

COMMISSION DES ÉTATS GÉNÉRAUX
SUR L'ÉDUCATION

Exposé de la situation
Volet : Enseignement privé

*Préparé par Maria Luisa Monréal
et Paul Inchauspé*

10 décembre 1995

I - Compte rendu des audiences

1 — Les personnes qui ont abordé le problème de l'enseignement privé sont **regroupées en deux camps** : celles qui désirent le maintien de l'augmentation des subventions à ce secteur de l'éducation pour mieux assurer son développement, celles qui veulent limiter cette croissance en diminuant ou en arrêtant ces subventions.

Celles du premier camp sont des associations de défense de l'enseignement privé et des directions d'établissement, celles du deuxième camp sont très majoritairement des membres de syndicat de professeurs du secondaire.

Dans le premier camp, on ne trouve pas nommément des directions d'établissements privés très connus : Brébeuf, Grasset, Séminaire de Québec, Collège des Ursulines... Par contre, des élèves de ces écoles sont venus dire pourquoi ils désiraient le maintien de l'enseignement privé ou du moins d'un établissement privé comme le leur. On ne trouve pas non plus dans ce camp de professeurs. Dans le deuxième camp, on trouve peu de directions d'établissements publics.

2 — Les arguments avancés pour **justifier le maintien d'un réseau privé** subventionné sont de différents ordres :

— imputabilité et sens des responsabilités de ces établissements;

— fonctionnement et organisation de ces établissements qui favorisent des relations harmonieuses entre école et parent, école et élève, climat et encadrement de l'école. Ils ne disent pas que l'école publique n'est pas, elle par contre, ainsi, mais manifestement cet argument vise un effet de comparaison, car il renforce la perception qu'a le public sur l'opposition privé-public;

— des arguments financiers. En maintenant un réseau privé subventionné, l'État sauve de l'argent et la disparition de ce réseau coûterait plus cher.

À ces arguments plutôt défensifs viennent s'ajouter des arguments plus offensifs empruntés au courant néo-libéral :

— le droit des parents à l'éducation implique l'existence d'un réseau privé subventionné et des compensations fiscales pour le coût des frais de scolarité, de pension et de transport qu'ils doivent payer;

— la concurrence de deux réseaux est seule de nature à améliorer la qualité;

— le choix de l'individu client est le meilleur garant de l'amélioration des services éducatifs. D'où les bons d'éducation;

— seules des institutions qui s'adaptent aux règles du marché sont capables de souplesse et d'amélioration.

On peut s'étonner d'avoir très peu entendu l'argument du maintien et de la transmission de traditions éducatives. Seules les associations des écoles juives, l'association des Frères éducateurs et des élèves y ont fait référence. Question : pourquoi la totalité des directions des établissements privés, pour justifier leur existence, se range-t-elle sous le parapluie du mouvement pour l'enseignement privé?

3 — Les arguments qui sont avancés pour **remettre en cause le maintien** d'un réseau privé d'enseignement subventionné sont de trois ordres :

— une constatation des effets de cette situation sur l'école publique : concurrence inéquitable parce que le réseau public a des obligations que le privé n'a pas, accentuation du phénomène de ségrégation dans l'ensemble du système et même à l'intérieur du système public lui-même, frustration de ce que l'État consacre des ressources à maintenir une situation qui a comme effet de rendre la tâche du réseau public de plus en plus lourde;

— un rappel et une réaffirmation de principes qui ont fondé le choix de constitution d'un réseau public d'enseignement il y a trente ans, celui de la démocratisation. Car l'application de ce principe est remise en cause. L'édifice prend de l'eau.

On signale aussi certains abus d'écoles privées par rapport à leur clientèle et le manque de cohérence du ministère qui ne soumet pas aux mêmes critères le collégial privé et le collégial public quant à l'autorisation d'implantation des programmes techniques.

4 — Les **recommandations** des deux camps sont les suivantes :

— ceux qui sont pour demandent le maintien des subventions, voire leur augmentation, des avantages fiscaux et la reconnaissance de ce secteur de l'éducation au même titre qu'est reconnue l'école anglaise;

— ceux qui sont contre demandent le gel, la diminution, voire la suppression du financement du réseau privé. Mais personne ne demande la suppression du réseau privé en tant que tel.

II - Positions que la Commission pourrait soumettre au débat

1 — Les grandes orientations qui ont présidé à la **création** d'un système québécois d'enseignement public sont en train d'être mises en cause par le développement important de l'école privée subventionnée. Et les raisons qui fondent ce développement aux yeux de ses promoteurs sont telles qu'il n'est pas sain que ce développement se continue sans débat social.

1.1 Les établissements privés religieux ont joué un rôle primordial de suppléance dans l'éducation au Québec. Au moment de la Révolution tranquille, la société a voulu que ce rôle soit désormais assumé par l'État en continuité du rôle assuré précédemment par l'enseignement privé. Aussi, il a facilité l'intégration des établissements et des personnels de ce réseau privé dans le réseau public et il a maintenu le caractère confessionnel de l'école publique dans le réseau primaire et secondaire. La très grande majorité des établissements privés — parfois sous la pression de l'opinion publique — s'est intégrée dans le réseau public. Un réseau privé subventionné est cependant resté. Ce réseau, résiduel au départ, a pris de l'expansion et continue à en prendre. Il tend à devenir un système alternatif. La situation n'est donc plus la même que celle voulue il y a trente ans.

1.2 Les raisons qui fondent pour les promoteurs l'existence de ce réseau ne sont pas non plus les mêmes qu'il y a trente ans. À cette époque, les institutions privées qui ne se sont pas intégrées l'on fait pour s'assurer du maintien au Québec de traditions éducatives portées par des ordres religieux enseignants : jésuites, ursulines, sulpiciens, etc. Le maintien de cette tradition justifiait, aux yeux de l'opinion publique, le maintien d'un système d'enseignement privé subventionné. Les raisons qui légitimeraient le maintien d'un réseau d'enseignement privé subventionné sont maintenant d'un tout autre ordre. Elles se basent sur le droit individuel des parents à choisir le système d'éducation ou sur l'intérêt de créer dans la société un réseau privé subventionné concurrentiel au réseau public.

De tels changements dans la réalité et dans les perspectives remettent en cause le contrat social accepté lors de la réforme des années 60. Il n'est pas sain que cette remise en cause se fasse et s'accrédite de plus en plus dans les faits, sans débat. Les audiences des États généraux ont lancé le débat. Il doit se continuer. Mais il doit porter sur les vraies questions.

2 — Les commissaires pensent que les **éléments** suivants doivent être **pris en considération** dans le débat pour que les vraies questions soient abordées.

2.1 Le **nombre** et la **nature des clientèles** en cause.

Tableau 1 Effectif scolaire à temps plein et à temps partiel du secteur des jeunes des commissions scolaires, des établissements d'enseignement primaire et secondaire privés subventionnés et des établissements d'enseignement collégial publics et privés subventionnés, 1993-1994.

		Enseignement public		Enseignement privé	
1.	<u>Éducation préscolaire</u>	49 953	100,0	912	100,0
	<u>EHDAA</u>	1793	3,6	50	5,8
	<u>Accueil et francisation</u>	2454	4,9		
2.	<u>Primaire</u>	529 427	100,0	14 032	100,0
	<u>EHDAA</u>	63 468	12,0	275	2,0
	<u>Accueil et francisation</u>	3801	0,7		
3.	<u>Secondaire</u>	421 149	100,0	73 804	100,0
	<u>EHDAA</u>	68 085	16,2	143	0,2
	<u>Accueil et francisation</u>	2610	0,6	342	0,4
	<u>Formation professionnelle</u>	6708	0,7		
4.	<u>Total 1 + 2 + 3</u>	1 000 529	100,0	88 748	100,0
	<u>EHDAA</u>	133 346	13,3	468	0,5
	<u>Accueil et francisation</u>	8867	0,9	342	0,4
	<u>Formation professionnelle</u>	6708	0,7		
5.	<u>Enseignement collégial</u>	158 098	100,0	18 356	100,0
	<u>Formation générale</u>	85 563	54,1	8614	47,0
	<u>Formation professionnelle</u>	72 535	45,9	9742	53,0

Tableau 2

Effectif du **secondaire** selon le réseau d'enseignement de 1973-1974 à 1993-1994, excluant les EHDAA.

	1973-1974	1979-1980	1985-1986	1993-1994
Réseau public	625 229	487 083	353 847	353 064
Réseau privé	55 077	67 069	71 221	73 661
Ensemble	690 306	554 152	425 068	426 825
Pourcentage du privé	8 %	12,8 %	16,8 %	17,2 %

2.2 La cause de l'**augmentation de la clientèle** de l'enseignement privé est due certes au système de financement de ce secteur. Mais cette croissance a aussi comme cause l'insatisfaction des parents par rapport à l'école publique et plus particulièrement par rapport à l'école secondaire publique. Actuellement, presque un sur cinq des élèves du secondaire est dans le secteur privé.

L'école privée est recherchée parce qu'elle assurerait un meilleur encadrement (qualité des relations professeurs-parents, professeurs-élèves, climat psychologique de l'école, discipline, qualité de l'éducation individuelle) et donnerait ainsi les meilleures chances de succès pour les élèves. Or, ce sont ces mêmes conditions d'encadrement qui sont souvent dénoncées comme étant insuffisantes dans l'école publique secondaire.

2.3 On ne peut, à partir du seul examen des résultats scolaires, dire que l'école privée soit plus significativement **performante** que l'école publique. Certes, des élèves du réseau privé enregistrent des résultats plus élevés que ceux du réseau public, notamment au DES. Beaucoup moins au collégial. Mais la différence de ces résultats doit être mise en rapport avec la qualité des clientèles acceptées au départ. L'école privée sélectionne les élèves, l'école publique doit tous les accepter.

2.4 La majorité des écoles privées de l'ordre secondaire ou collégial sont déclarées « **d'intérêt public** ». Pour qu'elles le soient, elles doivent se soumettre à un examen portant sur la qualité du service, la compétence du personnel et les méthodes pédagogiques qu'elle utilise. Mais l'école privée n'a pas d'autre obligation : celle de recevoir tous les élèves quel que soit leur niveau, d'intégrer les élèves en difficulté d'apprentissage. Aussi, 16,2 p. cent des élèves de l'école secondaire publique sont des EHDA, seulement 0,2 p. cent de la clientèle du privé secondaire est dans la même situation, et ces élèves sont dans des établissements spécialisés. L'école privée subventionnée est dite « d'intérêt public », mais elle n'a pas les obligations de l'école publique. Dans ces conditions, la saine concurrence que permettrait l'existence de deux réseaux parallèles est faussée. Elle a même des effets pervers qui transforment l'école publique. Pour concurrencer le privé, elle sélectionne et ségrègue à son tour (école internationale, écoles spéciales diverses...); les classes ordinaires s'appauvrissent et deviennent lourdes. L'école publique n'est plus celle qui était voulue ou celle pour laquelle les professeurs ont été engagés et formés. Et ils se sentent dupés, livrés, et eux seuls,

aux tâches difficiles. Ce phénomène est particulièrement observable à Montréal. C'est là aussi qu'on sent le plus ce ressentiment du professeur de l'école publique par rapport à la situation créée pour lui par l'école privée. On peut même se demander si la continuation et l'amplification de ce phénomène de ségrégation à l'intérieur même de l'école publique ne vont pas l'empêcher d'atteindre elle-même les objectifs de démocratisation qui sont les siens.

2.5 Les arguments **financiers** sont souvent utilisés dans le débat enseignement public/enseignement privé, surtout en cette période de crise financière. Les chiffres avancés par les uns ou les autres diffèrent. Voici quelques éléments qui permettent d'avoir une vue exacte de ce qui en est.

Tableau 3

Ratio entre la subvention reçue du ministère et la dépense par élève pour les réseaux public et privé. Année financière 1993-1994.

Commission scolaire	83,8 %
Enseignement primaire et secondaire privé	57,7 %
Cégep	94,8 %
Collège privé subventionné	67,6 %

Tableau 4

Dépenses de fonctionnement par élève dans les réseaux primaire et secondaire privés. Année financière 1993-1994.

Dépense par élève subventionné	5643 \$
Subvention gouvernementale par élève	3255 \$
Frais de scolarité par élève	1810 \$

Tableau 5

Dépenses de fonctionnement par élève dans l'enseignement collégial privé subventionné. Année 1993-1994.

Dépense par élève subventionné	6413 \$
Subvention gouvernementale par élève	4335 \$
Frais de scolarité par élève	1721 \$

Tableau 6

Dépenses de fonctionnement par élève (en dollars) dans les réseaux public et privé. Année financière 1993-1994.

Commission scolaire	6434 \$
Enseignement privé primaire et secondaire	5643 \$
Cégep	6829 \$
Collège privé subventionné	6413 \$

Tableau 7

Subvention gouvernementale par élève dans les réseaux public et privé. Année financière 1993-1994.

Commissions scolaires	5394 \$
Enseignement primaire et secondaire privé	3255 \$
Cégep	6473 \$
Collèges privés subventionnés	4335 \$

Tableau 8

Dépenses de fonctionnement du réseau privé et subventions gouvernementales. Année financière 1993-1994.

	Primaire-	collégial
--	-----------	-----------

	secondaire	
Dépenses de fonctionnement (en milliers de dollars)	500 840	117 714
Subventions gouvernementales	288 858	79 574
Manque gagner	210 992	38 140

2.6 Conséquences financières sur le coût total du système d'enseignement d'une réduction ou d'une suppression des subventions aux établissements privés (exprimés en millions de dollars)

Tableau 9

Scénarios	1	2	3	4	5
Diminution de la subvention	10%	25%	50%	75%	Pas de subvention
Déplacement clientèle du privé au public	7%	17%	35%	53%	70%
Diminution des coûts	60 (26+34)	140 (63+77)	249 (129+120)	326 (196+130)	369
Augmentation des coûts	44	105	217	329	434
Impact budgétaire global	- 15	- 35	- 32	+ 3	+ 65

Note: La diminution des subventions ou leur suppression obligera l'école privée à augmenter les frais de scolarité, ce qui entraînera une diminution de la clientèle du privé qui ira s'inscrire dans le réseau public. Et les coûts de cette nouvelle clientèle du public devront être calculés dans le coût d'ensemble. On peut avoir une idée de l'impact financier qu'entraîneront de tels changements sur le budget de l'état en établissant des scénarios de déplacement de clientèles et en calculant les augmentations et les diminutions de coût que cela entraîne.

1 Les différents scénarios de déplacement de clientèle ont été calculés à partir de l'hypothèse suivante: 10 p. cent d'augmentation des frais de scolarité correspondant à une diminution équivalente des subventions provoquerait une diminution de la demande des inscriptions de 7 p. cent, et donc un passage de cette clientèle au public. L'augmentation des frais de scolarité de 100 p. cent provoquerait, sur cette base, un passage au public de 70 p. cent de la clientèle, 30 p. cent resteraient au privé.

2 Les coûts des différents scénarios ont été calculés sur les bases suivantes :

- Le coût total du fonctionnement du privé (primaire, secondaire et collégial) est de 620 millions.
- Le coût total de la subvention gouvernementale pour le privé (primaire, secondaire, collégial) est de 370 millions.
- La diminution des coûts comprend deux diminutions : a) une diminution due au déplacement de la clientèle et b) une diminution du montant de la subvention pour la clientèle restante au privé. Ainsi dans le cas du scénario 1, il y a :
 - o a) une diminution du coût de la subvention correspondant à 7% de la clientèle qui se déplace du privé au public (7% de 370 = 26 millions) et
 - o b) une autre diminution due à la diminution de 10% pour la clientèle restante au privé (subvention pour la clientèle restante $370 - 26 = 344$), diminution de 10% du montant de la subvention (10% de 344 = 34). Diminution des coûts : $26 + 34 = 60$.
- L'augmentation des coûts est provoquée par la clientèle qui passe du privé au public. Elle est calculée sur la base du coût du fonctionnement du privé, selon le raisonnement suivant: si une partie de la clientèle du privé passe au public, le coût total de ces élèves au privé devra être assuré dorénavant par le public. Ainsi dans les cas du scénario 2 d'une diminution de la subvention de 25%, on s'attend à ce que 17% de la clientèle du privé passe au public. Le coût de ces 17% d'élèves était de 17% de 620 millions soit 105 millions. Ce sera le coût supplémentaire qui devra être assuré par les fonds publics.
- La comparaison entre les diminutions et les augmentations dans chacun des scénarios donne des indications sur l'impact budgétaire global du scénario choisi. Ainsi dans l'hypothèse d'une diminution de la subvention de 50%, 35% de la clientèle du privé irait au public, ce qui entraîne au niveau des coûts par rapport à la situation actuelle une diminution de 249 millions et une augmentation de 217 millions pour un impact budgétaire global d'une diminution de 32 millions.

Les promoteurs de l'enseignement privé subventionné justifient son existence et le maintien des subventions par des raisons financières. Leur argument est le suivant : le manque à gagner serait de 300 millions par année et donc la suppression de ce réseau coûterait 300 millions de plus par année aux finances publiques si l'État ne finançait plus le privé. Or, on constate :

- que le manque à gagner des établissements privés est plutôt d'environ 250 millions (cf. Tableau 8);
- que la suppression des subventions n'entraînerait pas nécessairement la disparition des inscriptions à l'enseignement privé. Et que le coût total d'un tel scénario serait moins de 100 millions (65 millions selon nos hypothèses, cf. Tableau 9)). Ce qui n'est pas énorme s'il y a la volonté politique de ne maintenir le financement de l'État que pour la seule école publique;
- que donc les arguments financiers ou les hésitations qu'on aurait à ne vouloir rien changer à cause des coûts ne peuvent suffire à éluder les questions de fond.

2.7 La situation du financement de l'enseignement privé au Canada fait du **Québec une société distincte**. La Colombie Britannique subventionne à 30 p. cent du coût moyen de l'élève du public, l'Alberta aussi, la proportion est de 20 p. cent au Manitoba, de 30 p. cent en Saskatchewan, mais uniquement au secondaire. Les autres provinces ne subventionnent pas l'enseignement privé. Mais des réseaux privés existent, même sans subvention.

Les situations sont variées, mais on peut les lire ainsi. Au Canada, à l'exception du Québec, les provinces qui offrent dans le réseau public un enseignement à leur minorité linguistique ou religieuse ne financent pas généralement l'enseignement privé. Dans le cas contraire, oui. (C'est pourquoi la position de fond qu'on peut avoir sur cette question est à mettre en relation avec la position sur l'école confessionnelle).

2.8 L'existence d'un réseau privé d'éducation serait nécessaire pour que les **parents puissent exercer leurs droits** quant à l'éducation à donner à leurs enfants. Les droits des parents à l'éducation leur donneraient des droits à avoir un système d'enseignement privé subventionné. Cette argumentation ne peut servir à légitimer le maintien d'un système d'enseignement privé subventionné. En toute rigueur, aucun État en Occident n'interprète les droits des parents sur l'éducation ainsi. On y respecte la liberté des parents à choisir des établissements privés, s'ils le désirent, mais ceci n'engage pas automatiquement l'État à mettre en place un réseau d'établissements privés subventionnés. S'il prend une telle décision, c'est pour des raisons politiques.

2.9 La question centrale posée par l'existence ou non d'un réseau d'enseignement privé subventionné est donc une **question politique** et non une question de droit. Or, cette question politique est en train de prendre une orientation différente de celle voulue au départ, et cela sans débat. Le consensus politique sur lequel s'est constitué le système d'éducation du Québec il y a trente ans est le suivant : pour atteindre des objectifs de démocratisation et d'égalité de chance, le système d'enseignement doit être un enseignement public, et l'accès de tous à cet enseignement doit être assuré. On laisse cependant subsister, pour faciliter les

transitions et maintenir une tradition éducative, un réseau d'enseignement privé subventionné. Les défenseurs du réseau privé d'enseignement subventionné ne revendiquent plus leur existence sur la même base. Ces nouvelles bases les conduisent à demander l'expansion de leur secteur de façon à ce qu'il soit une alternative à l'enseignement privé. Ces nouvelles bases sont inspirées du courant néo-libéral qui pousse à la privatisation des services publics. L'école publique est critiquée à cause de son échec, de son incapacité à régler des problèmes; la compétition est prônée pour assurer la qualité; le choix des individus apparaît comme la garantie contre les dérèglements et l'inefficacité du service public.

Beaucoup d'intervenants qui se sont exprimés pour soutenir l'école privée se réfèrent à ce discours : demande de la généralisation du bon d'éducation, libre choix des établissements, établissement d'un réseau alternatif concurrentiel, avantages fiscaux, sous couvert d'équité, accordés à ceux qui envoient leurs enfants à l'école privée parce que celle-ci ne serait pas subventionnée au même niveau que l'école publique, réduction des règles de contrôle qui encadrent l'exercice des services d'éducation et soumission de ce champ de services aux seules règles du marché. À l'étonnement des commissaires, tous les leaders de l'enseignement privé semblent s'être ralliés à ces thèses. Seuls les associations des écoles juives, des élèves de quelques établissements privés et l'association des Frères éducateurs justifient l'existence et le maintien de l'école privée par le maintien et la transmission d'une tradition éducative.

3 — Les commissaires des États généraux **estiment** :

— que rien dans les orientations de l'État ni même dans les orientations actuelles des partis politiques ne légitime un changement d'orientation dans l'établissement des services d'enseignement au Québec;

— que ces services doivent conserver leur caractère public pour permettre l'atteinte des objectifs de démocratisation et d'égalité de chance toujours et encore nécessaires;

— que les services publics d'enseignement doivent mieux répondre aux attentes de la population en ce qui concerne la qualité, et que le maintien d'un système public permettant l'atteinte des objectifs sociaux de la démocratisation passe d'abord par la mise en œuvre effective d'un enseignement public de qualité;

— que les proportions qu'a prises le développement de l'enseignement privé subventionné, en particulier à l'école secondaire, commencent à produire des effets contraires aux objectifs d'égalité de chances. Et que ce développement doit donc être contrôlé;

— que les balises qui contrôlent ce développement doivent être précisées : critères servant à déterminer la notion « d'intérêt public », niveau du montant de la subvention par élève ou même suppression de celle-ci. Dans ce dernier

cas, un réseau privé non subventionné continuerait à exister, mais il serait soumis encore à des règles concernant les études et la sanction des études;

— que si le débat sur l'école confessionnelle dans un système public aboutissait à ne retenir que des écoles neutres, la question posée sur les balises nécessaires pour encadrer le développement d'un réseau privé d'enseignement subventionné pourrait par contre tenir compte de ce nouveau fait.