



Combien ça coûte réparer l'école publique?

**Attentes relatives au budget
alloué à l'éducation préscolaire
et à l'enseignement primaire
et secondaire au Québec**

pour les années 2019-2020 à 2022-2023

Rapport préparé par monsieur Jean-Michel Cousineau,
économiste et professeur titulaire à l'École de relations
industrielles de l'Université de Montréal
pour la Fédération autonome de l'enseignement (FAE)

Mars 2019 - version révisée





Notes sur l'auteur

Jean-Michel Cousineau est économiste, professeur titulaire à l'École de relations industrielles à l'Université de Montréal. Il est spécialiste en économie du travail, en économétrie et en politiques publiques. Il a été président du Comité des politiques publiques de l'Association des économistes québécois pendant de nombreuses années et membre du Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion de 2006 à 2012. Ses intérêts de recherche et ses publications les plus récentes portent sur la pauvreté, les inégalités de revenus et les politiques publiques en matière de croissance inclusive. Ses principales contributions et publications scientifiques ont porté sur le salaire minimum, l'assurance-chômage, les programmes de soutien du revenu au Québec, au Canada et ailleurs dans le monde. Plus récemment, il a été membre d'un Comité de trois experts nommés par le gouvernement du Québec, sur le revenu minimum garanti. Les volumes 1 et 2 de ce rapport ont été publiés en novembre 2017. Le volume 3 a été publié en juin 2018.

Introduction

À quelques semaines du dépôt par le gouvernement du Québec de son budget annuel, il convient, pour chacune des grandes organisations visées par les différentes missions de l'État, de nourrir des anticipations et de se préparer à l'analyse et à l'évaluation du prochain budget de l'État. Dans le secteur de l'éducation plus particulièrement, il importe de savoir si les priorités annoncées par le nouveau gouvernement s'appuieront sur des gestes concrets. Dès lors, et compte tenu des annonces en matière d'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire, il importe de savoir à quelle hauteur le gouvernement manifesterà une réelle volonté d'accorder une priorité à ce secteur d'activité.

Au préalable toutefois, il importe de noter que le budget des commissions scolaires doit tout d'abord augmenter à la hauteur des coûts du système, c'est-à-dire qu'il doit couvrir les coûts de l'inflation ainsi que ceux qui sont associés à l'ajout des nouvelles populations d'élèves. Deuxièmement, il convient de rappeler que le gouvernement nouvellement élu a promis d'uniformiser la taxe scolaire et qu'il a déposé, le 6 décembre dernier, le projet de loi n° 3, qui vise l'instauration d'un taux unique de taxation scolaire. Ce projet de loi privera les commissions scolaires d'une importante source de revenus. Troisièmement, il convient de rappeler que le gouvernement précédent avait procédé à d'importantes compressions budgétaires, lesquelles avaient été suivies, au cours des deux dernières années de son mandat, d'un protocole de redressement partiel. Il importe de savoir où nous en sommes en termes de rattrapage par rapport aux sommes qui avaient été prélevées auparavant. En fait, ce n'est qu'une fois tous ces montants attribués au nouveau budget que l'on pourra parler d'un réel investissement.

Dans un précédent rapport, nous avons fourni des réponses aux questions liées au rattrapage et aux coûts du système. Dans le présent rapport, nous procédons à une mise à jour de chacun de ces éléments, puis nous traitons de la question de la compensation des commissions scolaires du Québec pour les quatre prochaines années.

Les coûts du système

Dans notre rapport datant du 16 mars 2018 et intitulé *Les ressources financières consacrées par le gouvernement du Québec aux commissions scolaires: complément d'analyse*, nous avons établi que le coefficient d'ajustement des transferts mis à la disposition des commissions scolaires du Québec pour assumer, année après année, les coûts du système s'établissait à 3,3%. Les fondements de ce coefficient s'appuyaient sur les propos du ministère des Finances dans son Plan économique du Québec de 2016-2017, à l'effet que «la population des 5 à 16 ans devrait passer d'environ 1 014 000 à 1 152 000 personnes, soit une augmentation de l'ordre de 138 000 personnes, entre 2016-2017 et 2026-2027. Cette évolution correspond à une croissance de 1,3% par année», ainsi qu'aux prévisions de l'inflation qui, à l'époque, se chiffraient à 2% par année. Pour le ministère des Finances, les coûts du système correspondent effectivement à la somme de l'inflation et de la croissance des populations d'élèves.

Dans cette mise à jour, nous nous sommes inspirés directement des prévisions à long terme (2015-2020) de l'effectif scolaire de la maternelle 4 ans jusqu'à la fin du secondaire, effectuées par le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur¹. Ces prévisions, pour chacune des années 2019-2020 jusqu'à 2022-2023, figurent à la première ligne du tableau 1. Les prévisions de l'inflation effectuées par le gouvernement du Québec dans sa plus récente mise à jour du 3 décembre 2018 sont de 2% pour les années 2018 et 2019. On peut s'attendre à une croissance des prix à la consommation de 2% par année également pour les deux autres années. Ces prévisions figurent à la deuxième ligne du tableau 1. La troisième ligne de ce même tableau établit nos prévisions mises à jour du coût du système pour chacune des années 2019-2020 à 2022-2023. Elles correspondent à la somme de l'inflation et de la croissance des populations des élèves.

¹Source:

http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/PSG/statistiques_info_decisionnelle/previsions_provinciales.pdf.

PRÉVISIONS DES COÛTS DU SYSTÈME POUR LES QUATRE PROCHAINES ANNÉES, COMMISSIONS SCOLAIRES DU QUÉBEC, 2019-2020 À 2022-2023

TABLEAU 1		2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
	Populations d'élèves	1,6 %	1,5 %	1,5 %	1,3 %
	Inflation	2 %	2 %	2 %	2 %
	Coûts du système	3,6 %	3,5 %	3,5 %	3,3 %

Si nous appliquons ces pourcentages aux 11,6 milliards de dollars prévus en mars 2018 par le plan pour la réussite destiné aux élèves du préscolaire, du primaire et du secondaire pour 2018-2019, nous trouvons, comme indiqué au tableau 2, le budget total qui devrait être alloué pour préserver les services actuels d'éducation ainsi que les variations annuelles de ce budget servant à financer les coûts du système.

APPLICATION DES PARAMÈTRES D'AJUSTEMENT AUX COÛTS DU SYSTÈME : ÉDUCATION PRÉSCOLAIRE ET ENSEIGNEMENT PRIMAIRE ET SECONDAIRE, QUÉBEC, 2018-2019 À 2022-2023

TABLEAU 2		2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
	Paramètres d'ajustement	3,7 %	3,6 %	3,5 %	3,5 %	3,3 %
	Budget en millions de dollars	11 560	11 976	12 395	12 829	13 253
	Variation annuelle en millions de dollars	...	416	419	434	423

Ce tableau nous indique qu'il faut prévoir des sommes variant entre 416 et 434 millions de dollars additionnels par année pour les seules fins de préserver et de garder intacts les services d'éducation préscolaire et l'enseignement primaire et secondaire pour chacune des quatre prochaines années.

Les compressions budgétaires

Notre évaluation des compressions budgétaires imposées par le gouvernement précédent s'établissait à 1,5 milliard de dollars². Le tableau 3, qui se réfère à notre étude, rappelle la progression et le cumul de ces compressions, comme cela a été publiée par la vérificatrice générale du Québec pour la période 2010-2011 à 2015-2016.

Mesures pour atteindre l'équilibre budgétaire							Total 2010-2011 à 2015-2016
	Générales	83,1	133,6	276,2	209,9	265,6	332,3
Autres	19,2	23,4	27,6	31,8	42,7	42,6	187,3
Total	102,3	157,0	303,8	241,7	308,3	374,9	1 488,0

À partir de 2016-2017 toutefois, le gouvernement procédait à un redressement partiel de la situation. Il projetait l'ajout d'investissements additionnels constituant une portion croissante du total des compressions liées à ses mesures d'austérité dans le secteur de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire. Au début, le processus était très lent et ne permettait de couvrir que 1,5% des compressions la première année, puis 13% la seconde année. En fait, la pleine récupération des compressions n'était prévue que sur un horizon de cinq ans et demi.

Les informations figurant dans le budget 2017-2018 nous permettent d'effectuer la mise à jour de ces anticipations. Comme cela est indiqué dans le tableau 4, le taux de récupération s'est avéré légèrement plus élevé que prévu. Il était de 22,6% au lieu de 13% en 2017-2018 et on prévoyait qu'il serait de 32,5% pour un montant total de 483 millions de dollars en 2018-2019. En somme, les montants à rattraper sont un peu plus faibles, mais il reste encore un peu plus d'un milliard de dollars à récupérer.

² Les ressources financières consacrées par le gouvernement du Québec aux commissions scolaires du Québec, 2010-2018.

Source tableau 3 :

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2017-2018, automne 2017.

**RÉCUPÉRATION ET TAUX DE RÉCUPÉRATION DES MESURES D'AUSTÉRITÉ
QUÉBEC, 2016-2017 À 2021-2022**

TABLEAU 4		2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
	Investissements additionnels en millions de dollars	23	272	193	345	445	600
	Cumul en millions de dollars	23	295	488	833	1 278	1 878
	Cumul en pourcentage des compressions	1,5	19,8	32,8	56	85,9	126,2

En espaçant ces sommes sur une période de quatre ans et en arrondissant la somme à un milliard de dollars, cela donne une estimation de 250 millions de dollars par année pour chacune des quatre prochaines années aux seules fins de récupération des mesures de compression du passé³.

Au total, et comme cela est indiqué dans le tableau 5, les sommes à prévoir pour couvrir les coûts du système et la récupération des compressions se chiffrent à 666 millions de dollars en 2019-2020, 669 millions de dollars en 2020-2021, 684 millions de dollars en 2021-2022 et 673 millions de dollars en 2022-2023. Ce même tableau rapporte aussi les taux de croissance annuels rattachés au budget de l'éducation préscolaire et à l'enseignement primaire et secondaire pour les quatre prochaines années. Ces taux de croissance sont relativement substantiels et sont plus importants en début (5,8%) qu'en fin de période (5%).

**DÉPENSES REQUISES POUR COUVRIR LES COÛTS DU SYSTÈME ET LA RÉCUPÉRATION
DES MESURES D'AUSTÉRITÉ, QUÉBEC, 2019-2020 À 2022-2023**

TABLEAU 5		2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
	Coût du système en millions de dollars	416	419	434	423
	Récupération en millions de dollars	250	250	250	250
	Total en millions de dollars	666	669	684	673
	Croissance du budget en pourcentage	5,8	5,5	5,3	5

³ On suppose que ces mesures n'ont pas donné lieu à des gains d'efficacité particulièrement significatifs.

L'uniformisation de la taxe scolaire

Comme il a été dit en introduction, le gouvernement nouvellement élu a promis d'uniformiser la taxe scolaire et a déposé un projet de loi à cet effet. On peut prévoir que cette uniformisation au taux de taxation le plus bas (0,01054\$ par 100\$ d'évaluation foncière) aura pour conséquence de priver les commissions scolaires d'une source importante de revenus. Et cela pose trois questions : à combien se chiffre le manque à gagner ? Les commissions scolaires seront-elles pleinement compensées ? Comment ce montant est-il susceptible de se répartir et de figurer dans les comptes publics ?

En entrevue accordée à Radio-Canada⁴, le ministre des Finances du Québec, monsieur Éric Girard, donne une réponse à chacune de ces trois questions :

- 1** Le manque à gagner peut atteindre 900 millions de dollars :
« Dans une conférence de presse donnée en fin d'avant-midi, le ministre Girard a soutenu que l'approche de la CAQ pourrait coûter 700 millions de dollars, ce que le parti avançait déjà en campagne électorale, mais a aussi admis que la facture pourrait atteindre 900 millions. »
- 2** Les commissions scolaires seront pleinement compensées :
« La mise en œuvre de cette approche n'aura toutefois « aucun impact » financier sur les 72 commissions scolaires de la province, grâce à « une subvention d'équilibre fiscal » qui, selon le texte législatif, doit permettre « d'assurer le plein financement de [leurs] besoins locaux que la taxe ne comble pas. »
- 3** La répartition du coût se fera à raison d'une baisse de 25 % par année :
« Le ministre Girard a reconnu que son projet de loi « n'est pas spécifique sur le mécanisme » de mise en œuvre de la baisse, mais a indiqué que « l'esprit » dans lequel il a été conçu consiste à y parvenir en quatre ans, en raison d'une baisse de 25 % par année. »

⁴ICI Radio-Canada, *Taxe scolaire : la mesure pourrait coûter 900 millions*, précisions de Véronique Prince et texte de François Messier, 6 décembre 2018.

Pour en arriver à ce résultat, nous en avons conclu qu'il faut ajouter la somme de 225 millions de dollars par année (900 millions de dollars divisés par quatre) pendant les quatre prochaines années aux ajouts précédents. Dans le tableau 6, on trouve donc les composantes coûts du système, récupération des compressions et compensation de la baisse de taxe scolaire pour former le total de dépenses additionnelles à prévoir dès le prochain budget et pour les trois années 2020-2021 à 2022-2023.

DÉPENSES REQUISES POUR COUVRIR LES COÛTS DU SYSTÈME ET LA RÉCUPÉRATION DES MESURES D'AUSTÉRITÉ ET LA COMPENSATION DU MANQUE À GAGNER DES COMMISSIONS SCOLAIRES, QUÉBEC, 2019-2020 À 2022-2023. En millions de dollars ou en pourcentage, selon le cas.

T A B L E A U 6

	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Coûts du système	416	419	434	423
Récupération	250	250	250	250
Compensation	225	225	225	225
Total en millions de dollars	891	894	909	898
Total des dépenses	12 451	13 345	14 254	15 152
Croissance du budget en pourcentage	7,7	7,2	6,8	6,3

Nous pouvons noter, dès le point de départ, que les coûts du système constituent la part du lion avec des sommes qui dépassent les 400 millions de dollars sur une base annuelle. En second lieu figure la récupération des mesures d'austérité (250 millions de dollars) et, en troisième lieu, la compensation pour la baisse de taxe scolaire (225 millions de dollars). Nous pouvons constater également que les pourcentages d'augmentation qui figurent à la dernière rangée du tableau peuvent apparaître anormalement élevés, mais qu'une partie de ces augmentations est illusoire parce qu'elle n'implique aucune augmentation de services éducatifs – la compensation fiscale –, tandis qu'une autre partie ne constitue en fait qu'une remise à niveau – la récupération des mesures d'austérité. En fait, ce n'est qu'après le paiement de toutes ces sommes que l'on pourrait parler de réels investissements dans l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire et secondaire au Québec.