

B

COMMISSION D'ENQUETE SUR LA REPARTITION
DES IMPOTS MUNICIPAUX ET SCOLAIRES

R A P P O R T

sur

LES ASPECTS FINANCIERS DU PROBLEME SCOLAIRE

1946



A SON HONNEUR LE LIEUTENANT-GOUVERNEUR EN CONSEIL

Monsieur le Premier-Ministre,

Les commissaires nommés par la loi 9 George VI 1945 Ch. 51 pour enquêter sur la répartition des impôts municipaux et scolaires, ont l'honneur de vous informer de leurs constatations et de vous transmettre, selon le désir qui leur a été exprimé, leurs recommandations.

Ils se sont réunis régulièrement à toutes les semaines, depuis le quatre juillet 1945.

Ils se sont transportés en différents endroits pour étudier sur place les conditions d'évaluation et de taxation pour fins scolaires.

Ils ont interrogé un grand nombre de personnes au courant des questions qu'ils avaient mission d'étudier.

Ils ont reçu des mémoires contenant des suggestions utiles de différentes associations intéressées à la bonne administration publique.

Ils désirent en particulier remercier les officiers supérieurs des différents ministères pour leurs bons offices et leur empressement à fournir les renseignements qui leur furent demandés.

Ils ont tâché d'établir, au meilleur de leur connaissance, avec le concours des différents secrétaires-trésoriers des commissions scolaires de la province, un tableau des exemptions et commutations de taxes pour en déterminer les répercussions sur les différents budgets scolaires.

Vos commissaires, selon la mission qu'ils ont reçue, ont enquêté strictement sur le problème financier général et sa relation avec le rôle d'évaluation, base de la taxation scolaire d'où les commissaires tirent leurs revenus.

Vos commissaires n'ont pu s'empêcher de constater et ils désirent souligner dès le début de leurs recommandations, que la cause première de l'augmentation sans cesse croissante des dépenses des commissions scolaires c'est l'absence complète d'une définition claire et nette de ce que doit être l'enseignement primaire qui, selon la loi de l'Instruction Publique, doit être à la charge du propriétaire foncier.

La loi scolaire actuellement en vigueur fonctionne depuis un temps immémorial. Elle mentionne les enfants entre cinq et seize ans mais elle ne fait aucune mention soit de la nature du programme, soit de la durée du cours.

Le programme, essentiellement primaire au début, a été étiré, allongé. A l'enseignement primaire s'est ajoutée l'enseignement intermédiaire puis l'enseignement complémentaire et enfin l'enseignement supérieur. Le cours de six ans est passé à sept puis à huit, puis à neuf et aujourd'hui il va jusqu'à douze ans, sans compter les classes de spécialisation.

L'école des commissaires peu à peu, sans qu'on s'en rende compte, est devenue un lycée où l'on tend, de plus en plus, à donner la culture scientifique et classique. On a transformé l'école publique en externat classique et l'on y a ajouté les améliorations que l'on ne trouvait seulement dans les pensionnats bien organisés.

Petit à petit on a ajouté: salles de jeux, salles académiques, amphithéâtres, piscines, etc..... augmentant le coût initial et les dépenses annuelles des commissaires d'école chargés de l'imposition et de la perception des impôts.

Les études intermédiaires, complémentaires et supérieures ont été graduellement imposées aux commissaires qui ont toujours gardé une seule source de revenu: l'impôt foncier.

Le nombre de professeurs, qui était de 20,971 en 1930, est passé à 25,771 en 1944.

Dans le même temps on constate une diminution considérable de la moyenne des élèves dans chaque classe. Cette moyenne, qui était de 28 en 1930, est tombée à 24 en 1945.

Nous croyons que le gouvernement devrait, sans tarder, définir nettement et clairement les obligations des commissions scolaires et limiter la contribution du propriétaire foncier strictement au coût de l'enseignement primaire, réservant à l'initiative privée l'opportunité de donner l'instruction dite intermédiaire, complémentaire ou supérieure et à l'Etat la faculté de collaborer à cette oeuvre par les moyens appropriés, en cas de nécessité.

On a peut-être trop laissé les commissaires ajouter à la durée du cours sans programme défini à l'avance.

Evidemment tous les enfants doivent posséder un minimum d'instruction mais nous ne croyons pas tous les enfants aptes à posséder le maximum d'instruction.

La première réforme à accomplir consiste à suggérer un contrôle rigoureux du programme des études.

L'élaboration d'un programme général ne suffit pas, il faut une inspection rigoureuse et sévère pour permettre une meilleure distribution de l'enseignement selon les exigences et les besoins des différentes régions de la province.

Si l'enseignement primaire est essentiellement local et lié à la paroisse, il n'en est pas de même de l'enseignement des degrés supérieurs et vos commissaires se demandent si l'on a pas dépassé outre mesure la capacité de payer du propriétaire foncier dans l'aménagement des 380 écoles dites supérieures qui déjà existent dans la province.

Aux fins d'obtenir un système scientifique destiné à assurer de la façon la plus économique possible une juste et équitable distribution de l'enseignement aux diverses classes de la société, tant à la ville qu'à la campagne, le gouvernement devrait, en vue du bien commun général, faire faire sans délai par le Conseil de l'Instruction Publique une étude approfondie ayant pour objet de définir et préciser un programme spécialement adapté aux besoins des différentes classes et différents milieux et déterminant un maximum de dépenses concernant l'exécution de tel programme dans chacune des régions de notre province, le tout en tenant compte qu'il s'agit exclusivement de l'enseignement primaire tel que défini par la loi, lequel seul est sous la juridiction du dit Conseil de l'Instruction Publique et est à la charge du propriétaire foncier de Québec.

La fonction de l'Etat étant de diriger, coordonner, vérifier, il faut de toute nécessité que le gouvernement définisse les vrais cadres de l'enseignement primaire pour mieux en répartir le coût selon les responsabilités d'un chacun.

L'absence de méthodes uniformes pour la confection des rôles d'évaluation a été un autre facteur nuisible à la répartition du coût de l'instruction publique.

Des industries situées dans un district particulier sont portées au rôle d'évaluation pour une valeur quasi réelle tandis que dans d'autres endroits des industries plus considérables sont portées au rôle d'évaluation pour une valeur bien inférieure aux premières.

Il y a lieu de souligner que notre système commercial et industriel, tout comme notre système politique, était essentiellement local au début.

Les instruments de production et de distribution, de même que la plupart des commodités de la vie, dépendaient en réalité de chaque commune qui donnait aux enfants l'instruction selon les moyens dont elle disposait.

Le gouvernement central dans ce temps-là, en matière de commerce, limitait ses fonctions au commerce entre nations. Puis les frontières se sont élargies entre villes et provinces, le commerce et l'industrie ont agrandi leur champ d'activité au point qu'il est devenu national, mais dans le même temps ils ont gardé, en matière scolaire, des responsabilités seulement locales.

De plus l'industrie qu'on convient d'appeler nationale et qui possède des propriétés dans les territoires non organisés, n'est portée sur aucun rôle d'évaluation et, par conséquent, ne contribue en aucune façon à l'éducation dans la province.

La concentration qui s'est opérée en faveur de la grande industrie, au cours des dernières trente années, a laissé porter surtout sur l'individu possédant un immeuble le fardeau sans cesse grandissant de l'éducation.

Devant ces inégalités votre comité croit que votre gouvernement devrait rétablir l'équilibre et répartir également sur l'industrie et le commerce, comme sur les individus, le fardeau des responsabilités en matière d'éducation.

Dans l'opinion de votre commission le moyen le plus juste et le plus équitable d'atteindre cet objectif consisterait dans la préparation d'un rôle provincial où l'on inscrirait, même quand ils sont situés dans des territoires non organisés, les biens immobiliers possédés par l'industrie et le commerce juridiquement organisés partout dans la province.

De la sorte tout le monde serait placé sur le même pied et personne ne serait tenté d'émigrer dans un endroit où l'évaluation municipale serait plus basse et les responsabilités scolaires moindres.

L'agriculture reste, aujourd'hui, la seule entreprise conduite privément par les individus selon leur capacité individuelle.

Alors que le commerce et l'industrie sont accaparés par les grandes corporations (souvent des étrangers) l'individu est relégué à une fonction inférieure dans notre économie moderne.

L'homme a perdu ses prérogatives au bénéfice des associations d'hommes. En matière scolaire cependant seul l'individu a conservé pleinement le fardeau du soutien des écoles.

Quant à la corporation, industrielle ou commerciale, elle ne partage pas toujours équitablement le coût national de l'éducation; elle n'est astreinte qu'à payer les taxes scolaires imposées et prélevées dans la municipalité scolaire où est située son usine, ce qui, dans certains cas, peut causer préjudice aux autres établissements de même nature.

En effet si elle bâtit son usine dans un endroit où les besoins et les charges scolaires sont minimales, elle est dans une situation privilégiée par rapport à celle dont l'usine est située dans une municipalité plus peuplée où les besoins scolaires sont plus considérables et par suite les taxes plus élevées.

Nous croyons que la confection d'un rôle provincial neutre, en plus de répartir équitablement le fardeau de l'instruction publique, donnerait au Trésor une augmentation substantielle de revenus.

La confection de ce rôle provincial amènerait, graduellement et sûrement, l'uniformité des méthodes d'évaluation si désirable pour une juste répartition des charges.

De plus le gouvernement aurait le pouvoir que n'ont pas les corporations scolaires; celui d'y inscrire les propriétés possédées par le commerce et l'industrie dans les territoires non organisés et qui, actuellement ne contribuent en aucune façon au coût de l'éducation dans la province.

A cette fin nous recommandons au gouvernement:

" d'instituer au sein du Ministère des Affaires Municipales, un bureau de techniciens chargé de la confection d'un rôle provincial neutre et d'aider les corporations scolaires et municipales à réaliser l'uniformité des méthodes d'évaluation."

Il importe d'avoir des évaluateurs compétents pour répartir équitablement les charges et seul le gouvernement provincial possède les pouvoirs nécessaires pour codifier les méthodes d'estimation des biens-fonds qui permettront à des officiers spécialement préposés à cette tâche de corriger les inégalités résultant du mode de procéder actuellement en vigueur.

Concernant le produit de la taxe des neutres, vos commissaires sont d'opinion que le gouvernement devrait, sans tarder, corriger certaines anomalies qui existent actuellement et déterminer le mode de distribution du produit de cette taxe.

Il résulte de ce qui précède que le gouvernement, ayant la responsabilité de préparer le rôle d'évaluation des neutres ou des corporations, doit assumer la charge de percevoir la taxe imposée aux neutres et de la distribuer à toutes les écoles primaires tombant sous sa juridiction et ce au prorata du nombre des enfants en âge de fréquenter les écoles et résidant dans la municipalité où est située l'école qu'ils doivent fréquenter.

Concernant la fréquentation scolaire obligatoire et gratuite, votre commission a constaté que la suppression de la rétribution mensuelle a fait perdre au trésor une somme annuelle d'à peu près \$500,000.

La gratuité des livres a ajouté au chapitre des dépenses du gouvernement et des commissions scolaires, une autre somme de \$450,000.

Depuis la passation de cette loi qui accorde la gratuité des livres et impose la fréquentation scolaire aux enfants, le gouvernement fédéral a voté une loi ayant pour objet d'établir des allocations familiales, 8 Geo. V., chap. 40.

L'article de la dite loi décrète:

5. La personne qui reçoit l'allocation doit l'affecter exclusivement à l'entretien, au soin, à la formation, l'instruction et à l'avancement de l'enfant, et si le Ministre, ou le fonctionnaire que les règlements autorisent à cet égard, est convaincu que l'allocation n'est pas ainsi affectée, le versement en doit être discontinué ou fait à quelque autre personne ou organisme."

Si l'on prêche au peuple sa dignité, ses droits, sa forme, il faut aussi lui prêcher ses responsabilités et ses devoirs.

Votre Commission suggère que le Département de l'Instruction Publique étudie l'opportunité pour le gouvernement provincial, de faire déduire à la source, cette partie de l'allocation familiale qui, selon l'esprit et la lettre de la loi, doit être consacrée à payer l'éducation de l'enfant, aux termes de l'article 5 de la loi 8 Georges VI, chap. 40.

L'absence d'une clause de rachat dans les obligations émises est la cause qu'on paie encore $5\frac{1}{2}\%$ et 6% d'intérêt sur des sommes élevées, empruntées depuis trente ans.

Vos commissaires ont constaté que les intérêts sur le capital emprunté et les versements au fonds d'amortissement absorbent un pourcentage s'élevant, dans certains cas, jusqu'à 45% du revenu total annuel.

La garantie exceptionnelle et privilégiée offerte aux prêteurs par les commissions scolaires devrait permettre à celles-ci d'opérer des transactions qui changeraient ces conditions et amélioreraient leurs finances.

Votre commission croit que votre gouvernement devrait user de toute son influence pour diminuer le fardeau des dettes scolaires en décrétant que les dits emprunts soient convertis aux meilleurs conditions possibles.

Le gouvernement provincial possède le crédit et les rouages nécessaires à un assainissement des finances scolaires dont le résultat sera de diminuer les charges fixes et d'augmenter les disponibilités strictement pour fins éducationnelles.

Nous avons examiné particulièrement les commutations de taxes en vertu d'ententes spéciales. Nous ne croyons pas qu'il y ait lieu de recommander au gouvernement leur cancellation immédiate, attendu qu'elles prendront fin graduellement d'année en année.

Nous croyons cependant que votre gouvernement devrait à l'avenir, exercer la plus grande vigilance dans l'octroi de pareils privilèges à l'industrie et au commerce.

Quant aux exemptions en vertu de l'article 520 de la loi des Cités et Villes, nous constatons qu'elles augmentent dans des proportions considérables susceptibles de causer, tôt ou tard, des difficultés sérieuses et nuisibles.

Il serait peut-être opportun d'étudier les avantages d'une meilleure définition des fins auxquelles doit servir l'immeuble pour être soustrait complètement à l'impôt scolaire.

La fonction de l'Etat n'est pas seulement de distribuer des octrois.

On oublie trop facilement qu'il est obligé de taxer pour distribuer des bienfaits. On a tort de croire que l'Etat a été créé pour faire vivre les individus. L'Etat, au contraire, vit des individus par les taxes qu'il prélève. Sa fonction est de coordonner, régulariser, contrôler et de suppléer, le cas échéant, à l'incapacité des individus de remplir toutes leurs obligations sociales.

Plus il distribue des subsides, plus il accorde des octrois, plus il a l'impérieux devoir de contrôler et de veiller scrupuleusement aux dépenses.

Nous recommandons au gouvernement distributeur de subsides et d'octrois aux commissions scolaires, d'exercer un contrôle plus rigoureux sur les dépenses de celles-ci.

Il serait prudent d'exiger une plus grande collaboration entre l'organisme qui dépense l'argent, c'est-à-dire le comité pédagogique ou le personnel enseignant et l'organisme qui paie ces mêmes dépenses, c'est-à-dire les commissaires chargés de la perception des impôts.

A ce sujet la statistique officielle ne rapporte pas bien l'effort du gouvernement de la province de Québec et de sa population envers la cause de l'instruction publique.

Il faut à l'homme, même averti, consulter bien des rapports pour établir que le gouvernement paie actuellement \$16,500,000 sur un budget total annuel de \$50,000,000 dépensé pour l'instruction des enfants dans la province de Québec.

Il serait bon qu'on corrigeât cette anomalie et que tout le monde sache le total dépensé annuellement dans notre province pour la cause de l'instruction publique, ainsi il serait plus facile à la population de déterminer si les résultats atteints équivalent aux sacrifices consentis.

Selon la demande qui leur en a été exprimée vos commissaires n'ont traité que de la question scolaire dans le présent mémoire.

Dans un prochain exposé ils vous soumettront leurs constatations et leurs recommandations sur la situation municipale dans la province.

Le tout humblement soumis,

QUEBEC, ce 23 janvier, 1946.