



CIRANO

Allier savoir et décision

Le financement des écoles publiques québécoises dans une perspective comparative

La fiscalité foncière et les écoles petites, éloignées ou en déclin

STÉPHANIE BOULENGER

JEAN-PHILIPPE MELOCHE

FRANÇOIS VAILLANCOURT

2019RP-08
RAPPORT DE PROJET

RP

CIRANO

Le CIRANO est un organisme sans but lucratif constitué en vertu de la Loi des compagnies du Québec.

CIRANO is a private non-profit organization incorporated under the Québec Companies Act.

Les partenaires du CIRANO

Partenaires corporatifs

Autorité des marchés financiers
Banque de développement du Canada
Banque du Canada
Banque Laurentienne
Banque Nationale du Canada
Bell Canada
BMO Groupe financier
Caisse de dépôt et placement du Québec
Canada Manuvie
Énergir
Hydro-Québec
Innovation, Sciences et Développement économique Canada
Intact Corporation Financière
Investissements PSP
Ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation
Ministère des Finances du Québec
Mouvement Desjardins
Power Corporation du Canada
Rio Tinto
Ville de Montréal

Partenaires universitaires

École de technologie supérieure
École nationale d'administration publique
HEC Montréal
Institut national de la recherche scientifique
Polytechnique Montréal
Université Concordia
Université de Montréal
Université de Sherbrooke
Université du Québec
Université du Québec à Montréal
Université Laval
Université McGill

Le CIRANO collabore avec de nombreux centres et chaires de recherche universitaires dont on peut consulter la liste sur son site web.

ISSN 1499-8629 (Version en ligne)

© 2019 Stéphanie Boulenger, Jean-Philippe Meloche, François Vaillancourt. Tous droits réservés. *All rights reserved.* Reproduction partielle permise avec citation du document source, incluant la notice ©. *Short sections may be quoted without explicit permission, if full credit, including © notice, is given to the source.*



Le financement des écoles publiques québécoises dans une perspective comparative

La fiscalité foncière et les écoles petites, éloignées ou en déclin*

par
Stéphanie Boulenger**
Jean-Philippe Meloche**
François Vaillancourt**

Rapport final

6 novembre 2018

*Rapport de projet. Nous remercions Monsieur Alain Chabot du Ministère de l'Éducation du Québec pour les nombreuses informations qu'il nous a transmises.

**Respectivement directrice de projet, CIRANO ; professeur agrégé Faculté de l'aménagement, Université de Montréal et fellow CIRANO ; professeur émérite, sciences économiques, Université de Montréal et fellow, CIRANO

Résumé

Ce rapport de recherche se veut une contribution à une réflexion sur le financement des commissions scolaires qui nous semble devoir accompagner les changements instaurés en 2018 et 2019 aux taux de l'impôt scolaire au Québec. Comme il existe des vases communicants entre le financement par l'impôt foncier et celui par les transferts, nous traitons donc des deux sujets dans ce rapport. Ce rapport se divise en trois parties.

La première partie présente le **cadre analytique qui devrait guider le financement des établissements scolaires primaires et secondaires** et donc les commissions scolaires. Il trouve sa source dans les écrits portant sur le financement des biens fournis publiquement dans un cadre multi juridictionnel (à plusieurs niveaux de gouvernement). Ce cadre relie les diverses activités associées à une école aux sources de financement pertinentes. Ainsi l'alphabétisation au niveau primaire est une source de bénéfices pour la société en général qu'il est donc justifié de financer par un impôt général tel l'impôt sur le revenu des particuliers. Par contre, l'accès aux équipements sportifs pour les résidents du quartier avoisinant est un bénéfice plus local qui peut être financé par un impôt local tel l'impôt foncier.

La deuxième partie porte sur le **rôle de l'impôt foncier dans le financement des commissions scolaires au Canada et aux États-Unis et d'entités équivalentes en France, au Royaume-Uni, en Suède et en Suisse**. On observe d'importantes différences dans l'importance de l'impôt foncier dans le financement de l'éducation primaire et secondaire entre les pays et au sein des commissions scolaires canadiennes ou américaines. Par exemple, en 2014, les impôts fonciers financent 0 % des dépenses associées aux écoles primaires au Nouveau-Brunswick et plus de 30 % au Manitoba ou en Saskatchewan ; 2 % à Hawaï et 66 % en Illinois. Au Québec, ce pourcentage était de 16 % mais les réformes visant l'unification des taux d'impôt foncier scolaire (et ce en utilisant le taux le plus bas) vont réduire cette proportion dans l'avenir.

La troisième partie examine le **rôle des transferts dans le financement des commissions scolaires**, en mettant l'accent sur les transferts visant des écoles et des commissions

scolaires petites, éloignées ou connaissant une décroissance de clientèle. On peut caractériser ces transferts au Québec et dans les six autres juridictions étudiées de complexe résultant d'une superposition de mesures à travers le temps. Le fondement des formules et des divers paramètres qu'on y retrouve est d'ailleurs rarement clair.

Table des matières

Introduction.....	1
1 Cadre analytique	3
1.1 L'école : une responsabilité publique.....	3
1.2 L'école au service des communautés locales.....	8
1.3 Les outils de financement du réseau d'éducation public.....	13
1.4 Conclusion.....	17
2 Taxes scolaires et financement autonome	19
2.1 Les provinces canadiennes.....	19
2.2 Les États américains.....	33
2.3 La France.....	36
2.4 Le Royaume-Uni.....	39
2.5 La Suède.....	41
2.6 Conclusion.....	42
3 Les subventions et les écoles ou commissions scolaires petites, éloignées ou avec clientèle en déclin	44
3.1 Le Québec	45
3.2 L'Ontario et la Colombie-Britannique	54
3.3 Les états américains	65
3.4 Conclusion.....	73
Conclusion	77
Annexe A Compétences partagées et financement de l'école obligatoire, le cas suisse (Bernard Dafflon).....	89

Liste des tableaux

Tableau 1 : Les bénéficiaires de l'éducation selon ses diverses composantes.....	11
Tableau 2 : Description du financement de l'éducation primaire et secondaire dans les provinces canadiennes, 2017	20
Tableau 3: Caractéristiques des impôts fonciers pour le financement de l'éducation primaire et secondaire, provinces canadiennes, 2017.....	22
Tableau 4: Revenus des commissions scolaires, selon la source directe des fonds, annuels 2014.....	26
Tableau 5: Statistiques de finances publiques canadiennes (SFPC), situation des opérations et bilan pour commissions scolaires, 2014	27
Tableau 6: Revenus des écoles publiques primaires et secondaires par source de fonds, par État, 2013-14 États ordonnés du plus petit au plus grand pourcentage de part de l'impôt foncier dans le total du financement.	34
Tableau 7: Financement de l'éducation primaire et secondaire, France, 2014.....	37
Tableau 8: Revenu des autorités locales écossaises par source, 2015-2016 (Scottish Government, 2017)	41
Tableau 9 Ontario - Nombre de directions d'école financées – Écoles élémentaires.....	57
Tableau 10 Ontario – Nombre de directions adjointes d'école financées –	57
Tableau 11 Ontario – Nombre d'employés du personnel de soutien administratif financés – Écoles élémentaires.....	58
Tableau 12 Tableau récapitulatif	75

Liste des figures

Figure 1: Pourcentage du revenu des commissions scolaires provenant de la taxe foncière, 1975, 1995 et 2014, certaines provinces canadiennes	28
Figure 2: Revenus des écoles publiques primaires et secondaires par source de fonds, États-Unis, 1989-2013.....	33
Figure 3: Sources de revenus des collectivités locales, France, 2016	38
Figure 4: Sources de revenus des municipalités suédoises, 2016.....	42
Figure 5 : Illustration graphique de la mesure 15510 – Montant pour petites écoles.....	47
Figure 6 : Représentation graphique de la Mesure 15560	49
Figure 7 : Représentation graphique de la Mesure 16012	50
Figure 8 Commissions scolaires à statut particulier: Pourcentage du financement provenant du gouvernement provincial et fédéral, 2017-2018	52
Figure 9 Colombie-Britannique - Illustration graphique de l'aide financière donnée aux petites écoles.....	63
Figure 10 Colombie-Britannique - Illustration graphique de l'aide financière donnée aux districts avec de faibles inscriptions	64
Figure 11 Colorado - Illustration graphique du facteur de taille	68

Introduction

D'abord de confession religieuse, puis redéfinies sur la base de la langue d'enseignement, les commissions scolaires (CS) du Québec sont responsables depuis 1841 de l'offre d'enseignement primaire et secondaire sur le territoire¹. À travers le temps, elles ont fait appel à l'impôt foncier de façon plus ou moins importante pour se financer. Aujourd'hui, leurs recettes proviennent surtout de transferts du gouvernement du Québec. Au cours des dernières années, certains irritants ont contribué à une remise en question des modalités d'utilisation de l'impôt foncier scolaire². Cet impôt présentait des inégalités importantes d'une commission scolaire à l'autre et des problèmes liés à la superposition des territoires des commissions scolaires francophones et anglophones. Des changements ont été instaurés en 2018 dans la fixation des taux. La part de financement provenant de l'impôt foncier passe donc de 16 % à 12,5 % des revenus des commissions scolaires, la différence étant comblée par les transferts. Ces changements résultent en une réduction des taux dans un grand nombre de commissions scolaires de chaque région du Québec; les exceptions sont celles qui avaient initialement le taux le plus bas de leur région, car c'est ce taux qui est alors appliqué pour toutes les commissions scolaires dans leur région celles situées sur l'île de Montréal, car un taux unique y prévalait déjà.

Il n'y a pas qu'au Québec où la contribution de l'impôt foncier dans le financement de l'éducation primaire et secondaire est remise en question. On retrouve ce débat ailleurs dans le monde, surtout aux États-Unis (Youngman 2016, Kenyon 2007). Dans ce contexte, il nous semble pertinent d'étudier les modalités de financement des commissions scolaires du Québec, leur utilisation de l'impôt foncier, mais aussi les mécanismes d'attribution des transferts gouvernementaux. L'objectif de ce texte est d'examiner les principes économiques pouvant guider le choix des modes de financement de l'éducation publique primaire et secondaire et donc des commissions scolaires au Québec. Ces principes trouvent leur source dans les écrits portant sur le financement des biens fournis

¹ *Histoire de l'éducation au Québec* <http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs2106902> p36-38

² Chouinard, Tommy "Québec envisage de reporter les élections scolaires" La Presse 10 mai 2017 <http://www.lapresse.ca/actualites/education/201705/09/01-5096456-quebec-envisage-de-reporter-les-elections-scolaires.php>

publiquement dans un cadre multi juridictionnel (à plusieurs niveaux de gouvernement). Ce travail présente d'abord une comparaison de différents modèles de financement des écoles primaires et secondaires au Québec et ailleurs dans le monde. On y présente les modèles de financement en vigueur dans les provinces canadiennes, les États américains, la France, le Royaume-Uni et la Suède ; une annexe traite du cas suisse. L'analyse des transferts met quant à elle surtout l'accent sur les transferts visant les écoles et les commissions scolaires de petite taille, celles des régions éloignées et celles qui connaissent une décroissance de clientèle. L'analyse des données sur ces transferts au Québec est complétée par une étude comparative ciblant d'autres provinces canadiennes et des États américains qui modulent également leurs transferts pour s'ajuster aux besoins des écoles en situation particulière.

Ce rapport se divise en trois parties. La première présente le cadre théorique sur lequel s'appuie le financement de l'éducation primaire et secondaire. La deuxième porte sur le rôle de l'impôt foncier dans le financement des commissions scolaires. La troisième examine le rôle des transferts dans le financement des commissions scolaires, en mettant l'accent sur les transferts visant des écoles et commissions scolaires petites, éloignées ou connaissant une décroissance de clientèle. Quelques recommandations sur les modalités de répartition de transferts pour ces établissements particuliers sont présentées dans la conclusion.

1 Cadre analytique

Cette section présente le cadre théorique permettant d'évaluer le choix des modes de financement de l'école publique. On y présente d'abord les arguments économiques qui justifient la participation du gouvernement dans la prestation des services d'éducation primaire et secondaire. On discute ensuite l'échelon de gouvernement le plus approprié pour fournir ces services et les financer. La dernière partie présente les différents outils de financement disponibles et leur pertinence pour le financement des écoles publiques primaires et secondaires du Québec.

1.1 L'école : une responsabilité publique

La scolarité primaire et secondaire est généralement fournie et souvent produite par l'État ou financée par celui-ci. Elle est devenue obligatoire et généralisée en Amérique et en Europe à divers moments suivant les idéologies politiques et les pratiques religieuses (Alexander et al. 2015, Oreopoulos 2005). L'obligation imposée aux parents d'envoyer leurs enfants à l'école pour un certain nombre d'années et aux communautés locales d'offrir la scolarisation est un signal que l'éducation est un bien méritoire auquel la société veut que tous ses membres puissent accéder (Ver Eecke 2017, Desmarais-Tremblay 2017). Au-delà de son caractère méritoire, on peut se demander s'il existe un réel fondement économique à l'intervention du gouvernement dans l'éducation ?

Suivant le cadre conceptuel de l'économie des finances publiques qui découle de Musgrave (1959) et repris par Rosen et al. (1999), les biens et services fournis, produits, financés ou réglementés par le gouvernement peuvent être des biens collectifs, générer des externalités, être produit dans un cadre d'asymétrie d'information ou mener à la formation de monopoles naturels. Nous examinons en quoi l'éducation primaire et secondaire est caractérisée en termes de ces quatre aspects.

Abordons d'abord la notion de bien collectif. Un bien collectif est un bien qui n'a pas de rivalité dans sa consommation (plusieurs peuvent le consommer en même temps) et pour

lequel il est très difficile d'exclure ceux qui n'y ont pas contribué. Pris au sens strict, l'éducation primaire et secondaire ou de base n'est pas un bien collectif puisque les enfants qui fréquentent les classes rivalisent pour les pupitres disponibles. D'autre part, il est tout à fait possible en théorie d'exclure des établissements scolaires les élèves qui n'auraient pas payé leurs frais de scolarité. Cela dit, l'éducation primaire et secondaire n'est pas un bien de consommation dont le bénéfice est direct. Il est vrai que les jeunes peuvent retirer du plaisir à fréquenter l'école ou valoriser leur instruction, mais l'essentiel des bénéfices associés à l'éducation primaire et secondaire (ou post secondaire) sont ressentis plus tard dans la vie et sur une longue période de temps. Pour cette raison, l'éducation est souvent conceptualisée comme un bien d'investissement qui vient nourrir le capital humain (Schultz 1961, Becker 1964). Ce capital est composé de connaissances et de compétences qui ont un impact direct sur la productivité individuelle, mais aussi certains aspects qui auront des retombées plus larges et dont le bénéfice sera capté par l'ensemble de la communauté. À ce titre, l'éducation apparaît donc comme un bien mixte, avec une dimension marchande (où il y a rivalité et exclusion) et une dimension collective.

La dimension collective de l'éducation repose quant à elle sur les connaissances et les valeurs qui favorisent l'intégration sociale plutôt que les compétences personnelles. Aux États-Unis et en France, par exemple, Alexander et al. (2015) avancent que le réseau d'éducation publique primaire et secondaire a d'abord été fondé avec l'objectif clair de transmettre aux futures générations les valeurs républicaines qui sont à la base de la transformation de ces pays. Cet argument est avancé également par Rosen et al. (1999) pour qui les réseaux publics d'éducation servent à la transmission de valeurs sociales et permettent de renforcer l'engagement des jeunes dans les institutions qui contrôlent l'éducation. Au Québec, ce sont les valeurs religieuses qui ont été historiquement transmises à travers les écoles publiques primaires et secondaires. Les communautés religieuses ont longtemps été présentes dans l'offre d'éducation dont les commissions scolaires étaient responsables. Les commissions scolaires y étaient d'ailleurs divisées entre catholiques et protestantes, et cela jusqu'à la fin des années 1990. Dans tous les cas de figure, les valeurs communes inculquées par l'éducation de base ont relativement peu de retombées individuelles. Elles profitent davantage aux institutions qui les mettent en place

qu'aux individus qui doivent les assimiler. De ce point de vue l'éducation ne serait pas nécessairement un droit accordé aux enfants, mais plutôt un devoir qui leur est imposé pour le bien de la collectivité (Alexander et al. 2015). Cette conception des réseaux publics d'éducation primaire et secondaire explique notamment pourquoi les autorités de plusieurs États rendent l'école obligatoire (Oreopoulos 2005). L'éducation de base ne contribue pas seulement à l'enrichissement des connaissances personnelles, mais aussi à bâtir et renforcer la cohésion sociale, et cette cohésion sociale présente des caractéristiques de biens collectifs entre autres par l'apprentissage d'une langue commune. Tous les citoyens en profitent, sans rivalité, et il est impossible d'en exclure ceux qui n'y contribuent pas. Cet aspect de bien collectif constitue alors un argument fondamental justifiant le financement public des écoles primaires et secondaires.

En plus des caractéristiques de bien collectif, l'éducation primaire ou secondaire ou post secondaire génère aussi des externalités positives importantes. Les externalités positives sont des bénéfices générés par l'éducation qui profitent à des acteurs autres que les élèves qui fréquentent les classes. Grosskopf et al. (2014) identifient plusieurs de ces externalités dans la littérature économique. Ils mentionnent notamment que l'éducation contribue plus ou moins selon le niveau à réduire la criminalité (Lochner et Moretti 2004, Schweinhart et al. 2005), qu'elle permet de diminuer les dépenses publiques en santé (McMahon 2010, Muenning 2010), qu'elle accroît la participation et l'engagement citoyen (Dee 2010) et qu'elle stimule la croissance économique (Lucas 1988, Hanushek et Woessmann 2008). Laissez à lui-même, le marché ne tient pas compte de ces externalités. Sans contribution de l'État, les individus risquent donc d'acquérir moins d'éducation que ce qui est socialement optimal.

L'éducation de base est aussi un service dont l'utilisation est lourdement affectée par des problèmes d'asymétrie d'information (Rosen et al. 1999). Parce que le bénéfice n'est perçu en totalité qu'après une très longue période suivant la scolarisation, il est difficile d'en estimer la valeur au moment de l'acquisition. De plus, ce sont les parents qui prennent la décision d'acquérir l'éducation de base pour leurs enfants. Même si les bénéfices tirés de l'éducation de base peuvent leur être profitables, les parents n'ont pas de contrat ferme avec leurs enfants quant au retour potentiel sur l'investissement. Il y a présence

d'incertitude. Contrairement au marché des capitaux tangibles, le marché du crédit n'est pas non plus compatible avec tous les besoins d'investissement en capital humain. Il est impossible par exemple de mettre les connaissances des enfants en garantie pour financer leur éducation. On ne peut pas non plus engager un enfant dans un contrat le contraignant à rembourser plus tard le crédit à même les gains tirés de son éducation parce qu'il n'y a pas de consentement éclairé possible. Pour toutes ces raisons, le marché de l'éducation laissé à lui-même incitera les parents à acquérir moins d'éducation pour leurs enfants que ce qui est optimal pour ces derniers et pour l'économie et la société en général.

L'asymétrie d'information agit aussi à contresens sur la consommation d'éducation, surtout pour l'éducation supérieure. Selon Spence (1973), le rendement de l'éducation est difficilement dissociable des effets de signaux. Si le niveau d'éducation reflète un ensemble de connaissances et de compétences, il peut également refléter le niveau de performance potentiel d'un candidat à l'emploi (dans un processus sélectif). Lorsque les employeurs considèrent que les diplômes obtenus sont un gage de performance à l'emploi, ils peuvent embaucher et rémunérer leurs employés sur cette base, sans égard aux connaissances et compétences acquises durant la scolarisation. Les effets de signaux poussent alors certaines personnes à acquérir plus d'éducation que ce qui est économiquement optimal pour améliorer leur condition d'emploi, mais sans pour autant améliorer leur productivité³.

Le concept de monopole naturel peut aussi être associé à l'offre d'éducation. Les conditions pour la formation de monopoles naturels reposent sur la présence de rendements d'échelle importants. Dans la mesure où ces rendements existent, il est possible qu'une firme arrive à produire à plus faible coût que les autres firmes concurrentes en s'accaparant des parts plus importantes du marché, ce qui élimine naturellement à terme la concurrence sur le territoire. Les monopoles naturels sont courants dans la production de services en réseau comme l'électricité, l'eau ou le transport en commun. Généralement, les écoles primaires et secondaires ne constituent pas des monopoles naturels. Sur un territoire ayant une densité de population suffisante, les écoles peuvent se concurrencer pour les élèves et ne profitent pas de rendements d'échelle croissants. Cela dit, l'éducation de base s'appuie

³ Ce point touche surtout l'enseignement supérieur.

aussi sur des réseaux. Parce qu'il est difficile pour les employeurs ou les établissements d'éducation supérieure de connaître la valeur des programmes et des diplômes de chacune des écoles primaire ou secondaire, il est avantageux d'avoir un organisme qui certifie et standardise leur qualité. La crédibilité de cet organisme est d'autant plus grande que sa part de marché est importante, ce qui s'apparente à des effets de monopole naturel. C'est pour cette raison que les gouvernements de paliers supérieurs interviennent souvent dans les contenus des programmes, la certification des diplômes et l'évaluation des établissements primaires et secondaires.⁴

Les quatre points examinés plus haut (biens collectifs, externalités, asymétrie d'information et monopole naturel) expliquent pourquoi il est pertinent, sur le plan de l'efficacité économique, que les gouvernements interviennent dans la fourniture, le financement, la production ou la réglementation de l'éducation sur leur territoire. Il n'y a toutefois pas que l'efficacité économique qui justifie cette intervention. Comme le mentionnent Boadway & Shah (2009), l'argument le plus fort pour assurer l'accès à l'éducation pour un territoire ou une population donnée demeure celui de l'équité.

On mesure généralement le rendement de l'éducation par les gains de revenu des individus sur un horizon de vie (Hanushek 2015, Vaillancourt et al, 2018). Or, ces gains ne dépendent pas seulement des années d'éducation, mais aussi de l'environnement duquel proviennent les élèves. La scolarité des parents joue un rôle de premier plan dans la réussite scolaire, surtout la scolarité de la mère (Alexander et al. 2015, chap 12). Dans ces circonstances, on comprend que l'éducation permet non seulement l'enrichissement personnel, mais favorise également la réussite scolaire des générations futures. Dans la mesure où tous les ménages ne sont pas soumis à la même contrainte budgétaire, on s'attend à ce que la consommation d'éducation des ménages moins nantis soit plus faible que celle des ménages plus riches. Cette réalité fait en sorte que l'éducation est généralement acquise davantage par les enfants des ménages les plus riches, qui à leur tour s'enrichissent, alors que les enfants des ménages les plus pauvres acquièrent moins d'éducation et demeurent contraints d'accepter

⁴ Cet élément vaut autant pour les écoles privées que publiques. La mise en place de réseaux ou de normes nationales ne constitue pas un argument suffisant pour justifier le financement public de l'éducation.

des revenus plus faibles à l'âge adulte. Pour briser cette inertie dans les inégalités, le système d'éducation publique représente un outil puissant. L'accès universel et gratuit à l'éducation primaire et secondaire et avec soutien financier à l'éducation post secondaire permettent de lever en partie l'effet de contraintes budgétaires alors que la fréquentation obligatoire pousse à la hausse la scolarité de l'ensemble des jeunes et donc la réussite scolaire potentielle des générations futures. L'éducation, surtout lorsqu'elle est financée par des impôts sur les revenus personnels, représente donc un très bon outil de redistribution de la richesse.

1.2 L'école au service des communautés locales

Dans de nombreux pays du monde, la majeure partie des services d'éducation primaire et secondaire est fournie par des gouvernements locaux, ceci est particulièrement vrai dans les pays de l'OCDE (OCDE 2016, p. 18). Suivant la théorie du fédéralisme fiscal élaborée par Musgrave (1959) et raffinée par Oates (1972), la décentralisation des services publics se justifie par le besoin de produire des biens et des services pour lesquels il existe une certaine rivalité dans la consommation et une diversité des préférences à l'échelle des communautés locales. Selon le théorème de la décentralisation d'Oates (1972), lorsqu'il y a peu d'externalités associées à la production au-delà des frontières locales et que les rendements d'échelle sont limités, les gouvernements locaux sont plus efficaces pour produire ce type de bien ou service. Comme nous l'avons mentionné dans la section précédente, l'éducation est sujette à rivalité dans son acquisition. Les écoles affichent aussi des identités locales distinctes qui reflètent une diversité de préférences dans l'espace. L'éducation de base est également peu propice aux économies d'échelle étant donné la nécessité de classes de taille raisonnable. Dans ces circonstances, il y a de bonnes raisons de croire que la décentralisation vers des entités locales, comme les municipalités ou les commissions scolaires, de certaines composantes de la production de l'éducation puisse générer des gains d'efficacité.

La concurrence entre les entités locales dans une structure décentralisée peut également stimuler la productivité. Selon Tiebout (1956), la mobilité des citoyens, le pouvoir électoral et l'émulation (yardstick competition) entre les entités locales garantissent une meilleure

coïncidence entre les services publics et les préférences des citoyens. Dans le même ordre d'idée, Brennan & Buchanan (1980) avancent que les gouvernements sont plus efficaces lorsqu'ils sont soumis à certaines formes de concurrence. Ces derniers supposent que les gouvernements sont des entités monopolistiques qui cherchent systématiquement à maximiser leurs revenus. Leur capacité de le faire n'est limitée que par des contraintes institutionnelles comme la décentralisation. La décentralisation stimule l'imputabilité, et par conséquent la performance des administrations publiques locales.

Plusieurs études tendent à montrer que la décentralisation de la fourniture de services d'éducation primaire et secondaire génère des gains d'efficacité. Hoxby (2000) montre que les régions métropolitaines où le territoire est fragmenté en plusieurs commissions scolaires arrivent à générer de meilleures performances sur le plan de la réussite académique des élèves. On retrouve le même genre de résultat dans Hanushek & Rivkin (2003). Selon Woessmann (2007) et Channa et Falquet (2015), la compétition locale, l'autonomie et l'imputabilité des institutions locales améliorent la performance des écoles. La décentralisation à l'échelle plus fine des écoles génère aussi des gains d'efficacité (Grosskopf & Moutray, 2001 et Naper 2010). Les travaux de Busemeyer (2008) et Arze del Granado et al (2016) montrent aussi que la décentralisation fiscale stimule les dépenses en éducation. Ce résultat s'explique selon ces auteurs par le fait que la décentralisation reflète mieux les préférences locales. Ces résultats sont corroborés par Banzhaf & Bhalla (2012) qui montrent que la fragmentation des districts scolaires à Los Angeles a provoqué une amélioration relative des valeurs foncières par rapport à des districts scolaires sans fragmentation supposément parce que les ménages prévoient que cette décentralisation va accroître la qualité de l'éducation.

Le morcellement du territoire en plusieurs entités locales peut toutefois engendrer des problèmes de coordination. L'empilement des structures et la non concordance de leurs frontières peuvent entraîner des complexités dans la gouvernance locale et réduire ainsi l'imputabilité. Selon Berry (2008), lorsque plusieurs entités locales se financent à partir d'une même base fiscale, on observe une ponction fiscale excessive qui s'apparente à une « surpêche » dans un étang commun. Au Québec, la superposition non concordante des territoires des commissions scolaires à ceux des entités municipales est sujette à ce type de

surutilisation de l'assiette fiscale. Pour l'État de l'Ohio aux États-Unis, Ross et al. (2013) montrent que la non-concordance des frontières des commissions scolaires et des municipalités entraîne une diminution de la qualité des services d'éducation parce que les politiques d'aménagement ne sont pas compatibles avec le développement des infrastructures scolaires. Hall (2017) montre aussi un impact négatif sur les valeurs foncières de cette non-concordance.

S'il est reconnu que la décentralisation et la compétition entre les commissions scolaires ou les écoles peuvent améliorer la performance académique des jeunes, il est aussi possible qu'elles engendrent des problèmes de ségrégation (Alexander et al. 2015, chap 11). Les travaux de Prud'homme (1994) et d'Oates (1972) mettent d'ailleurs en garde contre les conséquences de la décentralisation sur la capacité de redistribution des gouvernements. Selon eux, les gouvernements centraux sont plus efficaces pour redistribuer la richesse que les gouvernements locaux. Puisque l'éducation est considérée comme un outil efficace de redistribution de la richesse, il apparaît important que la responsabilité de son financement ne soit pas laissée entièrement à la discrétion des entités locales dont les frontières peuvent dans certains cas être modifiées pour exclure certains groupes. Les considérations d'équité exigent que les gouvernements centraux jouent un rôle dans l'harmonisation des services locaux d'éducation (Boadway & Shah 2009). Cette réalité a d'ailleurs fait l'objet de plusieurs jugements contraignants dans le financement des commissions scolaires aux États-Unis (Alexander et al. 2015).

Comme nous l'avons mentionné déjà, certains aspects de l'éducation de base affichent aussi des caractéristiques de biens collectifs qui ne sont pas sujets à rivalité dans la consommation. La présence d'externalités et le décalage important dans le temps entre l'acquisition de l'éducation et la jouissance des bénéfices qui en découlent fait en sorte que la provision locale d'éducation ne permet pas d'internaliser tous les bénéfices. Ces arguments militent pour l'implication des gouvernements de paliers supérieurs dans la production de l'éducation. Cette implication prend souvent la forme de standards nationaux dans les programmes, les diplômes, les conditions de travail des enseignants, les ratios maîtres-élèves et peut aller jusqu'au choix du matériel didactique (Boadway et Shah 2009).

Pour mieux comprendre la nature des services éducationnels, on peut diviser l'éducation primaire et secondaire en plusieurs composantes. Le tableau 1 présente ces différentes composantes et la nature des bénéfices qu'elles procurent : bénéfices privés ou sociaux – locaux ou nationaux. La principale composante de l'éducation est l'enseignement de connaissances et de compétences techniques dans des matières de base comme la lecture, l'écriture les mathématiques ou les sciences. Il s'agit de l'élément de base de la formation du capital humain. Les bénéfices tirés de cette composante profitent surtout aux élèves. Il s'agit essentiellement de bénéfices privés. Puisqu'ils génèrent des externalités importantes, ces bénéfices profitent toutefois aussi à l'ensemble de la société. Le capital humain étant mobile dans l'espace, il n'est pas clair cependant que ces bénéfices indirects soient captés par les communautés locales. Pour cette raison, nous croyons qu'il s'agit surtout de bénéfices sociaux à l'échelle nationale.

Tableau 1 : Les bénéfices de l'éducation selon ses diverses composantes

Composantes	Bénéfices ¹		
	Privés	Sociaux	
		Locaux	Nationaux
Enseignement des connaissances techniques (lecture, écriture, mathématique, sciences)	***	*	**
Enseignement des savoirs culturels (éthique, culture, histoire)	*	**	***
Animation de la vie sociale (activités parascolaires)	***	**	*
Infrastructures (bibliothèques, gymnases, parcs)	**	***	*
Transport (autobus)	***	**	*
Repas et service de garde en milieu scolaire	***	*	*

Note : (1) Les bénéfices sont associés fortement (***) modérément (**) ou faiblement (*) aux individus, aux communautés locales ou à la société en général (échelle nationale).

Source : les auteurs.

L'éducation primaire et secondaire sert également à la transmission des valeurs qui constituent le socle de la cohésion sociale. Ces valeurs sont notamment transmises à travers l'enseignement de cours d'éthique et de culture ou même à travers les cours d'histoire. Elles bénéficient davantage à la société et aux institutions qui les promeuvent qu'elles n'accroissent la productivité et donc la rémunération future des élèves qui les assimilent. Encore là, parce que les individus sont mobiles, nous croyons que les écoles publiques servent surtout à renforcer la cohésion sociale à l'échelle nationale. Cela dit, dans un cadre

de gouvernance décentralisée, il est possible qu'elles servent aussi à renforcer l'adhésion aux valeurs locales.

Au-delà des activités d'enseignement, les écoles sont aussi des milieux de vie. On y offre notamment des activités d'appui à l'éducation et des activités parascolaires. Ces activités ne contribuent pas nécessairement à la formation de capital humain. Cela dit, les activités de loisir et de culture offerts dans les écoles primaires et secondaires s'apparentent beaucoup aux activités de loisirs et de culture offerts par les communautés locales par ailleurs (sports, loisirs, bibliothèques). Puisque ces services sont généralement associés à des services publics locaux, nous supposons qu'une part importante des retombées issues de ces activités est captée par la communauté locale.

Il peut paraître étrange au premier regard de dissocier les infrastructures scolaires des activités qui s'y tiennent. Les écoles servent après tout à l'enseignement et aux activités parascolaires. Il peut être pratique de considérer le loyer (implicite ou explicite) qui leur est associé comme étant uniquement une dépense d'enseignement. Toutefois, même si les écoles servent à l'enseignement, elles n'y sont pas nécessairement dédiées entièrement. Les écoles peuvent aussi servir à la communauté en dehors des périodes dédiées à l'éducation. Elles peuvent mettre à la disposition des citoyens leurs gymnases, leurs salles de spectacles, leurs parcs. Ces infrastructures ont des retombées sur les communautés locales qui vont au-delà du bénéfice associé à l'éducation seulement. Il faut en tenir compte dans leur gestion. À cet égard, nous considérons que les écoles constituent des infrastructures publiques bénéficiant surtout à la communauté locale.

Les deux dernières composantes de l'éducation sont périphériques à la mission d'enseignement. La première est celle du transport scolaire. S'il est acquis que l'école publique doit être accessible à tous, cela implique non seulement un critère d'accessibilité financière (la gratuité), mais aussi un critère d'accessibilité physique (le transport). Ce dernier se matérialise par la fourniture de services de transport gratuits ou subventionnés pour les élèves. Ces services procurent surtout un bénéfice privé puisqu'ils sont indirectement associés à l'acquisition de connaissance et aux choix de localisation résidentiel des ménages. Le transport scolaire procure tout de même quelques bénéfices

sociaux, soit les mêmes qui sont associés au transport en commun en général. Puisque l'organisation du transport en commun relève généralement des communautés locales, nous croyons que le bénéfice social du transport scolaire est lui aussi surtout associé au palier local.

Quant aux repas et aux services de garde, ils ne représentent pas une pratique généralisée ou des services utilisés par tous. Certaines écoles offrent des services de repas aux élèves. Ces repas sont de toute évidence des biens privés. Ils sont d'ailleurs généralement tarifés entièrement aux élèves. On observe toutefois que les repas représentent aussi un outil de redistribution de richesse. Plusieurs initiatives de repas gratuits en milieu scolaire viennent se greffer aux services offerts par les écoles, surtout dans les milieux défavorisés. Parce qu'ils contribuent à redistribuer la richesse, on peut tirer de ces initiatives des bénéfices sociaux. Il n'est pas clair toutefois si ces derniers profitent davantage aux communautés locales ou à l'ensemble de la population à l'échelle nationale. De même ce ne sont pas tous les enfants qui utilisent le service de garde qui sont un substitut direct à la production privée d'encadrement familial.

Au final, on comprend que le partage optimal de responsabilité touchant l'éducation exige une certaine décentralisation de la production du service vers les écoles et des entités locales, tout en s'alignant sur des standards nationaux et en bénéficiant d'une participation du gouvernement central au financement. De plus, il est préférable que les entités locales œuvrant en éducation aient des frontières claires qui correspondent aux frontières des communautés locales auxquelles les citoyens ont l'habitude de référer afin de stimuler adéquatement l'imputabilité locale.

1.3 Les outils de financement du réseau d'éducation public

Le financement de biens et services fournis par le secteur public repose essentiellement sur deux sources de financement autonomes : les frais d'usagers et les impôts. Les frais d'usagers sont directement reliés à l'utilisation des biens et services publics : les utilisateurs d'une autoroute à péage, d'un réseau de transport en commun, d'institutions d'enseignement avec frais de scolarité payent des frais d'usagers couvrant en tout ou en partie le coût des services utilisés (km, crédits de cours...). La tarification est surtout

utilisée par les gouvernements lorsque la fourniture de biens et services procure des bénéfices privés. De façon générale, l'utilisation des frais d'usagers lorsque possible est souhaitable, car elle crée un lien entre utilisation (demande) et coûts, ce qui assure une meilleure utilisation des ressources. Dans le cas du financement des écoles publiques primaires et secondaires, il est généralement admis que l'accès à l'éducation doit être gratuit, c'est-à-dire sans tarification. Nonobstant cet impératif, les écoles appliquent tout de même des tarifs sur certaines composantes de l'éducation. Il est courant dans le financement de divers organismes de tarifier les activités connexes. Par exemple, les services hospitaliers de base sont gratuits au Québec, mais on fait payer pour la télévision ou le téléphone dans les chambres ou encore pour le stationnement des visiteurs. Une tarification par les commissions scolaires pour les activités parascolaires, les services de garde, le transport du midi (un substitut au repas et à la garde du midi) ou les repas n'est donc pas surprenante. Ce sont après tout des prestations marchandes, avec rivalité et exclusion. Les écoles recourent aussi à la tarification pour la location de leurs espaces (gymnases ou terrains) pour des activités qui ne sont pas liées à leur mission éducative.

Lorsque les biens et services fournis par le gouvernement présentent des caractéristiques de biens collectifs, qu'ils génèrent des externalités ou qu'ils sont affectés par des problèmes d'asymétrie d'information, comme c'est le cas pour plusieurs composantes de l'éducation, la relation entre consommation et bénéfice est moins claire. Il est plus difficile dans ces circonstances de fixer des tarifs appropriés. Le financement du service doit alors se faire par le recours à l'impôt. Le montant prélevé en impôt peut couvrir en partie ou en totalité le financement du service. Contrairement aux tarifs, les impôts sont des prélèvements obligatoires. Ils peuvent être prélevés sur n'importe quelle base (assiette), sans qu'il n'y ait nécessairement de lien direct avec la nature des dépenses ou sans même que le service ne soit éventuellement consommé. Il existe un éventail relativement large d'impôts accessibles aux gouvernements. Les deux formes qui nous intéressent le plus ici sont l'impôt foncier et l'impôt sur les revenus des particuliers.

L'impôt foncier est prélevé sur la valeur inscrite au rôle d'évaluation des propriétés foncières recensées sur un territoire. Parce que les propriétés foncières sont immobiles et que leur valeur reflète à la fois l'usage résidentiel et non résidentiel du sol, il s'agit de la

forme d'imposition privilégiée dans plusieurs pays pour le financement des gouvernements locaux. Selon certains auteurs, il s'agit même de l'outil le plus pertinent pour les services publics dont les bénéfices sociaux sont concentrés à l'échelle locale (Meloche et al. 2016, McMillan & Dahlby 2014, Kitchen 2003). Dans le cas de l'éducation, la section précédente montre qu'une bonne partie des services fournis par les écoles primaires et secondaires procure des bénéfices sociaux qui sont captés à l'échelle de la communauté locale. De ce fait, l'impôt foncier représente un outil pertinent pour le financement de l'éducation. C'est la raison pour laquelle on l'utilise notamment au Canada, aux États-Unis et en France comme présenté dans le chapitre 2 de ce texte.

Si les infrastructures ou le capital physique représentent généralement des actifs immobiliers, dont les retombées sont essentiellement locales, le capital humain est un actif mobile dont les retombées peuvent bénéficier à d'autres localités que celles qui y ont investi. L'impôt foncier, prélevé au niveau local, même s'il représente un mode de financement cohérent avec le cadre théorique développé ici pour les infrastructures scolaires, le transport ou les activités parascolaires, n'est donc pas nécessairement optimal pour le financement des activités d'enseignement, pour lesquelles les retombées débordent les frontières locales. Pour ces activités d'enseignement, qui représentent d'ailleurs la principale charge financière des écoles primaires et secondaires au Québec (Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur 2017), il vaut mieux avoir recours à des impôts généraux prélevés par des gouvernements nationaux qui seront retournés vers les commissions scolaires ou les écoles sous la forme de paiements de transfert.

L'impôt sur le revenu des particuliers affiche des propriétés intéressantes pour le financement de l'éducation. L'un des principaux arguments pour privilégier cet impôt est que son assiette est liée au rendement de l'éducation (capital humain). Il s'agit donc d'une forme de taxation des bénéfices de l'éducation, moyennant un décalage important dans le temps. L'impôt sur le revenu des particuliers est aussi généralement considéré comme un impôt équitable, surtout lorsque la structure des taux est progressive (Rosen et al. 1999). En finançant l'accès gratuit à tous à l'éducation par l'impôt sur le revenu des particuliers, le gouvernement intervient donc de manière cohérente pour réduire la transmission intergénérationnelle des inégalités. Toutes choses étant égales par ailleurs, ce sont les

enfants des milieux modestes qui bénéficieront des gains les plus importants de l'éducation en ce qui a trait à la modification de leur trajectoire de vie alors que ce sont les ménages des milieux les plus aisés qui contribuent le plus au financement.

Dans la mesure où l'éducation est produite par des entités locales, comme des commissions scolaires, mais que son financement et ses normes de performance sont également assurés par le gouvernement central, une bonne partie des sommes prélevées en impôt doivent être réacheminées vers les entités locales par le truchement de paiements de transfert. Ces paiements sont généralement de deux natures, soit les subventions de base et la péréquation (Rosen et al. 1999). Les subventions de base sont des montants forfaitaires habituellement associés au nombre d'élèves, parfois au nombre de classes d'enseignement. Ils peuvent inclure aussi des montants ajustés aux besoins particuliers des clientèles (difficultés d'apprentissage, distance de transport, etc.). La péréquation, de son côté, sert à atténuer les inégalités inhérentes à la portion de financement autonome des commissions scolaires. Cette forme de transfert est surtout nécessaire lorsque le financement autonome des entités locales est important, mais que leurs ressources fiscales ou leurs besoins, ou leurs coûts (unitaires) présentent des disparités. La péréquation vise alors à réduire complètement ou partiellement les inégalités pour un niveau de taxation et de besoin donné. Il n'y a pas de règle absolue. On peut viser à ce que les entités locales les moins favorisées atteignent un standard minimal, sans égard à la situation des plus riches, ou viser une redistribution des plus riches vers les plus pauvres pour assurer un financement à taux égal d'un niveau de dépenses donné pour toutes les entités.

L'un des dangers de la péréquation est de viser l'égalité plutôt que de viser l'équité (Dafflon & Vaillancourt, 2003). L'égalité dans le financement des commissions scolaires signifie que toutes les commissions scolaires disposent exactement des mêmes ressources pour financer les mêmes besoins. L'équité signifie que la qualité des services offerts par les commissions scolaires, ou le seuil minimum de service ne doivent pas dépendre des disparités dans les ressources. Une fois la contrainte financière atténuée par la péréquation, les commissions scolaires doivent avoir la flexibilité nécessaire pour fixer des taux de taxation différents afin de financer des services différents. Le problème d'inéquité découle du fait que des commissions scolaires aient à fixer des taux différents pour financer les

mêmes services, alors que la diversité des pratiques dans la fourniture de services éducatifs peut justifier des taux différents. D'ailleurs, pour être efficaces, les autorités locales doivent avoir un certain niveau d'autonomie dans la fixation des taux de taxation locale et dans la détermination du niveau de leurs dépenses.

Comme nous l'avons mentionné, le calcul des montants de base repose généralement sur le concept de coût moyen par élève. Il existe différentes méthodes pour estimer ce coût moyen (voir notamment Verstegen 2002). Pour tenir compte de besoins particuliers, il est possible d'appliquer des facteurs de coûts, associés notamment à la présence d'élèves ayant des difficultés d'apprentissage, d'élèves dont la langue maternelle est différente de la langue d'enseignement ou d'élèves inscrits dans des programmes particuliers. Il est aussi possible de calculer les coûts par unités d'enseignement plutôt que par élèves (Alexander et al. 2015). Cette façon de procéder permet de prendre en compte l'ascension en escalier des coûts d'enseignement. Selon cette méthode, les coûts n'augmentent pas de manière linéaire proportionnellement au nombre d'élèves, mais plutôt par bloc. Par exemple, lorsqu'un bloc équivaut à un intervalle de 1 à 20 élèves, alors un groupe de 25 élèves équivaudra à deux unités d'enseignement. Chaque établissement peut alors recevoir ses transferts en fonction du nombre d'unités d'enseignement plutôt que du nombre d'élèves. Cette méthode est notamment appliquée en Idaho aux États-Unis (Alexander et al. 2015).

Pour chaque école, une portion des dépenses d'éducation se compose de coûts fixes et une autre de coûts variables. S'il est vrai que les coûts variables se financent relativement bien par des subventions calculées en fonction du nombre d'élèves, ce n'est pas le cas pour les coûts fixes. Quelques cas particuliers peuvent être intéressants à explorer à cet effet : les écoles de petite taille, les écoles dans les régions éloignées et les écoles dont le nombre d'élèves est en décroissance. Nous reviendrons sur ces cas dans la troisième partie de ce rapport.

1.4 Conclusion

Au final, on comprend que l'éducation est une responsabilité partagée entre plusieurs paliers de gouvernement. Le guide général sur le financement des commissions scolaires du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (2017) présente bien cette

répartition des responsabilités pour le Québec. Les entités locales chargées de fournir l'éducation primaire et secondaire sur le territoire sont les commissions scolaires. Ces entités financent en partie leurs activités, essentiellement celles qui ne sont pas directement liées à leur mission éducative, par des tarifs qui peuvent aussi inclure des revenus provenant de la mise à disposition de la communauté des infrastructures scolaires. Cela représente moins de 10 % des revenus des commissions scolaires. Elles sont aussi habilitées à prélever des impôts fonciers. Sachant que leurs services engendrent des bénéfices sociaux significatifs pour les communautés locales, cette forme de financement semble, au premier regard, appropriée. Elle représentait près de 16 % du financement des commissions scolaires avant la réforme sur la taxe scolaire. Cette proportion a été réduite à 12,5 % en 2018.

La majeure partie du financement des commissions scolaires provient du gouvernement du Québec (72 % en 2017 et plus de 76 % à partir de 2018). Puisque ce dernier se finance en premier lieu (38% en 2016-2017) par l'impôt sur le revenu des particuliers, on peut dire que le système de financement est relativement cohérent avec le cadre théorique présenté ici. Les transferts de base aux commissions scolaires sont calculés selon le nombre d'élèves auquel s'ajoute un montant forfaitaire et des ajustements pour les besoins particuliers. Le gouvernement du Québec plafonne aussi le recours aux impôts fonciers et offre des paiements de péréquation pour que toutes les commissions scolaires puissent atteindre le même montant maximal de financement sans dépasser le taux maximal prescrit. Cette pratique laisse peu de latitude aux commissions scolaires pour déterminer elles-mêmes leurs besoins. On remarque aussi une forte uniformité dans les services offerts par les commissions scolaires sur le territoire (ratios maîtres-élèves, rémunération, curriculum, règles de transport scolaire). Au final, on peut se demander à quel point les commissions scolaires représentent des entités locales autonomes ? Les sections qui suivent présentent tour à tour des analyses sur la répartition du financement des commissions scolaires et sur les modèles d'attribution des transferts aux commissions scolaires ou écoles présentant de besoins particuliers liés à la taille, à l'éloignement ou au déclin des effectifs.

2 Taxes scolaires et financement autonome

Nous avons choisi de traiter de cinq pays : le Canada, les États-Unis, la France, le Royaume-Uni (Angleterre et Écosse) et la Suède. Ces choix s'expliquent comme suit. Premièrement, les provinces canadiennes sont un point de comparaison naturel pour le Québec, car elles ont un cadre constitutionnel et des pratiques historiques similaires. Deuxièmement, les États américains sont les entités hors Canada où le financement du système scolaire est le plus semblable à celui des provinces canadiennes. Troisièmement, la France et le Royaume-Uni sont des points de référence courants pour des raisons historiques. Finalement, la Suède est un pays scandinave de taille similaire au Québec.

2.1 Les provinces canadiennes

Au Canada, le financement du système d'éducation au primaire et au secondaire diffère d'une province à l'autre (Tableau 2). Certaines provinces centralisent les revenus de la taxe foncière scolaire (Alberta, C-B, Manitoba) et d'autres les maintiennent au niveau des commissions scolaires (Saskatchewan, Québec). Dans certaines provinces, le gouvernement provincial en assume le plein financement en percevant lui-même un impôt foncier pour fins scolaires et en le complétant sous forme de transferts. Dans d'autres provinces, les commissions scolaires se financent en partie de manière autonome (Vaillancourt & Diaconu, 2006).

La majorité des provinces canadiennes financent une partie des dépenses d'éducation primaire et secondaire avec la taxe foncière, l'exception étant trois des provinces atlantiques. L'impôt foncier finance en général 25% de l'éducation primaire et secondaire, le reste provenant des transferts provinciaux et donc des impôts sur le revenu, des taxes sur la consommation et d'autres taxes. (Appelmans & Spurrill, 2014). Dans la majorité des provinces, les taux de taxation diffèrent selon le type de propriété : ce taux est moins élevé pour les propriétés résidentielles que pour les propriétés non résidentielles. Le Québec, l'IPE et la Nouvelle-Écosse sont les provinces ne faisant pas de distinction entre les types de propriétés quant au niveau du taux de taxation (Tableau 3). (Vaillancourt & Diaconu, 2006)

Tableau 2 : Description du financement de l'éducation primaire et secondaire dans les provinces canadiennes, 2017

Province	Description
Alberta	Les transferts provinciaux et l'impôt foncier scolaire provincial financent les commissions scolaires. Les municipalités collectent un impôt foncier dédié à l'éducation (<i>education property tax</i>) qui est ensuite centralisé au niveau provincial dans l'ASFF (<i>Alberta School Foundation Fund</i>).
Colombie-Britannique	Les transferts provinciaux financent les districts scolaires. Ces transferts sont financés, en partie, par un impôt foncier provincial dédié (appelé <i>School tax</i>), prélevé par les municipalités, mais centralisé. Les commissions scolaires qui veulent dépenser plus doivent avoir le consentement des contribuables pour lever des taxes foncières.
Île-du-Prince-Édouard	Les transferts provinciaux financent les entités administratives scolaires; ces transferts sont financés, en partie, par un impôt foncier provincial non dédié prélevé par la province. Les deux districts scolaires peuvent lever un impôt foncier supplémentaire après référendum et approbation provinciale, mais ils ne le font pas. Dans les statistiques ci-dessous (Tableau 4), l'impôt foncier ne figure pas comme une source de financement puisque l'impôt foncier n'est pas dédié au scolaire.
Manitoba	Le financement provient des transferts provinciaux, d'une taxe foncière provinciale spécialement consacrée à l'éducation (<i>Education support levy</i> : ESL), dont le montant à prélever par la municipalité est fixé par la province et le taux fixé par la municipalité, et d'impôts fonciers avec des taux fixés par les commissions scolaires et prélevés par les municipalités (<i>Special levy</i> : SL). Le montant prélevé par la municipalité est reversé directement aux CS.
Nouveau-Brunswick	Les transferts provinciaux financent les districts scolaires. Ces transferts sont financés, en partie, par un impôt foncier provincial non dédié et donc collecté par la province. Les districts scolaires peuvent lever un impôt foncier supplémentaire, mais ne le font pas.
Nouvelle-Écosse	Le financement de l'éducation se fait par des transferts provinciaux et d'une taxe foncière au taux uniforme fixé par la province (<i>Mandatory Education Tax</i>), obligatoirement imposée par les municipalités et dont les recettes sont versées aux commissions scolaires. Les municipalités peuvent, à la requête des commissions scolaires, imposer un impôt foncier local pour financer des programmes supplémentaires; Halifax le fait.
Ontario	Le gouvernement provincial fixe un taux uniforme pour une taxe foncière scolaire pour toutes les propriétés résidentielles de la province. Ces revenus sont collectés par la municipalité et versés aux CS. Le taux pour les propriétés commerciales varie d'une municipalité à l'autre, mais est fixé par le gouvernement provincial. Le Ministère de l'Éducation détermine à l'aide

Province	Description
	d'une formule l'allocation à chaque commission, qui est composée des revenus de la taxe foncière et de transferts.
Québec	La province finance, par des transferts, la plus grande partie des dépenses en éducation. Les commissions scolaires financent le restant en imposant un impôt foncier scolaire dont le taux ne peut dépasser 0,35 \$ pour 100 \$ d'évaluation, ou dont les revenus ne peuvent excéder un seuil maximal fixé annuellement, et qui fait l'objet d'une péréquation du gouvernement du Québec.
Saskatchewan	Les transferts provinciaux et l'impôt foncier financent les commissions scolaires. La province détermine le taux de taxation foncière. Les municipalités prélèvent la taxe et la transfèrent aux commissions scolaires. Les CS n'ont pas le droit de prélever un impôt foncier supplémentaire.
Terre-Neuve et Labrador	L'impôt foncier scolaire n'y existe pas et n'y est donc pas une source de revenus pour les commissions scolaires. Les transferts provinciaux financent les commissions scolaires.

Source : adapté de Vaillancourt & Diaconu, 2006⁵

⁵ Sources supplémentaires à celles utilisées par Vaillancourt et Diaconu : Alberta Municipal Affairs, 2017, Government of British Columbia, s.d. et Education Equality Task Force, 2002

Tableau 3: Caractéristiques des impôts fonciers pour le financement de l'éducation primaire et secondaire, provinces canadiennes, 2017

Province	Fixation taux impôt foncier scolaire*	Si P, possibilité impôt foncier scolaire supplémentaire	Taux résidentiel (par 1 000\$ pour 2017**)	Taux non résidentiel (par 1 000\$ pour 2017**)	Mécanisme de distribution Impôt foncier
Alberta	Education property tax : P <i>Montant</i> payable par municipalité fixée par la province ; taux fixé par la municipalité pour payer ce montant et taxe perçue par municipalité	non	2,48 cibles provinciales	3,64 cibles provinciales	Formule
Colombie-Britannique	<i>School tax</i> : P taxe perçue par municipalité ou province si zone rurale	Oui, mais doit avoir le OK des contribuables avant	Moyenne de 2,23 variables par district scolaire	Services publics = 13,4; Logement social = 0,1; Industriel = 4,8; Forêt = 1,9; Loisirs (OSBL) = 2,7 ; Ferme = 6,9	Montant perçu par district scolaire
Île-du-Prince-Édouard	P, mais pas de foncier dédié au scolaire	Oui, districts scolaires	15	15	Approbation des budgets
Manitoba	Education support levy (ESL) : P, mais collecté par M <i>Special levy</i> (SL) prélevé par les M pour	n.a.	ESL = non SL (moyenne) = 14,3 (2016)	ESL = 11,61 (2015)	Formule pour ESL et montant perçu par district scolaire pour SL

Province	Fixation taux impôt foncier scolaire*	Si P, possibilité impôt foncier scolaire supplémentaire	Taux résidentiel (par 1 000\$ pour 2017**)	Taux non résidentiel (par 1 000\$ pour 2017**)	Mécanisme de distribution Impôt foncier
	district scolaire qui fixe leur taux		(huit districts=huit taux dans Winnipeg)		
Nouveau-Brunswick	Impôt foncier provincial non dédié au scolaire	Oui, par district scolaire, mais ne le fait pas	11,23 ou 12,17 selon le type de résidence	21,9	Formule
Nouvelle-Écosse	Mandatory Education Tax (MET) : P	Oui, pour Halifax	MET : 3,51 Halifax: 0,27	MET : 3,51 Halifax: 0,75	Formule
Ontario	<i>Education Property tax</i> : P, mais collecté par M	Non	1,79	Fermes, forêts classées = 0,45 Autrement variable par municipalité fixé par province	Formule
Québec	CS perçu par CS	n.a.	CS = 2,2 (Limite de 3,5)		Lieu de perception+ Péréquation provinciale
Saskatchewan	P perçu par municipalité	Non	4,12	Agricole = 1,4 ; Ressources = 9,7 ; Commercial/industriel = 6,3	Montants versés aux districts scolaires

Province	Fixation taux impôt foncier scolaire*	Si P, possibilité impôt foncier scolaire supplémentaire	Taux résidentiel (par 1 000\$ pour 2017**)	Taux non résidentiel (par 1 000\$ pour 2017**)	Mécanisme de distribution Impôt foncier
TNL	Impôt foncier ne finance pas éducation				
<p>Notes:</p> <p>* P=province, M=municipalité, CS=Commission scolaire</p> <p>** Si pas pour 2017, année indiquée entre parenthèses</p> <p>Sources :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alberta : https://education.alberta.ca/education-property-tax/about-the-education-property-tax/everyone/education-tax-faq/ • Colombie-Britannique: http://www.cscd.gov.bc.ca/lgd/infra/tax_rates/tax_rates2017.htm et http://www2.gov.bc.ca/gov/content/taxes/property-taxes/annual-property-tax/understand/school-tax • IPE: https://www.princeedwardisland.ca/fr/information/finance/property-taxes-and-charges-0 • Manitoba: http://www.edu.gov.mb.ca/k12/finance/frame_report/index.html • Nouveau-Brunswick : http://laws.gnb.ca/en/ShowPdf/cs/R-2.pdf • Nouvelle-Écosse: www.hrsb.ca/home-property/property-taxes/tax-rates ; www.hrsb.ca/sites/default/files/hrsb/Downloads/pdf/reports/2004-2005/funding-formula-review-21sep04.pdf • Ontario : Doc\Ontario_EducationAct.doc Pour taux non résidentiel https://www.ontario.ca/laws/regulation/980400#BK0 • Québec : obtenu en divisant les revenus de la taxe scolaire (2,2 milliards selon le Budget 2017 du Québec) par l'évaluation des immeubles imposables. • Saskatchewan : www.saskatchewan.ca/residents/taxes-and-investments/property-taxes/education-property-tax-system 					

Statistique Canada a deux enquêtes fournissant des informations sur le financement de l'éducation ayant chacune sa méthodologie : Enquête sur le système intégré d'information financière sur les commissions scolaires (ESIFC) (Tableau 4) et Statistiques de finances publiques canadiennes (SFPC) (

Tableau 5). Selon la méthode, les résultats sont différents pour quelques provinces, mais cohérents avec la façon dont le financement de l'éducation transite. Les trois provinces où il y a une différence entre les deux tableaux sont l'Alberta, la Colombie-Britannique et la Nouvelle-Écosse. Pour ces trois provinces, la place des impôts fonciers dans le financement est nettement plus importante lorsqu'on regarde les données de l'ESIFC. Ce traitement différent semble s'expliquer par la centralisation au niveau provincial pour ces trois provinces comparativement au Québec ou au Manitoba, mais l'absence de différence pour le cas de l'Ontario nous laisse perplexes car cet impôt y est également centralisé. C'est pourquoi nous présentons les deux tableaux.

Tableau 4: Revenus des commissions scolaires, selon la source directe des fonds, annuels 2014

	Impôts locaux	Gouvernement provincial (transferts)	Gouvernement fédéral	Étudiants et frais de scolarité	Autres sources du secteur privé (services de garde, repas, location de locaux...)
Alberta	31%	60%	1%	2%	5%
Colombie-Britannique	35%	54%	0%	0%	10%
Île-du-Prince-Édouard	0%	99%	0%	0%	1%
Manitoba	37%	58%	1%	3%	1%
Nouveau-Brunswick	0%	100%	0%	0%	0%
Nouvelle-Écosse	18%	76%	1%	1%	3%
Ontario	27%	68%	0%	0%	4%
Québec	16%	76%	0%	0%	8%
Saskatchewan	31%	62%	1%	2%	5%
Terre-Neuve-et-Labrador	0%	100%	0%	0%	0%
Canada	25%	68%	1%	1%	5%

Source : Statistique Canada, CANSIM, Tableau 478-0010

Tableau 5: Statistiques de finances publiques canadiennes (SFPC), situation des opérations et bilan pour commissions scolaires, 2014

	Impôts sur la propriété	Dons, recettes (transferts)	Autres recettes⁶
Alberta	2%	92%	6%
Colombie-Britannique	0%	94%	6%
Île-du-Prince-Édouard	0%	100%	0%
Manitoba	26%	69%	5%
Nouveau-Brunswick			
Nouvelle-Écosse	0%	97%	3%
Ontario	27%	71%	2%
Québec	16%	76%	8%
Saskatchewan	27%	70%	3%
Terre-Neuve-et-Labrador	0%	100%	0%
Canada	17%	79%	4%

Source : Statistique Canada, CANSIM, Tableau 385-0036

Trois types de gouvernements tirent des revenus de la taxe foncière : le gouvernement provincial, les municipalités et les commissions scolaires. De 1990 à 2004, les municipalités et les provinces accrurent leur part du total de l'impôt foncier tandis que les commissions scolaires la voyaient diminuer (Vaillancourt & Diaconu, 2006). Par ailleurs, sauf pour l'Alberta, la part des revenus des commissions scolaires provenant de l'impôt foncier a diminué de 1975 à 2014 (Figure 1) dans les sept provinces pour lesquelles il est pertinent d'examiner ceci.

⁶ Revenu de la propriété, Ventes de biens et services, Frais de scolarité, Amendes, pénalités et confiscations, Transferts volontaires autres que les dons, Recettes diverses.

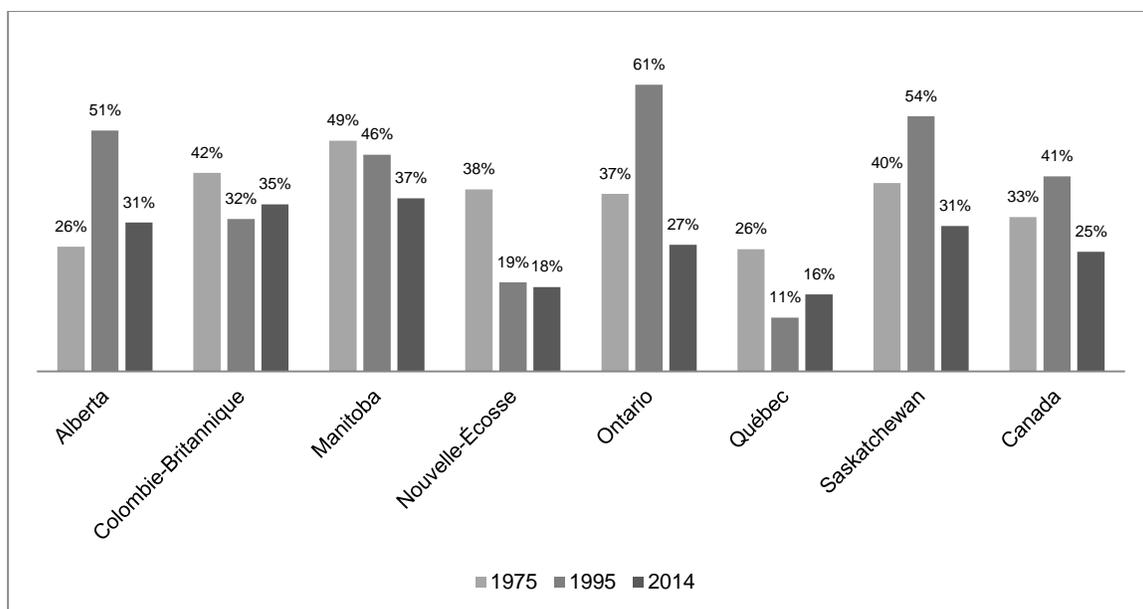


Figure 1: Pourcentage du revenu des commissions scolaires provenant de la taxe foncière, 1975, 1995 et 2014, certaines provinces canadiennes

SOURCE : Statistique Canada, CANSIM, Tableau 478-0010

Débats au Canada sur le financement de l'éducation

Trois thèmes relatifs au financement de l'éducation sont débattus entre 2010 et 2018 au Canada : le financement des écoles à affiliation religieuse, le financement des étudiants des premières nations et, depuis le printemps 2018, la surtaxe scolaire sur les résidences de grande valeur en Colombie-Britannique.

Écoles religieuses.- Six des provinces ont arrêté de financer des écoles ayant une affiliation religieuse (Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse, Île du Prince Édouard, Terre-Neuve et Labrador) ; d'autres les financent en totalité ou en partie, comme le Québec. L'Ontario, l'Alberta et la Saskatchewan financent les écoles catholiques ; dans le cas de l'Ontario c'est une obligation constitutionnelle. La Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba et le Québec financent une partie des dépenses des écoles religieuses, peu importe la religion, dont les activités respectent les critères provinciaux

(enseignent le programme provincial, font passer les tests du ministère, embauchent des enseignants certifiés...).

Le débat est à savoir si des fonds publics devraient financer les écoles ayant une affiliation religieuse. Certains avancent que le fait d'envoyer des enfants dans des écoles religieuses plutôt que laïques résulte en de la ségrégation et nuit à l'intégration des minorités, car on leur enseigne des notions ou des valeurs qui peuvent ne pas correspondre aux valeurs de la société dans laquelle ils vivent. Cesser ce financement peut aussi libérer des fonds pour les autres écoles laïques qui devront accueillir par ailleurs une partie ou l'ensemble des élèves des écoles religieuses dont les frais de scolarité augmenteront alors, ce qui peut amener certains élèves à ne plus les utiliser. (Canadian Secular Alliance, 2014; Yakabuski, 2014; Levinson King, 2016)

Financement du système éducatif des premières nations.- Ceci relève du gouvernement fédéral et comporte plusieurs enjeux. Tout d'abord, il semble qu'il y ait eu certains abus en termes de tarifs et de frais de scolarité élevés imposés par les commissions scolaires aux étudiants provenant des premières nations. Une meilleure supervision (par le Ministère de l'éducation et le Département des affaires autochtones et du nord Canada) de ces cas pourrait limiter les débordements de dépenses.

Ensuite, ce système de financement semble poser des enjeux d'inégalités d'accès à l'éducation. En effet, il n'y a pas de standard ou de curriculum dans le système d'éducation des réserves des premières nations et donc d'équivalence de diplôme avec les provinces. Au final, les enfants des Premières Nations en pâtissent lorsqu'ils cherchent à sortir des réserves et à intégrer un système d'éducation autre, créant potentiellement des inégalités avec les enfants éduqués dans les systèmes provinciaux.

Dernièrement, malgré l'augmentation du financement pour offrir les mêmes opportunités d'éducation aux enfants des Premières Nations qu'aux autres enfants, les taux de graduation n'ont pas suivi. Ainsi, il y a augmentation du financement, mais pas du taux de diplomation. (Bains, 2014)

Surtaxe scolaire en Colombie-Britannique.- Ceci a été mis en avant dans le budget provincial de 2018. On prévoit une surtaxe de 0,2% pour les résidences d'une valeur de 3 à 4 millions de \$ et de 0,4% pour celles ayant une valeur supérieure à 4 millions de \$⁷. L'effet de cette mesure est concentré dans la partie ouest de Vancouver⁸. Donc pour une maison de 4 millions de \$ c'est une surtaxe de 2 000\$ et pour une maison de 5 millions de \$, c'est 6 000\$. C'est le premier impôt foncier avec des taux progressifs en Amérique du Nord. Il devrait rapporter environ 200 millions de \$ par année.⁹ Seul ce dernier débat portant sur l'impôt foncier scolaire ressemble un peu aux débats québécois.

Débat au Québec sur le financement de l'éducation

On retrouve les principaux enjeux de débat dans les réformes importantes de 1980 et 1990 du financement des municipalités et des commissions scolaires. La réforme de 1980 comportait deux éléments clés relatifs au financement des municipalités et des CS. Tout d'abord, elle concentrait le champ de l'impôt foncier dans les mains des municipalités et en réduisait fortement l'importance pour les commissions scolaires qui ne conservent que la taxe supplémentaire (maximum de 0,25\$ par 100\$ d'évaluation ou maximum de 6% des dépenses des CS)¹⁰. Par contre, les municipalités perdaient les deux points de taxe de vente provinciale que le gouvernement leur versait; ceci a accru les recettes provinciales et implicitement servi à financer une hausse des transferts provinciaux aux commissions scolaires.

En 1990, le gouvernement décidait que le financement d'une partie des coûts de l'organisation des services scolaires (fonctionnement des immeubles) serait désormais

⁷ <https://www2.gov.bc.ca/gov/content/taxes/property-taxes/annual-property-tax/understand/school-tax>

⁸ <https://globalnews.ca/news/4052244/bc-housing-taxes-3-million-vancouver-map/>

⁹ <http://www.policynote.ca/everything-you-wanted-to-know-about-the-housing-taxes-and-expenditures-in-bc-budget-2018/>

¹⁰ Avant 1980, les commissions scolaires prélevaient une taxe foncière scolaire normalisée de 1 \$ par 100 \$ d'évaluation, qui était fixée par le gouvernement. Elles prélevaient aussi une taxe scolaire additionnelle pour financer des dépenses autorisées, mais non admissibles à des subventions, par exemple le transport scolaire du midi.

pourvu par la taxe scolaire, transférant ainsi de nouveau des responsabilités financières aux CS. Ce régime fiscal était composé de trois grands éléments :

1. L'établissement par le Ministère de l'éducation du montant requis dans chacune des commissions scolaires pour assumer ses responsabilités, appelé le produit maximal de la taxe scolaire (PMT);
2. Une taxe scolaire dont le plafond est augmenté au taux maximal de 0,35 \$ des 100 \$ d'évaluation;
3. Une subvention de péréquation pour combler l'écart entre les revenus de taxes scolaires et le niveau établi par le PMT;

Cette réforme a pour principal effet de diminuer les transferts du gouvernement provincial vers les CS, d'environ 300 millions \$ et de faire augmenter le compte de taxes scolaires des résidents du Québec.

Le gouvernement a transféré ensuite des responsabilités de dépenses additionnelles aux commissions scolaires soit celles associées à la gestion des sièges sociaux (1996-1997), la gestion des écoles et des centres de formation (1997-1998) et une partie du transport scolaire (2003-2004). Par la suite, en 2007-2008, dans les commissions scolaires où la péréquation existait déjà, le gouvernement a introduit une péréquation additionnelle pour réduire les augmentations de taxes pour les contribuables vivant dans les municipalités à forte croissance de valeur foncière. Le boom immobilier et l'introduction de la péréquation additionnelle ont fragilisé le régime fiscal scolaire. Cette aide additionnelle a été retirée sur trois ans (50% en 2013-2014, 25% en 2014-2015 et 25% en 2015-2016). La réforme de 2018 résulte de trois facteurs¹¹. Premièrement, les redevables de l'impôt foncier scolaire doivent payer celui-ci à la commission scolaire d'appartenance de l'école que leurs enfants fréquentent ; mais s'ils n'ont pas d'enfants scolarisés dans une commission scolaire, ils peuvent choisir entre la commission scolaire anglophone ou francophone dont le territoire contient leur propriété. Deuxièmement, hors de Montréal, dans plusieurs cas, une

¹¹ <https://www.journaldemontreal.com/2016/07/20/facile-de-payer-moins-de-taxes> et http://plus.lapresse.ca/screens/c3efedc0-3419-40b5-903f-4866afe737d4__7C__0.html

commission scolaire anglophone imposant un taux plus bas que les commissions scolaires couvrant le même territoire entraîne une migration des ménages francophones vers cette commission scolaire au motif d'une taxation scolaire plus faible. Finalement, des propriétés de même valeur situées dans des zones limitrophes, mais dans des commissions scolaires différentes se voyaient imposer un fardeau fiscal différent. La réforme uniformise les taux au taux le plus bas dans chaque région de taxation, lesquels s'inspirent du découpage des régions administratives, mais en respectant l'intégrité des territoires des commissions scolaires.¹².

Au Québec, le système d'éducation est beaucoup plus centralisé qu'en Ontario ou qu'aux États-Unis, et donc une plus grande part de son financement provient du gouvernement central et moins du palier local. Mais cette part est-elle appropriée ? Cela dépend des différences de qualité entre écoles et CS, de la valeur de ces différences et des mécanismes permettant d'accéder à de meilleures écoles. Si l'accès à une meilleure école est fonction du lieu de résidence, alors ceci affecte la valeur des propriétés et la taxe foncière est un moyen de capturer cette plus grande valeur scolaire. Avant 2018, les commissions scolaires québécoises pouvaient par référendum obtenir le droit d'imposer un impôt foncier scolaire plus élevé que la norme - mais ceci n'a jamais été mis en œuvre. La réforme de 2018 abolit cette possibilité de surtaxe, mais permettra après la période de transition se terminant en 2020-2021 une réduction du taux régional si les commissions scolaires d'une région y consentent. La réforme et les transferts subséquents de dépenses requièrent des CS de payer pour les dépenses d'entretien et de transport scolaire avec la taxe scolaire. Donc ce transfert n'augmente en rien l'autonomie locale. Si l'autonomie locale était un objectif, il faudrait que la province diminue les contraintes et standards (ratio prof/élève maximal par exemple) et permette aux CS de collecter des revenus de façon autonome pour atteindre des objectifs (qualité, choix de curriculum...) que se seraient fixés les autorités locales. (Comité

¹² Au moment d'écrire ces lignes soit début septembre 2018, un parti politique faisant campagne dans l'élection québécoise du 1^{er} octobre préconise l'uniformisation des taux au niveau provincial le plus bas donc un taux provincial unique. <http://www.lapresse.ca/actualites/elections-quebec-2018/201808/26/01-5194280-legault-reitere-son-engagement-de-reduire-la-taxe-scolaire.php>

d'experts sur le financement, l'administration, la gestion et la gouvernance des commissions scolaires, 2014; Vaillancourt, 1980; Vaillancourt, 1992)

2.2 Les États américains

En 2013-2014, les revenus pour l'éducation primaire et secondaire ont totalisé 632 milliards \$US (\$ constants de 2015-2016), dont 45 % de source locale (Figure 2), qui incluent les impôts fonciers, avec cependant d'énormes disparités entre les États : les revenus de sources locales comptent au plus bas pour 2% du total à Hawaii et 4 % au Vermont et au plus élevé pour 60% au New Hampshire et 66 % en Illinois (Tableau 6). Près de la moitié de tout ce qui est collecté aux États-Unis en impôt foncier sert à financer l'éducation primaire et secondaire (McFarland, et al., 2017).

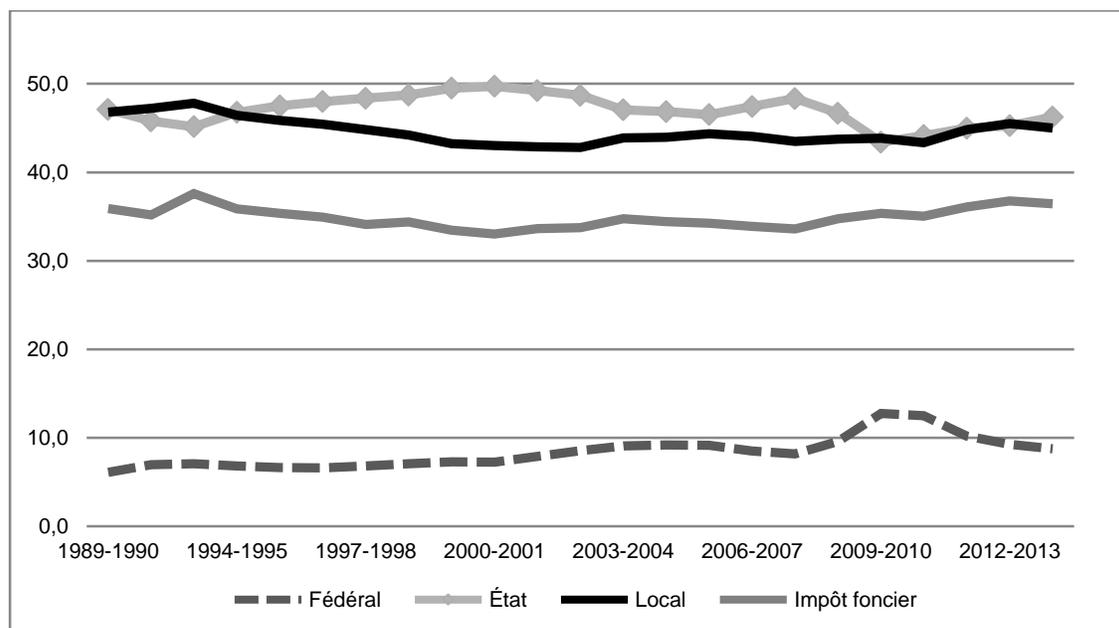


Figure 2: Revenus des écoles publiques primaires et secondaires par source de fonds, États-Unis, 1989-2013

SOURCE : National Center for Education Statistics, Tableau 235.10

Tableau 6: Revenus des écoles publiques primaires et secondaires par source de fonds, par État, 2013-14 États ordonnés du plus petit au plus grand pourcentage de part de l'impôt foncier dans le total du financement.

	Fédéral	État	Local	Impôt foncier
États-Unis	8,7	46,2	45,0	36,4
Hawaii	10,6	87,3	2,0	0,0
Vermont	6,1	89,8	4,1	0,1
Alaska	11,7	68,6	19,8	11,0
Minnesota	6,0	69,8	24,2	13,6
Nouveau Mexique	13,4	70,0	16,6	13,6
Alabama	11,3	55,0	33,7	15,3
Louisiane	15,3	43,4	41,3	17,8
Tennessee	11,8	46,3	41,9	20,2
Dakota du Nord	10,4	59,2	30,4	20,5
Idaho	11,3	64,0	24,7	20,8
Caroline du Nord	12,2	62,1	25,7	21,5
Indiana	8,2	56,1	35,7	24,0
Maryland	5,9	44,1	50,0	24,3
Nevada	9,3	35,9	54,8	24,6
Kentucky	11,7	54,4	33,9	24,6
Montana	11,9	48,3	39,8	24,8
Californie	10,0	56,7	33,3	26,5
Michigan	9,4	59,4	31,2	26,7
Washington	8,0	60,6	31,5	26,7
Kansas	9,3	54,4	36,3	26,8
Delaware	9,2	59,3	31,5	27,2
Wyoming	6,4	54,5	39,1	27,8
Utah	8,8	54,5	36,7	27,9
Oklahoma	11,7	49,5	38,9	28,0
Mississippi	15,0	50,7	34,3	28,1
Virginie Occid.	10,1	58,2	31,7	28,9
D.C.	9,6	†	90,4	29,3

SOURCE : National Center for Education Statistics, Tableau 235.20

	Fédéral	État	Local	Impôt foncier
Arizona	12,5	44,0	43,5	31,1
Arkansas	11,5	51,9	36,5	31,5
Virginie	6,7	39,8	53,5	32,5
Iowa	7,6	52,3	40,1	32,5
Caroline du Sud	9,8	47,4	42,8	32,7
Oregon	8,2	51,2	40,6	33,0
Ohio	8,0	44,3	47,7	39,2
Floride	12,3	40,4	47,3	39,4
Colorado	7,5	43,6	48,9	39,7
Wisconsin	7,8	45,4	46,8	42,9
Texas	11,0	41,5	47,5	43,5
Pennsylvanie	6,9	36,9	56,2	44,4
Dakota du Sud	14,1	31,0	54,9	46,0
Missouri	8,8	32,6	58,6	46,0
New York	5,5	41,0	53,6	48,7
Maine	7,1	40,0	52,9	50,3
Rhode Island	8,3	39,7	52,1	50,3
Massachusetts	5,4	39,2	55,4	51,5
New Jersey	4,3	40,6	55,1	52,0
Nebraska	7,9	32,6	59,5	53,0
Connecticut	4,2	40,1	55,7	54,3
New Hampshire	5,5	34,1	60,4	57,4
Illinois	8,5	26,0	65,5	58,0
Moyenne	9	50	42	32
Écart type	3	13	15	14
Coefficient de variation	29	26	37	44

D'énormes différences quant aux sources de financement des écoles existent entre États américains : si le gouvernement de l'État finance 90 % des dépenses des revenus des écoles au Vermont, il n'en finance que 26 % en Illinois. Cette différence reflète bien les divergences quant au financement de l'éducation aux États-Unis.

Dans plusieurs États il y eut des litiges devant les tribunaux pour diminuer le financement local de l'éducation (Californie, Michigan, New Jersey, Ohio, Texas) et le transférer au niveau de l'État pour diminuer les inégalités. Dans des États comme le New Jersey, suite aux litiges, les transferts aux quartiers les plus défavorisés ont augmenté pour pallier les écarts avec des localités plus riches. Mais l'examen de la figure 2 indique que la résolution de ces litiges n'a eu presque aucun impact sur le pourcentage de revenus pour l'éducation primaire et secondaire provenant de la taxe foncière entre 1989 et 1993.¹³

Le débat américain est également centré sur le montant par élève qui va à l'éducation. Si certains arguent qu'il faut augmenter le financement des écoles dans les localités défavorisées (car, des écarts importants existent entre certaines municipalités), d'autres soutiennent que le financement n'a rien à voir avec le succès scolaire, mais que ce dernier tient essentiellement à la famille et l'environnement social desquels est issu l'enfant (Cato Institute ou "Use the money you have more wisely and educate our children" says Jon Caldara of Colorado's Independence Institute). Ces études montrent que si certains dépensent deux fois plus que la moyenne nationale par élève, rien ne montre qu'ils performant mieux. Un des exemples souvent cités est Camden, dans le New Jersey, qui dépense environ 23 000 \$ par enfant, mais dont la performance est « abyssale » (Turner, 2015). D'autres écoles de pensée qui poussent pour une augmentation du financement montrent le contraire : le niveau de financement a un impact sur la réussite scolaire et professionnelle.

¹³ Le lecteur intéressé peut trouver plus d'information sur la situation dans chaque état à School Funding.Info <http://schoolfunding.info/school-funding-court-decisions/>

Ce qui est débattu également, c'est la nature régressive (moins équitable) ou progressive (plus équitable) du financement scolaire ou de la taxe scolaire. Le degré de régressivité ou progressivité du financement varie entre États du fait de politiques et décisions d'acteurs locaux, fédéraux et de l'État, de la répartition des élèves défavorisés et des divisions administratives. Une plus grande concentration d'étudiants pauvres dans certains districts fait qu'il est plus facile d'y diriger directement le financement par l'intermédiaire d'une formule de financement. À l'inverse, dans les États où les districts scolaires varient moins en termes de caractéristiques socio-économiques, comme ceux de grande taille, il est plus difficile de viser les étudiants désavantagés. Le financement local dans l'État de New York est très régressif, mais le financement de l'État est très progressif pour contrebalancer cet état de fait (division administrative des CS très morcelée). La Floride a un financement assez neutre, peu importe le niveau considéré (division administrative des CS plus concentrée). Et ces deux États présentent, au final, un financement par étudiant assez neutre, au sens où il ne désavantage pas les étudiants plus pauvres en moyenne¹⁴.

2.3 La France

En 2014, les dépenses pour l'éducation primaire et secondaire ont atteint 100 milliards €. Selon les données des Comptes de l'éducation (Tableau 7), 61% de cette dépense est financé par l'État et 28 % par les collectivités territoriales, qui comprennent les communes (qui financent l'éducation primaire), les départements et les régions (ces deux derniers finançant le secondaire). Les collectivités territoriales financent 28% des dépenses pour l'éducation primaire et secondaire et cette part n'a cessé de s'accroître depuis 1995 en raison du transfert par l'État de nouvelles compétences (Loi sur la décentralisation de 1986).

Les écoles maternelles et primaires publiques relèvent de la tutelle du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, qui est également leur principale source de financement. Le ministère finance les dépenses de personnel enseignant et les communes les dépenses de fonctionnement, y compris les dépenses pour

¹⁴ <http://apps.urban.org/features/school-funding-do-poor-kids-get-fair-share/>

le personnel non enseignant, les dépenses d'investissement et une grande partie des dépenses de restauration. (Cyterman, 2014)

Tableau 7: Financement de l'éducation primaire et secondaire, France, 2014

	Montant			En % du total		
	Primaire	Secondaire	TOTAL	Primaire	Secondaire	TOTAL
État	22 684,2 €	38 379,3 €	61 063,5 €	54%	66%	61%
Collectivités territoriales	15 750,6 €	12 652,9 €	28 403,5 €	38%	22%	28%
Communes	15 561,3 €	91,2 €	15 652,5 €	37%	0%	16%
Départements	116,9 €	6 740,5 €	6 857,4 €	0%	12%	7%
Régions	72,4 €	5 821,2 €	5 893,6 €	0%	10%	6%
Autres administrations publiques	967,0 €	1 355,1 €	2 322,1 €	2%	2%	2%
Entreprises		913,3 €	913,3 €	0%	2%	1%
Ménages	2 491,1 €	4 164,1 €	6 655,2 €	6%	7%	7%
Reste du monde	0,5 €	58,9 €	59,4 €	0%	0%	0%
Autres financeurs privés	11,6 €	262,5 €	274,1 €	0%	0%	0%
TOTAL	41 905,0 €	57 786,1 €	99 691,1 €	100%	100%	100%

Source : Les dossiers de la DEPP, no 206, avril 2016.

Les collèges, qui assurent l'enseignement secondaire, sont sous la tutelle du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Au 1^{er} janvier 1986, date d'entrée en vigueur des textes sur la décentralisation, les établissements qui étaient à gestion d'État ou nationalisés sont devenus des établissements publics locaux à la charge des départements. Le ministère est le principal bailleur de fonds des collèges en finançant les coûts de personnel enseignant et non enseignant (hors personnel ATTEE – adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement et les départements) et les départements financent les investissements, versent les subventions de fonctionnement, et progressivement à partir de 2006 gèrent les personnels ATTEE. En ce qui concerne les dépenses d'équipements lourds (constructions, reconstructions, extensions, etc.), ils sont entièrement à la charge des collectivités.

Les collectivités locales sont financées par les impôts et taxes, les concours de l'État et les emprunts (Figure 3). Au titre des impôts et taxes de nature foncière, on retrouve les trois taxes « ménages » (la taxe d'habitation¹⁵, payée par les particuliers et les entreprises ; la

¹⁵ La taxe d'habitation est une taxe locale due par toutes les personnes qui ont la libre disposition d'un logement en état d'être habité au 1er janvier de l'année d'imposition. Elle concerne non seulement les occupants (propriétaires, locataires ou occupants à titre gratuit), mais aussi ceux qui ont la possibilité

taxe sur le foncier bâti¹⁶, payée par les propriétaires de terrains ; la taxe sur le foncier non bâti¹⁷, également payée par les propriétaires de terrains) auxquelles s'ajoute la contribution économique territoriale acquittée par les entreprises et d'autres impôts directs moins importants et de nombreuses taxes formant la fiscalité locale indirecte.

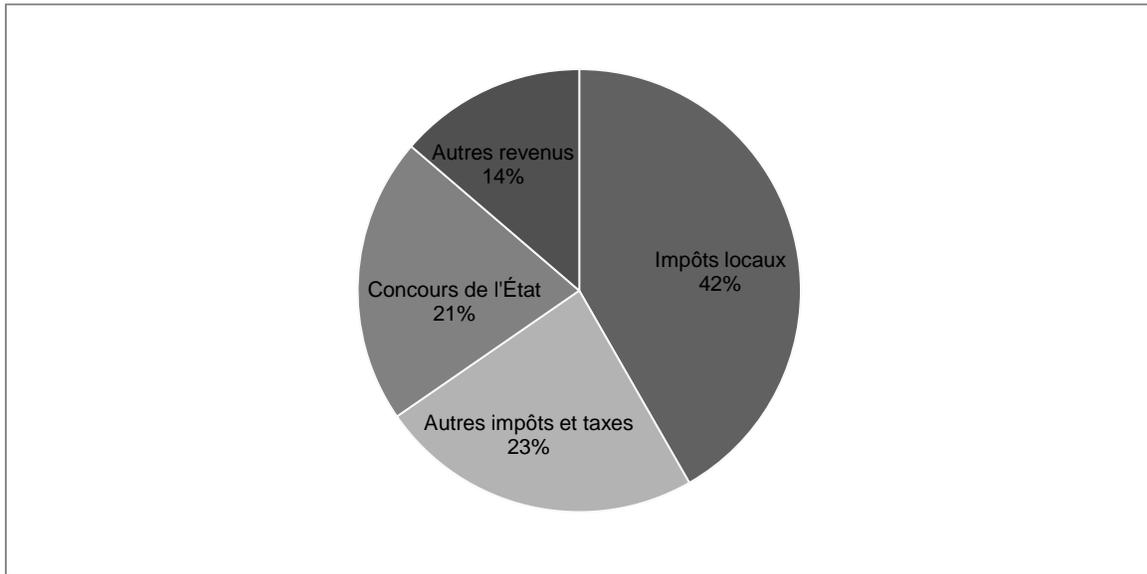


Figure 3: Sources de revenus des collectivités locales, France, 2016

Source : DGCL, 2017

L'impôt foncier, soit la somme des revenus de la taxe d'habitation, de la taxe sur le foncier bâti et de la taxe sur le foncier non bâti, représente 67 % des impôts locaux. Les concours de l'État sont composés de trois parties : les dotations de l'État aux collectivités territoriales ; les dégrèvements d'impôts locaux et les subventions spécifiques versées par les ministères ; et la fiscalité transférée pour laquelle le législateur détermine une part locale d'assiette. Enfin, il y a les produits du domaine (loyers sur des biens du domaine privé, rémunération d'une convention d'occupation du domaine public...), les revenus des

d'occuper le logement. C'est le cas notamment d'une résidence secondaire, même si ce logement n'était pas effectivement occupé le 1er janvier de l'année d'imposition.

¹⁶ La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) est due par les propriétaires ou usufruitiers de propriétés bâties.

¹⁷ La taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) est due par les propriétaires ou usufruitiers de propriétés non bâties, au 1er janvier de l'année d'imposition.

services publics locaux et les fonds structurels européens. Toutefois, leur part dans le financement des collectivités locales est faible (Vie publique, s.d.). On peut combiner les informations du Tableau 7 et de la Figure 3 pour conclure que les impôts fonciers contribuent pour 8% au financement des écoles primaires et secondaires en France (0,67 X 0,42 X 0,28).

2.4 Le Royaume-Uni

Angleterre

Les écoles en Angleterre sont financées presque en totalité via des transferts du gouvernement central, au travers de *Department for Children, Schools and Families* (DCSF) et du *Department for Business, Innovation and Skills* (BIS). Ce transfert (DSG ou *Dedicated School grant*) passe par les autorités locales qui le redistribuent entre les écoles et les instances éducationnelles. Ce transfert était d'environ 41 milliards de livres Sterling en 2016-2017 et le montant est déterminé en fonction de ce qui a été transféré les années précédentes (ce qui limite les ajustements aux besoins changeants des écoles) et via consultation, car les autorités locales consultent les écoles afin de décider comment le montant est distribué entre les écoles et entre les programmes. Souvent, il est distribué selon une formule dont le principal critère est le nombre d'élèves. Le système de financement et le fait que les caractéristiques des élèves varient entre les écoles créent une situation où le financement par élève varie de façon importante entre les écoles (Chowdry & Sibieta, 2011). En 2017, le Gouvernement a cependant annoncé des réformes dans le financement des écoles : modification de la formule de financement et financement allant directement aux écoles plutôt que de passer par les autorités locales.

Le reste du financement, en 2016-2017, provient d'un transfert supplémentaire (£390 millions) pour des écoles défavorisées (pour un financement plus équitable)¹⁸ et de revenus

¹⁸ Ce financement additionnel fait suite à une consultation qui a eu lieu en 2014 appelée *Fairer Schools Funding in 2015-16*.

propres venant des parents ou de revenus de location de leurs installations (la proportion de revenus provenant de cette source varie grandement d'une école à l'autre)

Les autorités locales peuvent aussi participer au financement de l'éducation et des écoles au travers des revenus de taxation locaux, mais seules 10% le font (Chowdry & Sibieta, 2011; Commission européenne, 2010 ; Roberts & Bolton, 2017).

Donc l'Angleterre est un cas où le financement échappe totalement aux autorités locales et est presque totalement centralisé.

Écosse

Depuis 2007, le financement de l'éducation est au niveau des autorités locales écossaises (appelées *councils*) et c'est à elles d'allouer les fonds entre les programmes et écoles selon les besoins. Le gouvernement écossais fournit des indications sur la manière d'allouer le transfert entre les services, mais les *councils* décident ultimement de cette allocation selon leurs priorités. Les *councils* peuvent aussi recevoir des fonds pour des programmes ou initiatives éducatives spécifiques. Les autorités locales ont dévolu la gestion de certaines dépenses d'éducation aux écoles : la politique *Devolved School Management (DSM)* révisée en 2012 permet aux directeurs d'école une plus grande latitude dans les décisions leur permettant de répondre aux besoins de leur école et leur donne des pouvoirs de décision sur les budgets.

L'éducation compte pour 45% des dépenses des autorités locales pour les services, soit presque 5 milliards de £ en 2015-2016. Comment l'éducation est financée ? Les dépenses totales sont financées par transfert du gouvernement écossais (*General Revenue Grant*) à hauteur de 41 %, par un impôt foncier sur les propriétés non-domestiques (commerciales) à hauteur de 16 %, et par les contributions/frais des usagers et par un impôt foncier résidentiel (*Council tax*) à hauteur de 12% (Tableau 8). Du financement additionnel spécifique peut être apporté par le gouvernement écossais pour des objectifs spécifiques.

C'est donc un système adapté aux besoins locaux, mais financé par le gouvernement régional (Audit Scotland, 2014; Scottish Government, 2015; et Scottish Government, 2017).

Tableau 8: Revenu des autorités locales écossaises par source, 2015-2016 (Scottish Government, 2017)

	£millions	En % du total
Financement général	12 003	70%
- <i>Transfert général</i>	7 147	41%
- <i>Impôt foncier non-domestique</i> ¹⁹	2 791	16%
- <i>Impôt foncier résidentiel</i>	2 055	12%
- <i>Autre financement</i>	10	0%
Transferts spécifiques	2040	12%
Autres transferts, remboursements et contributions	768	4%
Frais d'usagers	2 423	14%
Revenu total	17 233	100%

2.5 La Suède

En Suède, l'école est totalement gratuite et financée par les autorités publiques. Les municipalités sont responsables de l'éducation primaire et secondaire (Ministry of Education and Research, Sweden, 2008 et Government of Sweden, 2005).

Le financement de l'éducation est assuré par les municipalités. Ce financement provient d'un amalgame des taxes locales et d'un transfert de l'état central aux municipalités, lié à un système de péréquation entre municipalités et conseils de comté. Les municipalités décident de l'allocation entre les activités et services de leurs recettes totales.

Le système de péréquation tient compte principalement des différences entre les municipalités dans leur capacité de générer des revenus et dans les coûts des services. Les taxes locales sont pour l'essentiel un impôt sur le revenu (en 2004, le taux d'imposition moyen était de 20,8%). Il y a un faible impôt sur la propriété²⁰.

¹⁹ Le taux non domestique (*Non-Domestic Rates* ou NDR) est une taxe foncière payée par le propriétaire ou occupant d'une propriété non domestique (commerciale).

²⁰ Les impôts sur la propriété représentent en 2014 2,5% des impôts locaux sur le revenu. http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/data/recettes-fiscales/suede_data-00254-fr;jsessionid=25w4huufo6stt.x-oecd-live-03

En 2016, les revenus de la taxe locale représentaient 62 % des revenus totaux des municipalités suédoises, suivi des transferts du gouvernement pour 13 % du total (Figure 4).

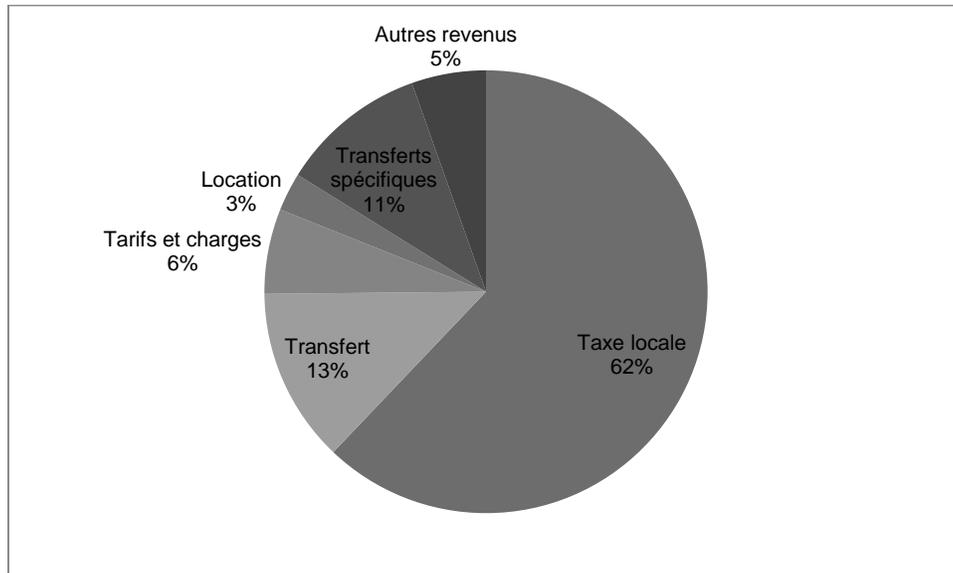


Figure 4: Sources de revenus des municipalités suédoises, 2016

Source : Statistics Sweden, 2017

2.6 Conclusion

L'impôt foncier au Québec compte pour 16% (tableaux 4 et 5) des revenus des commissions scolaires; ceci est plus bas que la moyenne canadienne (17% ou 26%) et environ la moitié de la moyenne américaine (36%). Ceci est aussi plus faible qu'en Écosse, mais plus élevé qu'en France ou en Suède. Cette comparaison nous amène à dire que l'autonomie financière des commissions scolaires québécoises est relativement faible. Les changements instaurés en 2018 dans la fixation des taux de l'impôt foncier scolaire au Québec de façon transitoire pour 2018-2020 puis de façon permanente (2020+) ont de plus entraîné une baisse du taux dans toutes les régions du Québec sauf celle de Montréal. La réduction de revenus qui en résulte (ainsi que de l'exemption du 1^{er} 25 000\$ de valeur foncière par immeuble) est estimée à 499 millions de \$ en 2018-2019 ou 21,5% de l'impôt

foncier scolaire par ailleurs payable²¹. Ceci réduit donc sa part dans le financement des commissions scolaires de 16% à 12,5%. En plus de réduire la part de financement provenant de l'impôt foncier, la réforme retire presque toute autonomie locale sur la fixation des taux. Au final, l'impôt foncier scolaire n'est plus vraiment un impôt local, mais un impôt provincial modulé selon les régions, du moins pour la période 2018-2020. Après 2020, si les CS d'une région donnée s'entendent entre elles, elles pourraient modifier leur taux. Malgré cela, les revenus des commissions scolaires dépendront davantage des transferts du gouvernement du Québec qu'auparavant.

Si les transferts généraux sont basés sur des calculs de coûts moyens par élève dans une commission scolaire moyenne, il se peut qu'ils ne soient pas parfaitement adaptés aux besoins des commissions scolaires ayant des caractéristiques particulières. Comment module-t-on alors les transferts ? La prochaine section aborde cette question.

²¹ http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2018-2019/fr/documents/Education_1819.pdf

3 Les subventions et les écoles ou commissions scolaires petites, éloignées ou avec clientèle en déclin

L'objectif de cette troisième partie du texte est d'examiner le financement spécifique des écoles et commissions scolaires qui ont une ou plusieurs des trois caractéristiques suivantes soit : petites, éloignées ou connaissant un déclin de clientèle. Nous examinons ceci tout d'abord pour le Québec puis pour six autres juridictions nord-américaines de taille relativement similaire. Ceci est pertinent d'une part, car la réforme récente dans la fixation du taux d'impôt foncier scolaire au Québec discutée plus haut a modifié une partie des paramètres financiers des commissions scolaires et, d'autre part, il ne semble pas que ces mécanismes de financement spécifiques aient fait l'objet d'une analyse récente.

Les six juridictions examinées dans ce chapitre ont été choisies en tenant compte de leur taille aussi bien en termes de population que de territoire. Au Canada, nous avons donc retenu l'Ontario et la Colombie-Britannique qui encadrent le Québec en termes de population et qui sont suffisamment grands en territoire pour avoir des commissions scolaires petites ou éloignées. Aux États-Unis, nous avons écarté les états ayant une population substantiellement plus grande (Californie par exemple) ou plus petite (nombreux états du Midwest) et des états ayant une population similaire, mais une superficie trop petite (New Jersey par exemple). Les états retenus, soit l'Arizona, le Colorado, le Minnesota et le Missouri, ont une population similaire à celle du Québec et une superficie plus petite, mais non négligeable; de plus on trouve l'information nécessaire sur leur système de financement scolaire.

Le texte qui suit se divise en quatre parties. La première présente le cas du Québec en détail, la seconde présente les cas de l'Ontario et de la Colombie-Britannique au Canada, la troisième présente les cas de l'Arizona, du Colorado, du Minnesota et du Missouri. Finalement, nous présentons une synthèse des éléments d'analyse et quelques conclusions.

3.1 Le Québec

En 2017-2018, les dépenses de fonctionnement des CS ont été financées par les subventions du MEES qui comprennent une subvention de base de 6 467 millions \$ et diverses subventions complémentaires dont une subvention de péréquation, par les revenus de la taxe scolaire de 2 329 millions \$ et d'autres revenus, comme la tarification du service de garde par exemple.

Les subventions sont allouées selon des règles budgétaires de fonctionnement des CS. Il y a une allocation de base pour les différents services éducatifs et des ajustements qui peuvent être apportés pour tenir compte des spécificités de la clientèle des CS ou des CS elle-même.

Comme discuté dans la première partie de ce texte, la taxe scolaire sert à payer les coûts de la gestion des écoles et des centres et du transport scolaire (en partie), des services d'entretien des immeubles et des équipements et des services administratifs de la CS. Le taux de la taxe scolaire qui était avant 2018 déterminé généralement en divisant le produit maximal de la taxe scolaire (PMT) par l'évaluation foncière uniformisée est maintenant fixé par le Ministère, et ce par région administrative (18)²² du Québec pour les années 2018-2019 et 2019-2020 (transition). À compter de 2020-2021, le taux de taxe scolaire pour une région donnée sera fixé par les commissions scolaires présentes sur ce territoire. Ce taux ne peut excéder 0,35\$ par tranche de 100\$ d'évaluation.

Le PMT permet de déterminer le niveau maximal de ressources financières qu'une CS peut percevoir en taxe scolaire. Voici la formule pour obtenir le PMT :

$$\text{Montant de base par CS} + [\text{montant par élève} \times \text{effectif scolaire pondéré}]$$

Le montant de base est 250 229 \$ par CS et 834,12 \$ par élève. L'indexation des montants, l'effectif scolaire de référence et sa pondération sont déterminés annuellement par le

²² Préciser que la région administrative Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine compte deux régions distinctes de taxation scolaire soit la Gaspésie et les Îles-de-la-Madeleine.

Règlement sur le PMT. L'effectif scolaire de référence correspond à l'effectif scolaire au 30 septembre de l'année précédente. Par exemple, l'effectif scolaire de référence pour les règles budgétaires de l'année financière 2017-2018 correspond à celui de la formation générale des jeunes au 30 septembre 2016.

Si le taux de taxe scolaire calculé excède 0,35 \$ par 100 \$ d'évaluation, le MEES verse une subvention de péréquation qui corrige pour une insuffisance fiscale, c'est-à-dire qu'il compense entièrement le montant nécessaire au-delà des 0,35 \$ pour atteindre le PMT.

Les CS se financent aussi par l'imposition de tarifs, comme ceux du service de garde, et par des subventions tenant lieu de taxes payées par le Gouvernement fédéral et la Société immobilière du Québec en fonction de l'évaluation des immeubles de certains organismes publics.

Ajustements pour CS de petite taille ou éloignées

Dans la documentation sur les règles budgétaires, nous avons identifié les mesures définissant les allocations et ajustements qui sont prévus pour les CS de petite taille et les CS éloignées.

Mesures 15500

Les mesures 15500²³ des règles budgétaires sont prévues pour le soutien financier des établissements scolaires de petite taille, en régions éloignées ou dans des petits milieux. On reprend ci-dessous 4 mesures spécifiques :

1. Mesures 15510 – Besoins particuliers ➤ mesure pour les CS)

Cette mesure vise à offrir un niveau minimal de ressources pour l'ensemble des CS. Elle prévoit un financement supplémentaire aux commissions scolaires qui comptent des petites écoles (moins de 160 élèves). La formule est la suivante:

²³ On retrouve ces mesures sous l'ensemble de Mesures 15000 Les ajustements aux allocations de base pour les activités éducatives.

Montant de base (592 000 \$) par CS = montant de l'année précédente*tx d'ajustement

+ Montant pour besoins particuliers = montant de l'année précédente*tx d'ajustement

+ Montant pour petites écoles = 50% de l'allocation de l'année précédente indexée + 50 % du montant suivant : (bâtiment accueillant 60 élèves et moins = 542 \$ / élève et bâtiment accueillant entre 60 et 160 élèves = 32 520 \$ moins [(effectif scolaire – 60) * 325,20 \$] – Voir représentation graphique de la mesure Figure 5

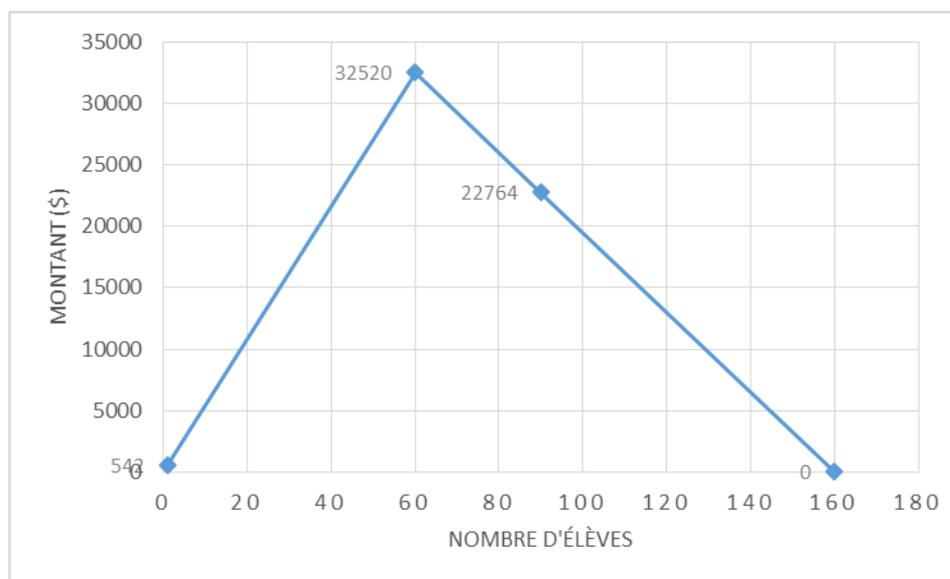


Figure 5 : Illustration graphique de la mesure 15510 – Montant pour petites écoles

2. Mesures 15530 – Soutien en mathématiques (➤ mesure dédiée à l'établissement scolaire)

C'est une mesure pour les écoles dont l'effectif scolaire inscrit en formation générale des jeunes de 4e et 5e secondaires au 30 septembre 2017 est inférieur à 125 élèves. Cette mesure vise à prendre en considération les effets sur l'organisation scolaire des diverses séquences de mathématique offertes pour les 4e et 5e années du secondaire.

Voici les étapes de calcul (calcul distinct pour secondaire 4 et 5) :

Effectif en 5 ^{ème} secondaire	A
Groupes réguliers en 5 ^{ème} secondaire = A/31	B
Groupes additionnels en double parcours	C
Répartition des élèves selon parcours (%)	
• Culture, société et tech	D
• Tech. – sciences	E
• Sciences naturelles	F
Groupe 5 ^{ème} secondaire	
• Culture, société et tech = A*D/31	G
• Tech. – sciences = A*E/31	H
• Sciences naturelles = A*F/31	I
Groupes additionnels séquence mathématiques 5 ^{ème} secondaire = (G+H+I) – (B+C)	J

On comprend que J correspond au groupe additionnel qui donne droit à une allocation. On ne connaît pas le montant alloué à cette mesure ensuite.

3. Mesures 15540 : Maintien de l'école de village (➤ mesure dédiée à l'école)

Dans le cadre du *Plan d'action gouvernemental à l'intention des municipalités dévitalisées*, la mesure permet d'améliorer la qualité de l'enseignement, de soutenir les enseignants et de favoriser la socialisation des élèves de ces milieux.

- Une allocation est consentie pour chaque bâtiment de 100 élèves et moins situé dans une municipalité de moins de 25 000 habitants.
 - Moins de 25 élèves : 1 000 \$ * nombre d'élève
 - Entre 25 et 74 élèves : 25 000 \$ / bâtiment
 - De 75 à 100 élèves : 25 000 \$ - (1000*(nombre d'élèves - 75)).
- Un montant pour les services éducatifs et un montant pour la socialisation des élèves sont alloués par bâtiment et varient en fonction du nombre d'élèves.
 - Moins de 50 élèves : 5 000 \$ / bâtiment
 - Entre 50 et 100 élèves : 2 500 \$ / bâtiment

4. Mesures 15560 : Vitalité des petites communautés (► mesure pour bâtiment-école)

Elle vise les écoles de 60 élèves ou moins. L'allocation comporte deux éléments : un montant par école-bâtiment et un montant pour des projets-pilotes (montant selon demande) qui visent l'amélioration de services éducatifs. Les calculs sont basés sur l'enveloppe budgétaire disponible pour garantir un maximum de 15 960 \$ aux petites écoles.

Le montant pour école-bâtiment =

532 \$ * effectif, si l'école accueille moins de 30 élèves

15 960 \$ par école-bâtiment, si l'école accueille entre 30 et 60 élèves

Donc ce montant ne peut excéder 15 960 \$ par école-bâtiment (Figure 6).

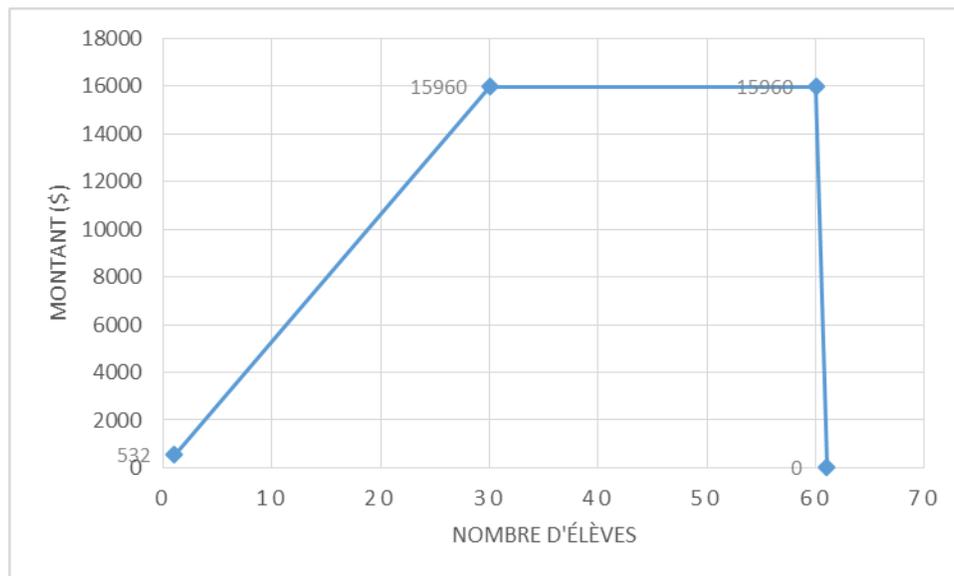


Figure 6 : Représentation graphique de la Mesure 15560

Mesures 16000

Sous les mesures visant l'organisation des services (mesures 16010), on retrouve la mesure 16012 qui comporte une allocation pour les CS de moins de 12 000 élèves.

1. Mesure 16010 – Allocation de base

Mesure 16011 - gestion des écoles (= montant année précédente*tx ajustement)

+ **Mesure 16012** (➤ dédié à la CS) – gestion des sièges sociaux (allocation pour commissions de moins de 12 000 élèves) = 635 000 \$ si moins de 2 000 et 635 000 moins [(effectif - 2000) * 62 \$] si entre 2000 et 12 000. La Figure 7 est une représentation graphique de la mesure.

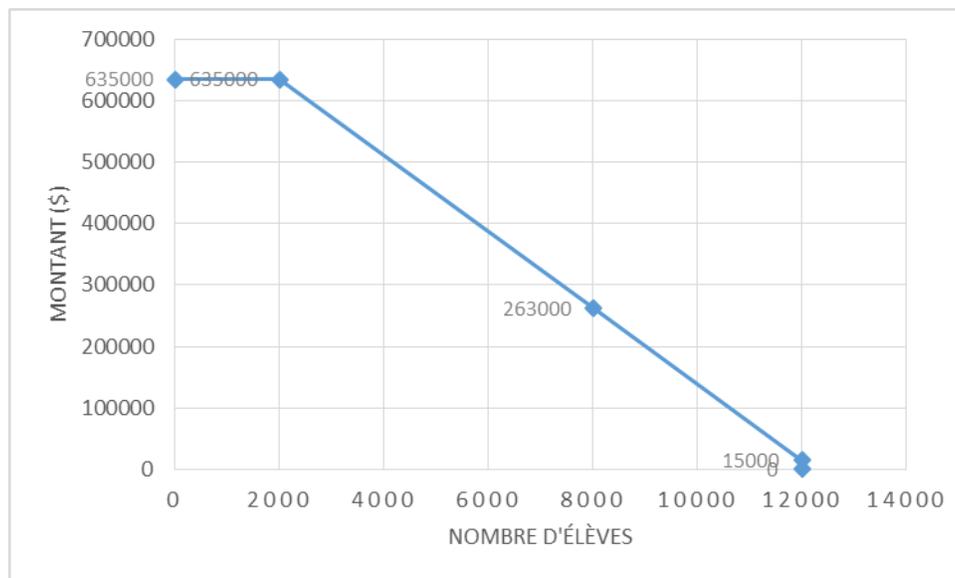


Figure 7 : Représentation graphique de la Mesure 16012

+ Mesure 16013 – fonctionnement des équipements (calculé en fonction de la superficie = 19,76 \$ / m²)

+ Mesure 16014 – ajustement pour l'énergie (électricité, gaz naturel et mazout)

2. Mesure 16020 – Ajustements pour besoins particuliers

- Mesure 16021 : Facteurs géographiques particuliers pour l'éloignement et la dispersion territoriale

- Étape 1 : Distribuer selon une nouvelle approche normative, les ressources qui étaient disponibles, lors des fusions, pour l'éloignement et la dispersion territoriale (23,5 M\$).
 - Volet 1 : compensation pour les déplacements = 14,0 M\$
 - Pour les fins des activités éducatives, administratives ou d'équipement, les distances considérées sont celles entre le siège et Québec ou Montréal; le siège et la direction régionale du MEQ; le siège et les écoles.
 - Pour chacune des catégories de personnel, un besoin théorique du nombre de déplacements a été établi.
 - Des normes communes ont été retenues pour le transport, les repas, les couchers et le temps inactif
 - Volet 2 : compensation pour les écarts de prix = 5,8 M\$
 - Les dépenses non salariales sont normées à 15 % pour toutes les commissions scolaires.
 - Un sous-indice des prix variant entre 0 et 8 % a été établi en tenant compte des distances par rapport à Québec ou Montréal.
 - Volet 3 : dispersion des petites écoles = 3,7 M\$. Somme répartie en fonction de l'effectif scolaire pondéré des écoles ayant moins de 225 élèves selon les critères suivants : le bâtiment est retenu si aucun autre bâtiment n'est disponible dans un rayon de 5 kilomètres; pondération dégressive de l'effectif scolaire : moins de 75 élèves = 1,50; de 75 à 149 élèves = 1,25; de 150 à 224 élèves = 1,00
- Étape 2 : Compensation visant à garantir le niveau de ressources sur chacun des territoires au 30 juin 1998 (4,1 M\$).
- Étape 3 : Compensation visant à limiter les réductions de ressources par rapport à l'allocation actuelle (5,5 M\$).

CS à statut particulier

On retrouve des CS à statut particulier, qu'on peut aussi qualifier comme éloignées : Crie, Kativik, Littoral et Naskapis. Ces CS reçoivent du financement du gouvernement provincial et fédéral, mais pas dans les mêmes proportions (Figure 8). On ne connaît pas les règles d'allocation ou de fixation budgétaire de ce financement. Ces commissions scolaires ne perçoivent pas de taxe scolaire sur leur territoire en raison de leur statut

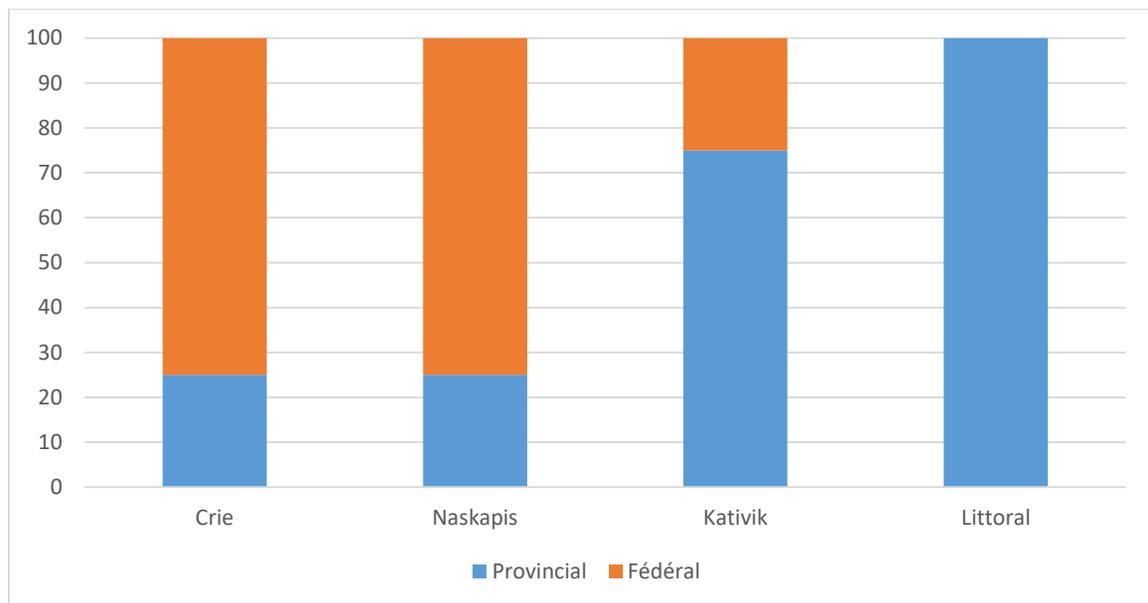


Figure 8 Commissions scolaires à statut particulier: Pourcentage du financement provenant du gouvernement provincial et fédéral, 2017-2018

Ajustement pour les CS en décroissance

Dans le calcul du PMT, le montant par élève est de 834,12 \$, sauf dans les commissions scolaires comptant 1 000 élèves admissibles ou moins, où il est de 1 085 \$. Le calcul du PMT prévoit aussi des ajustements pour les CS en décroissance. Un ajustement est apporté pour limiter à 1 % annuellement la décroissance de l'effectif scolaire retenu aux fins du calcul du produit maximal de la taxe scolaire.

L'ajustement total pour les CS en décroissance correspond à la somme des éléments suivants :

- L'ajustement calculé sur la base de l'ensemble de l'effectif scolaire à la formation générale des jeunes;
- 37 % de l'écart entre la somme des ajustements calculés séparément par ordre d'enseignement, c'est-à-dire à la maternelle 5 ans et à l'enseignement primaire, d'une part, et à l'enseignement secondaire en formation générale, d'autre part, et l'ajustement calculé pour l'ensemble de l'effectif scolaire à la formation générale des jeunes, si cet écart est positif.

Exemple de calcul : Répartition de la clientèle virtuelle accordée en protection de la décroissance dans le PMT de 2015-2016

1. Le calcul global instauré en 2000-2001 visait essentiellement à protéger les ressources allouées pour l'administration et la gestion des écoles. Du côté des équipements, chaque baisse de 1 élève était compensée par un ajout de mètres carrés excédentaires, ce qui réduisait la perte de 40 à 50 %.
2. En 2005-2006, à la demande du réseau, la compensation a été bonifiée pour mieux contrer les impacts sur la gestion des écoles. Il y avait des CS qui étaient stables, mais perdaient 200 élèves au primaire et gagnaient 200 élèves au secondaire. Le rendement additionnel du calcul par ordre d'enseignement a été retenu à 37 %, soit le poids de la gestion des écoles dans le PMT, selon les analyses du MELS²⁴.

Mesure pour dispersion

La Mesure 15343 pour les services régionaux et suprarégionaux de soutien et d'expertise, prévoit des montants pour les frais de déplacement lorsque la dispersion des établissements est importante : *En ce qui concerne les frais de déplacement, le montant alloué pour chaque personne-ressource tient compte du facteur de dispersion et de la superficie de*

²⁴ Selon MELS, Poids des ressources transférées :

Ressources transférées pour l'administration	165\$	31,6 %
Ressources transférées pour la gestion des écoles et centres	357\$	68,4 %
Total	522\$	100,0 %

chaque région où les services sont offerts, dans le but de favoriser la mise en place d'un service de qualité, peu importe l'étendue du territoire à couvrir.

3.2 L'Ontario et la Colombie-Britannique

Ontario

Les CS sont financées à 68 % par des transferts du gouvernement provincial et à 27 % par les revenus de la taxe foncière. Le gouvernement provincial fixe un taux uniforme pour l'ensemble de la province pour la portion éducation de la taxe foncière pour toutes les propriétés résidentielles de la province et un taux non uniforme pour les propriétés non résidentielles variant selon la ville ou le comté²⁵. Ces revenus sont collectés par la municipalité et versés aux CS.

Le Ministère de l'Éducation détermine les Subventions pour les besoins des élèves (SBE) qui offrent un financement pour les classes, les écoles, les priorités particulières et la gestion locale par les conseils scolaires. Les SBE sont financées par les revenus de la taxe foncière et les transferts et se chiffraient à 23,9 milliards \$ en 2017-2018.

Formule générale de financement : SBE

La SBE se subdivise en 5 grandes catégories : financement pour les classes, les écoles, le système de gestion locale, les priorités particulières et les petites écoles ou petits districts.

- Financement pour les classes (13 milliards \$) – 3 éléments :
 - Subvention de base pour les élèves (10,8 milliards \$) : montant par élève * nombre d'élèves
 - Subvention relative à l'ajustement des coûts et aux qualifications et à l'expérience du personnel enseignant (2,1 milliards \$) : financement supplémentaire pour le personnel enseignant dont les qualifications et l'expérience dépassent les repères de la SBE

²⁵ Tableau 1 <https://www.ontario.ca/laws/regulation/980400>

- Subvention pour la formation continue et les autres programmes (142,4 millions \$)
- Financement pour les écoles (3,9 milliards \$) – 2 éléments
 - Subvention de base pour les écoles (1,5 milliard \$) : pour les directions d'école, les directions adjointes et le personnel de soutien administratif, ainsi que pour les fournitures administratives
 - prend en compte l'éloignement d'une école ainsi que sa taille
 - Subvention pour le fonctionnement et la réfection des installations scolaires (2,4 milliards \$)
- Financement d'un système de gestion locale (1,5 milliard \$) – 4 éléments :
 - Subvention pour l'administration et la gestion des conseils scolaires (612,6 millions \$)
 - Subvention pour le transport des élèves (916,6 millions \$)
 - Redressement pour baisse des effectifs (17,3 millions \$)
 - Subvention pour raisons d'ordre géographique (185,1 millions \$) - La Subvention pour raisons d'ordre géographique prend en compte les coûts les plus élevés associés à l'éloignement des conseils scolaires et des écoles des régions rurales, ainsi que plusieurs facteurs, comme l'effectif des conseils et de chaque école, la distance entre le conseil et les centres urbains et la dispersion des écoles sur le territoire d'un conseil.
- Financement de priorités particulières
 - Subvention pour programmes d'aide à l'apprentissage (759,2 millions \$)
 - Subvention pour l'éducation de l'enfance en difficulté (2,86 milliards \$)
 - Subvention pour l'enseignement des langues (765,0 millions \$)
 - Subvention pour l'éducation autochtone (66,3 millions \$)
 - Supplément pour la sécurité et la tolérance dans les écoles (48,1 millions \$)
- Financement pour les petites écoles ou petits districts

Le calcul de la subvention de base pour les écoles (SBE), pour soutenir l'administration des écoles, tient compte de la taille de l'effectif et de sa situation géographique. La méthode

de calcul de cette subvention définit trois paliers de financement. Les paliers prévoient une aide financière différente en fonction des critères de distance ci-dessous.

- 1) Une école ayant besoin d'aide²⁶ (ces écoles sont aussi admissibles à du financement par l'entremise de l'Allocation d'aide aux écoles de la Subvention pour raisons d'ordre géographique), c'est-à-dire :
 - a. une école élémentaire située à une distance d'au moins 20 kilomètres de l'école élémentaire la plus proche relevant du même conseil scolaire; ou
 - b. une école secondaire ou une école à paliers mixtes située à une distance d'au moins 45 kilomètres de l'école secondaire ou de l'école à paliers mixtes la plus proche relevant du même conseil scolaire.
- 2) Une école éloignée, c'est-à-dire :
 - a. une école élémentaire qui n'a pas besoin d'aide, mais qui est située à une distance d'au moins 10 kilomètres de l'école élémentaire la plus proche relevant du même conseil scolaire; ou
 - b. une école secondaire ou à paliers mixtes qui n'a pas besoin d'aide, mais qui est située à une distance d'au moins 20 kilomètres de l'école secondaire ou à paliers mixtes la plus proche relevant du même conseil scolaire.
- 3) Une école ordinaire, c'est-à-dire une école qui n'est ni une école éloignée ni une école ayant besoin d'aide.

Le nombre de directions d'écoles du palier élémentaire financé est établi en tenant compte de la nature de l'école et de sa taille mesurée par l'Effectif Quotidien Moyen (EQM) comme l'indique le Tableau 9.

²⁶ Les écoles ayant besoin d'aide sont appelées « écoles excentrées » dans le règlement Subventions pour les besoins des élèves – Subventions générales pour l'exercice 2017-2018 des conseils scolaires.

Tableau 9 Ontario - Nombre de directions d'école financées – Écoles élémentaires

Effectif de l'école (EQM)	1) Écoles ayant besoin d'aide (excentrées)	2) Écoles éloignées et écoles ordinaires de langue française	3) Écoles ordinaires de langue anglaise
> 0 à < 50	0,5	EQM / 100	EQM / 150
50 à < 100	1		
100 à < 150		1	
≥ 150			1

Toute école élémentaire comportant de multiples bâtiments dans un conseil de langue anglaise qui compte en moyenne au moins 300 EQM répartis dans tous les bâtiments du campus et au moins 150 EQM dans chaque bâtiment du campus reçoit des fonds pour une direction d'école EPT additionnelle.

Toute école élémentaire comportant de multiples bâtiments dans un conseil de langue française qui compte en moyenne au moins 150 EQM répartis dans tous les bâtiments du campus et au moins 100 EQM dans chaque bâtiment du campus reçoit des fonds pour une direction d'école EPT additionnelle.

Le nombre de directions adjointes d'écoles du palier élémentaire financées figure dans le tableau ci-dessous.

Tableau 10 Ontario – Nombre de directions adjointes d'école financées – Écoles élémentaires

Effectif de l'école (EQM)	Écoles ayant besoin d'aide, écoles éloignées et écoles ordinaires
> 0 à < 250	0
250 à < 500	$(EQM - 250) \times 0,003$
500 à < 1 000	$0,75 + (EQM - 500) \times 0,0025$
≥ 1 000	2

Le nombre d'employés de soutien administratif d'écoles du palier élémentaire financés figure dans le tableau ci-dessous.

Tableau 11 Ontario – Nombre d’employés du personnel de soutien administratif financés
– Écoles élémentaires

Effectif de l’école (EQM)	Écoles ayant besoin d’aide	Écoles éloignées et ordinaires
> 0 à < 100	1	EQM / 100
100 à < 250	1 + (EQM – 100) x 0,00125	
250 à < 300	1,1875 + (EQM – 250) x 0,002	
300 à < 500	1,2875 + (EQM – 300) x 0,003125	
≥ 500	1,9125 + (EQM – 500) x 0,003675	

Les mêmes tableaux existent pour le pallier secondaire.

Le montant total de l’Allocation de base pour les écoles versée à une école est calculé :

- en multipliant les repères (salaires et avantages sociaux) par le nombre de directions d’école, de directions adjointes et d’employés de soutien administratif financés;
 - en multipliant l’EQM de l’école par le repère des fournitures de bureau par élève;
 - en additionnant le montant de base pour fournitures de bureau;
 - en additionnant les volets directions d’école, directions adjointes, personnel de soutien administratif et fournitures de bureau.
- Financement pour la baisse de fréquentation

Les conseils scolaires peuvent revoir leurs coûts à la baisse lorsque les effectifs baissent, mais cet ajustement peut prendre plus d’un an. Le Redressement pour baisse des effectifs prend donc en compte le temps supplémentaire dont les conseils ont besoin. Cette subvention est constituée d’un élément « première année », de 14,5 M\$, et d’un élément « deuxième année », de 2,8 M\$.

L’élément « première année » est calculé en fonction de la pondération de la différence entre les revenus admissibles de 2017-2018 si l’effectif n’avait pas changé depuis l’année précédente et les revenus de 2017-18, sont calculés en tenant en compte de l’effectif de l’année en cours. L’effectif de l’année en cours doit être inférieur à celui de l’année précédente.

Le volet « première année » correspond à la formule suivante : $\max (0, A - B)$ où

A = somme des facteurs de pondération des subventions ci-dessous, selon l'EQM de 2016-2017 :

Facteur de pondération	Subventions (Repères 2017-2018 et EQM 2016-2017)
13% x	Subvention de base pour les élèves
100 % x	Allocation au titre du volet Éducation de l'enfance en difficulté (VEEDFE) fondée sur l'effectif de la Subvention pour l'éducation de l'enfance en difficulté
100 % x	Allocation au titre du volet Français langue première (Allocation FLP) de la Subvention pour l'enseignement des langues
50 % x	Allocation pour les conseils éloignés et ruraux de la Subvention pour raisons d'ordre géographique
50 % x	Allocation au titre du volet Administration des conseils de la Subvention pour l'administration et la gestion des conseils scolaires (mise à jour en 2017-2018 pour tenir compte de la nouvelle Allocation au titre du volet Administration des conseils qui appuie les dix fonctions principales entièrement mises en œuvre)
100 % x	Allocation pour le fonctionnement des écoles de la Subvention pour le fonctionnement et la réfection des installations scolaires

B = somme des facteurs de pondération suivants, selon l'EQM de 2017-2018.

Facteur de pondération	Subventions (Repères 2017-2018 et EQM de 2017-2018)
13 % x	Subvention de base pour les élèves
100 % x	Allocation au titre du volet Éducation de l'enfance en difficulté (VEEDFE) fondée sur l'effectif de la Subvention pour l'éducation de l'enfance en difficulté
100 % x	Allocation au titre du volet Français langue première (Allocation FLP) de la Subvention pour l'enseignement des langues
50 % x	Allocation pour les conseils éloignés et ruraux de la Subvention pour raisons d'ordre géographique
50 % x	Allocation au titre du volet Administration des conseils de la Subvention pour l'administration et la gestion des conseils scolaires (mise à jour en 2017-2018 pour tenir compte de la nouvelle Allocation au titre du volet Administration des conseils composé de dix fonctions principales entièrement mises en œuvre)
100 % x	Allocation pour le fonctionnement des écoles de la Subvention pour le fonctionnement et la réfection des installations scolaires

L'élément « deuxième année » correspond à 25 % de l'élément « première année » de 2016-2017 d'un conseil scolaire.

Subvention pour raisons d'ordre géographique

La Subvention pour raisons d'ordre géographique tient compte des coûts additionnels de fonctionnement des petites écoles éloignées et des coûts liés à la situation géographique des conseils scolaires, y compris leur taille et la dispersion. Elle comprend les deux allocations suivantes : Allocation pour les conseils éloignés et ruraux, de 115,8 millions de dollars et l'allocation d'aide aux écoles de 69,4 millions de dollars.

L'allocation pour les conseils scolaires éloignés et ruraux est calculée en additionnant les montants fixés pour les volets Effectif des conseils scolaires, Équivalent distance/facteur urbain/conseil de langue française et Dispersion de la population scolaire.

Effectif des conseils scolaires

Ce volet reconnaît que les conseils scolaires de plus petite taille ont souvent des coûts plus élevés par élève pour l'achat de biens et de services. Le financement des conseils scolaires sera déterminé en multipliant la somme par élève calculée selon l'EQM des écoles de jour qui figure dans le tableau ci-dessous par l'EQM des écoles de jour des conseils scolaires.

Effectif	Somme par élève
0 à < 4 000	323,28 \$ – (EQM des écoles de jour x 0,017560 \$)
4 000 à < 8 000	253,06 \$ – [(EQM des écoles de jour - 4 000) x 0,020160 \$]
8 000 ou plus	172,41 \$ – [(EQM des écoles de jour - 8 000) x 0,021550 \$]*

* Si le montant calculé ci-dessus est négatif, il est réputé équivaloir à zéro.

Équivalent distance/facteur urbain/conseil de langue française

Ce volet tient compte des coûts additionnels des biens et services liés à l'éloignement et à l'absence de centres urbains à proximité. Il reconnaît également que, comme les conseils scolaires éloignés, les conseils scolaires de langue française qui évoluent dans un contexte

linguistique minoritaire doivent payer des coûts plus élevés pour obtenir des biens et services.

Les facteurs utilisés pour calculer le financement sont :

- Distance par rapport à un centre urbain : en fonction de la distance routière entre l'administration centrale du conseil scolaire et la ville d'au moins 200 000 habitants la plus rapprochée selon les données du Recensement de 2011, soit Toronto, Ottawa, Hamilton, London, Windsor, Brampton, Kitchener, Mississauga, Markham ou Vaughan.
- Facteur urbain : se fonde sur les données démographiques et les données concernant les organisations municipales du Recensement de 2011.

Colombie-Britannique

Les transferts provinciaux financent les commissions scolaires (CS) à hauteur de 90%. Ces transferts sont financés, en partie, par un impôt foncier provincial dédié (appelé *School tax*), prélevé par les municipalités, mais centralisé.

- Formule générale de financement

On décrit ici la formule du transfert provincial qui représente environ 5 milliards de \$ en 2017-2018, soit 80% du financement total des CS. Ce montant inclut ce qui est prélevé via la taxe scolaire, qui est centralisée.

La subvention d'opération est constituée de 4 blocs :

1) **Allocation de base** par étudiant temps plein et type d'école (79% du montant total)

- École standard : 7 301\$
- École alternative : 7 301\$
- École à distance: 6 100\$
- Éducation continue : 7 301\$

2) **Étudiant unique** (montant additionnel) (13%) :

- 3 niveaux de besoins spéciaux :
entre 9 610\$ et 38 140\$ par
étudiant
- Apprentissage français/anglais :
1 395\$
- Éducation aborigène : 1 210 \$

- Éducation des adultes : 4 618\$
- Étudiants vulnérables :
programme CommunityLINK

3) **District unique** (montant additionnel octroyé selon certaines caractéristiques) (7,5%)

- Petite communauté : petite école loin d'une autre école
- Faibles inscriptions
- Facteurs ruraux
- Facteur climatique
- Facteur de dispersion :
- Facteur de localisation de l'élève : selon la densité de population
- Supplément pour localisation de l'élève
- Différentiel de salaire

4) **Protection du financement et déclin des inscriptions** (0,5%)

- Financement pour petites écoles ou petits districts

Il y a du financement supplémentaire pour les petites écoles ou petits districts dans le cadre du financement « District unique / *unique district* » (bloc 3).

- Supplément donné lorsque le nombre d'élèves dans une zone définie est inférieur à 250 au primaire et/ou 635 au secondaire.
 - Primaire
 - i. Communautés < 250 élèves : 8 élèves ou moins = 78 250 \$; 9 à 110 = 164 360 \$ et 110 à 250 = 164 360 \$ – (1 160 \$ *(ETP-110))

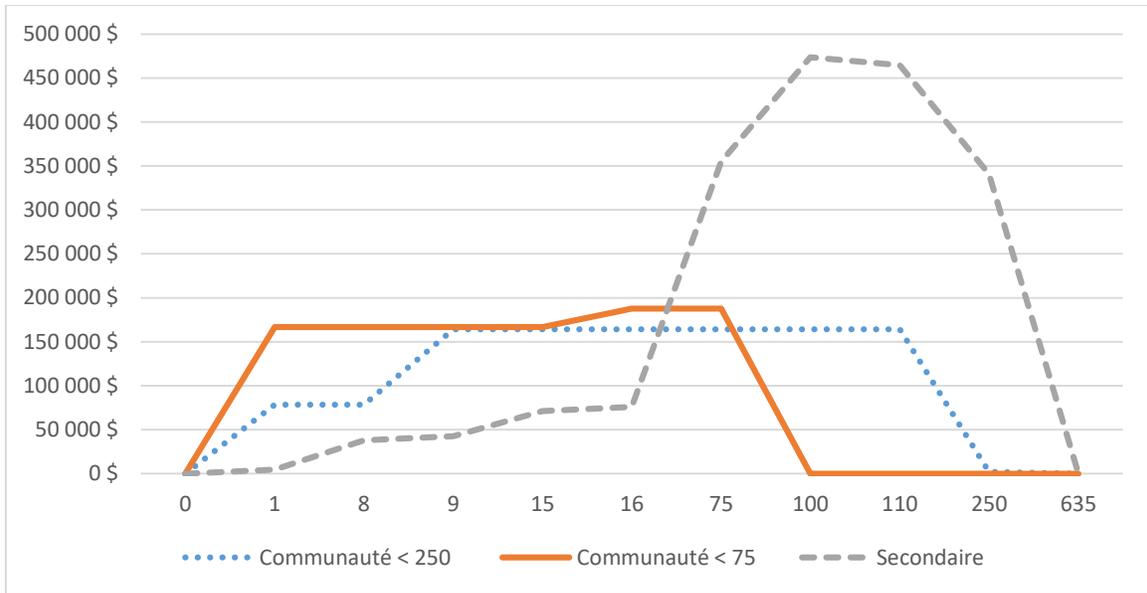


Figure 9 Colombie-Britannique - Illustration graphique de l'aide financière donnée aux petites écoles

- ii. Communautés < 75 élèves ETP et (i) l'école est à au moins 40 km de route de l'école primaire la plus proche, ou (ii) l'école est à au moins 5 km de l'école primaire la plus proche par route de gravelle, bateau ou chemin forestier.
 - 1. Communauté avec 15 élèves ou moins ETP = 166 800 \$
 - 2. Communauté avec de 16 à 75 élèves ETP = 187 600 \$
- o Secondaire : Communautés avec 635 élèves ETP ou moins :
 - 1. 100 ou moins : 4 734,75 x ETP
 - 2. De 101 à 635 : 473 475 – ((885\$ x (ETP-100))
- Faibles inscriptions : pour les districts avec de faibles inscriptions
 - ii. 2 500 élèves ETP ou moins / district = 1 385 000 \$
 - iii. Entre 2 501 et 15 000 élèves ETP ou moins / district = 1 385 000 \$ - (110,8 \$ * (ETP – 2 500)).

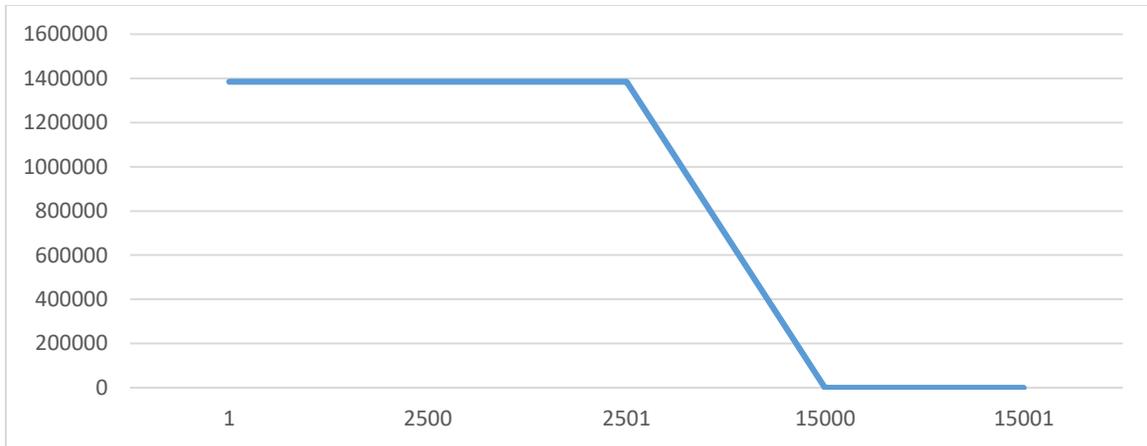


Figure 10 Colombie-Britannique - Illustration graphique de l'aide financière donnée aux districts avec de faibles inscriptions

- Facteur de localisation de l'élève : selon la densité de population (Student location factor)
- Financement pour écoles éloignées

Il y a du financement supplémentaire pour combler les écoles éloignées dans le cadre du financement « District unique / *unique district* » (bloc 3).

- Facteur rural : Le bureau de la commission scolaire doit être à plus de 100 km par route de Vancouver ou d'un centre urbain – calcul d'un index rural (%) : L'index de ruralité de chaque district est multiplié par le montant de la subvention de base de l'année précédente. L'index a un poids de 20 %. Les centres régionaux ont une population minimum de 70 000 (Recensement 2006). Un poids additionnel est appliqué aux distances jusqu'à Vancouver et au centre régional le plus près lorsqu'une partie du transport doit se faire par bateau.

$$(5 - \text{échelle de population}) * 100 + \text{km de Vancouver} \\ + \text{km d'un centre régional}/100$$

- Facteur de dispersion : écoles qui sont dispersées sur une large zone géographique. C'est pour compenser pour les coûts de transport additionnels entre l'école et le bureau de la commission scolaire. Pour faire partie du calcul, une école doit être à une distance maximale de 40 km ou si l'eau sépare une école du bureau de la

commission scolaire. Est calculé tout d'abord un Index de dispersion. L'index de dispersion de chaque district est multiplié par le montant de la subvention de base de l'année précédente. L'index a un poids de 12 %.

- Financement pour déclin de la fréquentation

Il y a du financement supplémentaire pour combler le déclin des inscriptions dans le cadre du financement « District unique / *unique district* » (bloc 3).

Il y a un supplément de financement pour les districts ayant un déclin des inscriptions entre 1 et 4 %, par rapport à l'année précédente. La compensation équivaut à 50% de l'allocation de base. Pour un déclin supérieur à 4 %, par rapport à l'année précédente, 75% de l'allocation de base.

Il y a aussi un supplément pour un déclin cumulatif significatif : déclin de plus de 7% entre le dernier septembre et le septembre 2 années auparavant : 50% de l'allocation de base.

3.3 Les états américains

Arizona

Les districts scolaires de l'Arizona ont reçu 9,5 milliards de \$US durant l'année financière 2013-2014. De ce montant, 44% sont financés par le gouvernement de l'État et 43% par les gouvernements locaux.

- Formule générale de financement

La formule de financement de l'État a pour but d'égaliser les dépenses par élève au sein des districts scolaires, tout en tenant compte du nombre d'élèves inscrits et de la propriété foncière. La formule s'applique au montant qui est financé par le gouvernement de l'État et ce qui est prélevé par la taxe scolaire.

La formule est la suivante :

Base d'égalisation - (Taux de taxe foncière admissible) = Assistance d'égalisation

Assistance d'égalisation – Taux de l'impôt de péréquation de l'État = Aide de base de l'État

- Base d'égalisation (limite de dépense) = Niveau d'aide de base + Aide au transport + Aide additionnelle au district
 - Niveau d'aide de base (BSL) : Nombre d'élèves pondéré * Montant pour niveau de base * Index d'expérience des professeurs
 - Nombre d'élèves pondéré : différentes pondérations existent, notamment pour les districts petits et isolés (poids additionnels pour tenir compte des économies d'échelle) et les élèves en difficulté.
 - Montant pour niveau de base : ajusté chaque année pour tenir compte de l'inflation = 3 426,74\$ pour l'année fiscale 2015-2016.
 - Index d'expérience des professeurs : donne un montant additionnel aux districts dont l'expérience des professeurs est plus élevée que la moyenne.
 - Aide au transport : Montant * distance par élève éligible + ticket/forfait mensuel
 - 0,5 ou moins = 2,56 \$; Entre 0,5 et 1 = 2,09 \$; Plus de 1 = 2,56 \$
 - Aide additionnelle au district: montant * nombre d'élèves. Le montant diffère selon le nombre d'élèves et les niveaux enseignés. C'est du financement pour des livres, technologies, autobus scolaires et certains investissements.
- Taux de taxe foncière admissible: utilisé pour déterminer le montant de revenu qui sera généré par les taxes foncières locales pour financer l'aide de base. Ce taux, pour 2017-2018, est \$2,0793 par tranche de 1 000 \$ d'évaluation pour les CS non unifiées et \$4,1586 pour les CS unifiées.
 - Dans cette section, on retrouve des ajustements pour petites écoles
- Aide de base de l'État: Une fois la base d'égalisation d'un district établie, la valeur foncière nette estimée du district scolaire est multipliée par le taux d'imposition admissible (QTR, qualifying tax rate) afin d'estimer la part du financement qui doit provenir des gouvernements locaux via la taxe foncière au taux d'imposition admissible.
 - Si base d'égalisation < (QTR* valeur foncière) = pas de transfert et entièrement financé par QTR
 - Si base d'égalisation > (QTR* valeur foncière) = Éligible pour transfert
- Financement pour les petites écoles ou petits districts

Dans le calcul du nombre d'élèves pondéré du BSL, un poids supplémentaire est octroyé aux districts petits et isolés, avec moins de 600 élèves.

Dans le calcul du montant prélevé de la taxe foncière, un ajustement pour petites écoles est effectué pour les écoles de 125 élèves et moins au primaire et 100 et moins au secondaire. Il donne la possibilité pour les districts avec de petites écoles de lever une taxe supplémentaire. L'ajustement, une exemption de limite budgétaire des réformes des années 80, permet aux très petits districts de prélever n'importe quel montant et ceci sans beaucoup de restrictions. Ce prélèvement coûte aux citoyens 21 millions de \$ dans 50 petits districts, générant ainsi parmi les plus hauts niveaux de taux de taxe foncière pour l'éducation.

- Financement pour déclin de la fréquentation

Rien

Colorado

Les écoles primaires et secondaires du Colorado ont reçu 9,2 milliards de \$US durant l'année financière 2013-2014. De ce montant, 44 % sont financés par le gouvernement de l'État et 49 % par les gouvernements locaux.

- Formule générale de financement

Les étapes du calcul de la part versée par le gouvernement de l'État (6,4 milliards concernés par cette formule en 2016-2017) sont les suivantes :

1) Calculer le montant par élève dans chaque district	Financement de base + ajustements pour coût de la vie et coût du personnel + ajustement pour la taille du district (voir plus bas)
2) Calculer le montant total requis par district	1) * nombre d'élèves par district + Financement At-Risk, Online et/ou ASCENT
3) Calculer la part locale	Taxe foncière résidentielle et non résidentielle + Autres taxes (exemple : véhicules)
4) Calculer le montant d'aide de l'État	2 - 3
5) Appliquer le facteur négatif	Financement par district * facteur négatif

- Financement pour petites écoles ou petits districts

Il y a un financement additionnel pour les petits districts scolaires ne pouvant tirer avantage d'économies d'échelle (facteur de taille). En 2016-2017, environ 307 millions de \$ sont alloués par l'intermédiaire du facteur de taille.

Élèves	Facteur de taille	
Moins de 276	1,5457	+ (0,00376159 * élèves - 276)
De 276 à 458	1,2385	+ (0,00167869 * élèves - 459)
De 459 à 1 026	1,1215	+ (0,00020599 * élèves - 1027)
De 1 027 à 2 292	1,0533	+ (0,00005387 * élèves - 2293)
De 2 293 à 3 499	1,0368	+ (0,00001367 * élèves - 3500)
De 3 500 à 4 999	1,0297	+ (0,00000473 * élèves - 5000)
5000 et +	1,0297	

Voici ce que donne graphiquement le facteur de taille du district...

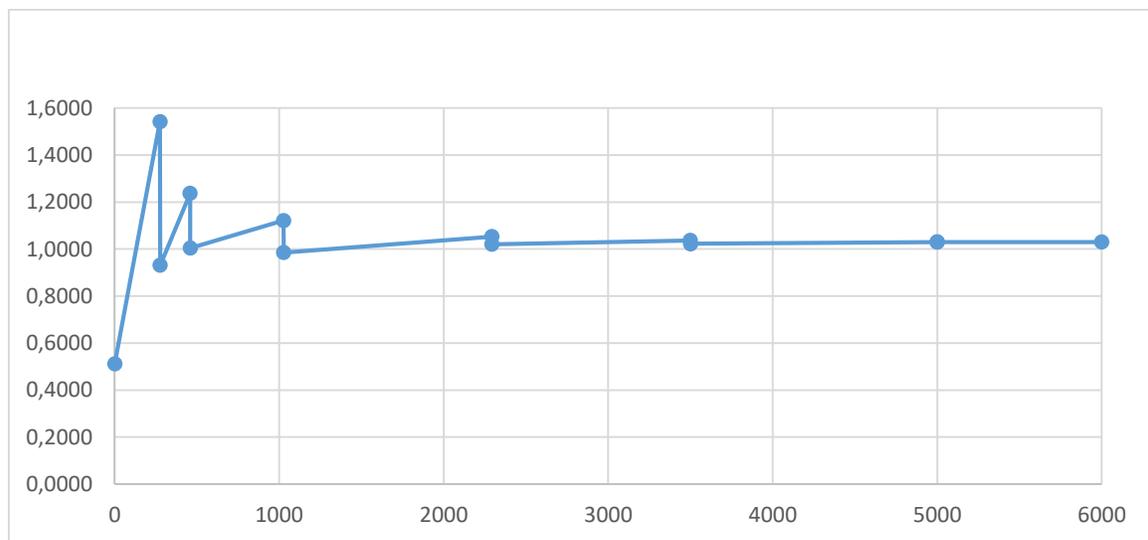


Figure 11 Colorado - Illustration graphique du facteur de taille

Puisque la formule tient compte des inscriptions dans le district, la Loi reconnaît que la formule incite les districts à se réorganiser afin de tirer avantage de la formule. Par exemple, lorsqu'une réorganisation résulte en un facteur de taille plus faible, et moins de

financement par élève, le facteur plus faible (ou la différence avant-après la réorganisation) est étalé sur 6 ans. Lorsqu'une réorganisation résulte en un facteur de taille plus élevé, et plus de financement par élève, le ou les districts réorganisés reçoivent le facteur le plus faible du district original.

- Centres avec faibles taux d'inscription

Ce sont des écoles de moins de 200 élèves et à au moins 20 miles d'une école similaire de son district. *Les districts éligibles reçoivent 35% de la différence entre le montant par élève du district et le financement par élève que l'école recevrait si c'était un district indépendant. Ce montant est encore modifié pour tenir compte de la taille de l'école par rapport à la limite de 200 élèves pour le financement pour faibles taux d'inscription. Les plus petites écoles reçoivent un pourcentage plus élevé du financement par élève calculé, tandis que les plus grosses écoles reçoivent un plus faible pourcentage.* Financement (implicite) pour déclin de la fréquentation

Un financement minimal est garanti. En 2016-2017, la Loi a fixé le minimum de financement par élève à 95% de la moyenne de l'État ou 7 966\$ par élève. Treize districts en ont bénéficié et cela a coûté 12,7 millions \$.

Minnesota

Les districts scolaires du Minnesota ont reçu 11,7 milliards de \$US durant l'année financière 2013-2014. De ce montant, 69 % sont financés par le gouvernement de l'État (revenus de l'impôt sur le revenu et taxe de vente) et 25 % par les gouvernements locaux.

Les revenus des districts sont divisés en 3 catégories : les appropriations financées par l'État, le crédit d'impôt foncier payé par l'État et les taxes foncières.

Les appropriations financées par l'État se composent d'un financement général pour l'enseignement (*general education aid*) et d'un financement pour certaines catégories d'aide (*categorical aids*) pour des coûts qui varient entre districts ou pour certains programmes.

- Financement général pour l'enseignement (7,4 milliards en 2018) : il y a un financement de base de 6 067\$ en 2017 par élève auquel s'ajoutent d'autres mesures (les montants ci-dessous sont pour l'année financière 2018) :

Financement de base	5,8 milliards	330 districts / 331
Revenu pour des élèves qui font plus que du temps plein (<i>extended time revenue</i>)	63,6 millions	135 districts / 331
Programme Doué et talentueux (<i>Gifted and Talented</i>)	12,2 millions	330 districts / 331
Revenu pour les petites écoles (expliqué plus bas)	16,4 millions	158 districts / 331
Revenu pour baisse des inscriptions (expliqué plus bas)	7,9 millions	162 districts / 331
Revenu local optionnel (<i>Local Optional Revenue</i>)	366,8 millions	314 districts / 331
Revenus pour les élèves ayant des difficultés	623,5 millions	329 districts / 331
Revenu pour dispersion (districts avec des écoles disperses - expliqué plus bas)	27,5 millions	100 districts / 331
Revenu pour investissements en équipement et besoins des bâtiments	213 millions	330 districts / 331
Revenu pour dispersion du transport (<i>Transportation Sparsity Revenue</i> - expliqué plus bas)	69,6 millions	305 districts / 331
Revenu de capitaux propres	113,9 millions	330 districts / 331
Revenu de transition	30,3 millions	199 districts / 331
Revenu pour ajustement des retraites	7,2 millions	61 districts / 331
Ajustements pour des options	8,3 millions	76 districts / 331

- Ensuite vient le financement pour certaines catégories d'aide (categorical aids) pour des coûts qui varient entre districts ou pour certains programmes (1,25 milliard \$). Parmi les aides, il y a celles pour les élèves handicapés, les Amérindiens, la maintenance, les télécommunications, les écoles privées, l'intégration, la littératie, les programmes de nutrition, les bibliothèques, l'éducation aux adultes, la préparation à l'école, la maternelle, etc.

Les crédits d'impôt foncier payés par l'État sont financés par les taxes et impôts collectés au niveau de l'État. Ils réduisent le montant de taxe foncière payé. Pour compenser, l'État reverse aux districts la différence entre ce qui a été collecté (*levied*) en taxe foncière et effectivement reçu (collecté moins les crédits).

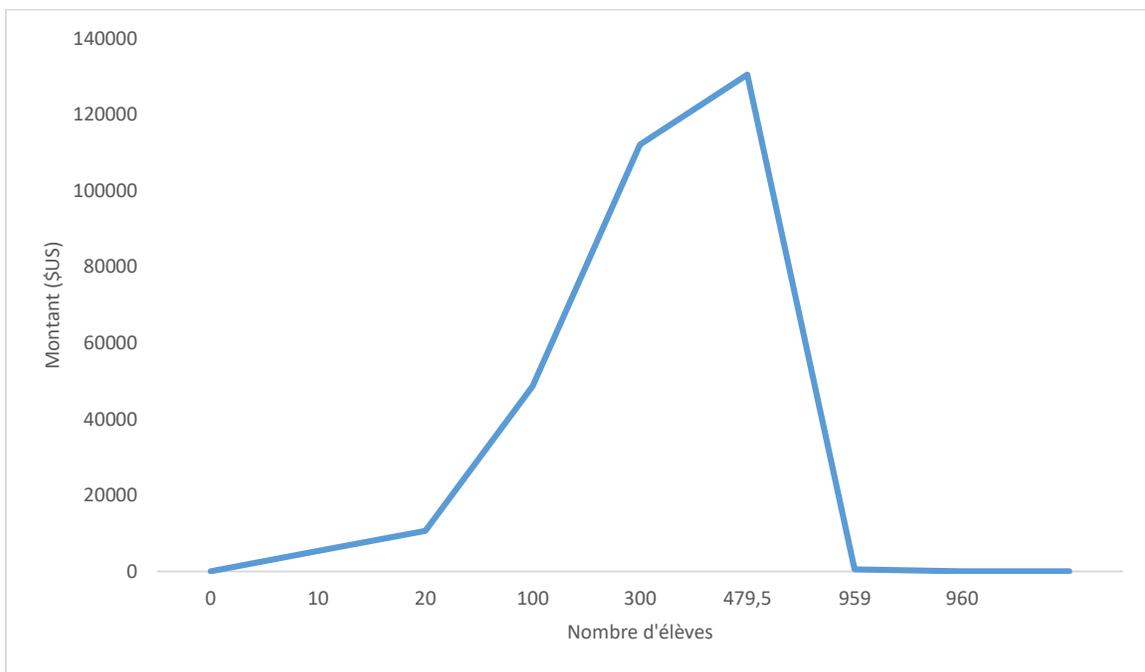
Les taxes foncières sont votées par les contribuables ou à la discrétion des CS.

- Financement pour petites écoles ou petits districts

Dans le cadre du financement général pour l'enseignement, un district scolaire qui sert moins de 960 élèves est éligible pour du financement supplémentaire qui équivaut à :

$$544 \$ * \text{nombre d'élèves} * (960 - \text{nombre d'élèves}) \div 960$$

Le maximum est à 479,5 élèves.



- Financement pour écoles ou districts isolés

Dans le cadre du financement général pour l'enseignement, du financement est prévu pour les districts avec des écoles dispersées. Il y a une formule pour l'école primaire et une autre pour l'école secondaire. Pour le primaire, du financement est accordé aux écoles primaires qui ont 20 élèves ou moins en moyenne par niveau et qui sont à 19 miles ou plus de l'école primaire la plus proche. La formule pour l'école secondaire tient compte de l'isolement et de la dispersion et fait l'hypothèse qu'un district avec 400 élèves au secondaire peut offrir un programme d'éducation secondaire acceptable.

De surcroît, les districts peuvent obtenir des montants supplémentaires pour le transport des élèves lorsque la densité des élèves sur le territoire est faible.

- Financement pour déclin de la fréquentation

Dans le cadre du financement général pour l'enseignement, il y a une mesure pour financer le déclin des inscriptions. Le financement est égal à 28 % du financement de base de 6 067 \$, soit 1 699 \$ par élève multiplié par la différence entre le nombre d'élèves actuel et le nombre de l'année précédente (si la différence est négative).

Missouri

Les écoles primaires et secondaires du Missouri ont reçu 10,5 milliards de \$US durant l'année financière 2013-2014. De ce montant, 32 % sont financés par le gouvernement de l'État et 59% par les gouvernements locaux.

- Formule générale de financement

La formule s'applique au financement provenant de l'État et de la taxe foncière, soit 92 % du total.

La formule tient compte de la dépense moyenne actuelle d'une fréquentation moyenne journalière dans les districts qui atteignent tous les standards de performance fixés par le *Missouri State Board of Education* (SBE).

La formule est: fréquentation moyenne journalière pondérée du district * Cible d'adéquation de l'État * *Dollar value modifier* – Effort local.

- Fréquentation moyenne journalière pondérée du district: nombre d'élèves pondéré selon les étudiants à besoins spéciaux et les étudiants à qui sont fournis les repas du midi.
- Cible d'adéquation de l'État : 6 308 \$ pour 2019-2020.
- *Dollar value modifier* : Le DVM reflète le pouvoir d'achat relatif en fonction des données sur les salaires.
- Effort local : montant prélevé de la taxe foncière

- Financement pour les petites écoles ou petits districts

Subvention pour petite école (districts avec 350 élèves ou moins par jour): Le montant total de la subvention est 15 millions \$: 10 millions \$ distribué aux districts éligibles sur la base de la fréquentation moyenne de l'année précédente et le 5 millions restant est distribué sur la base du taux de taxation moyen pondéré.

- Financement spécial pour écoles éloignées

Rien

- Financement spécial pour déclin de la fréquentation

Il n'y a pas d'ajustement spécifique, mais les districts sont financés sur la base de sa fréquentation moyenne journalière la plus élevée des deux dernières années. Ceci aide les districts dont la fréquentation diminue.

3.4 Conclusion

Le Tableau 12 qui suit présente de façon synthétique le financement associé à la petite taille, l'éloignement ou la décroissance des clientèles. De façon générale :

- Les systèmes canadiens de transferts aux commissions scolaires sont un peu plus complexes que les systèmes américains. Ceci s'explique en partie parce que l'autonomie financière des commissions scolaires américaines est plus élevée : l'empilement des règles de gestion pour prendre en compte tous les facteurs (comme l'éloignement et la taille) se complexifie lorsque la part des subventions dans le financement est plus élevée;
- Le fondement de la valeur numérique des divers paramètres est rarement clair ou explicite dans les documents officiels;
- Les divers paramètres de financement semblent résulter en partie de l'empilement de mesures à travers le temps;
- Le système de financement au Québec et en Ontario est très intrusif laissant peu de place aux choix des commissions scolaires;

- Il n'y a pas de système qui semble nettement préférable au système québécois actuel, mais celui-ci n'est pas non plus préférable aux autres. Ce sont tous des systèmes bien intentionnés, mais dont les fondements sont incertains, et donc les résultats sont un optimum de second rang. Il faut donc les revoir comme discuté dans la conclusion.

Tableau 12 Tableau récapitulatif

	QC	ON	CB	AZ	MO	CO	MN
Population, Million	8,4	14,2	4,8	7,1	6,1	5,7	5,6
Revenus totaux CS, G\$, 2014	11,97	24,82	5,25	9,46	10,53	9,25	11,73
La formule décrit quel montant	9 milliards	24 milliards (2017-2018)	5 milliards (2017-2018)	?	9,7 milliards	6,4 milliards (2016-2017)	Environ 8,6 milliards en 2018
Mesures pour petites écoles ou districts	<p>* Mesure 15510 : petites écoles</p> <p>* Mesures 15530 – Soutien en mathématiques (mesure dédiée : établissement scolaire)</p> <p>* Mesures 15540 : Maintien de l'école de village (➤ école)</p> <p>* Mesure 16012 (➤ CS) – gestion des sièges sociaux (allocation pour commissions de moins de 12 000 élèves</p> <p>* Dans le calcul du PMT, le montant par élève est de 834,12 \$, sauf dans les commissions scolaires comptant 1 000 élèves admissibles ou moins, où il est de 1 085 \$.</p>	Selon distance et effectifs	Nombre d'élèves dans une zone définie est < à 250 au primaire et/ou 635 au secondaire + Districts de moins de 15 000 élèves	Districts avec < 600 élèves + Dans le calcul du montant prélevé de la taxe foncière, un est effectué pour les écoles de 125 élèves et moins au primaire et 100 et moins au secondaire.	Subvention pour petite école (districts avec 350 élèves)	Poids pour districts avec moins de 5 000 élèves + Écoles de moins de 200 élèves et à au moins 20 miles d'une école similaire de son district	District scolaire qui sert moins de 960 élèves est éligible pour du financement supplémentaire
Mesures pour écoles ou districts isolés	* Mesures 15560 : Vitalité des petites	Selon distance et effectifs	Facteur rural : + de 100 km de Vancouver ou	Non	Non	Non	Districts avec écoles dispersées +

	QC	ON	CB	AZ	MO	CO	MN
	<p>communautés (bâtiment-école)</p> <p>* Mesure 16021 : Facteurs géographiques particuliers</p> <p>* La Mesure 15343 POUR LES SERVICES RÉGIONAUX ET SUPRARÉGIONAUX DE SOUTIEN ET D'EXPERTISE, prévoit des montants pour les frais de déplacement lorsque la dispersion des établissements est importante</p> <p>* CS à statut particulier, qu'on peut aussi qualifier comme éloignées : Crie, Kativik, Littoral et Naskapis</p>		<p>d'un centre urbain</p> <p>+ Facteur de dispersion : pour coûts de transport additionnels entre l'école et le bureau de la CS</p>				<p>districts peuvent obtenir des montants supplémentaires pour le transport des élèves lorsque la densité des élèves sur le territoire est faible</p>
Mesures pour diminution fréquentation	<p>Le calcul du PMT prévoit aussi des ajustements pour les CS en décroissance. Un ajustement est apporté pour limiter à 1 % la décroissance de l'effectif scolaire</p>	Oui	<p>Déclin des inscriptions entre 1 et 4 %</p> <p>+ Supplément pour déclin cumulatif significatif : déclin de plus de 7%</p>	Non	Non	<p>Financement minimal garanti = 95% de la moyenne de l'État ou 7 966\$ / élève</p>	<p>28 % du financement de base de 6 067 \$, soit 1 699 \$ par élève multiplié par la différence entre le nombre d'élèves actuel et le nombre l'année précédente (si la différence est négative).</p>

Conclusion

Cette recherche montre que le financement de l'éducation primaire et secondaire repose en général partiellement sur l'impôt foncier (et parfois d'autres formes de taxes locales) et sur une part substantielle de transferts provenant des paliers supérieurs de gouvernement. Les commissions scolaires canadiennes ont relativement peu d'autonomie de financement en comparaison des commissions scolaires américaines. En Europe, la responsabilité de gestion des écoles est généralement assumée par des gouvernements municipaux, qui se financent davantage par des sources de financement locales autonomes. Le peu d'autonomie dont disposaient les commissions scolaires du Québec dans l'établissement des taux de taxe scolaire vient de diminuer avec la plus récente réforme.

Le financement de l'éducation repose donc en très grande partie sur les transferts aux écoles ou aux commissions scolaires. Dans les provinces canadiennes et les États américains étudiés, les formules de répartition des transferts reposent sur le calcul de montants de base fondés sur le coût moyen par élève. À ce coût moyen, on ajoute des pondérations qui viennent prendre en compte les caractéristiques particulières de la clientèle, des programmes ou de l'environnement. Ce dernier élément intègre notamment des mesures particulières pour les écoles ou les commissions scolaires de petite taille, localisées dans des régions éloignées ou qui subissent un déclin de clientèle. D'entrée de jeu, on constate que cette pratique n'est pas propre au Québec. Plusieurs territoires mettent en place des mesures pour bonifier le financement des établissements dans ces situations.

De notre analyse, on peut conclure que ces systèmes de transferts aux commissions scolaires sont relativement complexes, résultant d'une superposition de mesures à travers le temps. La situation semble particulièrement complexe au Québec et en Ontario. Le fondement des divers paramètres est d'ailleurs rarement clair. Selon nous, il pourrait être bénéfique de remettre à plat le système québécois en procédant comme suit :

1. Établir la liste précise des facteurs qui déterminent le coût fixe et les coûts variables de scolariser un élève, d'opérer une classe, un établissement scolaire ou une commission scolaire. Ceci revient à écrire la fonction de production /coût du

- service. Par exemple, pour le transport scolaire, le pourcentage d'élèves transportés et la différence avec l'élève type, la distance moyenne de transport et cette même différence et ainsi de suite. Chaque commission scolaire aura un indicateur (indice) de sous coût ou de sur coût par élément. On multiplie ensuite cet indice par l'importance dans le coût moyen de cet élément. Donc, si le transport scolaire compte pour 5% des dépenses variables et qu'une commission a un indice de 2, donc deux fois plus cher que la moyenne québécoise pour cette dépense, alors la subvention totale est 5% plus élevée : $(2-1) \times 0,05 = 0,05$.
2. Utilisant les quantités tirées de cette fonction de production et le coût/prix des intrants, on peut alors :
 - a. Établir les coûts fixes d'opérer une commission scolaire quel que soit sa taille; ceci revient à établir le coût fixe minimal si seulement un élève fréquentait une école d'une commission. La loi, les règlements, les normes exigent quoi en terme quantitatif ? Quel est le coût de chaque input ainsi exigé? Ceci nous donne le coût fixe.
 - b. Établir le coût moyen variable total de scolariser au Québec un élève type (modal) d'un cycle donné (primaire et secondaire). Ceci inclut tous les coûts donc salaires, bâtiments, administration, transport scolaire, etc. des services financés publiquement. Ceci donne un montant en \$ unitaire.
 3. Calculer le montant total auquel une commission scolaire a droit pour une année; soustraire ses recettes d'impôt foncier et ceci donne la subvention du ministère.

Une telle formule peut générer un financement différent du financement résultant des formules présentement utilisées. Il faut donc prévoir une période de transition de cinq ans durant laquelle on calcule le financement selon les deux approches. On peut soit faire converger en soustrayant/ajoutant un cinquième de l'écart par année entre les deux ensembles de résultats ou encore ne rien réduire en termes réels et augmenter lorsque pertinent. La première approche est à enveloppe budgétaire donnée, la seconde exige plus de moyens, car les perdants ne perdent pas alors que les gagnants gagnent.

Cette méthode intègre les coûts pour la taille et l'éloignement. Pour la décroissance, on utilise s'il y a décroissance de l'effectif moyen sur les trois dernières années (moyenne mobile avec pondération 1/3 par année).

Références

- Alberta Municipal Affairs, 2017. Education Property Tax - Facts and Information 2017. [Online] Available at: <http://www.municipalaffairs.alberta.ca/education-property-tax-facts-and-information> [Accessed 6 septembre 2017].
- Alexander, K., Salmon R. G. and Alexander, K. 2015. *Financing Public Schools: Theory, Policy, and Practice*. Routledge.
- Appelmans, R. & Spurrill, B., 2014. Property Taxation Supporting Education: Fact and Fiction, Winnipeg: Manitoba Association of School Business Officials.
- Arze del Granado, F. J., Martinez-Vazquez, J. et McNab, R. M. 2016. Decentralized Governance, Expenditure Composition, and Preferences for Public Goods. *Public Finance Review*, online: 1-30.
- Audit Scotland, 2014. School education, Edinburgh: The Accounts Commission.
- Bains, R., 2014. Myths and Realities of First Nations Education, s.l.: Fraser Institute.
- Banzhaf, H. S., et Bhalla, G. 2012. Do households prefer small school districts? A natural experiment. *Southern Economic Journal*, 78(3): 819-841.
- Becker, Gary S. 1964. Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education. National Bureau of Economic Research.
- Berry, C. 2008. Piling on: Multilevel government and the fiscal common-pool. *American Journal of Political Science*, 52(4): 802-820.
- Boadway, R. W. et Shah, A., 2009. Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance, Cambridge University Press.
- Brennan, G. et J. M. Buchanan. 1980. *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press.

Busemeyer, M. R. 2008. The impact of fiscal decentralisation on education and other types of spending. *Swiss Political Science Review*, 14 (3): 451-481.

Canadian Secular Alliance, 2014. The Canadian Secular Alliance invites our government to support a single, publicly funded, secular school system. [Online] Available at: <http://secularalliance.ca/wp-content/uploads/2008/11/CSA-briefing-note-Funding-religious-schools-14May2014.pdf> [Accessed 18 septembre 2014].

Channa, A et J-P Falquet (2016) ‘‘Decentralization of Health and Education in Developing Countries: A Quality adjusted review of the literature’’ The *World Bank Research Observer* 31:199–241

Comité d'experts sur le financement, l'administration, la gestion et la gouvernance des commissions scolaires, 2014. Rapport du comité d'experts sur le financement, l'administration, la gestion et la gouvernance des commissions scolaires, Québec, QC: Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport.

Commission européenne, 2010. Organization of the education system in the United Kingdom - England, Wales and Northern Ireland, s.l.: Commission européenne.

Cyterman, J.-R., 2014. Le financement du système éducatif français et l'enjeu de la performance. *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, Volume 65.

Dafflon, B et F Vaillancourt ‘‘Problems of equalization in federal countries’’ dans *Federalism in a Changing World-Learning from Each Other*, sous la direction de R Blidenbacher et A Koller, Montreal: McGill-Queens University Press, (International Conference on Federalism St Gallen) 2003, 395-411.

Dee, T. 2010. Education and Civic Engagement. In Peterson P., Baker, E. et McGaw, B. (dirs.) *International Encyclopedia of Education*, Vol. 2, Elsevier : 235–238.

Desmarais-Tremblay, M. 2016. The normative problem of merit goods in perspective. *Forum for Social Economics*, online : 1-29.

DGCL, 2017. Les chiffres-clés des collectivités locales, Paris: Ministère de l'intérieur et Ministère de la cohésion des territoires.

Education Equality Task Force, 2002. Investing in Public Education: Advancing the Goal of Continuous Improvement in Student Learning and Achievement, Toronto, ON: Education Equality Task Force.

European Commission/EACEA/Eurydice, 2014. Financing Schools in Europe: Mechanisms, Methods and Criteria in Public Funding, Publications Office of the European Union: Eurydice Report. Luxembourg.

Government of British Columbia, n.d. Property Taxes. [Online] Available at: <http://www2.gov.bc.ca/gov/content/taxes/property-taxes> [Accessed 7 septembre 2017].

Government of Sweden, 2005. Local government in Sweden - organization, activities and finance, Stockholm: Government Offices of Sweden.

Grosskopf, S., et Moutray, C. 2001. Evaluating Performance in Chicago Public High schools in the Wake of Decentralization. *Economics of Education Review*, 20 (1): 1–14.

Grosskopf, S., Hayes, K. J., ET Taylor, L. L. 2014. Efficiency in education: research and implications. *Applied Economic Perspectives and Policy*, 36(2): 175-210.

Hall, J. 2017. Does school district and municipality border congruence matter? *Urban Studies*, 54(7): 1601-1618.

Hanushek, E. A. 2015. Economics of Education. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 2nd edition, Volume 7, Elsevier: 149-157.

Hanushek, E. A. et Rivkin, S. G. 2003. Does public school competition affect teacher quality? In. Hoxby, C. M. (Dir.) *The Economics of School Choice*. University of Chicago Press: 23–47.

Hanushek, E. A., et Woessmann, L. 2008. The Role of Cognitive Skills in Economic Development. *Journal of Economic Literature*, 46: 607–668.

Hoxby, C. M. 2000. Does competition among public schools benefit students and taxpayers? *American Economic Review*, 90 (5): 1209–1238.

Kenyon, D. A., 2007. *The Property Tax - School Funding Dilemma*, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Kitchen, H. M., 2003, *Municipal Revenue and Expenditure Issues in Canada*, Canadian Tax Paper no. 107, Association canadienne d'études fiscales, 350 p.

Les dossiers de la DEPP, no 206, avril 2016. Le Compte de l'éducation, Paris: Ministère de l'éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la recherche.

Levinson King, R., 2016. Ontario budget wish list sparks debate over the future of Catholic schools. [Online] Available at: <https://www.thestar.com/news/queenspark/2016/02/25/getting-rid-of-catholic-school-boards-high-on-ontarians-budget-wish-list.html> [Accessed 18 septembre 2017].

Lochner, L., et Moretti, E. 2004. The Effect of Education on Crime: Evidence from Prison Inmates, *Arrests, and Self-reports*. *American Economic Review* 94 (1): 155–189.

Lucas, R. 1988. On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, 22(1): 3–42.

McFarland, J., Hussar, B., de Brey, C. & al, e., 2017. *The Condition of Education 2017*, Washington D.C.: NCES.

McMahon, W.W. 2010. The External Benefits of Education. In Peterson, P., Baker, E. et McGaw, B. (dirs.). *International Encyclopedia of Education*, Vol. 2, Elsevier: 260–271.

McMillan, M. et Dahlby, B. 2014. *Do local governments need alternative sources of tax revenue? An assessment of the options for Alberta cities*. University of Calgary, School of Public Policy, SPP research paper, 7 (26).

Meloche, J.-P., Vaillancourt, F. et Boulenger S. 2016. Le financement des municipalités du Québec : Comparaisons interjuridictions et éléments d'analyse. Rapport de projet. CIRANO.

Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, Québec. 2017. Guide pour le financement relatif aux règles budgétaires de l'année scolaire 2017-2018 : Le financement de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire. Gouvernement du Québec.

Ministry of Education and Research, Sweden, 2008. Funding of the Swedish school system, Stockholm: Ministry of Education and Research, Sweden.

Muennig, P. 2010. Education and Health. In Brewer D. J. et McEwan, P. J. (dirs.) *Economics of Education*, Elsevier: 80–88.

Musgrave, R. A. (1959). *Theory of public finance; a study in public economy*. McGraw-Hill.

Naper, L.R. 2010. Teacher Hiring Practices and Educational Efficiency. *Economics of Education Review*, 29 (4): 658–668.

National Center for Education Statistics, n.d. Table 235.10. Revenues for public elementary and secondary schools, by source of funds: Selected years, 1919-20 through 2013-14, Washington D.C.: National Center for Education Statistics.

Oates, W. E. 1972. *Fiscal Federalism*, New York, Hartcourt Brace Jovanovich.

OCDE. 2016. *Fiscal Federalism 2016: Making Decentralization Work*. OECD Publishing.

Oreopoulos, P. 2005. *Canadian Compulsory School Laws and their Impact on Educational*. Analytical Studies Branch Research Paper Series, Statistics Canada, Catalogue no. 11F0019MIE — No. 251.

Prud'homme, R. 1994. *On the Dangers of Decentralization*, Policy Research Working Paper no. 1252, World Bank Institute.

Roberts, N. & Bolton, P., 2017. School funding in England - Current system and proposals for 'fairer school funding'. House of Commons Library - Briefing paper, 12 juin, Issue 06702.

Rosen, H. S., Boothe, P., Dahlby, B. et Smith, R. S. 1999. *Public Finance in Canada*, McGraw-Hill Ryerson.

Ross, J. M., Hall, J. C., & Resh, W. G. 2013. Frictions in polycentric administration with noncongruent borders: evidence from Ohio school district class sizes. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(3): 623-649.

Schultz, T. W. 1961. Investment in human capital. *American Economic Review*, 51 (1): 1-17.

Schweinhart, L. J. 2005. Lifetime effects: the High/Scope Perry Preschool study through age 40, No. 14. High/Scope Foundation.

Scottish Government, 2017. Scottish Local Government Finance Statistics 2015-16, Edinburgh: Scottish Government.

Scottish Government, 2017. Scottish Local Government Financial Statistics 2015-2016, s.l.: s.n.

Spence, M. 1973. Job market signalling. *The quarterly journal of Economics*, 87(3): 355-374.

Statistics Sweden, 2017. Statistical database, Public Finances, Annual accounts for municipalities and county councils, Stockholm: Statistics Sweden.

Statistique Canada, n.d. Tableau 385-0036: Statistiques de finances publiques canadiennes (SFPC), situation des opérations et bilan pour les établissements d'enseignement, annuel, s.l.: CANSIM (Base de données).

Statistique Canada, n.d. Tableau 478-0010: Revenus des commissions scolaires, selon la source directe des fonds, annuel, s.l.: CANSIM (Base de données).

Tiebout, C. M. 1956. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64: 416-424.

Turner, C., 2015. Can More Money Fix America's Schools? [Online] Available at: <http://www.npr.org/sections/ed/2016/04/25/468157856/can-more-money-fix-americas-schools> [Accessed 18 septembre 2017].

Vaillancourt, F., 1980. Financing Local Authorities in Québec - The Reform of Bill 57. *Revue Fiscale Canadienne*, 28(3), pp. 274-288.

Vaillancourt, F., 1992. Financing Local Government in Quebec: New Arrangement for the 1990s. *Revue Fiscale Canadienne*, 40(5), pp. 1123-1139.

Vaillancourt, F. & Diaconu, V., 2006. L'impôt foncier et le financement de l'éducation au primaire et au secondaire: situation canadienne et simulations pour le Québec, Québec, QC: Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport.

Ver Eecke, W. 2001. Le concept de « bien méritoire » ou la nécessité épistémologique d'un concept éthique dans la science économique. *Laval théologique et philosophique*, 57(1) : 23–40.

Verstegen, D. A. 2002. Financing the new adequacy: Towards new models of state education finance systems that support standards based reform. *Journal of Education Finance*, 27(3), 749-781.

Vie publique, n.d. Les ressources des collectivités locales. [Online] Available at: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/collectivites-territoriales/ressources/quelles-sont-differentes-ressources-collectivites.html> [Accessed 7 septembre 2017].

Woessmann, L. 2007. International Evidence on School Competition, Autonomy, and Accountability: A Review, *Peabody Journal of Education*, 82 (2-3): 473-497.

Yakabuski, K., 2014. Chapter and verse, Catholic school funding's unfair. [Online]

Available at: <https://www.theglobeandmail.com/opinion/chapter-and-verse-catholic-school-fundings-unfair/article16462714/?arc404=true> [Accessed 18 septembre 2017].

Youngman, J. (2016). School finance and property taxes. *Land lines*, Winter 2016: 17-28.

Documents officiels ayant servi à l'analyse présentée dans le chapitre 3

Arizona State Senate. *Arizona's school finance system*. Issue Brief, Phoenix, AZ: Arizona State Senate, 2016.

Colorado Department of Education. *Understanding Colorado School Finance and Categorical Program Funding*. Denver, CO: State of Colorado, 2017.

Legislative Council Staff. *School Finance in Colorado*. Denver, CO: Legislative Council Staff, 2017.

Ministère de l'Éducation. Financement de l'éducation 2017-2018 : Guide sur les Subventions pour les besoins des élèves. Toronto: Gouvernement de l'Ontario, 2017.

Ministère de l'éducation. *Financement de l'éducation. Document technique 2017-2018*. Toronto: Gouvernement de l'Ontario, 2017.

Minnesota House of Representatives Fiscal Analysis Department. *Financing Education in Minnesota 2016-17*. St. Paul, MN: Minnesota House of Representatives Fiscal Analysis Department, 2016.

National Center for Education Statistics. «Local Education Agency (School District) Finance Survey (F-33) Data.» s.d. <https://nces.ed.gov/ccd/f33agency.asp> (accès le avril 18, 2018).

Research Department of the Minnesota House of Representatives. *Minnesota School Finance - A Guide for Legislators*. St. Paul, MN: Research Department of the Minnesota House of Representatives, 2017.

Resource Management and Corporate Services Division, Government of British Columbia.
Operating Grants Manual. Vancouver, BC: Government of British Columbia, 2017.

Richardson, Judy, et Rita Sauv. «Arizona.» 2000.

State of Arizona - Department of Education. *The Equalization Formula for Funding School Districts and Charters in the State of Arizona*. State of Arizona - Department of Education, 2010.

State of Missouri. «Missouri Revisor of Statutes, Chapter 163.» 2018.

Vaillancourt, François, Pouya Ebrahimi, Anabelle Fortin et Brigitte Milord ‘‘Le rendement privé et social de l’éducation universitaire de premier et de deuxième cycle au Québec en 2005 et en 2010’’ dans *Le Québec économique Éducation et capital humain* (M Joanis et C Montmarquette ed) PUL, 2018, 371-388

Annexe A Compétences partagées et financement de l'école obligatoire, le cas suisse (Bernard Dafflon)²⁷

Cette note décrit, dans le cas de la Suisse, le partage des compétences entre la Confédération, les cantons et les communes en matière de scolarité obligatoire, ainsi que son financement. Elle est divisée en quatre sections. La première rappelle succinctement l'organisation de l'école obligatoire des degrés primaire et secondaire tant du point de vue institutionnel (coordination verticale) que fonctionnel (coopération horizontale). La deuxième section résume la répartition des compétences de la scolarité obligatoire entre les cantons et les communes. La troisième section s'arrête sur la présentation des coûts de la scolarité obligatoire dans l'ensemble des dépenses d'enseignement, de formation et de recherche. Elle permet de restituer en perspective l'architecture scolaire fédérale et l'importance relative des niveaux de gouvernement. Enfin, la quatrième section analyse les sources de financement de l'école obligatoire.

1 Organisation de la scolarité obligatoire entre les niveaux de gouvernement

En Suisse, la scolarité obligatoire est structurée de la manière suivante. L'école primaire est organisée en deux cycles de quatre ans chacun. Le premier cycle comprend les années 1 à 4 (4 à 8 ans d'âge) ; les deux premières années forment l'école enfantine. Le deuxième cycle comprend les années 5 à 8 (8 à 12 ans). L'école secondaire, appelée école du cycle d'orientation, comprend les années 9 à 11 de la scolarité obligatoire (12 à 15 ans). Après la scolarité obligatoire, environ deux tiers des jeunes optent pour une formation combinant école et pratique (apprentissage dual), qui débouche sur un certificat de capacité professionnelle ou par une maturité professionnelle. Un tiers des jeunes opte pour une formation en lycée/gymnase préparant à la maturité. Le taux global des maturités est de 37.5% (maturités gymnasiales, spécialisées et professionnelles). La maturité permet

²⁷ Professeur émérite, Département d'économie politique, Université de Fribourg (Suisse). www.unifr.ch/finpub/collaborateurs/ professeur émérite; bernard.dafflon@unifr.ch.

Cette étude a été réalisée alors que l'auteur était chercheur invité à la Munk School of Global Affairs, Institute on Municipal Finance and Governance, Université de Toronto. L'auteur remercie François Binder, Guy Gilbert, François Vaillancourt ainsi que les participants au séminaire CIRANO à Montréal pour leurs commentaires avisés et suggestions sur une première version de ce texte. Les opinions émises restent évidemment de la responsabilité entière de l'auteur.

d'accéder aux Hautes Ecoles, universités et aux deux Ecoles polytechniques fédérales (Lausanne et Zurich).

L'organisation verticale de la scolarité obligatoire est résumée dans le Tableau A1. Les niveaux institutionnels sont donnés en fond vert ; ils correspondent aussi à la coordination verticale de la tâche. Les niveaux intermédiaires possibles, fonctionnels, sont donnés en rosa ; ils relèvent de l'organisation et de la coopération horizontales. La lecture du Tableau A1 étant directement compréhensible, seules quelques précisions structurelles sont apportées ici.

*Tableau A1 Organisation de la scolarité obligatoire en Suisse**

Confédération	<p><i>Constitution fédérale</i>, art. 48, 48a et 62. disposition relative aux conventions inter-cantoniales [48] force obligatoire générale et obligation d'adhérer à des conventions [48a] obligation d'une convention inter-cantonale pour l'enseignement de base obligatoire [62] Il n'y a pas de loi fédérale sur ce thème.</p>
Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique CDIP	<p>Accord intercantonal du 14 juin 2007 sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (concordat Harnos). Mise en œuvre du concordat Harnos au niveau de la coordination inter-cantonale (datée 25 et 26 octobre 2007).</p>
canton	<p>canton de Fribourg (pour exemple) [art. de la loi]: Loi du 9 septembre 2014 sur la scolarité obligatoire (législatif) Conseil d'Etat (exécutif) délègue à la Direction de l'instruction publique (niveau administratif) l'application de la loi Création d'arrondissements d'inspection scolaire [52] Institution des Conférences des autorités scolaires [55]</p>
cercle scolaire association de communes	<p>Les Cercles scolaires [59] comme espaces fonctionnels Le cercle scolaire comprend le territoire d'une ou de plusieurs communes permettant la formation et le fonctionnement durable d'au moins un établissement scolaire comprenant au moins 8 classes. Les communes délimitent les cercles scolaires [60]. Collaboration intercommunale [61] Si une commune est trop petite pour maintenir 8 classes, elle doit s'associer à une ou aux communes voisines. Lorsqu'un cercle scolaire primaire est constitué de plusieurs communes, celles-ci collaborent en concluant une entente intercommunale ou en constituant une association de communes. Chaque cercle scolaire est doté d'une Direction d'établissement scolaire [50] et d'un Conseil des parents [31]</p>
commune	<p>Les communes pourvoient à ce dont chaque enfant reçoit l'enseignement obligatoire [56].</p>

	<p>Les communes sont tenues d'offrir un enseignement et, dans les limites de leurs attributions, de veiller au bon fonctionnement de leur établissement scolaire et d'assurer un cadre de travail approprié. [57]</p> <p>Cercle scolaire à une commune [59]</p>
--	---

*Les articles de la constitution ou des lois sont indiqués entre [...] 8

La Confédération

La Confédération n'intervient pas dans le domaine de l'enseignement obligatoire: cette compétence appartient aux cantons [Cst. 62], sauf en ce qui concerne le début de l'année scolaire [art. 62 al. 5 Cst]. Toutefois suite à des initiatives citoyennes ou des cantons, elle a édicté un certain nombre d'exigences de coordination horizontale, applicables dès 2006²⁸ : *«Si les efforts de coordination n'aboutissent pas à une harmonisation de l'instruction publique concernant la scolarité obligatoire, l'âge de l'entrée à l'école, la durée et les objectifs des niveaux d'enseignement et le passage de l'un à l'autre, ainsi que la reconnaissance des diplômes, la Confédération légifère dans la mesure nécessaire »* [62].

La CDIP: l'accord intercantonal

Donnant suite au texte constitutionnel de 2006, la Conférence des Directeurs cantonaux de l'Instruction (CDIP) a approuvé en juin 2007 un accord intercantonal relatif à la scolarité obligatoire, entré en vigueur le 1er août 2009 (concordat Harnos, pour *Harmonisation scolaire*). À ce jour, 15 cantons l'ont approuvé ; sept cantons l'ont refusé, tous par votation populaire – ce qui ne signifie pas qu'ils n'appliquent pas certaines – voire toutes – les dispositions du concordat; mais ils ne veulent pas être contraints. Quatre cantons n'ont pas encore décidé.

Les cantons

Les cantons décident leur propre loi scolaire, sous réserve des dispositions harmonisées pour ceux qui ont adopté le concordat Harnos. Ils ont mis en place des arrondissements, conçus

²⁸ Accepté en votation populaire du 21 mai 2006, par 85% des votants et tous les cantons.

comme des territoires administratifs pour l'inspection des écoles primaires et secondaires portant sur la qualité du fonctionnement des établissements, de la formation, des aspects pédagogiques, didactiques, éducatifs et organisationnels. Les Conférences des autorités scolaires, propres à certains cantons, regroupent les responsables d'établissement primaire, les directeurs et directrices et les inspecteurs et inspectrices scolaires de chaque région linguistique. Elles servent à la coordination des activités des autorités scolaires et contribuent au pilotage du système scolaire et sont consultées dans les affaires scolaires importantes de portée générale, sur les projets de lois ou de règlements qui présentent pour elles un intérêt particulier.

Les communes

Le niveau communal est celui qui, in fine, dirige et supporte la phase opérationnelle et le domaine matériel de l'école obligatoire. Elles doivent organiser l'espace fonctionnel défini comme le «cercle scolaire». Un cercle scolaire contient au moins un établissement scolaire, qui lui-même ne peut exister que s'il comporte au moins huit classes de manière pérenne. On comprend bien que les huit classes correspondent à un cycle primaire complet [loi art. 50]. Si cette condition n'est pas remplie, les communes doivent collaborer au niveau intercommunal, normalement sous la forme d'une association de communes s'il y a un engagement financier durable – ce qui est pratiquement toujours le cas.

Chaque établissement a une direction responsable de l'organisation, du fonctionnement et de la gestion administrative et pédagogique de l'établissement, de la conduite du personnel, de la qualité de l'enseignement et de l'éducation ainsi que de la collaboration avec les partenaires de l'école. Enfin, le conseil des parents sert à l'échange d'informations et au débat de propositions portant sur la collaboration entre l'école et les parents ainsi que sur le bien-être des élèves et leurs conditions d'étude.

2 Répartition des compétences

La répartition des compétences de la scolarité obligatoire varie d'un canton à l'autre. Le Tableau A2 liste les composantes de la fonction de production «école obligatoire» dans un des cantons suisses (Fribourg). Toutefois, dans la mesure où pratiquement une vingtaine de cantons appliquent le concordat Harnos, on peut affirmer que cette répartition donne une bonne représentation de ce qui vaut pour l'ensemble des cantons (sous réserve des

pourcentages de répartition des coûts entre cantons et communes qui, eux, varient considérablement d'un canton à l'autre).

Tableau A2 Répartition des coûts de fonctionnement de la scolarité obligatoire

Intrants de la fonction de production (exemple canton de Fribourg)	canton	commune
formation des enseignants	100	
traitement du corps enseignant, du personnel socio-éducatif, personnel des classes relais, et les charges relatives (assurances sociales, caisse de retraite, etc.) ; frais de déplacement du personnel socio-éducatif itinérant;	50	50
toutes les charges du pilotage pédagogique, y compris les participations cantonales à Harmos (coordination horizontale)	100	
matériel scolaire		100
maintenance, entretien, conciergerie, frais d'exploitation: bâtiments scolaires, locaux de repas scolaires et des activités extrascolaires, salle de sport, terrain de sport		100
organisation de l'école,		100
transports scolaires,		100
repas scolaires accueil extrascolaires		Coût effectif moins contributions des parents
bibliothèque scolaire		100
services de logopédie, psychologie, psychomotricité		100

Source : Fribourg, loi du 9 septembre 2014 sur la scolarité obligatoire (RS FR 411.0.1), art. 66, 67, 71,72.

3 Les données financières de la formation

3.1 Dépenses totales de la fonction «2 Formation»

Les dépenses totales pour l'école, l'enseignement et la recherche [domaine "2 Formation" de la classification fonctionnelle des budgets et comptes²⁹ de la Confédération, des cantons et des communes] représentèrent en 2015 43 312 millions CHF, soit 6,6% du PIB (pour un total des dépenses publiques égal à 35.8% du PIB). Ces dépenses se répartissent ainsi : 14% Confédération, 57% cantons et 29% communes. Elles correspondent à 10% du budget fédéral, 27% des budgets cantonaux et 16% des budgets communaux.

²⁹ Les domaines de l'enseignement, la formation et la recherche appartiennent à la classification fonctionnelle «2 Formation» dans le Modèle comptable harmonisé MCH2 pour les cantons et les communes. www.srs-csccp.ch

Tableau A3 Dépenses "2 Formation", Fonctionnement + investissements 2015, millions CHF

	Confédération	cantons	communes
Scolarité obligatoire	1	7863	11356
Ecoles spéciales	0	1550	778
Formation professionnelle initiale	779	3328	262
Ecoles de formation générale	2	2339	99
Formation professionnelle supérieure	132	364	1
Hautes écoles y compris universités	2438	6972	14
Recherche	2689	1311	2
Autres systèmes éducatifs	4	531	48
total	6044	24257	12560
part des dépenses de scolarité obligatoire dans le total des dépenses de formation	0%	32%	90%
part des dépenses de formation de chaque niveau de gouvernement	14%	57%	29%
en % des dépenses totales de chaque niveau de gouvernement	10%	27%	16%
en % du PIB	0.9%	3.8%	1.9%

Dépenses par nature	Confédération	Cantons	Communes
personnel	1962	16727	5691
biens et services, exploitation	633	2776	1886
financières	0	0	0
transferts	2912	3'725	3162
extraordinaires	0	45	7
total fonctionnement	5506	23273	10746
Investissements	538	984	1815
total	6044	24257	12560

3.2 Recettes totales de la fonction "2 Formation"

Les recettes de la fonction "2 Formation" ne sont pas importantes par rapport aux dépenses du même chapitre 2. La principale source de financement est celle des transferts entre niveaux de gouvernement, particulièrement entre les cantons et les communes. Ces transferts sont pour l'essentiel liés aux modalités des rémunérations et des charges sociales salariales lorsqu'il y a partage de la charge entre le canton et les communes. Pour la scolarité, trois modalités de financement sont appliquées: (i) un seul niveau de gouvernement – le plus souvent le canton - assume toute la charge salariale; (ii) le canton paie les salaires et charges sociales, mais en récupère une part auprès des communes ; (iii) ou, système inverse, les

communes assument les charges salariales, et reçoivent une part subventionnée du canton. Ces flux croisés se retrouvent sous la classe de compte «transferts» (ligne 36 dans le Tableau A3 en dépenses et 46 dans le Tableau A4 en recettes). Ils sont financés exclusivement à partir du budget général, c'est-à-dire par les impôts.

La deuxième source de financement est celle des contributions des usagers. Pour les cantons, cela représente 26% des recettes de «2 Formation», principalement dans les domaines de la scolarité obligatoire, de la formation professionnelle, des Hautes Écoles et de la Recherche. Pour les communes, ces contributions valent 36% des recettes du chapitre «2 Formation», principalement pour la scolarité obligatoire et les écoles spéciales.

Pour les communes, les recettes financières sont liées à des locations temporaires de locaux sis dans les bâtiments d'école ainsi qu'au loyer des logements de fonctions.

Tableau A4 Recettes "2 Formation", 2015, en millions CHF

	Confédération	cantons	communes
40 Impôts	0	0	0
41 Patentes et concessions	0	0	0
42 Redevances des usagers	220 ¹	1953 ²	654
43 Recettes diverses	66	31	1
44 Recettes financières	14	81	196
46 Transferts reçus	83	5439 ³	970
48 Recettes extraordinaires	0	0	0
4 total fonctionnement	383	7505	1822
6 total investissement	16	143	61
total	399	7648	1882
total des dépenses «2 Formation»	6044	24707	12560
recettes en % des dépenses	6.6	30.9	15.0
redevances en % des recettes	57.6 ¹	26.0	35.9
redevances en % des dépenses	3.6	7.9	5.2
transferts en % des dépenses	1.4	22.0	7.7

1 à hauteur de 102 millions CHF provenant des «27 Hautes Ecoles», et 109 provenant de la «28 Recherche»

2 à hauteur de 838 millions CHF provenant des Hautes Ecoles et 572 de la Recherche.

3 à hauteur de 1343 millions CHF pour les Hautes Ecoles et 604 pour la Recherche

3.3 Parts des budgets de la scolarité obligatoire

Le Tableau A5 couvre l'analyse ciblée sur les dépenses et le financement de la scolarité obligatoire en mettant en relation les dépenses classées selon leur nature aux recettes également classées selon leur nature. La comparaison par niveau de gouvernement est instructive sur les points suivants :

- ✓ Au *niveau fédéral*, les dépenses de scolarité obligatoires sont inexistantes, puisque cette tâche appartient aux cantons.
- ✓ Au *niveau cantonal*, le principal poste de dépenses concerne les salaires et charges sociales du personnel enseignant et du personnel sociopédagogique [30], avec en contrepartie [46] les participations des communes à ces charges.
- ✓ Les dépenses d'investissement sont moins conséquentes que celles des communes : cela correspond pour 186 millions de francs à des investissements directs, et pour 23 millions à des subventions versées aux communes.

Les redevances des usagers versées aux cantons n'entrent que pour une part négligeable dans le financement de l'école obligatoire: moins de 2 %.

- ✓ Avec 59% des dépenses, le *niveau communal* est celui sur lequel pèse l'essentiel des charges de fonctionnement et d'investissement de l'enseignement obligatoire. Sur les 2 353 millions CHF des dépenses de transferts [36], 2 181 millions sont restitués aux cantons principalement comme contributions aux dépenses de personnel [46].

Les redevances des usagers ne couvrent qu'une part modeste du financement de l'école : moins de 6 %.

Les investissements sont conséquents: 90 pour cent par les communes et 10 % par les cantons. Ce sont les communes qui sont maîtres d'œuvre des constructions scolaires, avec des normes techniques cantonales (programme des locaux, dimensions, etc.) à respecter.

- ✓ Les découverts de la tâche « 21 scolarité obligatoire », comme d'ailleurs les découverts pour l'ensemble des tâches de la fonction « 2 Formation et enseignement », tant au niveau cantonal qu'au niveau communal sont financés par les recettes ordinaires générales du budget de fonctionnement (donc principalement les impôts).

Tableau A5 Finances publiques de la fonction 21 Scolarité obligatoire

en millions CHF		Confédération	cantons	communes
Dépenses				
30	Dépenses de personnel	0	6443	5381
31	Dépenses de biens et services d'exploitation	0	292	1820
34	Dépenses financières	0	0	0
36	Dépenses de transfert	1	919	2353
38	dépenses extraordinaires	0	0	7
3	dépenses de fonctionnement	1	7654	9562
5	Dépenses d'investissement	0	209	1795
	Dépenses totales	1	7863	11356
	part de chaque niveau de gouvernement	0%	41%	59%
Recettes				
40	Impôts	0	0	0
41	Patentes et concessions	0	0	0
42	Redevances des usagers	0	122	568
43	Recettes diverses	0	2	1
44	Recettes financières	0	1	190
46	Transferts reçus	0	2184	782
48	Recettes extraordinaires	0	0	0
4	total fonctionnement	0	2308	1542
6	total investissement	0	1	54
	Recettes totales	0	2309	1596
	pourcentage des dépenses de fonctionnement financées par redevances des usagers	0	1.6%	5.9%

4. Les sources de financement

Les sources de financement des dépenses de la scolarité obligatoire sont les ressources fiscales générales, l'impôt, pour les charges supportées par la Confédération et les cantons, pour ces derniers autant pour les dépenses assumées directement que pour les subventions accordées. Au niveau des communes, les sources de financement sont les impôts généraux, les subventions décrites précédemment, ainsi que les participations des parents pour les services autorisant ce mode de financement.

- L'impôt scolaire

Dans certains cantons, les communes ont la possibilité – toute théorique - de percevoir un impôt scolaire, sous la forme d'un coefficient annuel supplémentaire porté sur les impôts directs (piggyback tax). Ces dispositions des lois fiscales cantonales ne sont plus appliquées aujourd'hui en raison de la concurrence fiscale. Additionner à l'impôt communal un impôt

scolaire a un effet désincitateur sur l'arrivée de nouveaux contribuables. En outre, les coûts à financer par un impôt scolaire ont fait l'objet de litiges parce que les définitions (anciennes) des dépenses à prendre en compte et le nouveau plan comptable des dépenses scolaires ne coïncident pas.

- Les contributions des parents

Lorsque les parents sont appelés à contribuer aux frais de scolarité obligatoire (exclusivement pour le petit matériel personnel), les législations cantonales fixent des montants maximaux généralement modérés, de manière à respecter le principe de la gratuité de l'école. Pour les familles à revenu modeste, ces montants sont repris dans leur budget d'aide sociale. Les contributions parentales aux repas scolaires et à l'accueil extrascolaire ne doivent pas dépasser le coût d'exploitation – en fait le coût marginal d'exploitation, puisque les locaux, installations et équipements font partie des infrastructures dites normales (depuis l'entrée en vigueur de l'accord intercantonal Harnos) à charge des budgets communaux.

- Les transferts financiers

Les transferts financiers entre un canton et ses communes, ou entre les communes d'un canton et le canton, forment la principale ressource financière de la scolarité obligatoire. Ce sont essentiellement les contributions d'un niveau de gouvernement pour les salaires et les charges sociales qui y sont liées. Dans tous les cas, ces transferts sont financés par le budget ordinaire de fonctionnement. Ce sont donc des subventionnements croisés.

- Les subventions d'investissement

Dans la grande majorité des cantons, les subventions d'investissement en faveur des communes sont modestes, voire inexistantes en ce qui concerne les bâtiments scolaires. Des subventions cantonales interviennent dans le domaine des équipements sportifs, mais dans la mesure où ces équipements sont ouverts au public et aux sociétés sportives en dehors des obligations scolaires. Ces équipements sont comptabilisés sous le chapitre "3 Sport, culture et loisirs" de la classification fonctionnelle puisqu'ils ne sont plus strictement scolaires.