

FÉVRIER 2017 Note socioéconomique

L'austérité en éducation : les écoles privées sont-elles réellement désavantagées ?

PHILLIPPE HURTEAU
chercheur à l'IRIS

Avec l'arrivée au pouvoir du gouvernement Couillard, les projets de restructuration de l'appareil d'État se sont accélérés : révision des programmes, réforme de la fiscalité, modification des structures du réseau sociosanitaire, etc. Le monde de l'éducation n'échappe pas à cette dynamique, notamment par le biais de coupes budgétaires. On ne peut nier l'impact de la politique d'austérité dans le domaine éducatif. Cependant, nous avons peu de données permettant de comprendre comment ces compressions affectent spécifiquement les réseaux public et privé du domaine scolaire. Dans cette note socioéconomique, l'IRIS veut remédier à cette lacune en analysant l'évolution comparée du financement des écoles privées et des commissions scolaires.

Pour ce faire, nous procéderons en trois étapes : d'abord, en présentant les données de 2001-2002 à 2015-2016 afin de suivre l'évolution des transferts gouvernementaux vers les écoles privées et les commissions scolaires, ce qui nous permettra de replacer les coupes dans le contexte des dernières années. Ensuite, nous analyserons la période allant de 1999-2000 à 2012-2013, afin de voir qui des écoles privées ou du réseau public était le mieux outillé pour faire face aux compressions et pourquoi. Finalement, nous verrons de quelle manière les différences entre les écoles publiques et privées favorisent indûment ces dernières.

Mais avant toute chose, établissons un rapide portrait de l'enseignement privé au Québec. Pour l'année 2013-2014, nous savons que 123 161 élèves étaient inscrits dans les 285 écoles privées du Québec¹, dont 46 établissements

seulement ne reçoivent pas de subventions². L'ensemble des établissements privés du Québec représentent 14,7 % des écoles privées au Canada, mais accueillent 33,4 % de l'ensemble des élèves qui fréquentent ce type d'établissement³. La grande majorité des écoles privées du Québec, soit 81,8 %, sont concentrées dans des zones urbaines (surtout à Montréal et en Montérégie), contre 10,5 % dans les petites et moyennes agglomérations et seulement 7,7 % en zones rurales⁴. Aussi, toujours pour le Québec, le tiers des écoles privées ont une affiliation religieuse, principalement catholique (14 %) et juive (11,6 %) ⁵. La fréquentation de ces établissements scolaires gagne en popularité depuis les années 2000⁶ avec une augmentation de 19 % de leur effectif total entre 2000-2001 et 2012-2013⁷.

Pour bien saisir la distinction entre école privée et école publique, outre l'enjeu des droits de scolarité, il

faut rappeler ce qui distingue leurs missions d'enseignement. Bien entendu, les écoles publiques comme les écoles privées doivent se soumettre à la *Loi sur l'instruction publique* et la *Loi sur l'enseignement privé*. À l'école publique, l'enseignement doit naturellement s'inscrire dans un projet éducatif, mais elle a spécifiquement l'obligation de voir au développement social et culturel de l'élève tout en assurant son instruction, sa socialisation et sa qualification⁸. À l'inverse, l'école privée peut, au gré des ententes de scolarisation et des contrats de service éducatif passés avec les parents, définir sa propre mission. Ces écoles peuvent donc offrir toutes sortes de programmes ou de services et, dans la plupart des cas, sélectionner librement leurs élèves, contrairement aux écoles publiques qui ont l'obligation de veiller à l'éducation de tous et toutes. Nous reviendrons à ces enjeux dans la dernière section de la présente note.

Tout au long de notre parcours, nous nous situons en regard des assertions de la Fédération des établissements d'enseignement privés. Selon cette dernière, les coupes budgétaires affecteraient les écoles privées « beaucoup plus durement que les écoles qui relèvent des commissions scolaires⁹ ». Dans les pages qui suivent, nous montrerons qu'il s'agit d'une analyse incomplète de la situation réelle du financement des écoles publiques et privées.

REGARD COMPARATIF ENTRE LE FINANCEMENT DES COMMISSIONS SCOLAIRES ET DES ÉCOLES PRIVÉES

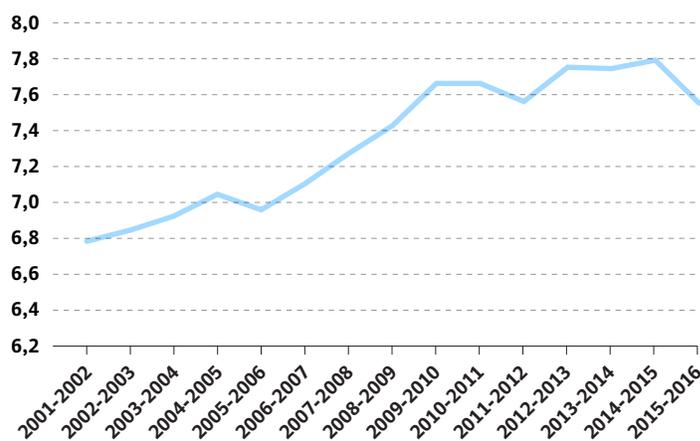
Pour saisir la portée de l'austérité en éducation, nous allons d'abord retracer l'évolution des « Dépenses de transferts » pour le financement du fonctionnement des commissions scolaires^a et des établissements privés. Sur une période allant de 2001-2002 à 2015-2016, nous pourrions, tant pour le réseau public que pour les écoles privées, effectuer une analyse à plusieurs niveaux : nous nous attarderons aux données relatives à toute cette durée et mènerons une analyse plus fine de certaines périodes. Veuillez noter que nous présentons ces données en dollars constants de 2015 afin d'éliminer l'effet de l'inflation et donc parvenir à une analyse qui colle à la réalité des fluctuations du financement public des commissions scolaires et des écoles privées.

Débutons par la situation des commissions scolaires. Le graphique 1 présente les dépenses de transferts que le gouvernement québécois leur verse annuellement. En 2001-2002, cela représentait une somme totale de 6,8 G\$,

qui est passée à 7,6 G\$ en 2015-2016. Pour l'ensemble de la période étudiée, nous parlons donc d'une augmentation de 11,4 % des dépenses de transferts du gouvernement québécois à l'endroit des commissions scolaires.

Graphique 1

Évolution des dépenses de transferts – Fonctionnement pour les commissions scolaires et les établissements publics, 2001-2002 à 2015-2016, en G\$ constants de 2015



SOURCE Gouvernement du Québec, Renseignements financiers sur le Fonds consolidé du revenu : Fonds général et fonds spéciaux, comptes publics, vol. 2, 1998-1999 à 2015-2016.

Cette augmentation cache cependant des moments contrastés. Si nous remarquons une hausse notable des dépenses de transferts jusqu'en 2009-2010, la situation s'inverse pour les années qui suivent. En 2009-2010, les dépenses de transferts atteignent 7,7 G\$, une augmentation de 13 % par rapport à 2001-2002, soit une moyenne annuelle de 1,6 %. À l'exception de l'année 2005-2006 où on observe une diminution nette de ces transferts (92 M\$, soit un repli de -1,3 %), une hausse continue est constatée pour l'ensemble de cette période.

C'est à partir de 2009-2010 que l'on observe une nouvelle dynamique dans l'évolution du financement public des commissions scolaires par le biais des dépenses de transferts. De cette année jusqu'à 2015-2016, soit la dernière année pour laquelle les données sont fournies par les comptes publics, la dynamique devient moins stable que par les années précédentes. Nous observons plutôt une baisse nette de -1,4 % qui comprend certaines années de stagnation (2010-2011), de hausse (2012-2013 et 2014-2015) ou de recul (2011-2012, 2013-2014 et 2015-2016). Ce qui apparaît clairement cependant est la baisse abrupte qui survient en 2015-2016, en raison de l'application des

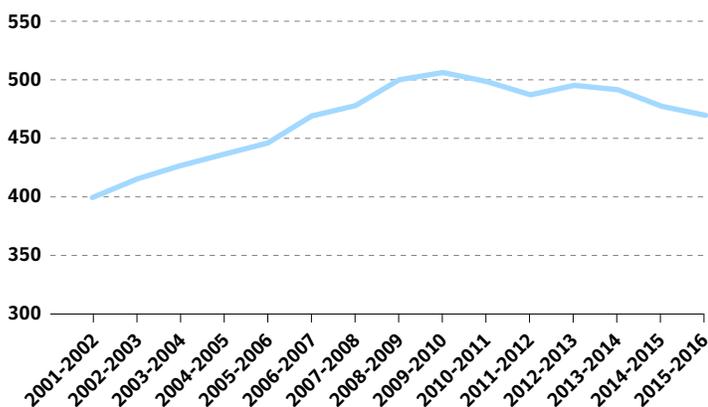
a Les revenus que les commissions scolaires tirent des taxes scolaires sont donc exclus de cette présentation.

mesures d'austérité du gouvernement Couillard^a. Pour cette seule année, les transferts aux commissions scolaires ont chuté de 236 M\$ (-3 %). Lors de la publication de l'édition 2016-2017 des comptes publics, il sera intéressant d'aller vérifier si cette baisse importante aura été compensée ou non par un réinvestissement suffisant.

Le graphique 2 reprend les mêmes données, mais cette fois pour les transferts que le gouvernement québécois verse annuellement aux écoles privées. En 2001-2002, cela représentait une somme totale de 398 M\$, toujours en dollars constants de 2015, contre 469 M\$ en 2015-2016. Cette augmentation de 70 M\$ peut sembler modeste en comparaison de celle de 775 M\$ appliquée au secteur public pour la même période. Précisons cependant qu'elle représente une hausse de 17,6 % (contre 11,4 % pour les commissions scolaires).

Graphique 2

Évolution des dépenses de transferts – Fonctionnement pour les établissements privés, 2001-2002 à 2015-2016, en M\$ constants de 2015



SOURCE Gouvernement du Québec, Renseignements financiers sur le Fonds consolidé du revenu : Fonds général et fonds spéciaux, comptes publics, vol. 2, 1998-1999 à 2015-2016.

Tout comme ce que nous avons observé au graphique 1, le financement des écoles privées a connu deux périodes bien distinctes. D'abord, de 2001-2002 à 2009-2010, une hausse de 26,7 % des transferts gouvernementaux marque une période de forte augmentation du financement public des établissements privés. Cela se répercute

en une hausse annuelle moyenne de 3,3 %, soit un peu plus du double de celle que connaissent les commissions scolaires à la même époque. En période de hausse du financement public de l'éducation, le secteur privé a été davantage favorisé par l'État.

À l'inverse, de 2009-2010 à 2015-2016, les transferts publics au privé ont connu une baisse de -7,2 %. À l'exception de l'année 2012-2013, chacun de ces exercices a connu une baisse des transferts en provenance de Québec. On parle alors d'une réduction de 36 M\$, représentant une diminution annuelle moyenne de -1,2 %.

Est-ce que cela signifie que les écoles privées, comme l'affirme leur fédération, ont été plus durement touchées par l'austérité que les écoles publiques? Rien n'est moins sûr. Dans les prochaines sections de cette note, nous verrons pourquoi une telle assertion pose problème en ce qu'elle ne tient pas compte des différentes sources de revenus à la disposition des établissements privés ou encore de l'écart séparant la mission éducative plus large et contraignante du public de la liberté que conserve le privé. Pour l'instant, contentons-nous d'indiquer certains points de repère pour y voir plus clair.

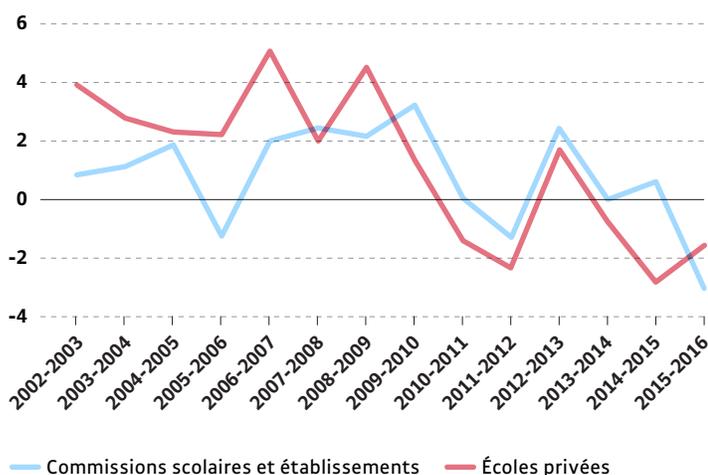
Insistons sur le fait que le financement public des écoles privées, malgré les coupes liées à l'austérité, a augmenté plus rapidement que celui des commissions scolaires depuis 2001. Ensuite, comme le montre le graphique 3, les années plus récentes permettent d'observer certaines similitudes et dissemblances en ce qui a trait aux variations annuelles du financement par l'État des secteurs public et privé. En nous concentrant uniquement sur les années du gouvernement Couillard, on constate une chute marquée des transferts gouvernementaux tant pour les écoles privées que pour les commissions scolaires. En fin de période, les écoles privées connaissent une diminution des coupes leur étant imposées qui n'est pas observée du côté des commissions scolaires. Au contraire, c'est durant l'année 2015-2016 que ces dernières ont connu leur pire année en termes de compressions.

Les mesures d'austérité ont donc frappé le financement public des écoles privées comme celui des commissions scolaires. Bien que depuis 2009-2010, les sommes versées par l'État au privé aient diminué plus rapidement que celles versées au public, il ne faut pas oublier que cette évolution récente cache deux autres tendances : l'augmentation plus rapide du financement gouvernemental des écoles privées depuis le début du nouveau millénaire et les coupes plus drastiques imposées au secteur public lors de la dernière année. Il y a donc là une dynamique qui, loin de désavantager les écoles privées, sert plutôt leurs intérêts. Depuis 2001-2002, ce sont les

a Pour un portrait global des mesures d'austérité adoptées entre 2014 et 2016 par le gouvernement du Québec, on peut consulter : Minh Nguyen, *Bilan de l'Observatoire sur les conséquences des mesures d'austérité 2014-2016*, IRIS, 9 p., iris-recherche.qc.ca/publications/bilan-austerite

Graphique 3

Variation annuelle des dépenses de transferts – Fonctionnement pour les commissions scolaires et les établissements privés, 2002-2003 à 2015-2016, en %



SOURCE Gouvernement du Québec, Renseignements financiers sur le Fonds consolidé du revenu : Fonds général et fonds spéciaux, comptes publics, vol. 2, 1998-1999 à 2015-2016 ; calculs de l'auteur.

écoles privées qui semblent avoir le vent dans les voiles en ce qui concerne les fonds que Québec dépense pour l'éducation primaire et secondaire. Cela s'explique en partie par l'évolution des effectifs scolaires, mais pas entièrement. Bien que le nombre d'élèves au privé augmente, la complexité des cas pris en charge par le public et la sélection des meilleurs élèves par le privé viennent compenser cette tendance. Au final, le bilan de cette période est clair : dans la comparaison du financement public obtenu, les écoles privées se sont mieux tirées d'affaire que les commissions scolaires.

LA DIVERSIFICATION DES SOURCES DU FINANCEMENT

La première section nous a permis de mieux comprendre l'application des politiques d'austérité au système d'éducation. Le premier volet de ces politiques est celui qui est mis de l'avant par le gouvernement lui-même, soit l'imposition de coupes dans l'objectif de rétablir l'équilibre budgétaire. Cependant, à ce premier volet s'en ajoute un deuxième qui, à bien des égards, prime sur le premier. Par l'alternance de périodes d'investissements et de compressions, le gouvernement exerce une pression sur la configuration des modes de financement du monde scolaire qui participe d'une transformation des finalités de ces institutions. Deux aspects nous semblent inté-

ressants à formuler comme hypothèses : d'abord, est-ce que les écoles privées, en raison même de la diversité de leurs sources de financement, sont plus à même de faire face à des compressions de leur financement public et, ensuite, cette diversification devient-elle un modèle pour le réseau public? Bref, il y aurait dans un premier temps l'application de politiques d'austérité auxquelles le privé résiste mieux et, dans un deuxième temps, une transformation du financement des commissions scolaires suivant le modèle du privé. Ce serait l'application au sens strict de politiques néolibérales visant à modifier le fonctionnement des services publics dans le but de les rendre conformes à la dynamique du secteur privé¹⁰.

Afin de vérifier ces hypothèses, procédons à une analyse comparative de l'évolution de la structure de financement des écoles privées et des commissions scolaires. Nous tâcherons de vérifier si les écoles privées ont bel et bien un type de financement qui leur permet de mieux absorber des compressions et si l'on observe dans les commissions scolaires une mutation de leur financement qui imite le modèle des écoles privées. Ce travail d'analyse nous permettra de mieux évaluer le double objectif (l'atteinte de l'équilibre budgétaire et la transformation des services publics) qui semble sous-tendre l'application de mesures d'austérité par le gouvernement.

Avant de débiter, une note méthodologique s'impose. Comme les données disponibles sur les détails du financement des écoles privées ne vont pas plus loin que l'année scolaire 2012-2013, il nous sera impossible pour l'instant d'analyser les plus récentes années d'austérité. Nous devons donc concentrer notre attention sur la période allant de 1999-2000 à 2012-2013. C'est à partir de ce portrait que nous pourrions ensuite projeter des conclusions pour les années plus récentes. Aussi, afin de permettre la comparaison sur une période de quatorze ans, nous utilisons des dollars constants de 2012 (ce qui expliquera un écart entre les données présentées dans cette section et celles citées dans les pages précédentes).

Débutons par un portrait du financement des écoles privées qui y distingue neuf catégories : les « Subventions du MELS », les « Subventions d'autres ministères », les « Contributions des élèves », les « Dons », les « Dons en biens et services », les « Entreprises auxiliaires », les « Ententes de scolarisation avec le MELS », les « Revenus spécifiques » et, finalement, les « Autres revenus généraux »¹¹. Globalement, les revenus totaux des écoles privées ont cru de 351 M\$ durant la période à l'étude, passant de 850 M\$ à 1 201 M\$¹². Cette augmentation de 41 % nous indique que la hausse observée des transferts gouvernementaux aux établissements d'enseignement privés s'est accompagnée d'une croissance générale

de leur financement lorsque l'on considère toutes ses catégories.

Le graphique 4 détaille l'ensemble des fonds en cause. Trois catégories principales se démarquent du lot, soit les revenus provenant des « Subventions du MELS », ceux associés aux « Contributions des élèves » (essentiellement les droits de scolarité) et les « Revenus spécifiques » (cette catégorie, dans les premières années de la période étudiée, était désignée comme « Ventes de biens et de services »). Si la première de ces catégories ne se démarque pas du mode de financement des commissions scolaires, les deux autres sont distinctives des écoles privées et, comme nous le verrons, montrent déjà que celles-ci ont à leur disposition d'importantes sources de revenus qui ne se retrouvent pas dans le réseau public.

Pour nous faire une meilleure idée des avantages qu'induit à la faveur des écoles privées cette diversification de leur financement, analysons l'évolution dans le temps du partage de ces revenus. Le graphique 5 présente ce partage pour l'année 1999-2000. Nous y constatons que le financement en provenance des subventions publiques représentait 45,8 %^a de leur budget total (dont 45,3 % en provenance du MELS et 0,3 % en provenance d'autres ministères). Cette somme de 390 M\$ était alors la principale source de revenus des écoles privées. Viennent ensuite les « Contributions des élèves » à 28,1 % (239 M\$) et les « Revenus spécifiques » à 10,7 % (91 M\$). Notons également deux autres sources de financement qui différencient les écoles privées des commissions scolaires, soit les différentes formes de dons à 5,5 %^b (les « Dons » directs comptent pour 5 % et les « Dons en biens et services » pour 0,5 %) d'une valeur de 46 M\$ et les « Revenus d'entreprises auxiliaires » à 1,8 % (16 M\$).

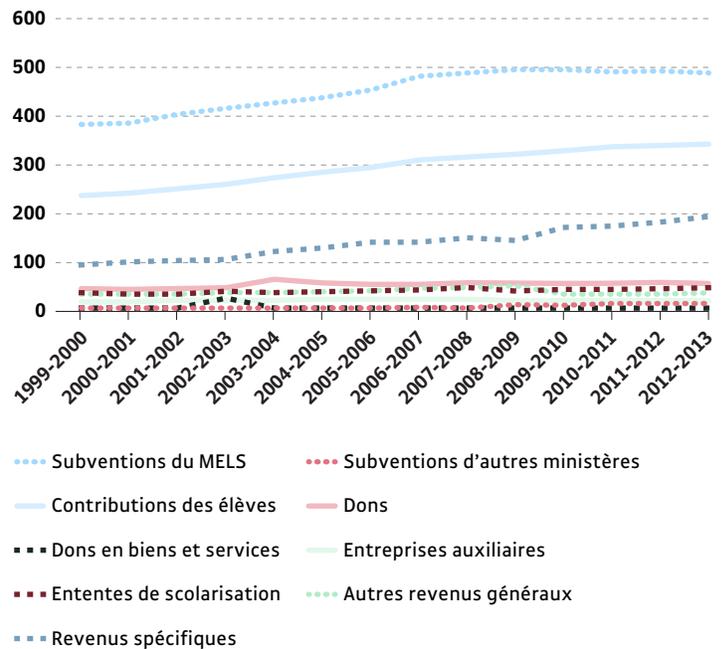
Quatorze ans plus tard, en 2012-2013 (voir graphique 6), la distribution de ces différents fonds a enregistré certaines variations qu'il faut relever. Le financement public des

a Dans le débat public, nous parlons d'un taux de financement public des écoles privées de 60 %. Ce taux renvoie à la proportion du montant de base alloué aux écoles privées par élève par rapport à ce qui est versé au public. Des estimations récentes avancent même que ce taux oscille entre 63,6 et 74,8 % (Gouvernement du Québec, *Rapport du comité d'experts sur le financement, l'administration, la gestion et la gouvernance des commissions scolaires*, 2014, p. 128). L'écart entre les données présentées ici et ces dernières tient à la méthodologie employée. Nous ne nous intéressons pas ici au financement par élève, mais à l'évolution et à la répartition des fonds totaux dont peuvent disposer les écoles privées.

b Ces revenus de « Dons » sont le plus souvent recueillis au moyen des fondations mises en place par les écoles privées afin de solliciter leurs anciens élèves et leurs parents. Il s'agit là d'un levier de collecte de fonds qui donne un avantage budgétaire certain aux écoles privées par rapport à leurs vis-à-vis du secteur public.

Graphique 4

Évolution des sources de revenus des écoles privées, 1999-2000 à 2012-2013, en M\$ constants de 2012

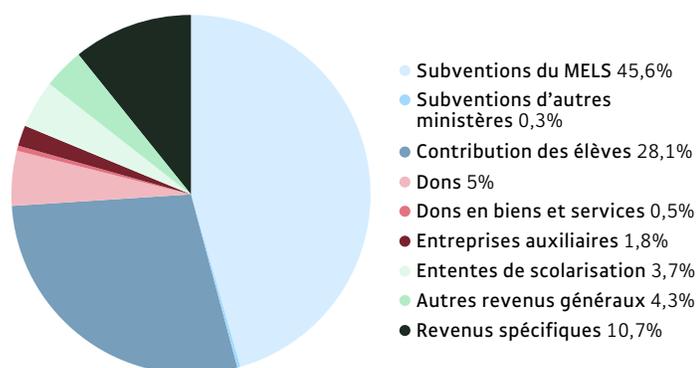


SOURCES Gouvernement du Québec, Statistiques financières – Établissements d'enseignement privés, 1998-1999 à 2012-2013. À partir de 2008-2009, la catégorie « Autres revenus généraux » correspond aux données présentées comme « Revenus de location », « Revenus de placement » et « Autres produits ». Toujours à partir de 2008-2009, la catégorie « Revenus spécifiques » correspond à « Ventes de biens et de services »; Gouvernement du Québec, *Renseignements financiers sur le Fonds consolidé du revenu : Fonds général et fonds spéciaux*, comptes publics, vol. 2, 2013-2014 à 2015-2016.

écoles privées a connu une baisse relative importante, se situant en fin de période à 42,2 % du total (41,2 % pour les « Subventions du MELS » et 1 % pour celles des autres ministères). Si nous ne nous intéressons qu'aux montants, notons qu'il s'agit tout de même d'une augmentation de 11 M\$ des sommes en provenance des différents ministères autres que le MELS, donc une hausse de 29,9 %, et de 107 M\$ pour les « Subventions du MELS », soit une hausse de 28 %. Si la part relative du financement public a diminué, ce n'est pas en raison du recul réel de celui-ci, mais d'une augmentation plus importante d'autres sources de revenus.

Les « Contributions des élèves » représentent désormais 28,9 % du total, contre 28,1 % quatorze ans plus tôt. Cette évolution, qui peut sembler modeste, montre tout de même que les écoles privées ont la capacité, en fonction des fluctuations du financement public ou des projets éducatifs mis en place dans chaque établissement, d'accélérer la bonification de leurs ressources financières.

Graphique 5

Distribution selon la source de revenus des écoles privées, 1999-2000, en % du total

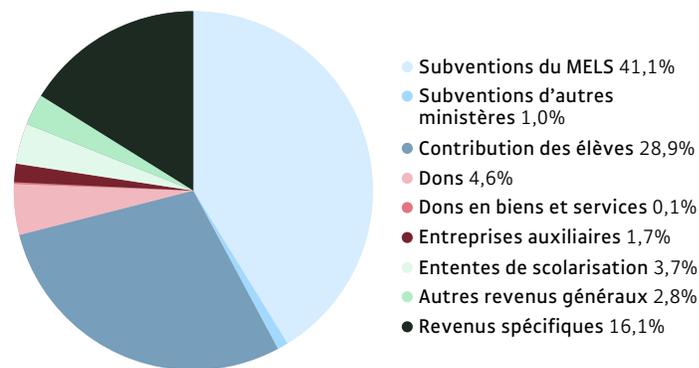
SOURCES Gouvernement du Québec, Statistiques financières – Établissements d'enseignement privés, 1998-1999 à 2012-2013. À partir de 2008-2009, la catégorie « Autres revenus généraux » correspond aux données présentées comme « Revenus de location », « Revenus de placement » et « Autres produits ». Toujours à partir de 2008-2009, la catégorie « Revenus spécifiques » correspond à « Ventes de biens et de services » ; Gouvernement du Québec, Renseignements financiers sur le Fonds consolidé du revenu : Fonds général et fonds spéciaux, comptes publics, vol. 2, 2013-2014 à 2015-2016 ; calculs de l'auteur.

Elles le font en demandant une participation accrue aux parents d'élèves ou en élargissant leur clientèle, comme en témoigne la hausse de leurs effectifs étudiants. Durant la période à l'étude, la valeur réelle de cette catégorie de revenus a augmenté de 45 %, soit un montant de 108 M\$.

Cependant, c'est la catégorie des « Revenus spécifiques » qui a connu la hausse la plus spectaculaire. Entre 1999-2000 et 2012-2013, la part de cette source de revenus dans l'assiette totale est passée de 10,7 % à 16,1 %. En valeur réelle, cela représente une hausse de 112 %, soit 102 M\$. Rappelons que cette catégorie représente les revenus de ventes de biens et de services. Encore ici, les fonctions à caractère plus commercial des écoles privées leur donnent l'occasion de faire face aux aléas du financement public. Elles peuvent, au gré des circonstances et de leur plan de commercialisation, vendre des actifs ou développer de nouveaux produits éducatifs afin de renflouer leurs coffres.

Mentionnons pour finir que les différents revenus de dons (« Dons » et « Dons en biens et services ») ont connu un déclin relatif, ne représentant plus en 2012-2013 que 4,7 % du total contre 5,5 % quatorze ans plus tôt. Encore ici cependant, ce recul relatif masque une hausse en valeur réelle de 22,6 % (10,5 M\$). Du côté des revenus en provenance des entreprises auxiliaires,

Graphique 6

Distribution selon la source de revenus des écoles privées, 2012-2013, en % du total

SOURCES Gouvernement du Québec, Statistiques financières – Établissements d'enseignement privés, 1998-1999 à 2012-2013. À partir de 2008-2009, la catégorie « Autres revenus généraux » correspond aux données présentées comme « Revenus de location », « Revenus de placement » et « Autres produits ». Toujours à partir de 2008-2009, la catégorie « Revenus spécifiques » correspond à « Ventes de biens et de services » ; Gouvernement du Québec, Renseignements financiers sur le Fonds consolidé du revenu : Fonds général et fonds spéciaux, comptes publics, vol. 2, 2013-2014 à 2015-2016 ; calculs de l'auteur.

nous observons leur stabilité relative (1,8 % du total en 1999-2000 contre 1,7 % en 2012-2013). Cela laisse tout de même une hausse en termes réels de 29 %, équivalant à 4,6 M\$.

Si nous pouvons observer que les écoles privées sont dans une position qui, au regard de leur structure de financement, leur donne une grande souplesse dans le rajustement de leurs différentes sources de revenus, examinons maintenant si les commissions scolaires jouissent des mêmes avantages. Toujours de 1999-2000 à 2012-2013, le financement global de celles-ci est passé de 9,1 G\$ à 11,1 G\$, soit une hausse de 22 %, équivalant à 2 G\$. Comme l'indique le graphique 7, quatre catégories de revenus composent ce financement : les « Subventions de fonctionnement du MELS », la « Taxe scolaire », les « Droits de scolarité et droits chargés relatifs à un cours » et les « autres revenus ».

Ce qui nous importe dans la présente section est de vérifier ou non la double tendance présentée plus tôt en hypothèse. D'abord, est-ce que les commissions scolaires ont autant de marge de manœuvre au niveau de leur financement que les écoles privées? Une réponse négative à cette question pourrait mener à remettre en question en tout ou en partie le financement public de ces dernières, afin d'éviter une situation de concurrence

déloyale avec les écoles publiques. Ensuite, nous voulons voir s'il existe une pression à adapter le financement du secteur public au modèle qu'offrent les écoles privées, bref, s'il est possible d'observer une pression à la diversification dans leur financement. Bien entendu, la réalisation de ces deux tendances n'est pas évidente et pourrait même révéler des effets opposés. Voyons-y de plus près.

Notons d'abord que la catégorie de revenus « Droits de scolarité et droits chargés relatifs à un cours » n'est pas présente au graphique 8 parce que, pour l'année 1999-2000, elle est comprise dans la catégorie « Autres revenus ». Dans ce graphique, nous observons que les « Subventions de fonctionnement du MELS » représentaient 78,4 % du total du financement des commissions scolaires, soit une somme de 7,1 G\$ (toujours en dollars constants de 2012). Les revenus en provenance des « Taxes scolaires » occupaient de leur côté 14,3 % du total (1,3 G\$), ce qui laissait 7,3 % pour les « Autres revenus » (661 M\$).

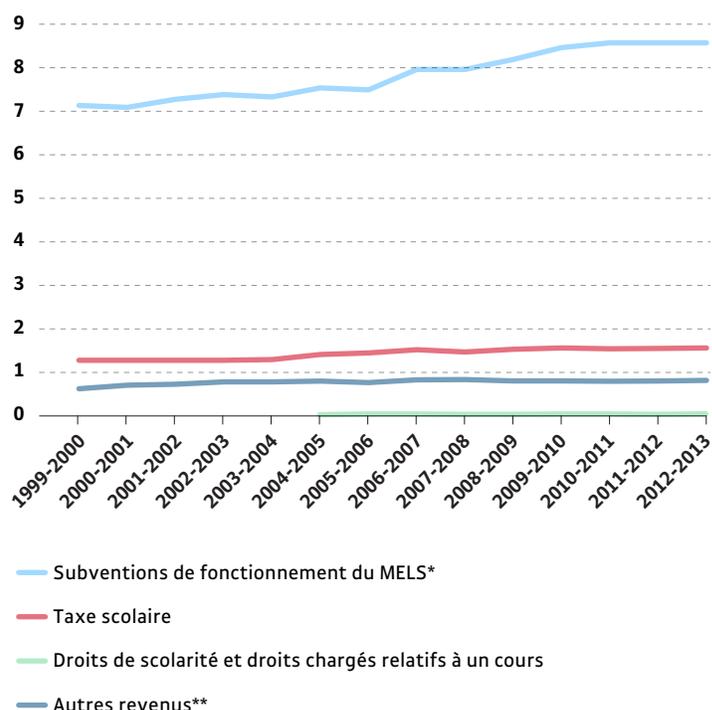
Nous pouvons donc constater d'entrée de jeu que les commissions scolaires étaient alors bien plus dépendantes du financement en provenance de Québec. En effet, les subventions versées par le MELS représentaient plus que les trois quarts de leur financement total. Leur deuxième source de financement, les taxes scolaires, est également fortement réglementée et n'offre pas aux commissions scolaires la possibilité de compenser entièrement des coupes effectuées par Québec¹³. En clair, quand vient le temps de pallier les réductions de subventions du MELS, les possibilités de rajustements sont limitées chez les commissions scolaires.

Maintenant, quel est le portrait quatorze ans plus tard (voir graphique 9)? Nous sommes face à une situation beaucoup plus stable que ce qu'ont connu les écoles privées. La part des « Subventions de fonctionnement du MELS » a quelque peu baissé, passant de 78,4 % du total à 77,3 %. N'oublions pas toutefois qu'il s'agit là d'une baisse relative. Dans les faits, les subventions du MELS ont augmenté de 20 % en passant de 7,1 G\$ à 8,6 G\$. La part relative des « Taxes scolaires » est restée stable, passant de 14,3 % à 14,4 % du total. Ceci représente, en valeur réelle, une hausse de 23 %, équivalant à 298 M\$. On remarque cependant une hausse des « Autres revenus ». En 1999-2000, cette source de revenus représentait 7,3 % du total contre 7,6 % en 2012-2013. À cela, il faut ajouter le 0,7 % des « Droits de scolarité et droits chargés relatifs à un cours » pour un total de 8,3 %. C'est donc dire que ces différents revenus ont crû de 39,3 % durant la période, ce qui équivaut à une somme de 260 M\$.

L'analyse détaillée de l'évolution des catégories de revenus des commissions scolaires nous permet alors d'avancer les conclusions suivantes. D'abord, les

Graphique 7

Évolution des sources de revenus des commissions scolaires, 1999-2000 à 2012-2013, en G\$ constants de 2012



* Comprend les « Subventions de fonctionnement^a », la « Subvention d'investissement^b » et les « Autres subventions et contributions^c ».

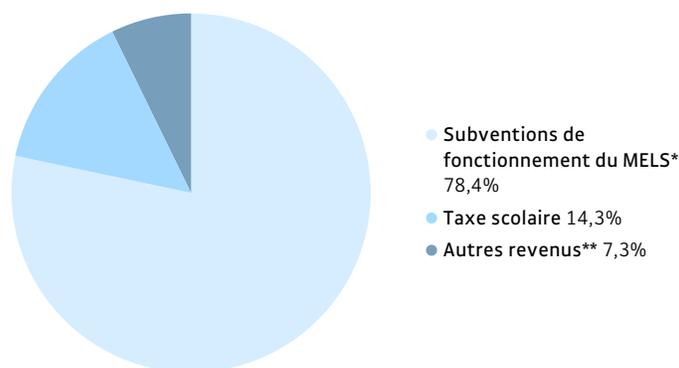
** Comprend les « Ventes de biens et de services », les « Revenus divers » et les « Autres revenus ».

SOURCE Gouvernement du Québec, Statistiques de l'éducation : Enseignement primaire, secondaire, collégial et universitaire, éditions 2006, 2007, 2008, 2011, 2012 et 2014.

- Cette catégorie comprend les revenus des « Subvention de fonctionnement – Jeunes – Adultes – FP », « Subvention de péréquation », « Subvention pour le service de la dette », « Subvention pour le transport scolaire », « Autres subventions du Ministère » et « Ajustements divers ».
- Cette catégorie comprend les revenus de la « Subvention d'investissement – Dépenses d'investissement non capitalisables » et de l'« Amortissement de la subvention d'investissement reportée ».
- Cette catégorie comprend les revenus des « Subvention du MESS – Formation professionnelle », « Subvention du MESS – Formation générale des adultes », « Subventions du gouvernement provincial », « Subventions du gouvernement fédéral » et « Contributions gouvernementales reportées liées à l'acquisition d'immobilisations corporelles ».

Graphique 8

Distribution selon la source des revenus des commissions scolaires, 1999-2000, en % du total



* Comprend les « Subventions de fonctionnement », la « Subvention d'investissement » et les « Autres subventions et contributions ».

** Comprend les « Ventes de biens et de services », les « Revenus divers », les « Droits de scolarité et droits chargés relatifs à un cours » et les « Autres revenus ».

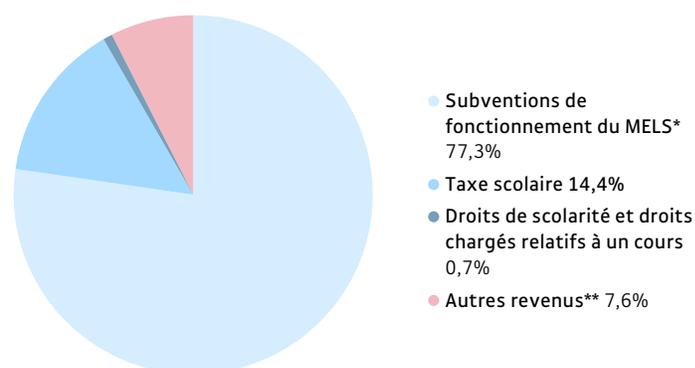
SOURCE Gouvernement du Québec, Statistiques de l'éducation : Enseignement primaire, secondaire, collégial et universitaire, éditions 2006, 2007, 2008, 2011, 2012 et 2014; calculs de l'auteur.

commissions scolaires sont plus dépendantes du financement public que les écoles privées, ce qui leur laisse donc beaucoup moins de solutions de rechange pour pallier des compressions. L'affirmation de la Fédération des établissements d'enseignement privés voulant que leurs établissements aient été plus durement touchés par l'austérité que les écoles publiques nous semble donc problématique en ce qu'elle ne reflète pas réellement leurs capacités financières. La plus grande élasticité de leurs revenus leur confère en effet un avantage stratégique indéniable. En présence de coupes gouvernementales, elles peuvent compenser ces pertes de revenus en accélérant la commercialisation de leurs activités. C'est ce qui est observé durant la période à l'étude, ce qui nous laisse penser que les écoles privées étaient mieux positionnées que les commissions scolaires pour faire face aux coupes des dernières années.

En même temps, lorsqu'on s'attarde aux catégories de revenus « Autres revenus » et « Droits de scolarité et droits chargés relatifs à un cours », nous observons une tendance à une relative diversification des revenus des commissions scolaires. Bien entendu, ce nombre restreint de sources de revenus ne pourra jamais équivaloir à ce qui se fait du côté des écoles privées, ni même servir de palliatif efficace aux compressions gouvernementales.

Graphique 9

Distribution selon la source des revenus des commissions scolaires, 2012-2013, en % du total



* Comprend les « Subventions de fonctionnement », la « Subvention d'investissement » et les « Autres subventions et contributions ».

** Comprend les « Ventes de biens et de services », les « Revenus divers » et les « Autres revenus ».

SOURCE Gouvernement du Québec, Statistiques de l'éducation : Enseignement primaire, secondaire, collégial et universitaire, éditions 2006, 2007, 2008, 2011, 2012 et 2014; calculs de l'auteur.

Mais cette orientation budgétaire, soit le fait que les commissions scolaires cherchent à maximiser leurs revenus autonomes, est un bel exemple du second objectif reconnu aux politiques d'austérité. Certes, le gouvernement effectue des compressions pour rétablir l'équilibre budgétaire, mais il en profite également pour modifier le fonctionnement des services publics en utilisant comme modèle unique la dynamique propre au secteur privé. C'est ainsi que l'on voit éclore des fondations liées à des écoles publiques ou encore se multiplier des collectes de fonds dans lesquelles on demande aux élèves et à leurs parents de vendre des produits pour financer des activités de l'établissement. Les pressions budgétaires exercées sur les commissions scolaires durant la période allant de 1999-2000 à 2012-2013 relèvent de cette logique de transformation qui indique une tendance à la démutualisation du financement scolaire. Il sera intéressant de voir dans l'avenir, au moment où les données seront disponibles, à quel point les dernières années de compressions auront accéléré cette tendance.

Notons également qu'il est possible que, malgré la hausse du financement des commissions scolaires, elles soient tout de même confrontées à des compressions.

C'est ce qu'indiquait le comité d'experts mandaté par le gouvernement en 2014 pour étudier leur financement :

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 années⁴⁴.

Pendant la période à l'étude dans cette section, de 1999-2000 à 2012-2013, le gouvernement a donc exigé des commissions scolaires des efforts budgétaires totaux de 491 M\$ (282 M\$ en efforts récurrents et 209 M\$ en efforts non récurrents)⁴⁵. Durant l'année scolaire 2013-2014, les commissions scolaires se seraient vues imposer des efforts récurrents de 112 M\$, ce qui indique bien le genre de pressions budgétaires auxquelles elles sont soumises.

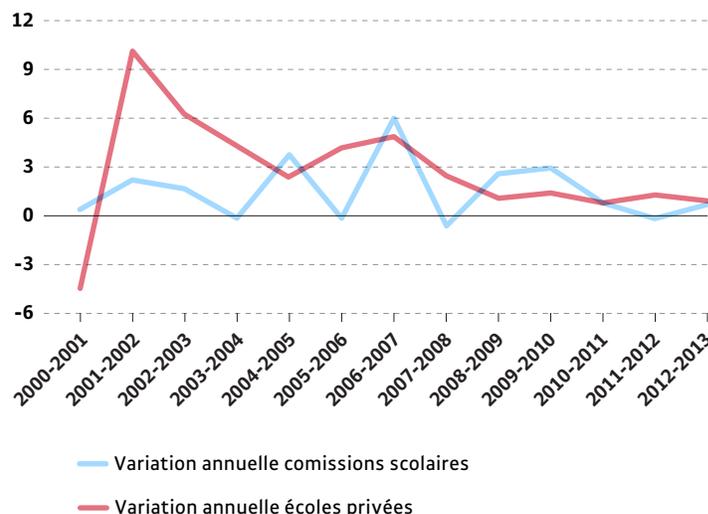
Terminons ce portrait de la période allant de 1999-2000 à 2012-2013 en analysant la variation annuelle des revenus totaux des commissions scolaires et des écoles privées. En faisant cela, nous pourrions compléter notre portrait et vérifier la plus grande vulnérabilité des commissions scolaires face aux compressions. Au graphique 10, on constate que les revenus totaux des écoles privées se sont relativement maintenus depuis 2009, en regard de la diminution de leur variation annuelle qui a précédé. Pourtant, rappelons-le, leurs subventions en provenance du MELS ont évolué négativement à trois reprises durant la période (2009-2010 : -0,2 % ; 2010-2011 : -0,9 % ; 2012-2013 : -1,1 %). La diversification des revenus des écoles privées leur a permis, malgré ces coupes, de toujours maintenir une croissance budgétaire en misant sur le volet plus commercial de leurs activités.

À l'inverse, du côté des commissions scolaires, lorsque les subventions du MELS ont diminué lors de quatre des quatorze années de la période (2003-2004 : -0,7 % ; 2005-2006 : -0,3 % ; 2007-2008 : -0,3 % ; 2011-2012 : -0,4 %), il en a résulté chaque fois une baisse de leurs revenus en termes réels.

Ces données démontrent encore une fois la plus grande exposition des commissions scolaires aux fluctuations du financement public, ce qui nous permet à nouveau de contester l'analyse des impacts de l'austérité mise de l'avant par la Fédération des établissements d'enseignement privés.

Graphique 10

Variation annuelle des revenus totaux des commissions scolaires et des écoles privées, 2000-2001 à 2012-2013, en %



SOURCE Statistiques financières -- Établissements d'enseignement privés, 1998-1999 à 2012-2013, Gouvernement du Québec; Statistiques de l'éducation : Enseignement primaire, secondaire, collégial et universitaire, Éditions 2006, 2007, 2008, 2011, 2012 et 2014, Gouvernement du Québec. Calculs de l'auteur.

L'ÉCOLE PRIVÉE À L'ÉPREUVE DE L'AUSTÉRITÉ

Un regard sur la capacité différenciée des écoles privées et des commissions scolaires ne serait pas complet sans rappeler les différences qui caractérisent les établissements d'enseignement privés et publics. Ces deux types d'écoles sont régies par des contraintes différentes, ce qui explique aussi pourquoi l'austérité ne les affecte pas de la même manière. Si, d'un côté, les écoles publiques ont l'obligation de voir à l'éducation de l'ensemble des jeunes sous leur juridiction en limitant la sélection à certains programmes spéciaux, les écoles privées, elles, peuvent facilement écriémer leur clientèle. Pour l'année 2012-2013, voyons comment se sont déclinés les écarts qui existent entre le public et le privé sur le plan de la complexité de leur mission éducative respective. L'effectif scolaire à temps plein dans le secteur des jeunes comptait 846 488 élèves inscrits dans le public contre 124 283 dans le privé⁴⁶. Pour la même année, le réseau public ne comptait pas moins de 183 119 élèves composant l'effectif scolaire handicapé ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (EHDA), contre seulement 5 812 jeunes EHDA dans le privé⁴⁷. C'est donc dire que 21,6 % de l'ensemble de l'effectif scolaire du public présente une forme une autre de handicap ou de troubles de l'appren-

tissage (ce taux se situait à 12 % en 2001-2002¹⁸), contre un maigre 4,7 % dans le privé.

Dans le même ordre d'idée, il convient de rappeler que de 1998-1999 à 2012-2013, l'effectif scolaire de la formation professionnelle est passé, au sein des commissions scolaires, de 54 672 ETP (étudiant-e équivalent temps plein) à 68 288 ETP, ce qui représente une hausse de 25 %¹⁹. Durant la même période, le nombre d'inscriptions à la formation générale des adultes a augmenté de 13 %²⁰. Souvent, les personnes qui représentent les écoles privées arguent que leur financement augmente plus rapidement simplement parce qu'elles connaissent une hausse plus marquée de leurs effectifs que celles du réseau public. Si une telle assertion est juste lorsque l'on s'intéresse seulement aux effectifs globaux^a, elle a le défaut de gommer les distinctions qui séparent la constitution des effectifs fréquentant les écoles publiques et privées.

Contrairement aux écoles privées, les établissements du secteur public sont organisés en fonction de critères d'universalité, d'accessibilité, d'égalité des chances et de mixité : tous et toutes doivent avoir accès à une éducation d'égale qualité tout en favorisant la diversité sociale et culturelle au sein des classes. Ces écoles reçoivent également des mandats de francisation, ce qui participe à diversifier davantage les populations qu'elles desservent.

Aussi, rappelons que les écoles publiques et privées ne sont pas soumises aux mêmes règles de reddition de comptes, ce qui, dans une certaine mesure, a grandement gêné le travail de recherche associé à la rédaction de cette note.

Il va sans dire que, dans une telle situation, il est impossible de poser une équivalence entre ces deux réalités. Il en va de même quant à l'effet des compressions sur les deux réseaux. Considérant les caractéristiques de la population desservie, les réductions de subventions dans le public sont, d'entrée de jeu, plus dommageables. Le privé a donc non seulement plus d'outils budgétaires pour faire face à l'austérité, mais il a aussi les moyens de

sélectionner les meilleurs élèves en laissant à la charge du réseau public la majorité de ceux et celles ayant besoin d'accompagnements spéciaux, et coûteux.

En outre, dans les écoles privées, nous retrouvons une plus forte proportion de jeunes dont les parents ont fréquenté un établissement d'enseignement postsecondaire et ont accès à des revenus plus élevés et plus stables, ce qui permet souvent à ces adultes d'offrir un meilleur encadrement aux jeunes lors de leur parcours scolaire²¹. Bref, les écoles privées sélectionnent les meilleurs élèves, laissent de côté les cas EHDAA et peuvent compter sur un bassin de parents favorisés, en plus d'avoir de meilleures ressources sur le plan financier et culturel. Dans ces conditions, nous ne pouvons souscrire à une analyse qui présenterait les écoles privées comme les principales victimes de l'austérité.

a Cette tendance, soit l'augmentation plus rapide des effectifs dans les écoles privées, devrait toutefois s'inverser selon les récentes prévisions : « 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 %. » Gouvernement du Québec, *Rapport du comité d'experts sur le financement, l'administration, la gestion et la gouvernance des commissions scolaires*, 2014, , op. cit., p. 21.

Conclusion

Dans cette note socioéconomique, nous avons analysé l'évolution du financement public des écoles privées et des commissions scolaires. En raison des hausses de financement survenues depuis 2001 et de la plus grande diversité des revenus des écoles privées, il nous apparaît que ce sont ces dernières qui sont les mieux outillées pour faire face aux politiques d'austérité. Ainsi, des coupes dans ces deux réseaux laissent d'un côté des commissions scolaires et des établissements publics exsangues devant accueillir une population d'élèves dont plus d'un sur cinq nécessite un encadrement plus exigeant et coûteux. De l'autre, à l'aide notamment d'un financement gouvernemental stable et généreux, les écoles privées peuvent continuer à livrer une concurrence déloyale au réseau public en sélectionnant les meilleurs élèves et en laissant de côté ceux et celles qui présentent le plus de difficultés. Les données qui seront publiées dans les prochaines années nous aideront à préciser notre analyse des tendances plus récentes, mais nous arrivons déjà à la conclusion que la présente période d'austérité aura participé à creuser les inégalités scolaires qui grèvent la société québécoise.

Sur une note plus positive, le financement public des écoles privées a connu certaines réductions lors de cinq des six dernières années. Considérant la lourdeur des cas pris en charge par les écoles publiques et la meilleure capacité des établissements privés à surmonter les effets de l'austérité, nous ne pouvons qu'encourager le gouvernement à poursuivre dans cette voie, mais cette fois en s'assurant que les fonds étatiques ainsi économisés iront prioritairement au financement des écoles publiques.

Notes de fin de document

- 1 Derek J. ALLISON, Sazid HASAN et Deani VAN PELT, *A Diverse Landscape: Independent Schools in Canada*, Fraser Institute, 2016, p. 6.
- 2 Gouvernement du Québec, *Catégories des établissements privés non subventionnés (EPNS) : Année scolaire 2016-2017*, 2016.
- 3 ALLISON et autres, *op. cit.*, p. 6.
- 4 *Ibid.*, p. 7.
- 5 *Ibid.*, p. 9.
- 6 Jean-François LANDRY, *Le financement public des écoles privées : mettre fin aux mythes*, Fédération autonome de l'enseignement (FAE), 2009, p. 11.
- 7 Gouvernement du Québec, *Statistiques de l'éducation : Enseignement primaire, secondaire, collégial et universitaire*, éditions 2006, 2007, 2008, 2011, 2012 et 2014.
- 8 Fédération des commissions scolaires du Québec, *Le financement public de l'enseignement privé : conséquences sur le réseau des écoles publiques*, 2014, p. 23.
- 9 Fédération des établissements d'enseignement privés, *Le financement de l'école privée : des économies pour l'État et les contribuables*, mémoire présenté à la Commission de révision permanente des programmes, octobre 2014, p. 20.
- 10 Christian LAVAL, *L'école n'est pas une entreprise : Le néolibéralisme à l'assaut de l'enseignement public*, Paris, Éditions la Découverte, 2004, 345 p. ; Pierre DARDOT et Christian LAVAL, *La nouvelle raison du monde : Essai sur la société néolibérale*, Paris, Éditions La Découverte, 2010, 498 p. ; Naomi KLEIN, *La stratégie du choc : Montée d'un capitalisme du désastre*, Paris, Actes Sud, 2008, 590 p.
- 11 Gouvernement du Québec, *Statistiques financières – Établissements d'enseignement privés 2012-2013*, 2014, p. 12.
- 12 Gouvernement du Québec, *Statistiques financières – Établissements d'enseignement privés 1999-2000*, 2001, p. 11 ; *Statistiques financières – Établissements d'enseignement privés 2012-2013*, 2014, p. 12.
- 13 www.education.gouv.qc.ca/a-propos-de-la-taxe-scolaire/
- 14 Gouvernement du Québec, *Rapport du comité d'experts sur le financement, l'administration, la gestion et la gouvernance des commissions scolaires*, 2014, p. 71.
- 15 *Ibid.*, p. 72.
- 16 Gouvernement du Québec, *Statistiques de l'éducation : Enseignement primaire, secondaire, collégial et universitaire*, édition 2014, p. 37.
- 17 *Ibid.*, p. 50.
- 18 Gouvernement du Québec, *Rapport du comité d'experts sur le financement, l'administration, la gestion et la gouvernance des commissions scolaires*, *op. cit.*, p. 111.
- 19 *Ibid.*, p. 115.
- 20 *Ibid.*, p. 21.
- 21 Statistique Canada, *Enquête auprès des jeunes en transition, cohorte A* ; Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Programme international pour le suivi des acquis des élèves*.



Institut de recherche
et d'informations
socioéconomiques

INSTITUT DE RECHERCHE ET D'INFORMATIONS SOCIOÉCONOMIQUES
1710, rue Beaudry, bureau 3.4, Montréal (Québec) H2L 3E7
514.789.2409 • iris-recherche.qc.ca

Imprimé **ISBN 978-2-924727-13-3**
PDF **ISBN 978-2-924727-12-6**

L'Institut de recherche et d'informations socioéconomiques (IRIS), un institut de recherche indépendant et progressiste, a été fondé à l'automne 2000. Son équipe de chercheur-e-s se positionne sur les grands enjeux socioéconomiques de l'heure et offre ses services aux groupes communautaires et aux syndicats pour des projets de recherche spécifiques.