vu comme un moyen de favoriser l'autonomie locale, ne serve qu'à financer, pour une part de plus en plus importante, des dépenses dont les paramètres sont fixés par le MEQ.

On doit réaliser qu'au niveau de l'enseignement dispensé par la CSDM, les transferts de responsabilité et les coupures qu'ont opérés les deux paliers de gouvernements supérieurs durant les années 90, ont été assumés en grande partie par les citoyens de l'île de Montréal. Cette situation ne peut être sans conséquence sur l'économie de la région métropolitaine.

#### **4. CONSTAT SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL**

Les besoins en financement de la CSDM sont loin d'être comblés et les mécanismes actuellement mis en place ne suffisent plus pour répondre à la demande. On peut même dire qu'ils défavorisent les commissions scolaires de l'île de Montréal et plus particulièrement la CSDM.

La CSDM ne peut évidemment que constater, qu'à l'instar de d'autres secteurs d'activités de compétence provinciale, les besoins des commissions scolaires ont augmenté de façon significative, tout particulièrement depuis une trentaine d'années. Il est assez clair que les Pères de la Confédération n'ont pu anticiper un tel phénomène.

Bien que les méthodes d'imposition se soient considérablement développées depuis lors, comme tout bon contribuable peut s'en rendre compte, il faut aussi constater que les niveaux d'imposition ont atteint des proportions que la plupart trouvent indésirables. Cette situation est évidemment particulièrement contraignante pour les provinces puisque, ce sont elles qui doivent assumer les secteurs dont les dépenses se sont particulièrement accrues.

À cet égard, la CSDM est bien placée pour apprécier la situation vu qu'elle doit participer avec les autres commissions scolaires de l'île de Montréal à la fixation du taux de taxe scolaire qu'elle perçoit des citoyens de l'île.

Considérant les besoins auxquels elle doit répondre, la CSDM ne peut que plaider pour un meilleur partage de l'assiette fiscale. Les enfants dont elle a la responsabilité tout comme la pauvreté, ne sont pas des champs de compétence. La CSDM appelle donc à des solutions pour obtenir le financement dont elle a besoin et à une redéfinition des modèles actuels de partage des revenus.

En conséquence, elle se questionne sur ce qui semble un attribut des commissions scolaires, soit leur exclusion des programmes de transferts fédéraux. En effet, à la différence de la santé, de l'éducation supérieure, des municipalités, des services à la petite enfance et de l'aide sociale, l'éducation de base c'est-à-dire l'enseignement primaire et secondaire, ne profitent pas de la sollicitude du fédéral.

La CSDM ne veut pas se questionner sur la façon dont a émergé la sollicitude fédérale à l'égard des autres secteurs, mais elle s'interroge sur les conséquences d'en être exclue.

Cette exclusion à l'égard des transferts fédéraux n'est-elle pas une cause de déséquilibre ? Y a-t-il un système de ré-équilibrage à l'égard des secteurs qui ne profitent pas de transferts spécifiques ? Cela fait-il que les secteurs non ciblés apparaissent moins prioritaires ? Les programmes ciblés profitent-ils d'une surenchère ? Y a-t-il des conséquences financières à cette situation ?

La CSDM appréhende que la Commission sur le déséquilibre fiscal puisse l'éclairer sur ses interrogations.

## **5. LES SOLUTIONS AUX CONSÉQUENCES DU DÉSÉQUILIBRE FISCAL**

Parce que la CSDM et sa clientèle vivent sévèrement les conséquences du déséquilibre fiscal entre Ottawa et Québec, il est pressant que les deux paliers de gouvernement identifient des solutions durables au sous-financement de l'enseignement primaire et secondaire. Mais les nouvelles sources de financement ne sont ni nombreuses, ni opportunes considérant le fardeau fiscal actuel des contribuables québécois.

C'est pourquoi une meilleure répartition des revenus générés par la fiscalité actuelle s'impose préférablement à la création de nouvelles taxes. À cet égard, les gouvernements ont un arbitrage important à faire. Jusqu'à maintenant, ceux-ci se sont donnés séparément des priorités, selon leurs responsabilités propres. Mais aucun arbitrage « croisé » des choix budgétaires d'un gouvernement par rapport aux besoins d'un autre, ne s'est encore tenu. Par exemple, le gouvernement du Canada n'a jamais confronté ses priorités budgétaires aux besoins criants du

secteur de l'éducation primaire et secondaire.

On oublie trop souvent que les contribuables sont indivisibles et que les gouvernements tirent tout leur revenu des mêmes personnes. Selon la même logique, les revenus des divers gouvernements devraient être considérés globalement. Nous invitons donc les deux paliers de gouvernement à une révision coordonnée des choix budgétaires de l'État canadien dans son ensemble, afin que les intérêts des enfants et la compétence de notre société à venir soient mis dans la balance de l'ensemble des ressources fiscales canadiennes. Cet arbitrage pourrait donner lieu justement à un ré-équilibre des pouvoirs fiscaux afin de favoriser les besoins fondamentaux de notre société. Pourrait-on même espérer de grands États généraux fédéral-provincial afin que la société canadienne établisse ses priorités pour le 21<sup>e</sup> siècle ?

Loin de nous l'idée de rouvrir les pourparlers constitutionnels. Nous croyons plutôt que s'il existe une réelle volonté de mettre la formation de base des enfants au premier plan, le cadre canadien actuel offre des solutions concrètes aux problèmes vécus par la CSDM. Cependant, il faudra d'abord convaincre le gouvernement fédéral de s'impliquer financièrement dans l'éducation primaire et secondaire. Cela pourrait s'avérer plus difficile que prévu, alors que l'ombre d'un nouveau déficit budgétaire pourrait poindre à l'horizon. D'autre part, le gouvernement du Québec doit accepter qu'Ottawa contribue aux dépenses d'un secteur qui relève exclusivement de sa compétence.

Les solutions qui peuvent être envisagées sont de deux ordres. Les premières découlent d'un examen des incidences sur l'éducation des divers champs d'intervention actuels du gouvernement fédéral. Notre prémisse à cet égard, est



que ce gouvernement devrait assumer la totalité ou à tout le moins, une partie des coûts des services éducatifs fournis par la CSDM à une clientèle issue de sa compétence. Elle devrait également bénéficier des différents programmes fédéraux offrant un support financier.

En second lieu, des mécanismes d'application plus générale peuvent être envisagés. Ce sont des instruments fiscaux qui ont pour objet notamment, de transférer une partie de l'imposition de l'assiette foncière vers les commissions scolaires.

### **Une aide fédérale à l'intégration scolaire et la formation des immigrants**

Nous avons déjà identifié les particularités de Montréal relativement à la présence de nouveaux arrivants. Il s'agit d'une réalité sans cesse croissante à laquelle la CSDM doit répondre par des services particuliers. Il serait en effet utopique de croire que les immigrants dont la langue d'origine est autre que le français ou l'anglais, puissent intégrer une classe régulière dès leur arrivée sur notre territoire. La CSDM a investi une somme de 7 028 329 \$ en 1999-2000, pour aider cette clientèle. Un montant supplémentaire de 850 000 \$ serait nécessaire annuellement pour rendre tous les services requis.

Il y aurait lieu selon nous, que le gouvernement fédéral contribue à ces coûts. Le milieu scolaire est déterminant dans l'intégration des nouveaux arrivants. Ce gouvernement ne peut donc ignorer cet aspect de la mission qu'il assume dans ce champ de compétence. Il offre déjà aux immigrants adultes des « cours de langue pour les immigrants du Canada » (programme CLIC). On peut se demander pourquoi les cours dispensés par la CSDM aux jeunes immigrants ne bénéficient

pas également de ce programme et d'un financement adéquat. Ils répondent au même besoin et plus encore.

### **Une participation aux programmes fédéraux de subvention**

Le pouvoir de dépenser du gouvernement du Canada, conséquence du déséquilibre fiscal, s'exprime notamment par le versement dans des champs de compétence provinciaux de subventions fédérales diverses. La CSDM n'a pas bénéficié à ce jour de ces programmes. Ils sont trop souvent élaborés en ignorant les besoins de l'enseignement primaire et secondaire.

Un bon exemple en ce sens est le programme dit « des infrastructures » établi par les paliers de gouvernements fédéral, provincial et municipal. Indépendamment des importants besoins de construction ou de rénovation des immeubles scolaires, la CSDM et les autres commissions scolaires n'ont pas été appelées à se joindre à ce programme. Des sommes d'argent très élevées lui ont pourtant été consacrées, ce qui aurait permis de faire des travaux de toiture, de fenestration et de maçonnerie à nos écoles. Cette aide financière aurait amélioré la situation budgétaire de la CSDM, notamment en réduisant les coûts d'entretien de ses bâtisses. Elle aurait également corrigé, dans une certaine mesure, le déséquilibre fiscal actuel.

Le pouvoir de dépenser du gouvernement du Canada lui permettait également de contribuer financièrement à la conservation du patrimoine scolaire, par la remise en état des bâtisses dont l'architecture est particulièrement significative. L'inventaire réalisé tout récemment avec la collaboration de l'École d'architecture

de l'Université de Montréal<sup>1</sup>, a révélé plusieurs immeubles remarquables qui soulèvent des préoccupations majeures à court terme quant à leur sauvegarde. Une intervention fédérale pour assurer la conservation de ces composantes du patrimoine canadien rejoindrait les objectifs reconnus par la législation fédérale<sup>2</sup>. Il n'existe cependant aucun programme fédéral qui réponde à cette préoccupation. Par contre, certains programmes fédéraux comme ceux de Parcs Canada ou celui sur les infrastructures pourraient être modifiés.

Compte tenu de l'ampleur des besoins, le pouvoir fédéral de dépenser pourrait être exercé de multiples façons pour soutenir financièrement l'enseignement primaire ou secondaire.

### **Une déduction de la taxe scolaire de l'impôt sur le revenu des particuliers**

Nous avons également axé nos recherches vers d'autres mécanismes d'application générale, dont l'impact positif pour la CSDM serait plus important. Particulièrement, nous souhaitons rendre plus performante notre principale source autonome de revenus, sans accroître le fardeau fiscal des contribuables.

Nous avons revu plus haut les caractéristiques de la taxation scolaire. Nous suggérons de relever le plafond auquel cette taxe est présentement assujettie, dans la proportion seulement des économies moyennes que pourraient générer pour les contribuables, une déduction du montant de cette taxe dans l'établissement de l'impôt sur le revenu des particuliers.

---

<sup>1</sup>Jean-Claude Marsan et Jacques Lachapelle, Inventaire préliminaire des bâtiments patrimoniaux de la CSDM, 28 février 2001.

Certains contribuables québécois peuvent présentement obtenir un remboursement de leurs impôts fonciers, lesquels comprennent les taxes scolaires. Mais nous proposons qu'une déduction plus générale et applicable également à l'imposition fédérale, soit disponible pour les particuliers. Un tel mécanisme aurait pour avantage de corriger en partie le déséquilibre fiscal actuel, en faisant contribuer le gouvernement fédéral au coût des impôts fonciers. Le gouvernement du Québec n'aurait, quant à lui, aucuns frais supplémentaires à assumer, puisqu'il pourrait réduire ses transferts aux commissions scolaires d'un montant équivalant aux coûts de cette mesure, lesquels se reflèteraient dans l'augmentation proportionnelle de la taxe scolaire. Différents mécanismes s'offrent aux deux paliers de gouvernement. Par exemple, l'État de New York a implanté un programme appelé « School tax relief (STAR) » qui exempte partiellement les contribuables du paiement des taxes scolaires. Cette exemption est majorée pour les contribuables âgés de plus de 65 ans. Dans ce dernier cas, la taxe scolaire est calculée sur la base d'une valeur foncière de la propriété réduite de 50 000 \$. L'État compense cette exemption fiscale par une contribution directe supplémentaire au budget des commissions scolaires. Dans l'État de l'Alabama, l'exemption prend plutôt la forme d'une réduction du taux de taxation de 0,30 \$ du 100 \$ d'évaluation. Dans plusieurs autres états et même au niveau fédéral, les gouvernements ont implanté une déduction réduisant le coût de la taxe scolaire.

Nous croyons que le gouvernement du Canada devrait prendre exemple du gouvernement fédéral américain et alléger le fardeau de la taxe scolaire en permettant aux particuliers de déduire cette dépense dans le calcul de leur impôt sur le revenu. Suite à cet allégement fiscal, la taxe scolaire pourrait être relevée

---

<sup>2</sup> Loi sur le ministère du Patrimoine canadien, L.R.C. c. C-17.3.

proportionnellement afin d'augmenter, sans frais pour les contribuables, le financement des commissions scolaires. Voilà véritablement un remède partiel au déséquilibre fiscal et à ses conséquences pour la CSDM.

### **Un fonds provincial réservé à l'éducation primaire et secondaire**

Le déséquilibre fiscal a eu des conséquences significatives sur la clientèle de la CSDM et sur son parc immobilier. Des mesures concrètes doivent donc être prises pour augmenter le financement de l'éducation primaire et secondaire, tout en corrigeant le déséquilibre fiscal entre Québec et Ottawa.

Le transfert de points d'impôt du fédéral vers la province, constitue certainement l'un des meilleurs moyens de pallier à ce déséquilibre. Nous suggérons à cet égard que ces points d'impôt soient réservés à la création d'un fonds provincial pour l'éducation primaire et secondaire. Nous pensons que le gouvernement fédéral serait plus sensible à une demande de transfert de points d'impôt si les sommes concernées sont dirigées vers des besoins spécifiques des enfants canadiens. Ce fonds serait géré par le gouvernement du Québec, mais financé par des points d'impôts fédéraux après entente sur l'utilisation qui serait faite de ces sommes d'argent. L'ampleur de ce fonds permettrait de mesurer les préoccupations fédérales pour l'éducation primaire et secondaire.

## **CONCLUSION**

Le déséquilibre entre les ressources financières fédérales et les coûts des programmes provinciaux en matière d'éducation, de santé et de services sociaux, a

entraîné le Québec dans des compressions budgétaires sévères dont le secteur de l'éducation ne s'est pas encore remis. Compte tenu notamment des particularités de sa clientèle, la CSDM constate que le sous-financement dont elle souffre s'élève à 55 000 000 \$ annuellement. Concrètement, cela signifie que nos étudiants vivent quotidiennement le manque de main-d'œuvre, l'absence de certains équipements ou de matériel didactique, l'insuffisance de ressources spécialisées, la dégradation des immeubles et le report de leur mise aux normes à plus tard. Il nous faut donc reconnaître que notre clientèle ne reçoit pas tous les services auxquels elle a droit. Alors comment s'assurer que la génération de demain pourra relever les défis de la nouvelle économie si nous ne pouvons lui fournir tous les outils que l'aide pédagogique devrait mettre à sa disposition ?

Il est pressant que les deux principaux gouvernements indiquent à la population où se situe l'éducation dans leurs priorités. De leur volonté apparaîtront ou non des remèdes au sous-financement chronique de l'enseignement primaire et secondaire. Le gouvernement du Canada doit, d'une part, reconnaître l'importance de ses recettes fiscales comparativement à ses champs de compétence. L'assiette fiscale doit donc être répartie en conséquence. Diverses solutions s'offrent à lui, dont celles exprimées plus haut pour corriger le manque à gagner de la CSDM. L'opportunité de ces correctifs prend sa réelle mesure lorsque le déséquilibre fiscal est confronté aux besoins des enfants dans les écoles. C'est parce qu'il existe des visages derrière les chiffres qu'il est nécessaire de revoir le partage des impôts au Canada. Le gouvernement du Québec doit négocier un nouveau pacte fiscal avec Ottawa qui reflète les réalités du 21<sup>e</sup> siècle.

Mais le déséquilibre fiscal n'est pas l'apanage seulement des relations fédérales-provinciales. Il y a en effet, un profond déséquilibre entre le financement des

commissions scolaires situées en région et celui de la CSDM. On a vu que les contribuables de la région de Montréal contribuent nettement plus que les autres au financement de l'éducation. Cela devrait à tout le moins se traduire par davantage de ressources à la CSDM pour répondre aux besoins particuliers de sa clientèle.

Maintenant que le gouvernement du Québec a conclu un pacte fiscal avec les municipalités, il est temps qu'une initiative semblable auprès des commissions scolaires permettent de trouver une solution durable à leur problème de sous-financement. Il faudrait d'ailleurs envisager la possibilité d'impliquer le gouvernement fédéral dans l'élaboration de ce nouveau pacte fiscal, afin qu'il y apporte sa contribution financière. Cela permettra peut-être d'endiguer le déséquilibre entre les revenus fédéraux et les dépenses de la CSDM.

Les deux paliers de gouvernement savent maintenant quoi faire pour obtenir la note de passage. Nous comptons sur cette Commission pour retourner ces gouvernements à leurs devoirs.

## Financement des commissions scolaires par la taxe scolaire

Exercices financiers	Pour l'ensemble des commissions scolaires du Québec				Conseil scolaire de l'île de Montréal et commissions scolaires de son territoire		
	Revenus totaux	Revenus taxes scolaires	Taxes scolaires/ revenus totaux	Subvention de péréquation	Revenus totaux	Revenus taxes scolaires	Taxes scolaires/ revenus totaux
1989-1990	5 400,0 \$	269,2 \$	<b>5,0 %</b>	47,5 \$	1 061,1 \$	56,3 \$	<b>5,3 %</b>
1990-1991	5 934,0 \$	610,4 \$	<b>10,3 %</b>	80,2 \$	1 150,4 \$	131,4 \$	<b>11,4 %</b>
1991-1992	6 242,4 \$	659,8 \$	<b>10,6 %</b>	82,6 \$	1 232,1 \$	136,6 \$	<b>11,1 %</b>
1992-1993	6 465,8 \$	680,3 \$	<b>10,5 %</b>	81,8 \$	1 256,2 \$	140,6 \$	<b>11,2 %</b>
1993-1994	6 446,5 \$	704,3 \$	<b>10,9 %</b>	76,7\$	1 265,1 \$	141,9 \$	<b>11,2 %</b>
1994-1995	6 424,2 \$	724,7 \$	<b>11,3 %</b>	75,7 \$	1 271,0 \$	148,2 \$	<b>11,7 %</b>
1995-1996	6 451,2 \$	740,0 \$	<b>11,5 %</b>	67,2 \$	1 287,6 \$	153,7 \$	<b>11,9 %</b>
1996-1997	6 282,3 \$	832,7 \$	<b>13,3 %</b>	144,6 \$	1 246,4 \$	190,1 \$	<b>15,3 %</b>
1997-1998	6 210,0 \$	973,7 \$	<b>15,7 %</b>	410,4 \$	1 240,9 \$	277,3 \$	<b>22,3 %</b>
1998-1999	6 339,8 \$	971,4 \$	<b>15,3 %</b>	419,3 \$	1 278,9 \$	283,8 \$	<b>22,2 %</b>
1999-2000	6 450,0 \$	978,7 \$	<b>15,2 %</b>	407,7 \$	1 290,0 \$	281,1 \$	<b>21,8 %</b>
2000-2001e	6 750,0 \$	995,6 \$	<b>14,7 %</b>	462,5 \$	1 350,0 \$	283,7 \$	<b>21,0 %</b>

Les revenus de fonctionnement excluent le service de la dette à long terme et les subventions d'investissements.