

M. R. J. J. J.



PROVINCE DE QUEBEC

RAPPORT DE LA COMMISSION D'ENQUETE
SUR LA COMMISSION DES ECOLES CATHOLIQUES
DE LA CITE DE JACQUES-CARTIER
LA COMMISSION DES ECOLES CATHOLIQUES DE VERDUN
ET LES COMMISSAIRES D'ECOLES POUR LA MUNICIPALITE D'ALMA

4e PARTIE

CONSIDERATIONS ET RECOMMANDATIONS

D'ORDRE GENERAL

COMMISSAIRES

M. Raymond Morcel, L. S. C. , C. A. , président
M. Jacques St-Laurent, M. Sc. Soc. (Econ.)
M. Jean-Yves Drolet, Ph. D. (Adm. scol.)

M. Maurice Lanoix, L. S. C. , C. A.
secrétaire

Me Marc Brière, LL. L.
conseiller juridique



PROVINCE DE QUEBEC

RAPPORT DE LA COMMISSION D'ENQUETE
SUR LA COMMISSION DES ECOLES CATHOLIQUES
DE LA CITE DE JACQUES-CARTIER
LA COMMISSION DES ECOLES CATHOLIQUES DE VERDUN
ET LES COMMISSAIRES D'ECOLES POUR LA MUNICIPALITE D'ALMA

4e PARTIE

CONSIDERATIONS ET RECOMMANDATIONS

D'ORDRE GENERAL

COMMISSAIRES

M. Raymond Morcel, L. S. C., C. A., président
M. Jacques St-Laurent, M. Sc. Soc. (Econ.)
M. Jean-Yves Drolet, Ph. D. (Adm. scol.)

M. Maurice Lanoix, L. S. C., C. A.
secrétaire

Me Marc Brière, LL. L.
conseiller juridique

Au Lieutenant-Gouverneur en Conseil,
Chambre du Conseil exécutif,
Hôtel du Gouvernement,
Québec.

Excellence,

Les soussignés, membres de la commission d'enquête instituée pour étudier l'organisation, la situation financière et, d'une façon générale, l'administration de la Commission des écoles catholiques de la Cité de Jacques-Cartier, la Commission des écoles catholiques de Verdun et les Commissaires d'écoles pour la municipalité d'Alma, ont l'honneur de vous présenter la quatrième partie de leur rapport.



Raymond Morcel



Jacques St-Laurent



Jean-Yves Drolet

Montréal, le 30 novembre 1965

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
<u>INTRODUCTION GÉNÉRALE</u>	1
<u>AVANT-PROPOS</u>	6
<u>INTRODUCTION</u>	8
1 - Administration démocratique	8
2 - Administration fonctionnelle	9
3 - Administration équitable	10
<u>CHAPITRE I - ORGANISATION GÉNÉRALE DES COMMISSIONS SCOLAIRES</u>	12
A - DÉFINITION GÉNÉRALE DU RÔLE DES COMMISSIONS SCOLAIRES	13
B - LES STRUCTURES POLITIQUES DES COMMISSIONS SCOLAIRES ET LEURS RAPPORTS ENTRE ELLES	15
C - LA REPRÉSENTATION DES MINORITÉS CONFESSIONNELLES ET LINGUISTIQUES	21
D - LA COMPOSITION DES CONSEILS ET DES COMMISSIONS SCOLAIRES	22
1 - Le conseil scolaire local	22
2 - La commission scolaire régionale	22
E - LE MODE ÉLECTORAL	23
1 - Élection des conseillers et commissaires	23
2 - La qualité d'électeur et les conditions d'éligibilité	25
3 - Autres modalités électorales	27
4 - Durée du mandat des conseillers et commissaires	29
5 - Indemnité des conseillers et des commissaires scolaires	30
F - LES HAUTS FONCTIONNAIRES	31
G - LA FÉDÉRATION DES COMMISSIONS SCOLAIRES	34

	<u>Page</u>
<u>CHAPITRE II</u> - <u>L'ORGANISATION PÉDAGOGIQUE, LE PERSONNEL ENSEIGNANT ET LES ÉCOLES</u>	36
A - L'ORGANISATION PÉDAGOGIQUE	37
B - LE PERSONNEL ENSEIGNANT	40
1 - Normalisation de la composition et répartition du personnel disponible	40
2 - Les conventions collectives	43
C - LES ÉCOLES	48
<u>CHAPITRE III</u> - <u>L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE</u>	52
A - LA DÉLÉGATION DES POUVOIRS	53
B - LA PRÉPARATION DU BUDGET DES OPÉRATIONS ET LE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE	54
C - LE BUDGET DES IMMOBILISATIONS	56
D - LE BUDGET DE CAISSE	57
E - LA PERCEPTION DES TAXES SCOLAIRES	57
F - LES ACHATS	58
G - LES ESCOMPTES DE CAISSE	59
H - LES ASSURANCES SUR LES ÉDIFICES SCOLAIRES	60
I - LES SERVICES PROFESSIONNELS	60
<u>CHAPITRE IV</u> - <u>LES FINANCES SCOLAIRES</u>	64
A - LA TAXE FONCIÈRE	66
B - LES SUBVENTIONS	76
C - LE FINANCEMENT À LONG TERME; EMPRUNTS ET OFFICE DE CRÉDIT SCOLAIRE	80
<u>CHAPITRE V</u> - <u>SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS</u>	81

INTRODUCTION GÉNÉRALE

La commission d'enquête sur La Commission des écoles catholiques de la Cité de Jacques-Cartier, La Commission des écoles catholiques de Verdun et Les Commissaires d'écoles pour la municipalité d'Alma fut instituée le 19 mars 1963 par l'arrêté en conseil numéro 410, dont nous reproduisons ci-dessous le texte:

"ATTENDU QUE La Commission des écoles catholiques de la Cité de Jacques-Cartier, La Commission des écoles catholiques de Verdun et Les Commissaires d'écoles pour la municipalité d'Alma affrontent présentement de graves problèmes d'ordre administratif et financier;

ATTENDU QUE des organismes locaux ont demandé au gouvernement de la Province de faire une enquête aussi complète que possible dans le cas de chacune de ces commissions scolaires;

ATTENDU QU'il est opportun de faire droit à ces demandes et de constituer une commission d'enquête à cet effet;

IL EST ORDONNÉ, en conséquence, sur la proposition du Ministre de la jeunesse:-

QUE, sous l'autorité de la Loi des commissions d'enquête (Statuts Refondus, 1941, chapitre 9), une commission d'enquête soit instituée pour étudier l'organisation, la situation financière et, d'une façon générale, l'administration de La Commission des écoles catholiques de la Cité de Jacques-Cartier, La Commission des écoles catholiques de Verdun et Les Commissaires d'écoles pour la municipalité d'Alma;

QUE cette commission soit tenue de faire rapport dans les trois mois de la date du présent arrêté en conseil;

QUE messieurs Raymond Morcel, comptable agréé, de Montréal, Jacques St-Laurent, économiste, de Québec, et Jean-Yves Drolet, professeur d'administration et de supervision scolaire à l'École de pédagogie de l'Université Laval, de Québec, soient nommés commissaires;

QUE monsieur Raymond Morcel agisse comme président de la dite commission."

Les trois commissaires furent assermentés à Québec, le 27 mars 1963, devant le juge Frédéric Dorion.

Le 5 avril 1963, M. Maurice Lanoix, comptable agréé et professeur à l'Ecole des Hautes Etudes commerciales, fut nommé secrétaire de la commission par un arrêté en conseil portant le numéro 594.

Enfin, le 26 avril 1963, Me Marc Brière, avocat, fut adjoint à la commission, à titre de conseiller juridique, sur recommandation du Procureur général de la Province.

L'ampleur des travaux requis par leur mandat et certaines circonstances incontrôlables obligèrent les commissaires à demander des délais successifs pour la production de leur rapport. Ces délais leur furent accordés.

Les commissaires se réunirent à Montréal, le 19 avril 1963, pour discuter de l'interprétation à donner au mandat qui leur était confié. Les premiers symptômes des malaises de ces commissions scolaires étaient d'ordre financier. Il fallait rechercher, puis analyser les causes des déficits successifs de ces commissions scolaires. Du strict point de vue financier, les déficits pouvaient s'expliquer soit par une exagération ou un déséquilibre dans les dépenses, soit par une carence dans les revenus. Mais l'étude ne pouvait s'arrêter à ce point de vue trop restrictif. Les dépenses ne pouvaient être jugées dans l'absolu. Il fallait d'abord rechercher et appliquer des standards, des normes. Ce n'est qu'à partir de ces normes, d'ailleurs soumises à des impératifs pédagogiques, sociaux et économiques, qu'il devenait possible de porter jugement sur les dépenses. De même, les revenus devaient-ils être jugés à la lumière de multiples facteurs. Avant que de conclure à une insuffisance de revenus, par exemple, il fallait voir si on avait exploité rationnellement les ressources fiscales, il fallait tenir compte de la capacité à payer des contribuables, il fallait, enfin, juger de l'aptitude d'un régime général d'octrois à s'adapter à des conditions particulières.

Il fallait d'abord procéder à une analyse de la situation présente, mais il fallait surtout rechercher les moyens, les formules, les réformes propres à éviter que les mêmes problèmes ne surgissent à nouveau.

Dans ces perspectives, l'enquête devait inévitablement, au moins dans ses conclusions, déborder les cadres locaux. Il fallait répartir les responsabilités entre l'administration purement locale et le système scolaire lui-même dans son ensemble. Le système étant ce qu'il est, les commissaires d'écoles avaient-ils tiré le meilleur parti possible des circonstances? D'autre part, le système lui-même était-il, au moins en partie, une des causes de cette situation qui, corrigée aujourd'hui dans une commission scolaire, reparaîtrait ailleurs dans la province?

Donc, il fallait, dans l'ensemble, une étude très large, orientée vers l'avenir, centrée sur l'administration locale, mais située dans le contexte d'une critique objective de tout le système scolaire.

L'enquête allait sans doute révéler des anomalies, des manquements, des négligences. Les commissaires entendaient les noter et en faire rapport au besoin, mais ils voulaient surtout que ces faiblesses indiquent la voie des réformes à opérer.

C'est dans cet esprit que les commissaires ont conduit leur enquête et qu'ils ont rédigé leur rapport. Celui-ci est divisé en quatre parties:

1ère partie: La Commission des écoles catholiques de la Cité de Jacques-Cartier.

2e partie: La Commission des écoles catholiques de Verdun.

3e partie: Les Commissaires d'écoles pour la municipalité d'Alma.

4e partie: Considérations et recommandations d'ordre général.

Les trois premières parties du rapport portent surtout sur l'administration locale. Celle-ci se situait dans un certain cadre d'octrois, de pouvoirs, de normes, de contrôles administratifs et financiers. Il s'agissait de savoir si les commissaires d'écoles avaient tiré le meilleur parti possible d'une situation de fait. Il s'agissait aussi, en fonction d'un milieu économique-social donné, de rechercher dans les structures mêmes du système scolaire, les faiblesses, les anomalies qui expliquaient ou conditionnaient les malaises locaux.

Dans cette quatrième partie, nous avons voulu étudier plus en profondeur certains problèmes que nos recherches au niveau local nous ont révélés, mais dont la solution relève de l'autorité provinciale.

En plus de conduire une enquête personnelle approfondie sur chacune des commissions scolaires, nous avons tenu des audiences publiques et certains des mémoires que nous avons reçus comportaient des suggestions intéressantes.

Le travail de la Commission a été facilité par la coopération diligente que lui ont accordée le Ministère de la Jeunesse, le Département de l'instruction publique, la Commission municipale de Québec, le Ministère de l'Éducation, les commissions scolaires concernées et le personnel de ces divers organismes.

Les commissaires désirent également remercier leur secrétaire et tous ceux qui ont contribué à leurs travaux.

En particulier, ils désirent signaler la participation active et éclairée de leur conseiller juridique, Me Marc Brière. Ce dernier a largement contribué aux études et aux délibérations qui sont à l'origine du présent rapport.

QUATRIÈME PARTIE

CONSIDÉRATIONS ET RECOMMANDATIONS

D'ORDRE GÉNÉRAL

AVANT-PROPOS

Les trois premières parties de notre rapport portant sur la Commission des écoles catholiques de la Cité de Jacques-Cartier, La Commission des écoles catholiques de Verdun, et Les Commissaires d'écoles pour la municipalité d'Alma, ont été présentées au lieutenant-gouverneur en conseil le 10 janvier 1964, le 25 novembre 1964 et le 12 juillet 1965.

Nous nous sommes limités dans ces trois premières parties à formuler des recommandations dont l'application relevait de l'autorité scolaire locale, et nous avons délibérément reporté à cette quatrième partie l'étude de certains problèmes dont la solution relevait de l'autorité provinciale, soit parce que le système actuel le voulait ainsi, soit parce que ces solutions impliquaient des changements à ce système. Il nous est apparu de plus que notre expérience serait plus utile si nous avions l'occasion d'exprimer certaines opinions ou recommandations découlant des problèmes que nous avons rencontrés.

Dans la présente partie, nous tenterons donc de faire la synthèse des questions étudiées jusqu'ici afin d'en dégager les dimensions générales et considérer les solutions que certains problèmes peuvent trouver à l'échelle provinciale.

Ce travail comportera principalement deux éléments: d'une part, le compte-rendu de l'expérience acquise au cours de cette enquête, afin qu'elle puisse servir à tous ceux qui auront à affronter des problèmes semblables; d'autre part, l'expression d'opinions concernant l'ensemble de notre système scolaire, opinions que nous livrons sans timidité, malgré leur caractère parfois intuitif, dans le seul but d'apporter notre contribution au gigantesque effort de réflexion que fait présentement la population du Québec dans le domaine de l'éducation et de l'administration publiques.

Nous serons ainsi amenés à faire certaines suggestions fondées sur des hypothèses concernant l'évolution de nos méthodes administratives, pédagogiques ou politiques, et même à proposer une réforme d'envergure de notre système scolaire.

Nos travaux prennent leur source dans l'étude de situations très concrètes que nous avons rencontrées à Jacques-Cartier, Verdun et Alma. C'est là le principal mérite, s'il en est, de nos conclusions. Par ailleurs, les idées exprimées ici ne sont pas nécessairement originales; dans certains cas, nous ne faisons que reproduire des suggestions recueillies au cours de nos audiences et de nos nombreuses rencontres; dans d'autres, nous ne faisons qu'ajouter notre témoignage à ceux du grand nombre de personnes et d'organismes qui se préoccupent de la question scolaire.

Enfin, c'est avec beaucoup de modestie, sinon de prudence, que nous nous aventurons à traiter de questions qui font par ailleurs l'objet d'études beaucoup plus vastes et plus approfondies entreprises par d'autres commissions d'enquête.

INTRODUCTION

CONSIDÉRATIONS SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Au cours de notre enquête, nous avons été amenés à nous demander si les commissions scolaires devaient disparaître au niveau local ou régional, si la politique de régionalisation scolaire était bonne, s'il y avait lieu de favoriser des fusions de gouvernements locaux, quels étaient les mérites actuels de la taxe foncière pour fins scolaires et comment satisfaire à certaines exigences d'équité et d'efficacité. Nous n'avons pas cru devoir nous dérober à ces questions, malgré leur envergure.

Avant de préciser les responsabilités, les pouvoirs, les moyens et les rouages des gouvernements scolaires, il y a lieu d'énoncer certains principes qui guideront nos recherches, sans toutefois prétendre élaborer ici une philosophie politique.

Reconnaissons qu'il y a au moins trois exigences essentielles qui, dans notre civilisation, président généralement à l'organisation de toute administration publique;

1. l'administration doit être la plus démocratique possible;
2. elle doit être aussi la plus fonctionnelle possible;
3. enfin, elle doit être équitable.

1. Administration démocratique

Le caractère démocratique de tout gouvernement exige:

- a) que les administrés puissent librement et judicieusement en choisir les responsables;
- b) que les responsabilités de ce gouvernement soient généralement bien définies et qu'elles soient assumées publiquement, de telle sorte que les administrés puissent apprécier la politique de leurs gouvernants et même participer à son élaboration.

Comme l'essence même d'un régime démocratique réside d'une part

dans la liberté du choix des gouvernants et, d'autre part, dans la possibilité pour tous les citoyens de contrôler raisonnablement la façon dont ceux-ci s'acquittent de leur mandat, il en résulte qu'il est souhaitable, du seul point de vue démocratique, que le gouvernement soit le plus près possible de la population dont il administre les affaires et que, par conséquent, l'unité administrative soit la plus petite possible. En d'autres termes, plus les gouvernants sont près du peuple et plus la communauté des gouvernés est petite, mieux ceux-ci peuvent exercer leurs prérogatives démocratiques fondamentales.

2. Administration fonctionnelle

Dans l'élaboration d'une structure administrative, il faut aussi tendre à assurer une répartition optimale des fonctions et à établir des organismes appropriés.

Une administration est fonctionnelle lorsque le pouvoir de décision est situé à un niveau tel que toutes les personnes affectées par la décision se trouvent sous la même autorité et que seules ces personnes s'y trouvent. Ainsi par exemple, si une décision doit affecter toute la collectivité provinciale, cette décision doit être prise par une autorité provinciale. De même, si une décision n'affecte qu'une collectivité régionale, elle devrait être prise par une autorité régionale, à moins évidemment qu'une décision n'affectant qu'une région s'impose pour la réalisation d'un objectif provincial et, par conséquent, mette en cause le bien commun provincial. Pour être démocratique, l'administration doit cependant comporter des mécanismes qui permettent le contrôle du pouvoir de décision par la collectivité intéressée.

Le principe énoncé ci-haut quant au pouvoir de décision s'applique aussi bien, d'une façon générale, à l'exécution; la responsabilité première de l'exécution devrait se retrouver au même niveau que celui de la prise de décision. Sur le plan de l'exécution cependant, nous touchons l'ordre des moyens et dans cet ordre, il est possible qu'un niveau de responsabilité préfère laisser à des niveaux inférieurs le choix des moyens spécifiques à utiliser pour la réalisation des objectifs. Dès lors, il peut arriver que des décisions dans l'ordre des objectifs se prennent à un certain niveau et que des décisions dans l'ordre des moyens se prennent à un niveau inférieur. Concrètement, il arrive qu'une administration ne peut être fonc-

tionnelle sans cette délégation de pouvoir sur le plan des moyens; l'administration peut difficilement, à distance, tenir un compte adéquat des circonstances et conditions locales. C'est d'ailleurs une des raisons fondamentales pour la déconcentration administrative.

Parce qu'une administration ne peut être fonctionnelle sans être efficace, il est important de réaliser la nécessité de déterminer des unités administratives de dimensions adéquates. En effet, l'unité administrative doit être telle que l'éventail complet des services puisse être offert à un coût raisonnable. En d'autres termes, l'unité administrative doit être aussi grande que l'efficacité le requiert.

Notons cependant que la démocratie est elle-même facteur d'efficacité lorsqu'elle favorise la participation active du plus grand nombre possible de citoyens à l'administration publique. Les gouvernements locaux, petits ou moyens, malgré leurs imperfections et même leurs vices, ont une valeur en eux-mêmes, puisqu'ils favorisent l'expression du dynamisme propre à chaque communauté, mobilisent des énergies au service de la société dont celle-ci serait autrement privée, et constituent d'excellentes écoles de civisme et d'administration publique qui contribuent à la formation des cadres dont la société a besoin.

En conséquence, nous croyons qu'il importe de maintenir le gouvernement scolaire le plus près possible de la population et de ne l'en éloigner que dans la mesure où l'efficacité l'exige.

3. Administration équitable

Enfin, l'administration doit être équitable, en ce sens qu'elle doit d'une part rendre les services accessibles à tous et, d'autre part, offrir tous les services de base en qualité et en quantité suffisantes. Selon la conception moderne de l'équité, elle doit de plus offrir des services appropriés aux besoins des gens auxquels ils s'adressent.

En outre, l'administration sera équitable dans la mesure où le financement des services sera tel que les contribuables y participeront selon leur capacité à payer et qu'aucune collectivité ne paiera pour des services dont elle ne bénéficiera pas elle-même.

Ces quelques principes ou objectifs que nous venons d'élaborer fort succinctement guideront nos pas dans la revision de nos structures administratives en éducation.

CHAPITRE I

ORGANISATION GÉNÉRALE DES COMMISSIONS SCOLAIRES

CHAPITRE I - ORGANISATION GÉNÉRALE DES COMMISSIONS SCOLAIRES

A) Définition générale du rôle des commissions scolaires

L'organisation générale des commissions scolaires dépend du rôle qu'on leur attribue. Jusqu'à tout récemment, ce rôle se limitait à l'administration de l'instruction publique des enfants. Mais déjà, certaines commissions scolaires ont pris des initiatives en matière d'éducation permanente et de loisirs. Notre enquête auprès des trois commissions scolaires de Jacques-Cartier, Verdun et Alma nous a révélé que des dépenses ont été effectuées dans le but d'assurer ou de favoriser certaines activités de loisirs. La commission scolaire d'Alma, pour sa part, s'est également engagée dans le domaine de l'éducation permanente.

Bien que ces efforts soient louables en soi, la question se pose à savoir si le rôle des commissions scolaires devrait être étendu pour englober l'éducation permanente et les loisirs ou s'il doit redevenir ce qu'il était. Dans le deuxième cas, il faudrait interdire aux commissions scolaires de s'engager sur ces terrains qu'il faudrait confier entièrement à d'autres organismes. Il faut de toute évidence éliminer la confusion qui existe présentement quant à l'autorité dont devraient relever ces services. Présentement, les initiatives viennent de toutes parts et vont dans toutes les directions: loisirs paroissiaux ou diocésains, loisirs municipaux, loisirs scolaires, loisirs plus ou moins organisés, sur une base semi-privée, semi-publique, cours aux adultes offerts par les organisations ouvrières, les institutions privées ou publiques, etc.

Relativement à l'éducation permanente, nous partageons les opinions de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement qui recommande que les commissions scolaires régionales assument cette responsabilité au niveau des enseignements élémentaire et secondaire, sans pour cela nier le rôle que doit continuer de jouer le Ministère de l'éducation dans ce domaine. Cette attribution qui nous paraît parfaitement logique comporte l'avantage d'assurer une meilleure utilisation du personnel et de l'équipement disponibles à ces niveaux.

Il en va de même dans le domaine des loisirs qui nous apparaît comme le prolongement normal, logique et nécessaire de l'éducation des enfants et des adultes. Dans un secteur aussi important, appelé en outre à

un développement de plus en plus considérable, il importe de définir l'autorité qui en aura la responsabilité tant administrative que financière.

Il nous apparaît que c'est dans ce secteur que l'initiative locale peut être la plus utile et la plus efficace et que, par conséquent, il y a lieu de confier la responsabilité de l'organisation des loisirs principalement à des organismes locaux ou régionaux. Il ne s'agit pas de prétendre que les loisirs constituent un domaine secondaire dont on pourrait abandonner la responsabilité à des niveaux inférieurs de gouvernement, mais de rechercher laquelle des autorités, locale ou provinciale, peut le mieux décider la nature et l'étendue des services de loisirs qu'une communauté désire se procurer. Un tel choix parmi la grande variété de loisirs éducatifs, tant physiques que culturels, ne s'impose pas à distance; il doit correspondre aux moeurs et désirs de chaque communauté. D'ailleurs l'administration même de ces services a une valeur éducative dont on aurait tort de priver la population.

Sur le plan local ou régional, il nous faut choisir entre les autorités municipales et les autorités scolaires pour administrer tels services. Comme nous nous préoccupons ici des loisirs qui ont une valeur éducative, il nous semble normal de confier ce secteur aux autorités scolaires plutôt que municipales. Celles-ci bien sûr pourront continuer à s'occuper des parcs d'embellissement ou d'amusements qui jouent un rôle important dans l'aménagement de la ville. Mais toutes les activités organisées comme complément de l'éducation physique ou de l'éducation intellectuelle seront mieux administrées par les autorités scolaires qui possèdent déjà en grande partie l'équipement et le personnel nécessaires. Entre les organismes scolaires, une variété d'ententes est possible soit pour l'intégration complète de leur population sur le plan des loisirs et de l'éducation permanente, soit pour la participation à certains services seulement, ou la location de certains équipements ou aménagements.

A notre avis, les commissions scolaires locales et régionales ont donc un rôle concret et important à jouer dans l'organisation des services d'instruction publique, d'éducation permanente et de loisirs. Il est trop tôt à ce stade pour préciser davantage l'étendue de telles responsabilités et la façon dont elles doivent s'en acquitter; ceci apparaîtra plus loin dans ce rapport. Mais nous croyons pouvoir préciser immédiatement qu'il s'agit de maintenir et d'organiser efficacement l'initiative locale dans

ces trois domaines. C'est par l'intermédiaire des commissions scolaires que les populations locales peuvent véritablement s'associer aux politiques du ministère à cet égard. Les commissaires d'écoles, que nous continuons d'appeler ainsi à défaut d'une appellation plus appropriée qui correspondrait davantage aux fonctions que nous venons de leur attribuer, sont donc avant tout les représentants des parents en ce qui a trait à l'instruction des enfants et les représentants de la population en général pour l'éducation permanente et les services de loisirs. Les diverses associations de parents, même si elles sont généralement bien inspirées, ne devraient jamais usurper la fonction de représenter les parents, fonction qui appartient essentiellement aux organismes scolaires qui présentent l'avantage certain d'avoir des cadres et des responsabilités bien définis.

B) Les structures politiques des commissions scolaires
et leurs rapports entre elles

Nous avons dit que le rôle des commissions scolaires consistait à administrer l'instruction publique, l'éducation permanente et les loisirs. Nous devons maintenant préciser leurs responsabilités à cet égard.

L'instruction se divise naturellement en niveaux primaire et secondaire. Présentement, ces enseignements sont administrés respectivement par des gouvernements locaux et régionaux. Y a-t-il lieu de maintenir l'existence de ces organismes et ce partage des compétences?

Dans le domaine de l'instruction, il faut offrir à tous un ensemble de services de base, au sujet desquels il ne peut être question d'options locales ou régionales et, selon nous, l'administration de tels services pourrait être provinciale, bien que nous reconnaissons que concrètement, pour des raisons d'efficacité, une certaine déconcentration soit désirable.

Si nous sommes convaincus qu'il doit y avoir des services de base uniformes, offerts partout dans la province, nous sommes également convaincus que les aspirations des gens en matière d'éducation ne sont pas nécessairement égales et que notre système scolaire doit prévoir des mécanismes permettant à des groupes de personnes de s'offrir des services supplémentaires en-sus des services de base. Pour satisfaire cette exigence, il doit exister un niveau de gouvernement intermédiaire entre le public et le gouvernement provincial. A cet égard, nous croyons que le gouvernement scolaire régional pourrait à la fois servir la déconcentration adminis-

trative et les intérêts particuliers de la région. Il demeure cependant que si ce gouvernement offre des services complémentaires, il doit se limiter aux services complémentaires qu'il peut offrir partout dans la région et pour lesquels les contribuables consentent à payer.

Nos enquêtes auprès des commissions scolaires nous ont par ailleurs fait remarquer que les différences entre régions pourraient fort bien être moins importantes d'une façon générale que les différences entre les composantes d'une même région. Dans la mesure donc où nous voulons un système qui soit sensible aux aspirations locales, nous croyons qu'il y a lieu de penser à un autre niveau de gouvernement plus près encore du public que le gouvernement régional. Il s'agit alors de déterminer l'unité administrative la plus appropriée.

L'unité administrative de base dans le domaine scolaire est l'école; cette unité correspond à une entité sociologique qui s'identifie assez bien à la paroisse, laquelle correspond en plus à la division administrative municipale en milieu rural.

N'y aurait-il pas lieu de situer le gouvernement scolaire local au niveau de cette unité de base dans un contexte nouveau où les principales, sinon la totalité des responsabilités administratives appartiendraient à la commission scolaire régionale? D'ailleurs, nous retrouvons l'unité-école déjà dans toutes les municipalités scolaires rurales où généralement il n'y a qu'une école par paroisse et par municipalité scolaire. Dans les centres urbains, alors que plusieurs écoles existent à l'intérieur d'une même commission scolaire, l'unité-école a perdu son sens. Sous prétexte d'assurer une meilleure administration scolaire, la tendance est même de procéder à des fusions de commissions scolaires. Cet objectif serait atteint et mieux atteint par la régionalisation des mêmes services plutôt que par la création d'unités plus vastes mais demeurant restreintes sur le plan local. D'autre part, si le groupement scolaire urbain est très important et comporte un nombre considérable d'écoles (il suffit de penser à Montréal et à Québec, ou à d'autres grandes commissions scolaires), on se rend compte alors que le système démocratique sur le plan scolaire ne fonctionne plus ou n'a plus du tout la même signification. Peut-être reprendrait-il son sens véritable si on institutionnalisait autour de chaque école la représentation locale, avec certains pouvoirs de

taxation pour les services complémentaires que chaque communauté locale désirerait se donner.

Il nous semble que, généralement parlant, le gouvernement scolaire local actuel est à la fois trop petit pour répondre aux préoccupations administratives que nous venons de confier aux commissions scolaires régionales, et trop vaste pour permettre la participation efficace d'une communauté, d'une collectivité donnée, à la vie scolaire. Dans cette perspective, il nous semble qu'il n'y aurait pas lieu d'agrandir les commissions scolaires locales en fusionnant ces unités administratives, mais plutôt de fractionner les unités trop vastes pour leur donner une dimension favorisant un regroupement des énergies à l'intérieur du voisinage ou du quartier autour d'une école, afin que l'intimité permette une meilleure identification de la communauté et des efforts que celle-ci désire fournir pour s'assurer certains services supplémentaires sur le plan éducatif; sinon, notre société court le risque sérieux de perdre l'avantage de mettre à profit et à contribution tout le dynamisme local.

L'unité que nous préconisons grouperait de 100 à 1,000 familles, soit normalement de 300 à 5,000 âmes. Chaque unité pourrait élire trois conseillers scolaires qui verraient à identifier et procurer les services complémentaires jugés utiles à l'épanouissement communautaire, en plus des services déjà assurés par la commission scolaire régionale chargée elle-même de l'administration de tous les services de base sur le plan éducatif.

Concrètement, cette unité sociologique est une unité dans laquelle les habitants se sentent quotidiennement membres d'une même communauté, où les contacts sont plus fréquents et plus suivis. Les gens du même quartier se rencontrent fréquemment sur la rue, à l'église, au terrain de jeux, à la banque, au marché. On ne se voisine pas toujours, il est vrai, mais on se reconnaît comme faisant partie de la même communauté. Le quartier ou la paroisse possède son ou ses écoles au niveau élémentaire, dont on peut parler plus à l'aise parce qu'on la ou les connaît mieux; dont on peut être fier ou avoir honte mais qui ne peut ou ne peuvent laisser indifférent. Ce voisinage ou quartier est le plus souvent beaucoup moins hétérogène sur le plan socio-économique et il possède le plus souvent sa propre personnalité, un

caractère qui le distingue des autres. Généralement on habite un quartier, avant d'habiter une ville; pour chacun il est le prolongement de sa demeure. Ceci nous ramène en quelque sorte à l'unité scolaire rurale du début; c'est selon nous à ce niveau que l'on peut parler d'initiative locale.

Pour résumer notre pensée, nous sommes d'avis que des services éducatifs de base devraient être définis par l'autorité provinciale et assurés par cette même autorité; qu'au niveau régional, il peut y avoir des aspirations diverses et qu'il est souhaitable de laisser aux régions l'initiative d'offrir des services supplémentaires et d'en assumer la responsabilité entière; qu'enfin, au niveau du quartier, il peut encore y avoir place pour d'autres initiatives au delà des initiatives régionales.

Puisque la concentration de l'administration des services de base à l'échelle provinciale peut résulter en une lenteur administrative indésirable et que, de plus, l'initiative régionale ne se manifesterait que dans la mesure où certains pouvoirs (comme par exemple le pouvoir de taxation) demeurent au niveau régional, nous concevons le rôle de la commission scolaire régionale sous trois aspects principaux: elle devra premièrement administrer, avec la collaboration et sous la surveillance de l'autorité provinciale, les services éducatifs de base; en second lieu, elle devra faire des représentations à l'autorité provinciale au nom de la région à propos de ces services, et, en troisième lieu, elle devra organiser les services complémentaires que la région est consentante à se payer. Il est cependant à remarquer que les régions seraient libres de s'offrir ou non des services additionnels et que, conséquemment, ce rôle pourrait dans bien des cas demeurer théorique. Nous croyons cependant utile de le prévoir afin de ne pas priver les générations futures d'une structure démocratique qu'elles pourront utiliser, même si la génération présente, pour une raison ou pour une autre, devait s'en abstenir.

Au niveau local, il nous semble souhaitable d'abolir la commission scolaire traditionnelle (généralement à l'échelle municipale) et d'en confier toutes les responsabilités à la commission scolaire régionale, du moins en tout ce qui a trait aux services de base. A sa place, nous recommandons l'établissement d'autant de conseils scolaires qu'il y a de quartiers dans le territoire régional. Puisque le quartier selon notre définition correspond assez bien à la paroisse, sa population pourrait varier entre 300 et

5,000 âmes environ. Au niveau du quartier, le rôle du conseil serait de faire des représentations à la régionale au nom du quartier pour ce qui est des services offerts par la régionale, et possiblement d'organiser les services supplémentaires que la population locale désirerait se procurer. Ces services supplémentaires devant être financés par le quartier, le conseil scolaire local devra être autorisé à imposer aux contribuables du quartier une taxe spéciale, celle-ci étant perçue par l'autorité régionale scolaire. L'administration de ces services additionnels devrait également être assumée par la régionale.

En supposant que la taxe foncière demeure ce qu'elle est, le compte de taxe du contribuable pourrait donc comporter:

1. une taxe de base provinciale (mais perçue régionalement) pour les services de base;
2. une taxe spéciale régionale pour les services supplémentaires régionaux s'il y en a, et
3. une taxe spéciale de quartier pour les services supplémentaires du quartier.

Sur le plan scolaire, un ensemble de quartiers scolaires formerait donc la régionale. Une ville de plus de vingt quartiers ou de 100,000 âmes pourrait être subdivisée en un certain nombre d'arrondissements groupant quatre ou cinq quartiers, l'arrondissement pouvant lui-même être administré pour fins scolaires, par un conseil d'arrondissement; les arrondissements déléguant à leur tour un certain nombre de personnes qui feraient le choix des administrateurs de la région scolaire. Enfin, un ensemble de régions formerait un district administratif, économique et politique.

Il s'agit là bien sûr d'une solution hypothétique, d'une conception qu'il faudrait évidemment préciser et étudier davantage. Ce que nous croyons nécessaire cependant, et ce qu'il faut retenir de cet exposé, c'est le principe fondamental qui l'inspire, savoir qu'il faut s'orienter radicalement vers des formes d'expressions politiques et administratives qui aient leur signification propre et leur efficacité

certaine. Ainsi, il nous apparaît inutile de présenter des recommandations qui ne feraient qu'augmenter la rigidité des cadres actuels qui nous semblent appelés à disparaître, ou à figer, dans certaines conceptions inefficaces, l'administration de la chose scolaire. Le sens de la responsabilité à tous les échelons doit être développé et pour ce faire, il faut l'asseoir sur des réalités sociologiques. Nous ne croyons pas qu'il y ait avantage à frustrer la partie la plus active de notre population, celle qui est engagée dans l'administration publique des différents secteurs à un niveau ou à un autre, en ne lui permettant pas d'exprimer vraiment les intérêts de la population qu'elle représente tout en perpétuant l'illusion qu'elle administre encore ce qui en fait est contrôlé, et doit l'être, par un échelon supérieur, régional ou provincial. Un certain fédéralisme est préférable à la fusion pure et simple des gouvernements ou à une centralisation excessive. Si notre conception de base n'est pas utopique, la grande souplesse des cadres que nous proposons pourrait être avantageusement adaptée aux cadres politiques de l'Etat lui-même.

Il est à remarquer que les structures politiques que nous préconisons sur le plan scolaire seraient parfaitement applicables sur le plan municipal, même si les limites territoriales des municipalités demeureraient ce qu'elles sont. En effet, chaque municipalité compte un nombre de quartiers et chaque région un nombre de municipalités. Dans cette optique donc, nous pourrions avoir le quartier, l'arrondissement (4 ou 5 quartiers), la municipalité, la région, le comté, le district et la province. Il faudrait sans doute procéder à certains rajustements de frontières mais le problème ne nous paraît pas insurmontable. Le parallèle entre l'organisation scolaire et l'organisation municipale serait alors assuré avec tous les avantages susceptibles d'en résulter.

C) La représentation des minorités confessionnelles
et linguistiques

Dans les trois commissions scolaires où nous avons fait enquête, nous avons rencontré le problème des minorités confessionnelles et linguistiques sous différents aspects. A chaque endroit, à un degré plus ou moins fort, se posait le problème de la répartition de l'assiette fiscale; à la Cité de Jacques-Cartier, et surtout à Verdun, se posaient certains problèmes d'ordre pédagogique et politique concernant la minorité anglo-catholique. Ainsi, à Jacques-Cartier, les parents anglo-catholiques et le personnel pédagogique de langue anglaise à l'emploi de cette commission scolaire ont formulé des plaintes concernant le sort qui était fait à l'enseignement de langue anglaise; on se plaignait de la vétusté de certains locaux mis à la disposition des anglo-catholiques ou de l'incompréhension de certains problèmes ayant trait à l'organisation pédagogique. A Verdun, nous n'avons reçu, de la part des anglo-catholiques, aucun grief; là, le problème était différent puisque c'étaient les franco-catholiques qui reprochaient à la commission scolaire d'avantager indûment la minorité anglo-catholique. Ainsi, on prétendait que le "Verdun Catholic High School" était trop luxueux; mais le principal grief était d'ordre politique puisque l'on reprochait à la charte spéciale de cette commission scolaire de réserver une charge de commissaire à un anglo-catholique nommé par l'archevêque de Montréal, alors que la population anglo-catholique de Verdun avait par ailleurs le droit de vote à l'élection des quatre autres commissaires.

Ces expériences très concrètes nous ont amenés à nous pencher sur cette question de l'organisation scolaire quant aux minorités linguistiques et confessionnelles. Nous avons cherché un moyen d'assurer une représentation adéquate et démocratique à ces minorités au sein des commissions scolaires régionales, mais nous n'avons pas réussi à trouver une formule satisfaisante.

Il est certain que nous touchons ici un problème d'une importance majeure et d'une très grande difficulté.

Puisque l'enseignement s'identifie selon la langue, il nous semblerait plus logique de baser les structures sur la langue plutôt que sur la confessionnalité. Le caractère confessionnel, si important soit-il,

ne nous paraît pas être le plus fondamental quant aux structures. Il n'en demeure pas moins que des structures strictement basées sur la langue peuvent entraîner des difficultés d'un autre ordre.

Nous avons vite réalisé que les difficultés rencontrées dans nos trois commissions scolaires ne pouvaient être considérées comme les seules possibles et qu'il nous aurait fallu pousser nos recherches beaucoup plus loin pour percevoir le problème dans toutes ses dimensions. Dans ces circonstances, nous avons préféré laisser le problème entier à la commission royale d'enquête sur l'enseignement dont le mandat comporte précisément l'étude de cette question complexe.

D) La composition des conseils et des commissions scolaires

1. Le conseil scolaire local

Par conseil scolaire local, nous entendons le conseil scolaire de quartier dont nous avons parlé précédemment.

Tenant compte du fait que le conseil scolaire local, dans le système que nous préconisons, n'a pas de véritable responsabilité administrative, le tout étant confié à la commission scolaire régionale, il nous semble que le nombre de trois conseillers serait approprié. Ceux-ci pourraient s'adjoindre, s'ils le jugent à propos, un secrétaire à temps partiel, qui tiendrait les procès-verbaux et leur procurerait assistance. Il pourrait même être désirable qu'une même personne soit secrétaire de deux ou trois conseils voisins en raison des ententes qui sont susceptibles d'intervenir quant à certains services conjoints.

2. La commission scolaire régionale

Présentement, la commission scolaire régionale se compose d'un nombre variable de commissaires, (cinq, sept, neuf ou plus) élus par un bureau de délégués et choisis parmi ceux-ci.

Nous croyons qu'il serait possible d'améliorer la composition de la commission scolaire régionale en adjoignant aux commissaires élus, le directeur général de la commission scolaire et un nombre restreint de commissaires choisis par cooptation. La commission scolaire régionale est, en effet, le conseil d'administration d'une institution publique. Sa formation doit donc être démocratique, mais cela ne doit pas se faire au dé-

triment de l'efficacité. C'est pourquoi nous recommandons que le directeur général de l'institution prenne place à la table de délibération des commissaires, comme c'est déjà la règle dans la plupart des universités et collèges. Nous réaliserons ainsi une meilleure intégration, politique, administrative et pédagogique.

En outre, nous recommandons d'instaurer un système de cooptation facultative, afin de permettre aux commissaires, s'ils le jugent à propos, de s'adjoindre un certain nombre de personnes choisies pour leur compétence particulière ou pour assurer une meilleure représentation des divers secteurs formant la régionale, corrigeant ainsi les hasards électoraux.

Vu l'importance des responsabilités administratives des commissions scolaires régionales, nous suggérons donc qu'elles se composent d'au moins neuf et d'au plus douze membres, répartis de la façon suivante:

- a) huit commissaires choisis par les conseillers locaux parmi eux;
- b) le directeur général de la commission scolaire;
- c) au plus trois autres membres, désignés par une majorité des deux-tiers des commissaires régionaux.

Tout en préservant le caractère public et démocratique de cette institution, nous croyons en augmenter ainsi la souplesse et l'efficacité. La commission se choisirait un président parmi ses membres et le directeur général pourrait agir comme vice-président.

E) Le mode électoral

1. Élection des conseillers et commissaires

Nous avons déjà indiqué notre préférence pour un système selon lequel la population élirait des conseillers scolaires au niveau du quartier afin d'y former un conseil scolaire local ayant pour mission de surveiller les intérêts du quartier et de satisfaire ses aspirations particulières. A ce niveau donc, notre proposition est assez conforme à l'état actuel des choses, sauf que le nombre des conseillers serait de trois seulement et que ceux-ci seraient élus à l'échelle des quartiers plutôt qu'à l'échelle des municipalités scolaires. Voyons maintenant ce qu'il en serait au niveau régional.

Présentement, les commissaires régionaux sont tous des commissaires locaux désignés par leurs collègues pour administrer la commission scolaire régionale. Nous voyons trois inconvénients majeurs à ce mode d'élection:

- a) les commissaires régionaux sont en même temps commissaires locaux et, très souvent, chacune de ces fonctions comporte suffisamment de responsabilités pour occuper pleinement leurs loisirs;
- b) en raison du double mandat des commissaires régionaux, des conflits d'intérêts sont possibles;
- c) les commissions scolaires locales étant très inégales en importance, il se pose des problèmes de représentation.

Ces trois inconvénients plaident donc en faveur d'une élection directe des commissaires scolaires régionaux.

Nous croyons cependant que la création des conseils scolaires locaux décrits précédemment, atténuerait tellement ces inconvénients que le recours à l'élection directe ne serait plus considéré comme désirable.

En effet, les responsabilités des gouvernements locaux seraient très réduites, et dès lors beaucoup moins accaparantes; les responsabilités des gouvernements régionaux et locaux étant bien délimitées, les risques de conflits d'intérêts seraient quasi-inexistants; enfin, les unités locales étant sensiblement égales, les problèmes de représentation disparaîtraient.

Le système que nous préconisons présente un autre avantage qui le rend, selon nous, bien supérieur à un système selon lequel les commissaires régionaux seraient élus directement. L'élection directe se faisant au niveau du quartier, la population voterait pour des candidats dont elle pourrait apprécier la valeur en tant que représentant du quartier et en tant qu'administrateur de la chose scolaire.

Nous croyons donc que pour le choix des commissaires régionaux, le mode électoral devrait demeurer indirect, comme il l'est présentement. Nous ne voyons en effet aucun avantage à instituer un autre palier électoral; notre système politique comporte suffisamment de scrutins aux divers paliers de gouvernement, sans qu'il y ait lieu de l'alourdir davantage. C'est mal servir la démocratie que d'en abuser.

2. La qualité d'électeur et les conditions d'éligibilité

Dans tous les systèmes démocratiques, le mode électoral est à l'image de la conception que l'on se fait de la démocratie. Il comporte une définition de l'électeur et des conditions d'éligibilité qui varient selon les droits et responsabilités que l'on entend reconnaître à chacun.

Comme nous avons défini les responsabilités de l'administration scolaire en regard de l'instruction des enfants, de l'éducation permanente et des loisirs éducatifs de tous, il s'ensuit qu'il n'y a plus lieu de réserver la qualité d'électeur ou l'éligibilité aux seuls propriétaires et parents d'élèves.

Il nous semble donc que les qualités requises pour avoir droit de vote aux élections scolaires devraient être les suivantes:

1. être citoyen canadien et avoir dix-huit ans;
2. être domicilié dans le quartier depuis un an;
3. être inscrit sur la liste des électeurs.

Après avoir considérablement élargi le cens électoral, il nous paraît raisonnable d'exiger une résidence dans le quartier scolaire concerné d'au moins douze mois afin de permettre une connaissance suffisante des affaires de cette communauté et une meilleure appréciation des candidats. D'ailleurs, un délai de six mois amène des complications administratives dans la procédure de confection de la liste électorale.

Il y aurait lieu de prévoir que le secrétaire du conseil scolaire dresse la liste électorale en se servant du rôle d'évaluation et du cahier de recensement, et en ajoutant le nom de toute autre personne possédant les qualités requises et qui lui aurait présenté une demande d'inscription, de sorte qu'il ne serait pas nécessaire de procéder par voie d'énumération des électeurs, procédure trop onéreuse du point de vue administratif et financier.

Il serait évidemment préférable que tous les gouvernements s'entendent pour maintenir une liste électorale permanente, servant pour toutes les élections, fédérales, provinciales, municipales ou scolaires: il suffirait, en effet, qu'on constitue les circonscriptions de votation sur la base du quartier ou d'une autre unité définie de telle sorte qu'aucune division politique ne chevauche une frontière électorale.

Il nous reste à déterminer les qualités requises pour être conseiller scolaire. Il va sans dire que celui-ci doit avoir le cens électoral, tel que nous venons de le définir, mais y a-t-il lieu d'ajouter d'autres conditions d'éligibilité?

Nous ne croyons pas qu'il soit logique ou utile d'exiger la qualité de propriétaire ou de parent; les électeurs pourront eux-mêmes tenir compte de ces facteurs au moment de faire leur choix entre les candidats. Il s'ensuit, évidemment, qu'il n'y aurait pas lieu d'exiger des candidats qu'ils aient payé leurs taxes ou cotisations scolaires, condition qui n'affecterait que les propriétaires. D'ailleurs, même dans le système actuel, la valeur de cette exigence est bien douteuse.

Nous avons également considéré la possibilité d'exiger une qualification d'ordre scolaire. Ne serait-il pas normal par exemple qu'un conseiller ou commissaire possède au moins la scolarité qui est décernée par l'unité scolaire en cause?

Il faut d'abord se rappeler que l'élection des conseillers se fait au niveau local et que ce sont les conseillers locaux qui choisissent parmi eux les commissaires régionaux. Si l'on accepte que tout conseiller local soit éligible à la régionale, il faudrait alors exiger que tous possèdent une scolarité équivalente à la 11^{ème} année d'études. Si, par ailleurs, on se contentait d'appliquer cette règle au seul niveau de la commission scolaire régionale, ne deviendraient alors éligibles, à ce niveau, que ceux parmi les conseillers locaux qui auraient atteint ce degré de scolarité. Certains secteurs géographiques pourraient être ainsi privés de toute représentation au sein de la commission scolaire régionale.

Il faudrait d'ailleurs se demander s'il est nécessaire d'avoir atteint le niveau d'études de la 11^{ème} année pour administrer une commission scolaire au niveau régional. Rappelons d'abord que les principaux services éducatifs seront, selon nous, définis par le Ministère de l'éducation et que l'administration pédagogique relèvera du directeur général et du directeur des études, et non des commissaires. Ceci ne veut pas dire que les commissaires doivent se désintéresser entièrement des questions pédagogiques; bien au contraire, ils doivent surveiller l'administration et l'orientation des services d'éducation, même s'ils ne les dirigent point.

D'autre part, comme le rôle du commissaire régional implique qu'il devra présenter à l'administration régionale les problèmes locaux et interpréter et faire accepter localement les politiques administratives de la régionale, nous croyons qu'il est plus important que le commissaire régional représente bien le type de population locale dont il est membre.

Pour toutes ces raisons, nous ne pensons pas qu'il soit opportun de faire une discrimination fondée sur la scolarité dans le choix des commissaires d'écoles. Ajoutons enfin que l'élection par un collège électoral formé de conseillers locaux diminue le risque d'erreur dans le choix des commissaires régionaux puisqu'elle favorise un plus grand discernement exercé par les conseillers eux-mêmes.

3. Autres modalités électorales

Notre enquête nous a permis de juger le fonctionnement concret de deux modes différents de remplacement des commissaires scolaires.

Nous avons vu à Jacques-Cartier comment le renouvellement des commissaires par rotation et les élections annuelles ont engendré des luttes interminables entre commissaires et un climat électoral permanent préjudiciables à l'administration efficace de la chose scolaire. Chaque élection entraînait le plus souvent un renversement du pouvoir avec le résultat que l'administration souffrit de ce climat de perpétuelle instabilité.

Par contre, à Verdun, le système était tout autre. En effet, à cet endroit, en vertu d'une loi spéciale, les commissaires sont élus en bloc une fois tous les trois ans. Là encore on nous a fait part que ce système pouvait entraîner un manque de continuité dans la politique de la commission scolaire, lorsque tous ses membres sont remplacés en même temps par de nouveaux commissaires.

Enfin, à Alma, il nous a semblé que le système traditionnel de l'élection par rotation n'avait produit aucun inconvénient sérieux et que le climat était en général très sain.

Devant ces considérations, nous nous sommes demandés s'il y avait lieu de maintenir le mode électoral actuel, de généraliser celui de Verdun ou d'en imaginer un nouveau qui réduirait les inconvénients de l'un ou de l'autre, dans la mesure où ces inconvénients sont nécessairement liés au système.

Nous remarquons d'abord que les deux systèmes observés peuvent conduire à un manque de continuité dans l'administration avec cette différence que le bris dans la continuité peut être annuel dans le système traditionnel (nous l'avons observé à Jacques-Cartier), tandis qu'il ne peut se produire qu'à tous les trois ans dans le système de Verdun. D'autre part, le climat électoral risque d'être quasi-permanent dans le système traditionnel alors qu'il n'existe qu'à tous les trois ans dans le système de Verdun.

Il est important de noter que la continuité dans l'administration n'est pas nécessairement désirable en soi. Elle est désirable dans la mesure où on est satisfait de la façon dont les choses sont administrées; elle devient nuisible dès le moment où des changements s'imposent ou sont désirés. De plus, nous croyons qu'un minimum de continuité peut être assuré par les hauts fonctionnaires pourvu qu'ils jouissent d'une certaine protection. D'autre part, il nous semble que pour juger de la valeur d'une administration et de l'opportunité de l'appuyer ou de s'y opposer, il est important que l'on donne à cette administration le temps de faire ses preuves. A cet égard, le système de Verdun, selon lequel la composition de la commission scolaire demeure la même durant trois ans, présente de réels avantages. Si après trois ans le public est insatisfait de l'administration, il a le loisir de remplacer les membres élus de la commission complètement ou partiellement. Dans un tel cas, des mécanismes qui assureraient la continuité ne seraient sûrement pas désirables. A l'argument de l'affaiblissement de la continuité, nous répondons donc que si les électeurs jugent à propos de changer radicalement l'administration scolaire, c'est qu'ils croient préférable de rompre la continuité. Il n'y a pas lieu selon nous de nous objecter à ce que dans le domaine scolaire, comme dans les autres domaines politiques, le gouvernement change, et d'une manière radicale, selon les désirs de l'électorat.

En outre, ce qui peut nuire le plus à une administration scolaire, c'est un climat perpétuel de campagne électorale et de luttes internes entre les commissaires qui cherchent à gagner ou conserver le pouvoir au sein de la commission scolaire. Nous croyons qu'il y a lieu de mettre fin à ce facteur important d'instabilité administrative.

Un système du genre de celui de Verdun offre cet avantage certain de dispenser l'électorat d'une course aux urnes annuelle. En effet, nous croyons que des élections toujours partielles et en plus annuelles, sont de nature à créer un climat de désintéressement dans le public. Nous sommes d'avis que les élections scolaires seraient plus profitables parce que plus significatives si elles se faisaient moins fréquemment et si elles se faisaient globalement pour chaque commission scolaire. Nous croyons même que pour favoriser une véritable prise de conscience des problèmes éducationnels au sein de la population, il serait opportun de décréter des élections scolaires à date fixe pour toutes les commissions scolaires de la province. Cette date devrait être soigneusement choisie afin que le plus grand nombre d'électeurs puissent se rendre aux urnes; si nécessaire, les élections pourraient même avoir lieu le dimanche.

Quant à la période de l'année la meilleure pour la tenue des élections scolaires, la saison estivale nous paraît peu favorable à cause des vacances. Le moment le plus propice nous paraît être vers la fin de l'année scolaire; l'administration courante ne serait pas alors compromise et il serait assez tôt pour permettre aux nouveaux administrateurs de prendre les mesures requises pour la nouvelle année scolaire. Ceci prend une importance particulière au niveau régional où serait centralisée presque toute l'administration scolaire. Nous croyons que les commissaires régionaux devraient entrer en fonction au plus tard le premier juin, afin de pouvoir adopter le budget sans délai et prendre toutes autres mesures appropriées concernant l'organisation des services scolaires pour l'année suivante. Il y aurait donc lieu, à notre avis, de fixer la tenue des élections scolaires locales au début de mai, pour que les conseillers locaux puissent entrer en fonction à la mi-mai et procéder au choix des commissaires régionaux avant la fin du même mois.

4. Durée du mandat des conseillers et commissaires

A notre avis, la durée du mandat des conseillers et commissaires devrait être de trois années. Cette période nous semble suffisamment longue ou suffisamment courte de quelque point de vue qu'on se place. Nous croyons toutefois qu'il y aurait lieu de limiter chaque conseiller ou commissaire à un maximum de trois mandats successifs, quitte à la population de l'élire à nouveau trois ans plus tard.

5. Indemnité des conseillers et des commissaires scolaires

Nous avons vu au cours de notre enquête comment l'article 223 (a) de la Loi de l'instruction publique, qui attribue aux commissaires d'écoles "des frais de représentation pour dépenses occasionnées par l'exercice de leurs fonctions", était différemment interprété et même très largement interprété au point de comprendre, en plus d'une indemnité fixe annuelle, le remboursement de frais de voyages encourus et le versement d'une indemnité sur une base quotidienne pour le temps consacré aux affaires de la commission scolaire. Il nous a semblé que cette situation était malsaine en raison de l'esprit qui pouvait en découler, de la confusion qu'elle créait et des dépenses injustifiées qu'elle pouvait entraîner. Ces seules constatations militent déjà en faveur d'une révision de l'article 223 (a) de la Loi de l'instruction publique afin d'en préciser le sens.

C'est ainsi que nous croyons qu'une distinction nette s'impose entre les dépenses encourues par les conseillers et commissaires scolaires et leur rémunération.

Il nous semble d'abord que toute dépense encourue dans l'exercice de ses fonctions, par un conseiller ou commissaire, devrait lui être remboursée par la commission scolaire régionale sur présentation de pièces justificatives. En effet, ces fonctions exigent suffisamment de dévouement et d'efforts pour qu'on n'y ajoute pas des dépenses faites dans l'intérêt de la collectivité.

Quant à la rémunération des conseillers et des commissaires scolaires, nous établissons une distinction entre le niveau régional et le niveau du quartier.

Au plan régional, nous croyons que cette rémunération doit être suffisante pour compenser, au moins en partie, la perte de temps, d'énergie et le manque à gagner résultant de l'attention apportée aux affaires de la commission scolaire, sans cependant être telle qu'elle soit la principale motivation des services fournis. La tâche de commissaire d'écoles régional, comme nous l'avons définie au cours de ce rapport, demeure importante et exigera beaucoup de dévouement de la part de son titulaire, mais la rémunération qui serait accordée à celui-ci ne pourrait, dans la

plupart des cas, représenter la valeur réelle du temps consacré aux affaires de la commission scolaire. Il s'agit cependant de déterminer un montant suffisant pour que l'esprit communautaire des candidats ne soit pas entravé par des considérations financières. Nous croyons qu'un montant de mille dollars (\$1,000.) par année pour chacun des commissaires régionaux et de deux mille dollars (\$2,000.) pour le président serait sans doute approprié; en outre, chacun des commissaires pourrait recevoir un jeton de présence de \$10 pour chaque séance de la commission scolaire, tandis que le jeton de présence du président serait de \$20. Si on calcule une moyenne d'environ cinquante séances par année, le traitement global d'un commissaire régional serait donc de \$1,500 et celui du président de \$3,000. Ces montants nous paraissent même comme des minimums, compte tenu des responsabilités assumées et du temps impliqué. Par ailleurs, nous croyons que ces montants ne devraient pas dépasser \$3,000 dans le cas des commissaires, et \$5,000 ou \$6,000 dans le cas du président de la commission scolaire.

Nous avons établi une différence entre le traitement des commissaires et celui du président, car il appartiendra à ce dernier de consacrer beaucoup plus de temps à sa commission scolaire afin d'assurer l'efficacité démocratique de ce gouvernement régional. C'est lui qui assumera avec le directeur général de la commission scolaire une bonne part des fonctions de représentation, d'information et d'organisation au sein de la collectivité régionale et dans les rapports entre la région et les autorités provinciales.

Quant aux conseillers locaux, nous croyons que la nature de leur fonction suggère le bénévolat. Nous avons vu en effet que leurs responsabilités sont infiniment moins lourdes que celles qui incombent aux commissaires régionaux dans le plan d'organisation scolaire que nous avons préconisé.

F) Les hauts fonctionnaires

Au cours de notre enquête, l'un des problèmes les plus graves que nous avons rencontrés a été l'instabilité administrative résultant de l'insécurité des hauts fonctionnaires de la commission scolaire, et du peu de considération que parfois les commissaires leur témoignent.

Avant d'aborder ce problème, il convient de définir clairement les responsabilités respectives des principaux fonctionnaires de la commission scolaire. Ayant opté pour un système unifié, ces principaux fonctionnaires

sont: le directeur général et ses deux principaux adjoints, le directeur des études et le secrétaire-trésorier.

La Commission royale d'enquête sur l'enseignement, dans le deuxième tome de son rapport, au numéro 245 et suivants, a présenté un tableau que nous estimons très judicieux de la fonction, du caractère et des responsabilités du principal fonctionnaire scolaire, que les membres de cette commission appellent "directeur régional des écoles", et que nous préférons appeler "directeur général de la commission scolaire" ou "directeur régional de l'éducation".

C'est sur lui que repose vraiment toute l'administration de la chose scolaire dans la région. Puisque la commission scolaire est une entreprise éducative, il serait normal que son plus haut fonctionnaire soit plutôt un pédagogue qu'un homme d'affaires, même s'il doit être un bon administrateur. C'est pourquoi nous croyons qu'il serait approprié de l'associer non seulement à la responsabilité administrative mais à la tâche d'élaborer les politiques scolaires et de prendre avec ses collègues commissaires élus les décisions qui s'imposent.

Nous suggérons donc que le directeur général de la commission scolaire agisse véritablement comme un directeur général de compagnie, et qu'il siège à son conseil d'administration. La relation déjà désuète d'employeurs-employés qui cependant tend trop souvent à subsister, n'en disparaîtra que plus rapidement.

Nous nous sommes également demandés si les principaux adjoints du directeur général, soit le directeur des études et le secrétaire-trésorier ou un assistant directeur général, devraient également siéger au conseil d'administration des commissions scolaires. Nous avons écarté cette solution afin d'éviter des conflits inutiles entre ces hauts fonctionnaires, conflits qui pourraient surgir à l'occasion de leur participation aux délibérations du conseil sur un pied d'égalité.

Nous croyons toutefois que le directeur des études devrait être admis à toutes les séances de la commission scolaire avec voix délibérante, lorsque les problèmes étudiés relèveront directement de sa compétence, avec cette réserve qu'il devrait s'absenter lorsque requis pour la considération de problèmes l'affectant en tant qu'individu.

Quant au secrétaire-trésorier, son rôle traditionnel de responsable des services matériels et financiers de la commission scolaire demeurerait, mais il agirait sous l'autorité du directeur général. En outre, il serait responsable de la rédaction des procès-verbaux de la commission scolaire.

Enfin, à l'expérience et selon la dimension des commissions scolaires, il pourra être jugé à propos d'établir autant de chefs de services que nécessaire, de sorte que l'on pourra retrouver à côté du secrétaire-trésorier, un surintendant des immeubles, un surintendant des achats et autres services semblables.

Une autre conception administrative, qui peut être plus réaliste, serait d'adjoindre au directeur général un assistant-directeur général ou vice-directeur, à qui devraient répondre tous les chefs de services, soit les directeurs de l'enseignement secondaire, de l'enseignement primaire, de l'éducation permanente, des loisirs, des services d'orientation, de la planification de la construction scolaire, du personnel, etc. Ainsi, au lieu d'établir une dichotomie entre les services pédagogiques et les autres, tous les divers services se trouveraient sur un même pied, sous une direction générale unifiée qui se composerait du directeur général et de son adjoint. La direction générale elle-même verrait à organiser la ligne d'autorité envers chacun des services selon les nécessités de l'efficacité.

La présence d'un vice-directeur dans la hiérarchie administrative de la commission scolaire nous paraît souhaitable afin de permettre au directeur régional de jouer pleinement le rôle de "penseur, organisateur et animateur" de l'éducation dans un vaste territoire et de bien accomplir toutes les responsabilités que cela comporte. Alors que le vice-directeur aurait la responsabilité immédiate de l'administration des services établis, le directeur régional s'occuperait de l'orientation générale de la politique éducationnelle, maintiendrait les relations nécessaires avec la population et les divers organismes ou institutions de la région, stimulerait les initiatives locales et, généralement, coordonnerait toutes les activités scolaires et parascolaires.

Dans cette perspective, le vice-directeur participerait aux délibérations de la commission scolaire, sans droit de vote; le secrétaire-

archiviste rédigerait les procès-verbaux, et la commission scolaire désignerait les chefs de services dont elle aurait besoin.

Comme le directeur régional est le principal pilier de l'organisation scolaire de toute une région, il serait important d'assurer la compétence et la sécurité du titulaire de cette fonction. Il appartiendrait au ministère de définir, par voie de règlement, les qualifications requises pour l'exercice de cette charge; le ministère devrait tenir régulièrement des concours pour fin d'agrégation des candidats aptes à assumer cette fonction dans la province. Cette agrégation devrait être accordée pour une période d'au plus dix années, mais elle serait renouvelable de la même façon. On inciterait ainsi les principaux responsables de l'éducation au niveau régional à se tenir bien au fait des questions administratives et pédagogiques et à suivre de près l'évolution considérable qu'elles sont appelées à connaître.

La commission scolaire choisirait son directeur général parmi les agrégés disponibles, dont l'engagement devrait se faire sur une base annuelle pendant les deux premières années et, par la suite, sur une base de contrat d'une durée de trois ans; la destitution d'un directeur général ou le non-renouvellement de son contrat devrait toutefois être soumis à l'approbation du Ministère de l'éducation.

Quant au vice-directeur et aux chefs de services, leur nomination et leur destitution ne devraient être faites par la commission scolaire que sur la recommandation du directeur général.

Nous croyons qu'un tel système assurerait aux commissions scolaires une administration bien intégrée, stable, efficace et alerte.

G) La Fédération des commissions scolaires

Jusqu'à maintenant, nous nous sommes préoccupés du rôle et de l'organisation interne des commissions scolaires. Puisque nous préconisons une réorganisation des commissions scolaires à partir d'une certaine conception des relations qui devraient exister entre elles et l'autorité centrale, il nous semble utile, avant de clore ce chapitre, de discuter brièvement du rôle de la Fédération des commissions scolaires du Québec et, plus précisément, de ses relations avec les commissions scolaires et l'autorité centrale.

La nature de la Fédération des commissions scolaires est présentement ambiguë. Elle groupe de véritables gouvernements locaux, alors que souvent elle agit comme si ceux-ci n'étaient que des organismes consultatifs ou des institutions indépendantes de l'Etat. Il est inexact de considérer les commissions scolaires comme de simples corps intermédiaires: en tant que gouvernements, elles font partie de l'Etat, participent à son autorité et en partageant la responsabilité administrative. En les assimilant aux corps intermédiaires, on brouille inutilement l'image de cette forme de gouvernement. Il en résulte une équivoque regrettable.

Par ailleurs, la Fédération établit des services qui dédoublent ceux du Ministère de l'éducation ou qui devraient s'y situer. En tant que Fédération de gouvernements, elle a joué un rôle précieux dans le passé en assumant certaines fonctions administratives; ainsi, nous avons vu à Alma la fonction importante qu'elle a exercée dans la négociation des conventions collectives. Aujourd'hui, il nous semble que la Fédération ne doit pas entrer en concurrence, sur le plan institutionnel, avec le Ministère qui doit naturellement assumer la fonction d'unifier, au niveau provincial, l'activité des gouvernements scolaires.

Nous croyons que la Fédération des commissions scolaires devra mettre fin à l'ambiguïté de sa position actuelle, abandonner ses prétentions administratives et modifier ses structures en conséquence, pour devenir une véritable conférence de commissaires, semblable aux conférences de parlementaires, d'universitaires, ou d'enseignants.

CHAPITRE II

L'ORGANISATION PÉDAGOGIQUE

LE PERSONNEL ENSEIGNANT

ET

LES ÉCOLES

CHAPITRE II - L'ORGANISATION PÉDAGOGIQUE, LE PERSONNEL ENSEIGNANT
ET LES ÉCOLES

A) L'ORGANISATION PÉDAGOGIQUE

Sur le plan de l'organisation pédagogique, il existe présentement plusieurs théories, chacune ayant ses mérites propres. Une étude de ces théories porte à penser qu'aucune d'elles n'est excellente en soi mais plutôt que le choix de l'une ou de l'autre dépend des circonstances. Il en va de même des deux grands courants d'idées, l'un préconisant une structure stable que l'on garnit de personnes possédant les attributs requis; l'autre voulant qu'il soit préférable de bâtir une structure à partir des personnes disponibles et de leurs qualifications. S'il peut être d'un certain intérêt d'échafauder une structure typique, voire même idéale pour le meilleur fonctionnement d'un système scolaire, il est non moins important de réaliser que nous aurions présentement beaucoup de difficultés à trouver sur le marché du travail les personnes dûment qualifiées pour remplir les rôles ainsi déterminés sur une base théorique. A notre avis, pour le présent et sans doute pour un avenir indéterminé, il faudra composer avec le personnel disponible car vouloir se conformer à tout prix à une structure idéale risquerait de créer d'énormes conflits et d'engendrer une inefficacité qui arriverait même à semer un doute sérieux sur la valeur réelle de cette structure. Nous n'avons pas à insister ici sur le nombre imposant de professionnels de l'éducation qui ont compromis leur carrière durant ces dernières années, soit parce qu'on leur a confié des tâches qui ne correspondaient pas à leur préparation, soit parce qu'ils ont tout simplement accepté de jouer un certain rôle en ignorant les difficultés réelles, ou tout simplement pour sauver une situation.

Nous éviterons donc de présenter un modèle d'organisation auquel on aura inévitablement la tentation de se conformer pour souligner tout simplement que selon nous, chaque gouvernement régional devra établir sa propre structure à partir des ressources humaines à sa disposition. Il serait heureux cependant que les gouvernements régionaux puissent compter sur les conseils de spécialistes en organisation afin de mieux évaluer les conséquences de telle ou telle option sur le plan de la définition des rôles. Une des conséquences quasi-inévitables lorsque les rôles sont définis à partir des individus est la nécessité d'une collaboration plus étroite entre les personnes. Les tâches étant alors moins exclusives les unes des autres, le bon fonction-

nement de l'organisation repose davantage sur le bon vouloir des personnes à travailler ensemble. Cet inconvénient est dans bien des cas de beaucoup préférable à celui de l'exécution très imparfaite de tâches exclusives par des personnes inadéquatement préparées.

Bien que nous renoncions à proposer un modèle de structure, nous sentons cependant le besoin de soumettre quelques considérations touchant des aspects particuliers de l'organisation.

Il est un mouvement relativement récent, et qui nous paraît irréversible, vers une participation plus grande des maîtres à l'administration pédagogique, que ce soit au niveau de l'école ou de la commission scolaire. Cette évolution qui est parfaitement normale est indicatrice d'une plus grande maturité chez le personnel enseignant; elle ne pose pas moins pour autant des problèmes sérieux sur le plan de l'organisation. En effet, la participation des maîtres ne peut plus être simplement occasionnelle; il faut l'institutionnaliser en quelque sorte, l'intégrer comme élément permanent dans l'organisation.

Conscients qu'un dialogue est déjà engagé sur ce point entre les commissions scolaires et les enseignants et que, de fait, il appartient à ces deux parties de convenir d'une modalité de participation, nous n'en parlerons que sous réserve.

Bien que plusieurs modalités soient possibles, il convient, selon nous, de distinguer entre deux grandes façons d'assurer la participation. La première consiste à créer aux différents niveaux de l'administration des organismes de consultation composés de maîtres délégués par l'assemblée des maîtres. Selon des règlements établis, certaines décisions ne pourraient alors être prises par la commission scolaire ou par ses hauts fonctionnaires sans que le problème n'ait, au préalable, été soumis au comité consultatif compétent. Cette façon de procéder a d'énormes mérites et pour n'en mentionner qu'un, soulignons que les membres des comités peuvent être considérés comme les représentants des maîtres et qu'il leur est loisible de consulter ces derniers avant de faire rapport. Elle a par ailleurs le lourd désavantage de ralentir considérablement l'administration et d'être très souvent une source de conflits quant aux problèmes au sujet desquels il est difficile de dire avec précision s'ils doivent ou ne doivent pas être soumis aux comités. Si pour éviter ces conflits on soumet tout aux comités, on accentue la lenteur administrative. Par ailleurs, les maîtres qui étudieraient les problèmes

pourraient ne pas considérer adéquatement la perspective administrative et prendre seuls des positions qu'ils ne prendraient pas s'ils connaissaient mieux le point de vue des administrateurs.

Une autre façon de procéder serait d'assurer une représentation des maîtres au sein des divers conseils ou comités formels qui existent déjà dans l'organisation scolaire: le conseil des chefs de services au niveau de la commission scolaire, le conseil des chefs de départements au niveau des écoles, etc. Ces conseils ou comités sont le plus souvent à caractère consultatif et à caractère exécutif. Une représentation des maîtres autre que par leurs chefs de départements ou leurs chefs de services pourrait certes satisfaire le besoin de participation des maîtres, tant sur le plan de la consultation que sur le plan de l'exécution. Cette deuxième formule est certainement plus expéditive que la première; elle élimine tous les délais inévitables lorsqu'il faut soumettre les problèmes à des comités consultatifs extérieurs; elle ne pose pas la difficulté de prédéterminer les problèmes à être soumis aux comités consultatifs et elle assure une participation continue des maîtres. On lui attribue par ailleurs la faiblesse que les maîtres ainsi intégrés ne peuvent être considérés comme les représentants à juste titre des maîtres, puisqu'ils ont à se prononcer sur des problèmes sans savoir exactement ce qu'en pensent les maîtres. Nous croyons que cette faiblesse peut être considérablement atténuée si les sujets à l'étude leurs sont communiqués assez tôt avant l'assemblée pour qu'ils puissent consulter leurs confrères s'ils en sentent le besoin.

Les deux formules de fait ne sont pas exclusives l'une de l'autre et une combinaison des deux est très pensable. Ainsi, d'une façon générale, la simple représentation des maîtres au sein des conseils et comités formels peut être très satisfaisante mais il serait désirable que certaines matières concernant très directement les maîtres puissent leur être soumises pour considération.

Un problème sérieux qui se posera lors de la formation des divers conseils est le nombre de sièges à attribuer aux maîtres. Nous ne croyons pas devoir entrer ici dans le détail du problème mais nous tenons à souligner que pour être fonctionnels, les conseils ne doivent pas compter un trop grand nombre de membres. Considérant que dans la majorité des cas le nombre des membres qui doivent assister aux réunions à cause des postes détenus dans l'organisation formelle peut être considérable, il faudrait limiter le nombre des représentants des maîtres. Cette limite n'a en soi rien de tragique car on ne saurait impunément ignorer le point de vue des maîtres sous prétexte que le nombre de leurs représentants est minoritaire.

B) LE PERSONNEL ENSEIGNANT

Nous avons vu au cours de notre enquête que la distribution du personnel enseignant quant à l'ancienneté et aux qualifications variait considérablement d'une commission scolaire à l'autre, sans que cela soit complètement justifié par le fait que les services scolaires offerts étaient différents.

A Jacques-Cartier, en particulier, l'analyse des caractéristiques du personnel enseignant a révélé que la commission scolaire possédait en 1962-63 un personnel dont l'expérience, dans le domaine de l'enseignement, était plus considérable que pour l'ensemble de la province à l'urbain, mais ce personnel détenait des diplômes relativement plus anciens dont la valeur moindre était parfois compensée par l'expérience ou les qualités personnelles des enseignants. Par exemple, presque la moitié des institutrices de Verdun détenait un brevet A ou un brevet B, mais il n'y en avait que le tiers à Alma et le cinquième à Jacques-Cartier. Par ailleurs, 40% des institutrices de Jacques-Cartier détenaient un brevet élémentaire, alors qu'il n'y en avait qu'environ 20% à Alma et moins de 10% à Verdun.

De telles variations dans la composition du personnel enseignant entraînent non seulement des iniquités académiques mais aussi fiscales. En fait, les commissions scolaires paient plus cher un personnel dont les qualifications sont moins récentes parce que, à la longue, l'ancienneté coûte plus cher que les qualifications.

1) Normalisation de la composition et répartition du personnel disponible

Il nous est apparu nécessaire de suggérer des mesures propres à corriger cette situation anormale, situation qui est le résultat, c'est vrai, d'un ensemble de facteurs sociaux, géographiques et financiers, mais aussi d'un manque de vision et parfois de compréhension dans l'élaboration de politiques de recrutement du personnel enseignant.

Déjà, la régionalisation scolaire au niveau secondaire a diminué de façon appréciable ce facteur de déséquilibre dans la composition du personnel enseignant. En effet, outre les avantages de l'organisation pédagogique déjà signalés par la Commission royale d'enquête sur l'enseignement

(qui confie au directeur général la responsabilité d'orienter l'organisation pédagogique des commissions scolaires locales au niveau primaire) la régionalisation de l'engagement du personnel enseignant assure une meilleure répartition du personnel disponible. Ceci étant déjà réalisé sur le plan de l'enseignement secondaire, il nous apparaît que l'on devrait maintenant le réaliser également sur le plan de l'enseignement primaire.

De fait, l'organisation scolaire suggérée plus haut implique que l'engagement du personnel enseignant du niveau primaire soit régionalisé.

Cela satisferait les exigences de l'équité académique à laquelle nous ne pouvons plus nous soustraire. Evidemment, l'équité académique à laquelle nous faisons allusion n'exige pas nécessairement que la composition du personnel enseignant soit la même partout, car il faut reconnaître que les régions scolaires peuvent ne pas offrir une structure identique de services d'enseignement. En effet, parce que les besoins des régions peuvent être différents, il faut tenir compte et prévoir une certaine diversification dans les services d'enseignement. A cette diversification correspondront nécessairement des différences dans la composition du personnel enseignant d'une région à l'autre. Nous soutenons cependant que, en ce qui a trait aux services de base, toutes les régions devraient avoir accès à un personnel enseignant de même qualité.

En plus d'assurer une répartition plus équitable du personnel académique, il nous semble qu'il faille également viser à en tirer la meilleure utilisation possible. A cet effet, il est utile de suggérer la rotation occasionnelle du personnel enseignant à l'intérieur d'une région donnée. Cela facilitera d'abord l'équité académique dont nous venons de parler et aura également l'avantage de favoriser le développement pédagogique de l'instituteur en l'exposant à des équipes de travail et à des mentalités variées. Car l'instituteur qui peut passer toute sa carrière dans une même école risque de se figer dans un certain conformisme qui ne peut être que préjudiciable à la qualité de l'enseignement.

Evidemment, il faudra voir à ce que le directeur général de la région n'abuse pas de cette faculté de déplacer les instituteurs d'une école à l'autre et tienne compte des problèmes qui peuvent en résulter dans l'organisation de leur vie personnelle. Nous sommes cependant convaincus

qu'on peut ajouter à la mobilité locale sans compromettre la vie familiale des enseignants.

Pour assurer une meilleure utilisation du personnel enseignant, il nous semble également utile de suggérer l'engagement du personnel enseignant sur une base de 12 mois de service au lieu de 10 comme présentement. Un tel engagement nous apparaît une condition absolue pour permettre à la direction générale de la commission scolaire régionale d'assumer ses responsabilités en égard à l'instruction des enfants, à l'enseignement des adultes et à l'organisation des loisirs. L'engagement de 12 mois permettra à la direction générale de la commission scolaire d'affecter les professeurs à des périodes d'enseignement dans l'un ou l'autre ou dans plusieurs des secteurs mentionnés.

La formule que nous préconisons affectera inévitablement la rémunération du personnel enseignant. En plus de la rémunération de base annuelle, établie selon la scolarité du professeur, son ancienneté, et comportant un enseignement ou un travail normalisé, il deviendra nécessaire d'instaurer une rémunération supplémentaire du travail du personnel enseignant sur la base de l'unité de travail pour la période d'enseignement ou d'activités dirigées accordée au-delà du travail normalisé. Un tel système fera en sorte que la direction générale pourra attribuer à chaque professeur des périodes d'enseignement en nombre variable pour lesquelles ce dernier recevra une rémunération supplémentaire. Car à des efforts supplémentaires doit correspondre normalement une rémunération appropriée.

Ce système de rémunération en fonction d'unités additionnelles de travail possède l'avantage de faciliter l'engagement à temps partiel ou à la leçon d'un bon nombre de personnes qui seraient disponibles pour un enseignement limité, soit dans le cadre des activités et des loisirs organisés par la commission scolaire, soit dans le cadre de l'éducation permanente, soit même dans celui de l'éducation des enfants. Nous savons qu'il existe des personnes possédant les qualifications requises pour enseigner et qui sont engagées ailleurs soit dans le domaine des affaires, l'exercice des professions ou la tenue de maison. Bon nombre de ces personnes pourraient être heureuses de contribuer à l'enseignement quelques heures par semaine tout en recevant une rémunération appropriée. Il serait ainsi possible d'utiliser toutes les énergies disponibles pour faci-

liter la production des services éducatifs selon les programmes établis ou les initiatives locales.

Mentionnons enfin que l'engagement annuel du personnel enseignant devra prévoir évidemment des périodes de vacances, des périodes de recyclage et même des années sabbatiques afin de permettre le perfectionnement permanent du personnel enseignant. Pour atteindre tous ces objectifs, la direction générale de l'école a évidemment besoin d'une structure plus souple que la structure actuelle, la rigidité présente des fonctions et des périodes de travail de chaque professeur empêchant à toutes fins pratiques la réalisation des objectifs que nous venons de suggérer.

Nous concevons, cependant, qu'il y ait lieu de protéger les professeurs contre toute discrimination injustifiée de la part des autorités scolaires qui pourraient abuser de leur pouvoir dans l'application d'un tel système comportant une grande variété de conditions de travail. Pour éviter de tels abus, l'on pourra évidemment recourir à la procédure de grief et d'arbitrage. Mais, rappelons que la politique suggérée sera élaborée et appliquée avec le concours des professeurs eux-mêmes, par l'intermédiaire des conseils où ils seront efficacement représentés.

2) Les conventions collectives

Nous avons vu plus haut que l'engagement par la régionale des enseignants tant du niveau primaire que du niveau secondaire comportait des avantages marqués sur le plan pédagogique et facilitait une répartition plus équitable du personnel disponible.

Mais l'engagement des enseignants par la régionale exige-t-il nécessairement que la négociation et les conventions collectives se fassent au niveau régional plutôt qu'au niveau provincial?

La question est d'importance parce que les incidences financières qui résultent du renouvellement d'une convention collective de travail sont très importantes à la fois pour les enseignants et pour la population en général qui doit payer la note.

Nous avons vu à Jacques-Cartier, Verdun et Alma, que des négociations menées de façon plus ou moins heureuse par l'une ou l'autre des deux parties pouvaient impliquer en une seule année des sommes relativement

importantes. L'intérêt général exige que les négociations soient poursuivies dans des conditions telles que le résultat ne soit ni plus ni moins avantageux pour l'une ou l'autre des deux parties, mais qu'elles permettent à la population d'être assurée que le système scolaire ne manquera pas d'enseignants dont les services sont requis et que le prix qu'on paiera ne sera pas plus élevé que nécessaire.

Il est évident que la régionalisation des négociations peut apporter à cet égard d'excellents résultats. En effet, elle diminue de beaucoup les risques de surenchère lorsque les conditions du marché la rendent possible; elle assure, par ailleurs, l'uniformité régionale des conditions de travail, mettant fin ainsi aux disparités actuelles considérables des conventions locales particulières. La négociation régionale mettrait fin surtout à une mobilité intra-régionale coûteuse dont sont la source les variations erratiques dans les conditions relatives de travail des diverses commissions scolaires à l'intérieur d'une même région lorsque les négociations se font au niveau local.

Plusieurs raisons militent cependant en faveur d'une provincialisation de la négociation et des conventions collectives.

Tout d'abord, il nous paraît évident qu'il en résulterait une économie appréciable de temps et de ressources. Au lieu de poursuivre au moins 55 négociations, on n'en poursuivrait qu'une seule. De nombreux commissaires d'écoles et de nombreux enseignants pourraient ainsi passer leur temps ou une plus grande partie de leur temps à des tâches plus directement reliées à l'éducation. Moins d'entre eux, pendant moins longtemps, seraient distraits de tâches plus essentielles. Par ailleurs, des économies financières appréciables seraient aussi possibles puisqu'il est évident que moins d'experts (avocats, pédagogues, économistes, conseillers en relations industrielles, etc..) sont nécessaires dans le cas d'une seule négociation que dans le cas de 55.

Il en va de même des risques d'arbitrages souvent longs et coûteux, lesquels seraient réduits au minimum.

En deuxième lieu, le climat de négociation quasi-continu impliqué par la négociation régionale et locale n'est pas favorable à l'éducation puisque, dans ces circonstances, les tensions qui existent entre l'administration et les enseignants diminuent le rendement de ces derniers. Les enfants n'ont

rien à gagner des conflits d'intérêt qui peuvent exister entre les commissaires et les enseignants. Des mesures propres à diminuer l'occurrence ou l'importance de ces conflits, il va sans dire, sont dans l'intérêt du public en général. Il nous semble que la négociation provinciale est un moyen efficace d'atteindre cette fin.

En troisième lieu, nous ne croyons pas que cette suggestion vienne à l'encontre des intérêts légitimes, soit des enseignants, soit des commissions scolaires. Il nous a semblé, au cours de notre enquête, que l'uniformisation des conditions de travail était un souci avoué des enseignants et de leurs représentants. C'est le cas en particulier pour les enseignants du diocèse de Chicoutimi. Pour cette fin, la négociation régionale est plus efficace que la négociation locale. Pour les mêmes raisons, la négociation provinciale l'est davantage que la négociation régionale. Dans la mesure où l'uniformisation des conditions de travail est un des objectifs des enseignants, il en résulte donc que la négociation à l'échelle provinciale ne peut que favoriser la réalisation de cet objectif.

Du côté des commissions scolaires, notre enquête nous a révélé la faiblesse des négociateurs locaux et même régionaux. Nous croyons que cette faiblesse bien qu'elle soit évidemment avantageuse pour les enseignants est contraire à l'intérêt public. La négociation à l'échelle provinciale pourrait rétablir l'équilibre des forces et faciliter une prise de décision qui soit faite en meilleure connaissance de cause, offrant ainsi l'assurance qu'elle soit plus correcte qu'autrement.

En quatrième lieu, la provincialisation des programmes de base en éducation a déjà entraîné les démarches nécessaires à la provincialisation du coût des mêmes services. Cela découle évidemment des exigences de l'équité académique et de l'équité fiscale. Inévitablement, des contrôles sont venus pour vérifier la réalisation de l'une et de l'autre. Il nous semble que l'uniformisation des conditions de travail des enseignants à l'échelle provinciale procède des mêmes exigences et qu'elle sera réalisée d'une façon ou d'une autre à une échéance plus ou moins éloignée, quel que soit le niveau de négociation choisi, soit régional ou provincial.

En cinquième lieu, il nous semble difficile d'envisager la possibilité de négocier localement ou régionalement certaines clauses à la con-

vention collective comme les clauses dites "mécaniques" (sans doute parce que leur adoption est généralement, bien que non nécessairement, automatique). Ces clauses ont habituellement trait à la définition des termes: instituteur, professeur, institutrice, association, enseignants, syndicat, commission scolaire et des relations que les uns et les autres ont entre eux. Il nous apparaît clairement que la négociation locale de ces clauses est bien inutile et que l'organisation générale des commissions scolaires, les structures pédagogiques et la définition des différentes catégories d'enseignants devraient être définies par des règlements du ministère de l'éducation.

Quant aux autres clauses qui précisent le cadre général de l'engagement des professeurs et définissent les bénéfices marginaux qu'il y a lieu d'organiser, il nous semble que tout cela aussi devrait faire l'objet d'une négociation provinciale entre le ministère de l'éducation ou un organisme constitué à cette fin et les organisations provinciales d'instituteurs du Québec. Il en résulterait alors une convention de travail uniforme par toute la province en tout ce qui concerne sa structure et les clauses générales touchant la durée des échelles de traitement, les congés de maladie et autres, les caisses de crédit et l'assurance-groupe, la durée des conventions, la procédure de grief et l'organisation d'arbitrage pour l'exécution de la convention, etc...

Il nous reste à nous demander enfin quelle serait l'unité de négociation la plus appropriée pour discuter du traitement des professeurs et de la parité des salaires selon les niveaux d'enseignement, le sexe, le statut civil et religieux ainsi que les divers suppléments. Ici aussi il nous apparaît nécessaire de prendre un départ radicalement nouveau. Même si la négociation régionale des conditions de traitement des professeurs présenterait une amélioration sensible sur la multiplicité des négociations locales actuelles, il n'en reste pas moins que nous ne voyons pas d'avantages publics ni de fondements logiques au maintien de la négociation régionale en cette matière. Il nous semble que déjà, la tendance plus ou moins avouée est d'organiser de part et d'autre une stratégie provinciale dans la recherche d'objectifs déterminés également à l'échelon provincial, au sein des organisations d'instituteurs ou des fédérations de commissions scolaires. D'autre part,

les commissions scolaires, même régionales, comme on l'a vu plus haut, demeurent mal équipées pour mener de telles négociations et leur sens de responsabilité à cet égard est souvent peu éveillé, puisque, en définitive, ils doivent s'en remettre maintenant au jugement du Ministère de l'éducation dont les normes viennent peser lourdement sur leur degré de liberté eu égard aux négociations.

La fermeté et la compétence avec lesquelles une négociation peut être conduite dans une région par la commission scolaire et le syndicat des instituteurs ou la clairvoyance de l'arbitre auquel on a soumis un problème régional demeurent toujours des cas isolés qui ont peu d'influence sur l'ensemble des autres négociations.

Une seule négociation ne priverait pas pour autant la corporation professionnelle ou les syndicats des moyens qu'ils ont à leur disposition pour faire valoir leurs droits, mais elle offrirait l'avantage d'une présentation et d'une solution globales à ces problèmes, de telle sorte que le public en verrait mieux les causes et les conséquences.

Il nous semble donc que, même à l'égard des clauses dites normatives, la négociation provinciale serait conforme non seulement à l'intérêt du public en général, mais aussi à l'intérêt et aux désirs des parties en cause.

Nous croyons qu'une telle négociation favorisera à la fois l'amélioration et l'uniformisation des conditions de travail du corps professoral faisant ainsi disparaître les différences artificielles, illogiques et désavantageuses à l'égard de l'équité académique qui doit être un des objectifs fondamentaux de notre système.

Par ailleurs, si pour une raison ou pour une autre, il devenait nécessaire d'établir une différenciation dans les traitements quant à une région donnée, nous ne voyons pas de meilleur organisme pour apprécier la justice, l'à-propos et les conséquences d'une telle décision que l'organisme provincial déjà chargé de veiller à l'élaboration de la politique d'ensemble.

C) LES ECOLES

Lors de nos travaux d'enquête auprès des trois commissions scolaires de Jacques-Cartier, Verdun et Alma, et nous l'avons signalé d'ailleurs dans chacune des trois premières parties de notre rapport, nous avons trouvé des écoles datant de 30, 40, 50 et même 60 ans, dont la structure générale est encore solide mais dont l'aménagement intérieur est désuet. La dimension des classes est inadéquate; l'agencement des locaux laisse à désirer; l'ensemble est peu fonctionnel. Ceci d'ailleurs ne s'applique pas uniquement aux édifices scolaires car, dans l'ensemble, l'évolution pédagogique a été plutôt lente dans le Québec depuis le début du siècle. Les manuels ont changé, le mobilier s'est quelque peu modifié, l'équipement s'est modernisé, les figurants ont changé de costume, mais la didactique est demeurée sensiblement la même, du moins jusqu'à ces quelques dernières années.

Le problème n'est d'ailleurs pas particulier au Québec; un peu partout dans le monde on se plaint des locaux scolaires. De plus, il ne s'agit pas d'un phénomène passager car tout laisse prévoir qu'un déblocage s'opère présentement sur le plan pédagogique et que l'évolution sera de plus en plus rapide.

Jusqu'à récemment, on s'est conduit comme si les considérations d'ordre pédagogique n'avaient rien à voir avec les constructions d'écoles et que toutes les méthodes d'enseignement pouvaient être mises en application dans des locaux conventionnels. On réalise maintenant, et fort heureusement, que la pédagogie moderne a de réelles exigences quant à l'aménagement des écoles et que les plans de construction d'écoles ne peuvent s'élaborer qu'à partir de devis pédagogiques. Il reste que les pédagogues sont tellement habitués à opérer dans des cadres physiques fixes qu'ils ont peine à préciser ce dont ils auraient réellement besoin.

Quoi qu'il en soit, durant les prochaines décades, des transformations radicales prendront place dans le domaine pédagogique et nos écoles deviendront désuètes encore plus rapidement que par le passé.

Mis à part le problème de l'aménagement intérieur de l'école, il y a encore le problème, étranger à la pédagogie mais non moins réel, de la dimension de l'école. En effet, le phénomène d'invasion fait que des zones territoriales affectées à l'habitation se transforment en zones commerciales ou industrielles, que des zones d'habitations uni-familiales se transforment en zones d'habitations multi-familiales, etc. De plus, on retrouve dans les zones d'habitations uni-familiales des cycles démographiques selon lesquels la population scolaire varie considérablement dans le temps. Pour un quartier donné, la population scolaire apparaît par vagues successives qui sont d'autant plus marquées que le développement résidentiel s'est fait rapidement et, de plus, celles-ci varient en intensité selon le type de population qui occupe le quartier.

Quant aux constructions scolaires, l'administrateur se trouve donc en face d'un double problème, celui de la désuétude et celui de la dimension. Il lui faudrait théoriquement imaginer des écoles dont l'aménagement intérieur pourrait être modifié à l'infini et dont les dimensions pourraient s'augmenter ou se réduire selon les besoins.

Les deux dimensions du problème étant liées au temps, il est possible de solutionner une partie du problème total en construisant des écoles de peu de durée ou d'une durée plus limitée que celle des écoles conventionnelles. Le problème n'est d'ailleurs pas particulier aux écoles; on réalise de plus en plus, et dans plusieurs domaines, qu'il est inutile de construire des édifices spécialisés ou de fabriquer des machines de trop longue durée, car ils deviennent désuets avant d'être inutilisables.

Selon les experts en la matière, et nous ne pouvons que leur donner raison, l'édifice scolaire ne devrait guère durer plus de vingt ans et de plus, il faudrait prendre des dispositions et utiliser des méthodes de construction qui rendraient possible le réaménagement périodique selon les derniers développements de la pédagogie.

S'il est possible, en construisant des écoles de courte durée, (vingt ans au maximum) et facilement transformables, de tenir compte de l'évolution pédagogique, le problème de la dimension n'en serait que partiellement solutionné. En effet, durant ces vingt années, la population

scolaire peut subir des fluctuations considérables selon le rythme de construction des habitations, le type d'habitations et le type de population susceptible de s'y retrouver.

Puisque nous avons proposé la centralisation de l'administration des services de base au niveau régional et que le bâtiment scolaire, du moins dans sa structure générale, fait partie de ce que nous avons appelé les services de base, nous croyons que le gouvernement scolaire, lors de la construction d'une école, devrait effectuer ou faire effectuer par des experts, si nécessaire, les prévisions démographiques pour le territoire concerné et ce, pour les vingt années qui vont suivre, c'est-à-dire la durée normale de l'école. A partir de ces prévisions, la commission scolaire pourra prévoir les fluctuations de la population scolaire et satisfaire les besoins en locaux par le moyen d'agrandissements ou de locaux temporaires selon qu'il s'agira d'une augmentation permanente de la population ou d'une vague temporaire.

Les locaux temporaires peuvent être de plusieurs types et nous n'entendons pas entrer ici dans le détail de ces possibilités. Il est cependant une formule qui a été expérimentée avec succès en certains milieux: l'unité mobile. En effet, certains gouvernements scolaires considèrent avantageux de posséder un certain nombre de ces unités qui peuvent être placées à proximité des écoles existantes et s'alimenter des services essentiels (aqueduc, chauffage, etc.) à même l'école. Ces unités mobiles permettent d'attendre qu'un agrandissement de l'école proprement dite soit justifié ou de tout simplement satisfaire des besoins temporaires. Nous n'avons pas pu étudier en détail les avantages et inconvénients de cette façon de procéder mais nous y voyons de réels mérites comme, par exemple, celui d'empêcher que des locaux demeurent vacants parce qu'on a voulu construire pour l'avenir ou encore, de garder à proximité de l'école, avec accès aux services communs, ces élèves qui autrement devraient être logés dans des locaux temporaires situés ailleurs. L'unité mobile peut également réduire considérablement, sinon totalement, les besoins en transport au niveau élémentaire lorsque les dimensions de l'école sont trop petites et qu'il faut utiliser des locaux libres dans d'autres écoles.

Etant à la recherche de moyens de réduire les coûts de l'éducation, tout en assurant les meilleurs services possibles, nous croyons important d'éviter de construire plus de bâtiments que nous n'en avons réellement besoin d'une part, et d'éviter la désuétude d'autre part. L'irrégularité des besoins en locaux nécessite que nous trouvions des moyens d'introduire une certaine flexibilité sur le plan des dimensions de l'école, et l'évolution de la pédagogie nous suggère que la vie normale des écoles devrait être écourtée. Si jusqu'à maintenant l'école pouvait se satisfaire de locaux polyvalents, le temps n'est pas très loin où les locaux devront être conçus pour des activités bien spécifiques. L'ère de l'enseignement magistral et de l'exercice écrit tire à sa fin et, même si ces deux activités demeurent, elles seront vraisemblablement complétées par un éventail d'autres activités ayant des exigences beaucoup plus grandes sur le plan matériel.

CHAPITRE III

L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE

CHAPITRE III - L'ADMINISTRATION FINANCIERE

Nous désirons aborder ici cet aspect de l'administration scolaire que comportent la préparation du budget, l'exercice du contrôle budgétaire et les diverses techniques administratives auxquelles peut avoir recours une commission scolaire.

Tout comme sur le plan pédagogique, la centralisation régionale comporte sur le plan administratif de grands avantages. Elle permet à la commission scolaire de se procurer les services d'un personnel hautement qualifié et de faire appel à des techniques administratives avancées. Ainsi, une commission scolaire régionale pourrait procéder à une répartition plus systématique des tâches et même faire appel à la mécanographie, choses qu'une commission scolaire de petite taille peut difficilement se permettre.

A) La délégation des pouvoirs

En matière d'organisation administrative, le principal officier d'une commission scolaire est actuellement le secrétaire-trésorier, mais celui-ci est un simple exécutant dépourvu de tout pouvoir de décision. Ainsi, selon l'article 338 de la Loi de l'instruction publique, il ne peut faire aucun paiement à moins d'y être autorisé par une résolution adoptée à cette fin, sauf si la somme à payer est inférieure à cinquante dollars; même dans ce dernier cas, il lui faut obtenir l'autorisation du président.

Ce genre de restriction pouvait avoir un sens à un moment où le contrôle de l'état sur l'administration financière des commissions scolaires n'était que très lointain pour ne pas dire inexistant, et que le concept de budget comme outil administratif était peu répandu au niveau des commissions scolaires. Plusieurs commissions scolaires ont certes opéré sans budget d'aucune sorte pendant de nombreuses années et, lorsqu'elles furent forcées de préparer et de présenter un budget, elles ont considéré celui-ci comme une formalité à remplir vis-à-vis le gouvernement de la province. Le but de l'article 338 était de protéger le public contre un usage des fonds publics qui n'aurait pas été conforme à ses désirs. Sans doute était-ce également consistant avec une certaine philosophie administrative du temps qui excluait la délégation de responsabilités administratives à des gens qui n'avaient pas à répondre directement devant le peuple de leurs faits et gestes.

S'il est plausible que nombre de bévues ont ainsi pu être évitées, il est certain par ailleurs que ce genre de restriction a pu être très encombrant dans le cas des commissions scolaires de taille moyenne ou de grande taille.

D'autre part, certaines commissions scolaires, soit à cause d'une mauvaise interprétation de la loi, soit à cause d'un excès de prudence, soit enfin à cause d'un souci exagéré de contrôle, ont pu être conduites à une certaine duplication de travail. C'est ainsi, par exemple, qu'à la commission scolaire de Verdun, toutes les commandes d'achat sont inscrites de façon détaillée au registre des procès-verbaux et sont l'objet d'une approbation par résolution des commissaires. Cependant, lorsque vient le moment de payer les comptes correspondant aux commandes ainsi autorisées, tous les chèques émis par la commission scolaire sont également énumérés aux procès-verbaux pour une nouvelle approbation. Nous avons aussi remarqué que certains autres déboursés, bien que spécifiquement prévus au budget, devaient passer par le même processus d'approbation.

L'avènement des commissions scolaires régionales telles que nous les avons décrites, avec des responsabilités infiniment plus lourdes que celles qui leur sont actuellement dévolues, nécessitera une révision du rôle administratif des commissaires. Le rôle de la commission scolaire sur ce plan devra en effet être assimilable à celui du conseil d'administration d'une entreprise bien organisée; il consistera particulièrement à formuler les grandes politiques, à juger du fonctionnement général de l'organisation et à prendre, au moment opportun, les décisions qui s'imposent.

Ceci suppose évidemment une délégation complète de l'exécution et une délégation du pouvoir de décision dans les limites des politiques établies. Le premier titulaire de cette délégation, est-il besoin de le rappeler, serait évidemment le directeur général, dont nous avons déjà explicité le rôle. Le processus de délégation se continuera ensuite selon la ligne d'autorité.

B) La préparation du budget des opérations et le
contrôle budgétaire

Le but du contrôle budgétaire est d'assurer, tout au long de l'exercice financier, que les dépenses encourues soient conformes aux prévisions budgétaires. Pour réaliser cet objectif, il est impératif que les prévisions

budgétaires soient réalistes et détaillées et qu'elles soient structurées de façon à permettre le parallèle avec les dépenses réellement encourues et l'identification des personnes qui les ont effectuées.

Pour que les prévisions soient réalistes, il est nécessaire que les responsables dans l'organisation participent à l'élaboration des prévisions budgétaires. Pour que le parallèle entre les prévisions budgétaires et les dépenses réelles soit possible, il faut que la classification des dépenses utilisée au moment de la préparation du budget se retrouve dans la comptabilité effective. Pour que les personnes qui ont effectué les dépenses soient facilement identifiables, il faut que le budget, de même que le plan comptable, soient structurés sur la base des services ou des centres de coûts.

Puisque les formulaires du budget et des états financiers annuels mis à la disposition des commissions scolaires par le Ministère de l'éducation sont justement dressés sur la base des services que l'on est susceptible de trouver à l'intérieur d'une commission scolaire, chaque commission scolaire n'aura qu'à dresser son plan comptable d'après la classification des comptes ainsi établie par le Ministère, pour être en possession de tous les moyens techniques nécessaires à l'exercice du contrôle budgétaire sous la forme que nous suggérons. Il conviendra alors, pour assurer un exercice efficace de ce contrôle à l'intérieur de chaque commission scolaire:

1. que les chefs de services soient appelés à participer directement à la préparation du budget d'ensemble en étant responsables de l'établissement des prévisions budgétaires de leurs services respectifs;
2. que la comptabilisation des dépenses se fasse par service et, au besoin, par centre de coûts à l'intérieur d'un service donné;
3. que des états comparatifs des dépenses encourues à date et des prévisions budgétaires correspondantes soient communiqués, chaque mois, à toutes les personnes ayant des responsabilités budgétaires, à partir du responsable d'un centre de coûts ou du chef de service qui recevront les états détaillés, jusqu'aux commissaires qui recevront le sommaire de ces états;

4. qu'afin de rendre ce contrôle budgétaire des plus efficace, l'on tienne compte dans les états comparatifs mensuels non seulement des dépenses effectuées, mais aussi des engagements, afin de dégager les véritables soldes budgétaires disponibles. (Les engagements peuvent être établis sur une base statistique en fin de mois sans être nécessairement comptabilisés).

On conçoit que le fonctionnement d'un tel système impliquera que le contrôle soit exercé avant le fait, c'est-à-dire que les personnes responsables du contrôle budgétaire auront, avant d'autoriser une dépense, à vérifier si la dépense en question est spécifiquement prévue au budget ou encore, si elle fait partie d'un poste budgétaire comportant un solde disponible. S'il faut, d'une part, s'assurer qu'un chef de service s'entienne au budget, il ne faudrait pas, d'autre part, que son activité soit gênée par une conception trop étroite du contrôle budgétaire. A cet égard, les commissaires devraient déléguer au directeur général le pouvoir d'autoriser des dépenses au-delà des prévisions budgétaires, pourvu que ces dépenses supplémentaires puissent être comblées par des virements de crédit à l'intérieur du service en cause. Si ces virements sont impossibles, il appartiendra aux commissaires, sur la recommandation du directeur général, d'effectuer des virements de crédits inter-services ou, si nécessaire, d'adopter un budget supplémentaire.

C) Le budget des immobilisations

L'évolution des normes pédagogiques aura une influence marquée, dans les années à venir, sur les types de constructions scolaires de même que sur l'équipement des écoles. De plus, à la suite de la création des commissions scolaires régionales et en raison de la poussée démographique, certaines commissions scolaires auront également à prévoir un programme de construction très intense pour une période déterminée. Ces développements mettent en évidence la nécessité d'élaborer un programme de construction scolaire et de le traduire en termes de prévisions financières. A ce propos, nous sommes heureux de constater que la politique du Ministère de l'Education a contribué largement à rendre les autorités scolaires conscientes de la nécessité d'effectuer ce genre de planification, en invitant les comités régionaux de planification à préparer des plans de développement scolaire.

D) Le budget de caisse

Une fois les budgets des opérations et des immobilisations préparés, l'administration rationnelle des entreprises comprend de nos jours une mesure destinée à répartir les déboursés sur le cycle budgétaire, en fonction de la projection des encaissements afin d'éviter, autant que possible, le recours aux emprunts temporaires et de faire produire au maximum, sous forme de placements à court terme, tout excédent de fonds disponible à un moment quelconque. En langage technique, il s'agit du budget de caisse qu'il ne nous a pas été donné de retrouver dans les commissions scolaires que nous avons visitées, mais que nous préconisons par les présentes comme outil essentiel d'une administration efficace.

E) La perception des taxes scolaires

Dans nos rapports antérieurs portant sur les commissions scolaires de Jacques-Cartier et d'Alma, nous avons recommandé que la perception des taxes scolaires soit à l'avenir confiée à l'autorité municipale, en vertu d'une loi spéciale qui pourrait prendre la forme de celle que nous avons rencontrée à Verdun.

L'on se rappellera, en effet, que la Commission scolaire de Verdun confie, sans frais, la perception de ses taxes à la Cité de Verdun et qu'elle reçoit de cette dernière, chaque année, non seulement les taxes scolaires perçues par la Cité, mais bien la totalité des impositions scolaires. Nous sommes encore d'avis que la généralisation d'un tel régime serait désirable si les commissions scolaires locales demeuraient ce qu'elles sont actuellement.

Dans la présente partie de notre rapport, nous avons cependant préconisé la centralisation administrative de tous les services de base au niveau de la régionale. Dans ce nouveau contexte, il nous semblerait plus efficace de laisser à la commission scolaire régionale la perception de la taxe scolaire. Si, dans l'avenir, il y avait une régionalisation municipale sur des bases identiques à celles utilisées pour la régionalisation scolaire, le problème de la perception des taxes pourra être ré-étudié afin de voir si une économie serait encore réalisable à ce niveau.

Tant que la régionalisation municipale ne sera pas réalisée cependant, il serait véritablement trop compliqué de faire prélever la taxe scolaire par les municipalités (sauf dans de rares exceptions). En effet, le nombre des municipalités à l'intérieur d'une régionale peut être considérable, les frontières municipales et scolaires ne sont pas nécessairement les mêmes, l'efficacité administrative des municipalités constitutives de la régionale peut varier et enfin, on ne peut s'attendre à ce que toutes les municipalités soient prêtes à prélever la taxe au moment désiré par la commission scolaire.

Jusqu'à maintenant, nous n'avons considéré que la taxe foncière de base devant servir au financement des services éducatifs de base au niveau régional. Or, nous avons également prévu la possibilité pour une commission scolaire régionale de prélever une taxe foncière spéciale pour le financement de services supplémentaires désirés par la région. Cette taxe spéciale serait évidemment perçue par la commission scolaire en même temps que la taxe de base mais avec l'identification appropriée.

Quant à la taxe locale, s'il en existait une, elle serait également perçue par la commission scolaire régionale qui assumerait l'administration des fonds ainsi perçus pour le compte du conseil scolaire local.

F) Les achats

La centralisation des achats à la commission scolaire régionale permettra sûrement la réalisation d'économies substantielles en raison des escomptes habituellement accordés lorsque les quantités sont importantes. Il serait cependant possible d'augmenter ces économies en s'inspirant des politiques qui suivent:

1. les achats devraient être confiés à un personnel spécialisé dans cette fonction;
2. les achats devraient être effectués sur la base de soumissions obtenues d'un nombre suffisant de fournisseurs pour tous les biens, fournitures, etc., auxquels une telle méthode puisse s'appliquer;
3. les achats devraient être effectués selon la méthode dite de l'achat global. Cette méthode consiste à placer chez le

fournisseur choisi une commande à prix ferme couvrant la consommation totale d'une fourniture pour un exercice scolaire complet, avec entente que les livraisons se feront par lots, directement aux écoles, au fur et à mesure des besoins. En outre de permettre l'obtention de meilleurs prix en raison de la quantité, cette méthode élimine les frais administratifs inhérents à la préparation d'une multitude de commandes partielles au cours de l'année ou les frais de stockage;

4. pour les cas où il ne serait pas possible de procéder suivant la méthode de l'achat global, le service des achats devra, quant aux marchandises dont la valeur totale est importante, déterminer les volumes d'achat les plus économiques, les stocks minimums à garder et les niveaux de stocks auxquels il faudrait placer la commande.

G) Les escomptes de caisse

Nous avons déjà énoncé que la trésorerie devrait rigoureusement suivre les mouvements de l'encaisse, au moyen d'un budget de caisse, de manière à éviter les emprunts temporaires le plus possible ou encore de tirer avantage des placements temporaires qui pourraient être faits.

Nonobstant cette affirmation:

1. il serait plus économique d'avoir recours, au besoin, à un emprunt de banque temporaire afin de pouvoir bénéficier des escomptes de caisse offerts par les fournisseurs. Un escompte de caisse de 2% pour un paiement à 10 jours au lieu du montant net à 30 jours correspond en effet à un rendement de 36% par an;
2. considérant les pénalités déjà prévues au code scolaire sous forme d'intérêt relativement aux taxes scolaires demeurant impayées après 30 jours de la date à laquelle elles sont devenues exigibles, une commission scolaire ne devrait pas accorder d'escompte de caisse pour le paiement rapide des dites taxes. Il est en effet plus économique pour une commission scolaire d'encourir un emprunt temporaire que d'accorder cet escompte qui, selon les possibilités offertes par le code scolaire, peut atteindre 5% du montant des taxes en cause.

H) Les assurances sur les édifices scolaires

Les commissions scolaires que nous avons visitées paient une prime d'assurance-incendie relativement à leurs édifices scolaires et il en va de même de toutes les commissions scolaires de la Province puisque la loi leur en fait l'obligation. Le montant total des primes ainsi versées chaque année représente sûrement une somme imposante pour l'ensemble des commissions scolaires de la Province puisqu'à Verdun seulement cette prime est de l'ordre de \$4,000 par an.

Il nous semble évident que si le gouvernement assumait lui-même la responsabilité de voir au remplacement ou à la réparation des édifices scolaires endommagés par le feu, les commissions scolaires économiseraient le montant correspondant aux primes d'assurance sans qu'il en résulte d'inconvénient pour les finances scolaires considérées globalement. La province assumerait ainsi elle-même l'assurance de tous les édifices scolaires et la collectivité économiserait les bénéfices que les compagnies d'assurance et leurs intermédiaires réalisent.

I) Les services professionnels

Nous avons constaté lors de notre enquête à la commission scolaire de Jacques-Cartier l'existence de certains abus dans le domaine des services professionnels.

Les services professionnels constituent un secteur important de l'administration des commissions scolaires, secteur qui, jusqu'à maintenant, a fait l'objet de peu de réglementation. Nous croyons que l'on devrait préciser davantage la nature des relations entre les commissions scolaires, les hommes de profession et le Ministère.

Généralement, nous croyons qu'il serait avantageux d'organiser au sein du Ministère des équipes professionnelles auxquelles pourraient avoir recours les commissions scolaires, équipes spécialisées qui apporteraient une compétence particulière et une connaissance approfondie des questions scolaires dans leurs disciplines respectives. Il pourrait en être ainsi en architecture, droit, comptabilité et administration scolaires.

En droit scolaire, par exemple, nous ne voyons pas pourquoi le Ministère ne pourrait pas mettre à la disposition des commissions scolaires

un service de consultation. Plus particulièrement, en ce qui concerne les émissions d'obligations des commissions scolaires, la pratique assez généralement répandue de retenir à cet égard les services d'avocats qui en retirent des honoraires de l'ordre de 1% du montant de l'émission nous paraît à la fois dispendieuse et d'une utilité douteuse. Dans la mesure où un conseiller juridique est nécessaire à cette fin, nous croyons que le Ministère devrait assurer lui-même ce service.

Quant aux architectes, nous préférons de beaucoup la constitution d'une équipe ministérielle spécialisée dans la construction scolaire à la situation actuelle où les commissions scolaires choisissent un architecte souvent selon des critères peu pertinents. Notons d'ailleurs que la structure actuelle du tarif des honoraires de cette corporation n'est pas susceptible d'inciter les architectes à concevoir des plans économiques.

Enfin, en comptabilité scolaire, il serait sans doute opportun de faire effectuer une partie de la vérification des comptes des commissions scolaires par des vérificateurs à l'emploi du Ministère qui pourraient en outre, tout le long de l'année, servir de conseillers en administration comptable et financière auprès des commissions scolaires, tout en ayant, au besoin, recours à des services extérieurs pour des travaux plus spécialisés.

L'on pourrait faire également des considérations analogues quant aux services d'experts en évaluation, de conseillers en assurances et autres experts.

Il s'agit là de propositions qui devraient être étudiées par le Ministère. Si elles étaient réalisables, cela ne voudrait pas dire pour autant, toutefois, que l'on imposerait ce système d'autorité et que les commissions scolaires seraient privées de la liberté de recourir aux services de conseillers de leur choix; elles garderaient cette liberté qui nous semble essentielle, mais elles ne pourraient s'en prévaloir qu'aux frais de leurs contribuables.

Quoi qu'il en soit, même dans le système actuel, il y aurait lieu de préciser davantage la nature de certains services professionnels afin que ceux-ci soient bien interprétés quant aux devoirs et à la responsabilité qui s'y rattachent dans le contexte scolaire. C'est le cas en particulier de la vérification des comptes d'une commission scolaire.

La vérification des comptes d'une commission scolaire n'a, en principe, rien de différent de la vérification des comptes d'une entreprise industrielle, commerciale ou financière. Cependant, les commissions scolaires sont des gouvernements administrant des fonds publics et l'on conçoit que le législateur pourrait avoir en regard de la vérification de leurs comptes des exigences particulières.

Toutefois, en ce qui a trait aux devoirs du vérificateur d'une commission scolaire, la Loi de l'instruction publique mentionne seulement que le vérificateur nommé doit prêter serment, vérifier les comptes et faire rapport. Aucune précision n'existe dans cette Loi quant au contenu du rapport du vérificateur.

Il ne serait pas souhaitable, par ailleurs, que le travail du vérificateur soit énuméré de façon détaillée dans la Loi, car, une fois défini le rapport exigé du vérificateur, on doit laisser à ce dernier la responsabilité du choix des moyens à prendre pour qu'il soit en mesure de soumettre son rapport. Il appartient en effet au vérificateur, conformément à la déontologie de sa profession de faire appel à ses connaissances et à son expérience professionnelles et de juger des travaux de vérification qu'il lui incombe d'effectuer selon les circonstances, afin d'être en mesure de présenter le rapport requis.

Nous recommandons donc que la Loi de l'instruction publique soit modifiée de façon à définir les devoirs du vérificateur d'une commission scolaire en précisant que:

1. Le vérificateur doit vérifier les comptes de la commission scolaire conformément aux principes de vérification généralement reconnus et selon les exigences que le Ministère de l'éducation pourrait prescrire à cet égard.
2. Le vérificateur doit faire rapport à la commission scolaire et au Ministre sur les comptes qu'il a examinés et ce rapport doit mentionner:
 - a) que son examen a comporté une revue générale des procédés comptables et les sondages des livres et pièces comptables et autres preuves à l'appui qu'il a jugé nécessaires ou qui étaient nécessaires dans les circonstances;

b) si, à son avis, les états financiers faisant l'objet de son rapport sont dressés de manière à présenter équitablement la situation financière de la commission scolaire et le résultat de ses opérations pour l'exercice considéré conformément aux principes comptables généralement reconnus, appliqués de la même manière qu'au cours de l'exercice précédent.

3. Le vérificateur doit faire un rapport spécial chaque fois qu'au cours de sa vérification il aura constaté:

- a) qu'une dépense a été faite contrairement à la Loi, aux règlements ou à une résolution;
- b) qu'une irrégularité aura été commise par la commission scolaire ou l'un de ses officiers concernant ses biens.

A notre avis, les rapports du vérificateur devraient être accessibles au public.

Notons d'ailleurs que les recommandations que nous venons de formuler se retrouvent notamment dans la législation scolaire de l'Alberta.

CHAPITRE IV

LES FINANCES SCOLAIRES

CHAPITRE IV - LES FINANCES SCOLAIRES

Actuellement, la principale source de financement de notre système scolaire public consiste en des subventions statutaires versées aux commissions scolaires par le Ministère de l'éducation, selon certaines normes. La seconde source en importance provient de l'impôt foncier perçu et administré localement. Les revenus de cette dernière source couvrent un peu moins de la moitié des dépenses faites par les commissions scolaires. Enfin, il faut ajouter des subventions appelées subventions d'équilibre budgétaire qui viennent suppléer à la carence des deux premières sources de revenus, lorsqu'un effort fiscal normal a été fourni par les contribuables.

Il y a lieu de se demander si ce régime de financement des dépenses scolaires publiques est adéquat, s'il peut être amélioré et s'il répond à une philosophie administrative ou politique appropriée.

Rappelons d'abord que nous avons déjà précisé qu'il était essentiel de maintenir des gouvernements scolaires, locaux et régionaux, qui aient des responsabilités propres, soit pour prendre et administrer des initiatives locales, soit pour dispenser des services définis comme essentiels par le Ministère de l'éducation.

Il serait toutefois absurde de vouloir conserver ces niveaux de gouvernement si leur rôle n'était qu'artificiel, c'est-à-dire n'impliquait aucune autorité ou initiative.

Par ailleurs, un sain exercice de la démocratie exige que la population puisse identifier clairement les responsabilités des gouvernants qu'elle se donne à l'un ou à l'autre niveau de l'administration, de même que les moyens utilisés par l'un ou l'autre de ces gouvernements dans l'exercice de leurs pouvoirs. Nous croyons que sur le plan fiscal il découle de ces objectifs de base un principe que nous pouvons formuler ainsi: l'affectation et l'imposition d'un impôt doivent procéder d'une même autorité gouvernementale; et, à moins que l'efficacité n'exige qu'il en soit autrement, la perception de cet impôt doit également être faite par cette même autorité.

Comme autre considération générale, retenons qu'il nous apparaît important, en ce qui regarde le prélèvement d'un impôt, de tendre à l'éta-

blissement d'une procédure simple, uniforme et juste, d'une part; et de faire en sorte, d'autre part, que le régime fiscal soit le plus rentable possible, c'est-à-dire qu'il provoque le moins de faux frais et mobilise le moins de personnel possible qui serait ainsi distrait d'activités productives dans d'autres domaines.

Comme le système de subventions dépend nécessairement du régime fiscal en vigueur, nous étudierons d'abord ce dernier.

A) LA TAXE FONCIÈRE

La taxe foncière a été jusqu'à présent une source importante de revenus pour le financement de notre système scolaire public.

Historiquement, et peut-être à cause de sa nature même, l'impôt foncier a toujours été conçu comme un impôt local subvenant à des besoins locaux, soit l'administration municipale et scolaire. Dans l'un et l'autre domaine, municipal et scolaire, nous savons que la tendance actuelle est à provincialiser davantage certains services. On en vient donc naturellement à se demander s'il serait possible et avantageux de provincialiser en tout ou en partie l'impôt foncier.

Nous avons vu, par ailleurs, que les commissions scolaires locales ou régionales devaient conserver une part d'initiative dans la dispensation de certains services et, par conséquent, une part équivalente d'initiative dans la perception de certains impôts locaux. Comme il nous apparaît que le seul impôt approprié et disponible à cette fin est l'impôt foncier, nous avons été amenés à penser qu'il était nécessaire de conserver, au moins partiellement, le système actuel.

Les critiques dont ce système fait l'objet sont nombreuses:

- a) difficulté d'établir une évaluation objective, uniforme et juste;
- b) coût élevé d'un système convenable d'évaluation qui nécessite le recrutement et la rémunération de nombreux experts;
- c) contestations fréquentes et coûteuses de l'évaluation;
- d) répartition inégale de la richesse foncière;
- e) nécessité de recourir à des formules complexes pour déterminer l'équivalence des efforts fiscaux.

Il nous semble possible cependant d'améliorer l'administration et la justice de cet impôt par les mesures suivantes:

- a) adoption d'un code d'évaluation uniforme pour l'ensemble de la province;
- b) évaluation par des experts sous l'autorité d'un gouvernement régional, municipal ou scolaire, avec contrôle du gouvernement provincial;
- c) confection du rôle à des intervalles plus longs, afin de diminuer la dépense nécessaire à cette entreprise: il nous semble, en effet, qu'une évaluation pourrait être faite au plus tous les cinq ans; celle-ci pourrait se faire par rotation d'une région à l'autre de sorte que, dans un même district, les experts en évaluation ne soient pas appelés à refaire tous les rôles en même temps.

Il y aurait lieu aussi de reviser bien des détails de l'organisation relative à l'imposition et au prélèvement de cette taxe. Ainsi, par exemple, nous avons vu les conséquences fâcheuses que pouvait avoir la contestation de l'évaluation par certains contribuables importants, comme ce fut le cas dans la commission scolaire d'Alma. Au lieu de suspendre alors le paiement de la taxe sur la partie contestée de l'évaluation, il y aurait lieu d'exiger du propriétaire le paiement de la totalité de la taxe selon la nouvelle évaluation, quitte à remboursement, ou tout au moins le paiement de la taxe due sur la base de l'évaluation de l'année précédente.

D'ailleurs, pour inciter les contribuables à payer promptement leurs taxes foncières, il y aurait lieu d'imposer un intérêt de 10% sur les arriérés de taxes. Ainsi, celui qui conteste son évaluation aura intérêt à ne pas contester frivolement et à payer ses taxes sur la base d'une évaluation raisonnable; si, d'autre part, il arrivait qu'il ait payé en trop, la commission scolaire lui rembourserait l'excédent avec intérêt au taux de 6%.

Quoi qu'il en soit, s'il est possible d'atténuer les inconvénients de l'impôt foncier des particuliers par les mesures que nous venons de suggérer, il nous semble presque impossible de rendre ce système convenable en ce qui regarde la propriété industrielle ou commerciale. Ainsi, par exemple,

l'évaluation des empires industriels de compagnies importantes nous semble un défi insurmontable malgré les améliorations suggérées ci-dessus. En effet, pour arriver à une évaluation s'approchant de la réalité, il nous semble qu'un évaluateur assigné à plein temps à l'évaluation de tels biens fonciers suffirait à peine. Si nous nous arrêtons à penser que l'évaluation des biens de l'Alcan à Alma, en 1961, s'élevait à \$30,000,000 selon les experts de la compagnie ou à \$73,000,000 selon les experts de la commission scolaire, on peut concevoir comment l'on pourrait passer de longues années en procès et entendre une multitude d'experts en contestations périodiques, sans jamais réellement arriver au bout des difficultés de l'entreprise. Même si les évaluations ci-haut mentionnées étaient des évaluations indirectes (application de coefficients d'égalisation de rôles), il nous semble que, quelle que soit la méthode utilisée, la part d'arbitraire ne peut être que très grande.

D'autre part, la propriété foncière industrielle et commerciale est beaucoup plus liée à la vie économique de la province qu'à celle de la localité et elle est localisée d'une façon complètement aléatoire en ce qui concerne les besoins scolaires. De plus, l'impôt foncier grevant les biens commerciaux et industriels peut avoir un rôle important à jouer dans les politiques de développement économique à l'échelle provinciale et dès lors, il ne serait pas souhaitable de laisser cet impôt à la juridiction d'un grand nombre d'organismes locaux ou même régionaux. Pour ces raisons fondamentales, il nous semble que l'impôt foncier actuellement perçu pour fins scolaires sur les biens commerciaux et industriels doive être provincialisé.

Pour provincialiser l'impôt foncier industriel et commercial, il faudrait de toute évidence confier l'évaluation de ces biens à une autorité qui verrait à établir, sur une base aussi uniforme que possible, la valeur imposable de tels biens. Certes, cela peut se faire, mais nous avons déjà illustré les difficultés considérables que présente une telle tâche. Il serait préférable, à notre avis, de remplacer l'évaluation physique par une formule qui permettrait d'atteindre les mêmes fins sans avoir les mêmes inconvénients.

La question des critères d'évaluation demanderait qu'on lui con-

sacre une longue analyse. Nous devons nous limiter ici à ne mentionner que quelques aspects importants du problème.

Précisons d'abord que nous croyons qu'il y a lieu de maintenir la distinction entre l'impôt sur la propriété foncière des particuliers et celui qui grève les biens fonciers des corporations, car nous n'avons pas trouvé de meilleure façon d'identifier commodément la propriété industrielle ou commerciale.

L'évaluation des biens-fonds se fait généralement en tenant compte soit de leur valeur marchande établie par une étude comparative, soit de leur valeur de remplacement fondée sur le coût de construction ou de remplacement déprécié et de leur valeur commerciale fondée sur les revenus nets ou profits que son propriétaire peut en retirer. La méthode comparative permet habituellement de vérifier, et d'ajuster le cas échéant, l'évaluation fondée sur le coût de construction ou sur la capitalisation des profits.

La valeur d'un immeuble est généralement proportionnelle à son coût et à son rendement. Nous proposons donc d'étudier la possibilité de remplacer l'impôt foncier actuel des corporations, fondé sur l'évaluation physique de leurs biens-fonds, par un impôt fondé sur le coût déprécié d'acquisition ou de construction des biens-fonds, et sur leur plus-value calculée à partir de la capitalisation des profits de la corporation, car on ne peut dissocier l'évaluation des biens commerciaux ou industriels de la rentabilité de ces derniers.

Pour les fins de l'impôt provincial sur le capital et les revenus, les corporations produisent déjà annuellement un rapport indiquant leur actif immobilisé situé dans la province. Cet actif immobilisé représente le coût d'acquisition ou de construction des terrains, immeubles et équipements, après amortissement. Nous proposons donc de taxer d'abord cette valeur. Il y aurait lieu, cependant, de s'assurer que la méthode utilisée pour l'amortissement de ces biens soit uniforme: à cette fin, nous suggérons que les corporations dont l'actif immobilisé se situe entièrement dans le Québec soient taxées sur la valeur non amortie de cet actif établie selon les critères déjà utilisés pour fins fiscales ou d'autres critères que le législateur jugera bon d'établir. Pour les autres corporations, dont une partie de l'actif immobilisé est située hors du Québec, il pourrait être excessif de les astreindre

à tenir une nouvelle cédula d'amortissement pour fins fiscales distinguant leurs actifs immobilisés dans le Québec. Si tel est le cas, nous suggérons de retenir pour fins de cet impôt la valeur aux livres de leurs immobilisations dans le Québec. Certes, ces valeurs peuvent varier selon la méthode d'amortissement utilisée, mais il nous semble que les inégalités pouvant en résulter seront de peu de conséquences puisque ces corporations sont généralement de très grandes entreprises qui suivent des méthodes d'amortissement scientifiques, jugées par ailleurs acceptables. A tout événement, il suffirait de laisser le choix à ces corporations de tenir une cédula d'amortissement de leurs immobilisations au Québec, selon les critères déjà établis pour fins fiscales, ou même de leur en faire une obligation si les critères scientifiques ne sont pas jugés acceptables dans certains cas.

Par cet impôt, nous aurons donc taxé la valeur de l'actif immobilisé après amortissement. Or, cette valeur se rapproche d'autant plus de la valeur réelle que l'immobilisation est récente, ou, à l'inverse, cette valeur s'éloigne d'autant plus de la valeur réelle que l'immobilisation est ancienne. Il arrive, en effet, que des biens-fonds puissent avoir une valeur réelle bien supérieure à leur coût après amortissement, soit parce que leur dépréciation réelle est inférieure à l'amortissement alloué, soit parce que leur valeur de remplacement ou leur valeur économique sont supérieures. Des biens-fonds peuvent donc avoir subi une dépréciation moindre que l'amortissement aux livres, n'avoir subi aucune dépréciation ou même avoir augmenté en valeur. Comme l'objectif d'un impôt foncier est de taxer la propriété immobilière à sa valeur réelle, il y a donc lieu de taxer cette plus-value ou différence entre la valeur réelle et le coût amorti des biens-fonds; d'autant plus que, ce faisant, nous rétablirons un juste équilibre fiscal entre les corporations dont les immobilisations sont plus ou moins récentes.

Nous estimons que cette plus-value des biens-fonds industriels est généralement proportionnelle à leur rentabilité économique. Plus une usine est rentable, plus sa valeur réelle est grande. Certes, il ne s'ensuit pas nécessairement que sa valeur de remplacement est d'autant plus grande; mais, de toute manière, ce n'est pas chose simple que de calculer la valeur de remplacement d'installations comme celles de l'Aluminum Company of Canada, à Alma, ou encore celle des biens de n'importe quelle autre entreprise le moins important.

Dès lors, nous suggérons de taxer la plus-value économique des biens-fonds corporatifs, établie d'après une formule reposant sur la capitalisation des profits de la corporation. Pour ce faire, nous proposons:

- a) de capitaliser les profits d'une corporation à un taux de rendement établi par le législateur;
- b) de soustraire du montant des profits ainsi capitalisés la valeur des actifs totaux de la corporation.

Le solde des profits capitalisés (soit les profits capitalisés moins l'actif total) serait alors considéré comme étant la plus-value des biens immobiliers puisque, à part quelques valeurs d'actif pouvant faire exception et dont il faudrait tenir compte dans des cas particuliers (exemple: les placements), les autres valeurs d'actif sont à leur valeur réelle ou à un coût de production ou d'acquisition récent.

Dans le cas des compagnies dont les biens-fonds ne sont pas entièrement situés dans le Québec, il faudra établir la partie de la plus-value attribuable aux biens-fonds situés dans le Québec. Pour y arriver, il suffit de multiplier la plus-value totale de la compagnie par le rapport entre les biens-fonds situés dans le Québec et les biens-fonds entiers de la compagnie:

Puisque la valeur aux livres de l'actif immobilisé est généralement la valeur minimale de ces biens (sauf les cas de désuétude technologique ou d'amortissement insuffisant) et que, d'autre part, il est possible que les profits capitalisés d'une compagnie donnent une valeur inférieure à la valeur aux livres de ces actifs immobilisés, il s'ensuit qu'il faudra choisir l'une ou l'autre des formules suivantes, selon le résultat de la comparaison entre les profits capitalisés et l'actif total.

1. si les profits capitalisés sont égaux ou inférieurs aux actifs totaux (dans ce cas, il n'y aurait pas de plus-value):

$$M = I_q \times T$$

2. si les profits capitalisés sont supérieurs aux actifs totaux (alors il y a plus-value):

$$M = \left[I_q + (P_{tc} - A_t) \frac{I_q}{I_t} \right] \times T$$

où:

- M = montant de la taxe foncière
- Iq = actifs immobilisés situés dans le Québec
- It = actifs immobilisés entiers de la compagnie
- Ptc = profits totaux capitalisés
- At = actif total de la compagnie
- T = taux de la taxe foncière

Il va sans dire que nous ne sous-estimons pas les difficultés techniques initiales de la mise en application d'un tel mode de taxation pour les corporations, non plus que les divers cas particuliers qui pourront se présenter. Nous savons bien, également, que cette méthode d'appréciation de la plus-value économique des biens-fonds corporatifs comporte une certaine marge d'approximation et d'arbitraire puisque, par exemple, une partie de cette plus-value peut être imputable à des valeurs actives intangibles comme l'achalandage. Nous croyons cependant de cette façon atteindre d'assez près la valeur réelle des biens-fonds de nature commerciale ou industrielle appartenant aux corporations, et, sans doute, d'une manière au moins aussi satisfaisante que par l'évaluation physique. En outre, cette taxe nous semble plus simple et plus efficace que l'impôt foncier actuel. Elle est également peu onéreuse à percevoir puisqu'elle pourrait être perçue et contrôlée de la même façon que les impôts actuellement prélevés des corporations; elle est aussi équitable que possible, puisqu'elle s'applique à la valeur minimum des biens à laquelle peut s'ajouter une plus-value basée sur la rentabilité des investissements; elle est fondée sur la richesse économique des corporations, donc sur leur capacité de payer des impôts.

Cet impôt foncier des corporations comporte en outre une grande souplesse et l'Etat pourra l'assortir de diverses modalités: taux progressif, par exemple, ou taux différenciés selon la nature des entreprises ou leur implantation afin de tenir compte de certains facteurs ou comme instrument de planification économique. Notons que pour réaliser une plus grande stabilité dans les revenus tirés de cette source, on pourrait, dans l'application de la formule de capitalisation des profits, utiliser le profit moyen des cinq dernières années, tel que celui-ci paraît déjà pour fin de détermination de la valeur de l'achalandage dans le calcul de la taxe sur le capital.

Enfin, nous croyons que cet impôt ne présente pas de difficulté constitutionnelle, et qu'il demeurera déductible du revenu pour fins de l'impôt fédéral sur les revenus des corporations.

Ayant ainsi provincialisé l'impôt sur les biens-fonds des corporations, il en résulte que celles-ci ne paieraient plus d'impôt local, si ce n'est certaines taxes municipales. Dans la mesure où les gouvernements municipaux adopteraient également cette formule, l'Etat devra évidemment prévoir un moyen de partager le produit de cette taxe. Si, par ailleurs, l'on voulait conserver un impôt foncier local pour fins municipales, nous suggérerions alors un impôt municipal établi sur la superficie des terrains corporatifs, à des taux variables selon la superficie et la localisation.

Ayant modifié l'impôt foncier des corporations pour fins scolaires de telle sorte qu'il ne serait plus nécessaire de recourir à l'évaluation physique de leurs biens-fonds, nous nous sommes demandés s'il n'était pas possible également de faire disparaître l'évaluation physique des biens-fonds des particuliers. Bien que ce ne soit pas notre rôle de redéfinir la fiscalité provinciale, nous avons cherché des solutions aux problèmes que posait l'impôt foncier perçu des particuliers pour fins scolaires ou municipales. Il nous est alors apparu que l'impôt foncier, qui est l'une des plus anciennes formes de taxation, subsistait dans notre société malgré tous ses inconvénients en raison d'une longue tradition historique. Nous croyons qu'il serait avantageux de le rendre plus simple, plus efficace et plus juste. C'est dans cet esprit que nous suggérons d'étudier la possibilité de remplacer le système actuel par le suivant:

1. Prélèvement d'un impôt foncier annuel pour fins scolaires, proportionnel à la valeur enregistrée des propriétés.
Par valeur enregistrée, nous entendons la valeur inscrite au dernier acte de vente, de cession ou d'hypothèque enregistré en regard de tout immeuble, ou la déclaration de valeur enregistrée, faite par son propriétaire, si celui-ci préfère majorer ou réduire la valeur de sa propriété. Afin d'inciter les contribuables à inscrire dans les transactions enregistrées la considération réellement payée et à tenir

compte dans leur déclaration d'un profit de capital réalisé à l'achat ou des améliorations apportées subséquentement à l'immeuble, le législateur décrèterait que toute indemnité d'expropriation ne pourrait en aucun cas être supérieure à la valeur enregistrée de l'immeuble un an avant l'expropriation (+ 10% pour dépossession forcée), à moins que le propriétaire n'établisse qu'il a fait des améliorations à l'immeuble au cours de la dernière année. En outre, aucune indemnité d'assurances ou en dommages ne pourrait être versée au propriétaire pour une valeur supérieure à la valeur enregistrée, dont on déduirait la valeur du terrain.

2. Création d'un impôt sur le profit réalisé à l'occasion de toute vente de propriété immobilière, le profit étant la différence entre le prix de vente et la valeur enregistrée un an avant la transaction, à moins que le vendeur n'établisse que durant cette dernière année, il a fait des améliorations à la propriété de nature à en augmenter la valeur. Le taux de cette taxe devrait être assez fort pour donner un rendement appréciable et agir comme stimulant approprié, de façon à inciter les propriétaires à faire des déclarations de valeur enregistrée adéquates. Nous imaginons, par exemple, que ce profit de capital immobilier pourrait être taxé au moins à 50% de sa valeur. Cette taxe serait conforme à la théorie générale qui veut que l'augmentation de valeur des propriétés immobilières ne soit pas imputable à l'activité de son propriétaire mais au progrès de la communauté dans laquelle s'inscrit cette propriété. En outre, un tel système mettrait un frein aux spéculations désordonnées qui ont cours dans ce secteur de l'activité économique.
3. A ces impôts pourrait s'ajouter, si on le juge à propos, une taxe sur les mutations foncières, perçue au moment de l'acquisition de toute propriété immobilière et proportionnelle au prix d'achat ou à la valeur de la transaction. Les registrateurs pourraient percevoir cette taxe au moment du dépôt de l'acte de cession pour fins d'enregistrement. Le taux de cette taxe pourrait aussi être progressif.

L'impôt sur les mutations et l'impôt sur les profits de capital seraient de préférence des impôts provinciaux. Par ailleurs, la taxe sur la valeur déclarée des propriétés des individus, même si elle est provincialisée en principe, demeurerait une source de revenus accessible aux commissions scolaires régionales puisqu'une taxe spéciale régionale ou locale pourrait être ajoutée à la taxe de base, comme nous l'avons déjà indiqué.

Répetons, en conclusion de cette partie du présent chapitre, que le gouvernement scolaire régional, administrant les besoins proprement locaux ou participant dans une certaine mesure à l'administration des objectifs provinciaux d'éducation, aura accès à des moyens de taxation qui lui seront propres.

Dans le partage de l'assiette fiscale foncière entre le gouvernement régional et le gouvernement provincial en matière scolaire ou municipale, les besoins d'envergure provinciale devraient préférablement être satisfaits par des fonds provinciaux et les besoins locaux, par des fonds locaux.

En outre, il y a avantage à déconcentrer, dans une bonne mesure, l'administration des fonds et besoins provinciaux en éducation, en confiant cette administration aux gouvernements régionaux agissant avec le concours et sous la surveillance du Ministère de l'éducation.

Une illustration des services complémentaires qu'une région pourrait se donner serait l'organisation d'un campus et d'un complexe culturel, sportif et éducatif du type "Cité des Jeunes". De tels ensembles pourraient être administrés par le gouvernement régional scolaire et financés par les taxes spéciales régionales.

Le nouveau système fiscal que nous avons suggéré comporte donc une large provincialisation de l'impôt foncier: ainsi, les propriétés appartenant à des compagnies et formant ce que l'on appelle actuellement la liste des neutres, ne seraient sujettes à aucun impôt local scolaire, seulement à un impôt local municipal; d'autre part, une large partie de la taxe foncière des particuliers se trouverait provincialisée et l'impôt foncier local pour fins scolaires serait limité à la mesure des services complémentaires que telle communauté, à l'échelle de la région ou du quartier, désirerait se donner.

A notre avis, le mode de taxation que nous venons de proposer comporterait, outre ceux déjà énumérés, les avantages suivants:

1. une plus grande équité résultant de l'uniformisation du taux et de l'assiette fiscale, tant pour les corporations que pour les individus;
2. l'augmentation de la masse des revenus tirés de la taxe foncière - la taxe foncière des corporations étant provincialisée pour fins scolaires, il ne serait plus possible que les résidents de certaines localités fassent un effort moindre que les autres en raison de l'importance de l'apport des compagnies dans leurs localités respectives. De plus, la formule que nous suggérons aurait pour effet d'augmenter la contribution des corporations là où actuellement celle-ci est réduite en raison des besoins limités des territoires scolaires où elles sont situées;
3. élimination de la nécessité de soumettre les budgets des commissions scolaires à l'approbation du Ministre, dans la mesure où telle approbation n'était requise qu'en fonction de la normalisation de l'effort fiscal.

B) LES SUBVENTIONS

Les subventions représentent actuellement une large part des revenus des commissions scolaires et cette part n'en serait que plus grande dans le cadre du nouveau régime fiscal que nous avons décrit puisque nous avons suggéré de provincialiser la majeure partie de l'imposition scolaire. On comprendra dès lors l'importance d'avoir un système de subventions approprié.

Selon notre conception de l'administration scolaire, tout système de subventions devrait tenir compte du coût des services et de la richesse relative des commissions scolaires, et permettre l'exercice d'une certaine initiative au niveau régional.

Le système actuel comporte une variété de subventions dont aucune, prise isolément, ne tient compte parfaitement à la fois du coût

des services et de la richesse relative des commissions scolaires. Ainsi, la subvention pour le transport scolaire est fondée uniquement sur un pourcentage du coût; les subventions pour la rémunération du personnel enseignant ne tiennent compte du coût que dans la mesure où celui-ci est proportionnel au nombre d'élèves et ne tiennent compte de la richesse relative des commissions scolaires que dans la mesure où celle-ci est proportionnelle à l'apport fiscal des compagnies; la subvention pour l'administration ne tient aucun compte de la richesse relative et n'est proportionnelle au coût que dans la mesure où celui-ci est influencé par le nombre d'élèves.

Ce système de subventions a été élaboré à un moment où il était impossible de contrôler toutes les variables en cause. Très tôt, le Ministère a réalisé qu'il fallait suppléer aux carences du système, ce qu'il a fait au moyen de subventions globales d'équilibre budgétaire qui, par définition, tiennent compte des coûts des services et de la richesse relative des commissions scolaires.

Par de telles subventions d'équilibre budgétaire et par la normalisation de l'effort fiscal, le Ministère réalisait, bien qu'imparfaitement, l'objectif fondamental qu'est l'équité financière. Mais ce système comportait la nécessité de contrôler les budgets des commissions scolaires afin d'obtenir non seulement la normalisation des revenus mais également celle des dépenses. C'était là une conséquence inéluctable du système.

Or, une telle conjoncture n'était certes pas de nature à développer le sens des responsabilités chez les administrateurs scolaires, bien au contraire! A notre avis, il s'agit là d'un vice majeur puisque nous attachons la plus haute importance au maintien d'une réelle autonomie locale à l'intérieur d'un cadre clairement défini.

On revendique souvent à tort et à travers l'autonomie des commissions scolaires, mais le fait demeure que celle-ci est beaucoup moins grande aujourd'hui qu'elle ne l'était jadis. Cette évolution s'inscrit dans un processus historique en vertu duquel, au départ, toute la chose scolaire était administrée et financée localement; par la suite, devant l'insuffisance des sources de revenus locales et l'insuffisance des services rendus, l'autorité centrale a progressivement suppléé aux déficiences

locales en apportant d'abord des subventions discrétionnaires de déficit, puis des subventions conditionnelles et statutaires tendant à établir des standards d'éducation, et enfin, des subventions d'équilibre budgétaire. En vérité, l'autonomie des commissions scolaires devait disparaître dans la mesure où augmentaient les contrôles gouvernementaux nécessaires dans un tel contexte.

Il nous semble évident qu'il serait souhaitable de corriger cette situation afin que, dans la mesure du possible, chaque gouvernement puisse bénéficier de champs précis de responsabilités au sein desquels l'initiative et le dynamisme pourront se manifester. Au lieu de recevoir un ensemble de subventions particulières, une commission scolaire devrait recevoir annuellement une subvention globale dont elle pourrait se servir à son meilleur escient tout en s'acquittant de sa responsabilité légale fondamentale qui est de donner les services éducatifs requis par la législation et les règlements du Ministère de l'éducation. C'est donc dire que dans une certaine mesure, l'affectation de ces subventions et des autres revenus de la commission scolaire serait décidée au niveau régional, et que les dépenses y seraient faites de la manière jugée à propos.

Nous suggérons donc que le régime des subventions particulières aux commissions scolaires soit le plus possible remplacé par des subventions globales distribuées sur la base de services standard définis par le Ministère de l'éducation et de coûts normalisés appréciés par le même Ministère.

Il va sans dire que de telles subventions globales devront être suffisantes pour défrayer le coût de tous les services éducatifs jugés essentiels, en tenant compte du produit de la taxe foncière. D'autre part, il demeurera possible d'établir, en marge de ce système général, un système complémentaire de subventions particulières permettant à l'Etat de stimuler l'initiative locale dans certains domaines.

Pour illustrer concrètement le fonctionnement du système que nous proposons, prenons l'exemple du transport scolaire. Au lieu de subventionner le transport scolaire selon un pourcentage du coût (lequel est présentement de 75%), le gouvernement pourrait établir une politique générale de services en vertu de laquelle, à partir de critères aussi sûrs que possible, il verserait à la commission scolaire, dans sa subvention globale,

un montant jugé suffisant pour lui permettre d'assurer aux élèves l'accessibilité aux écoles. Il appartiendrait alors aux autorités régionales de décider si elles veulent assurer cette accessibilité selon l'une ou l'autre des formules suivantes:

- Contrats de transport d'une durée plus ou moins longue. (Le Ministère pourrait toutefois édicter certaines normes quant à l'attribution de tels contrats: plus basse soumission, compétence et solvabilité du transporteur, assurances, sécurité, etc.);
- Administration de son propre système de transport, la commission scolaire étant propriétaire ou locataire des autobus scolaires;
- Construction de sous-centres, diminuant ainsi l'étendue du transport scolaire nécessaire;
- Construction de résidences, diminuant aussi la nécessité du transport scolaire;
- Etc...

Dans un tel système, il ne serait éventuellement plus nécessaire de soumettre les budgets des commissions scolaires à l'approbation du Ministère, sauf si tels budgets étaient déficitaires. Il restera, bien sûr, que le Ministère de l'éducation devra s'assurer que les services scolaires exigés sont réellement fournis à la population étudiante de chaque région. Pour ce faire, il devra mettre sur pied un système d'inspection permanente des services scolaires. Des inspecteurs pédagogiques pourraient être répartis dans chaque district pour exercer la surveillance de deux, trois ou quatre régionales, et leur prodiguer également les conseils appropriés.

S'il arrivait que par mauvaise foi ou par négligence les services requis n'étaient pas offerts, il appartiendrait au Ministère d'imposer des sanctions à la commission scolaire, comme par exemple, de la mettre en tutelle ou de confier la direction de l'administration à un préposé, sous la surveillance de l'inspecteur de district.

En résumé, dans un tel système, les autorités scolaires pourront adapter aux besoins et circonstances locales la façon d'effectuer les dépenses scolaires, trouver des moyens de réaliser des économies et utiliser

les sommes ainsi économisées à d'autres fins de leur choix. Au lieu de normes de dépenses, on aura des normes de services; au lieu de subventions particulières, on aura des subventions globales; au lieu de contrôler les budgets, on contrôlera les services; au lieu de l'assujettissement des commissions scolaires à une autorité centrale, on aura la collaboration entre deux ordres de gouvernement qui se respecteront mutuellement. Au surplus, ce système posera un réel défi administratif qui devrait engendrer une saine émulation.

C) LE FINANCEMENT À LONG TERME: EMPRUNTS ET OFFICE
DE CRÉDIT SCOLAIRE

Dans le contexte des améliorations que nous venons de proposer au régime du financement des commissions scolaires, la majeure partie des dépenses courantes seront financées par des impôts provinciaux et il en sera de même des dépenses d'immobilisation. Il appartiendra alors à l'Etat provincial de déterminer s'il veut financer ces dépenses d'immobilisation à même ses ressources courantes ou au moyen d'emprunts.

Quant au financement des immeubles requis pour la satisfaction de besoins strictement locaux, c'est-à-dire pour les services autres que les services de base, l'Etat devrait avancer les sommes requises, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un office de crédit scolaire, le remboursement étant assuré par l'imposition d'une taxe spéciale locale affectée à cette fin.

Il serait avantageux, en effet, de faire disparaître le système d'émissions d'obligations lancées sur le marché par chaque corporation scolaire. Un tel système, comme on l'a vu à Ville Jacques-Cartier, peut entraîner des coûts iniques puisque le marché des obligations ne se préoccupe pas d'atteindre des fins de justice sociale, mais répond uniquement aux règles du marché, de telle sorte qu'une commission scolaire moins riche peut se voir imposer un coût de financement supérieur à une commission scolaire plus fortunée. En éliminant les émissions d'obligations individuelles, on réduirait du même coup les frais juridiques, les frais de courtage, les frais d'impression, etc., réalisant ainsi une économie substantielle en fonds publics.

CHAPITRE V

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

CHAPITRE V - SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

Il ne nous reste plus qu'à résumer les suggestions et recommandations exposées dans cette dernière partie de notre rapport. Nous devons rappeler ici que ces suggestions et recommandations générales n'ont pas toutes le même caractère; certaines d'entre elles sont assez largement intuitives; d'autres, par contre, sont le fruit d'expériences très concrètes. Il faudra donc en faire le partage et ne pas oublier la mise en garde que nous avons faite à cet égard dans l'avant-propos.

Quoi qu'il en soit, un fait certain demeure, et c'est la principale conclusion à tirer de nos travaux; notre système scolaire, élémentaire et secondaire, a besoin d'une réforme radicale à tous les points de vue, qu'il s'agisse des structures politiques, de l'organisation pédagogique ou de l'administration financière. Cette réforme est déjà largement amorcée, mais il faudra la poursuivre avec audace et intelligence. De nouvelles méthodes administratives et de nouvelles structures politiques devront être imaginées; un nouvel esprit devra revivifier tous les cadres de l'enseignement public.

Cette réforme en profondeur de tous les aspects de notre enseignement, devra se faire sous l'impulsion d'un Ministère attentif et prompt à reconnaître les voies nouvelles qui se dessineront; mais elle ne pourra se faire sans la participation active et la collaboration étroite des instituteurs, des administrations scolaires, des institutions universitaires et de toute la clientèle des services éducatifs: les élèves, jeunes et adultes.

Nous serions nous-mêmes fort étonnés si toutes nos suggestions et recommandations devaient être retenues. Nous n'avons pas la prétention d'apporter ici des solutions certaines à tous les problèmes que nous avons rencontrés au cours de notre enquête ou parfois même au hasard de nos recherches. Là n'était pas notre but. Notre enquête nous a donné la conviction qu'il fallait repenser entièrement l'administration de l'enseignement élémentaire et secondaire. C'est cette conviction que nous avons avant tout cherché à exprimer dans ces pages, tout en illustrant comment on pouvait aborder ces questions avec un esprit neuf et dégagé de tout conformisme.

Nous aurions aimé faire une démonstration plus détaillée de plusieurs problèmes qui ont retenu notre attention et qui sont à la source de nos recommandations mais, afin de ne pas retarder davantage la présentation de cette quatrième partie de notre rapport, nous en avons abrégé le contenu et nous renvoyons le lecteur aux trois premières parties qui offrent un compte-rendu détaillé des constatations faites à l'égard des commissions scolaires de Jacques-Cartier, Verdun et Alma, qui ont fait l'objet de notre enquête.

Enfin, il convient de signaler qu'un grand nombre de recommandations que notre enquête nous inspirait au fur et à mesure qu'elle se déroulait, ont déjà fait l'objet de réformes et sont déjà des réalités. Nous ne pouvons que reconnaître le mérite de nombreuses mesures prises par le Ministère au cours des dernières années, mesures incomplètes il est vrai, mais qui ont, pour la plupart, apporté des correctifs absolument nécessaires dans le contexte actuel. Nous pensons à l'élaboration d'un système de subventions statutaires, à la normalisation de l'effort fiscal, au contrôle des dépenses, aux normes pédagogiques, aux règles concernant la préparation des budgets et des états financiers, à la création des commissions scolaires régionales.

Mais la véritable réforme reste à faire et nous comptons que le peuple du Québec se mettra résolument à la tâche de se donner un système d'enseignement à la mesure de ses ambitions légitimes.

Voici maintenant un sommaire des suggestions et recommandations faites dans cette quatrième partie de notre rapport:

Organisation Générale des Commissions Scolaires

1. Nous recommandons que le rôle des commissions scolaires soit étendu pour comprendre non seulement l'enseignement élémentaire et secondaire, mais aussi l'éducation permanente et les loisirs éducatifs (pages 13 à 15).
2. Nous recommandons que l'administration de tous les services scolaires soit centralisée au niveau de la commission scolaire régionale, tant pour le cours élémentaire que pour le cours secondaire (pages 15 à 18).

3. Nous recommandons que le Ministère de l'éducation définisse les services de base que toutes les commissions scolaires régionales devront dispenser aux niveaux élémentaire et secondaire (pages 15 à 18).
4. Nous recommandons que les commissions scolaires régionales aient le pouvoir d'offrir des services complémentaires, en sus des services de base, pourvu que les contribuables de la région en assument entièrement le coût (pages 15 à 18).
5. Nous recommandons que les commissions scolaires locales soient abolies et nous suggérons d'étudier l'opportunité de les remplacer par des conseils scolaires constitués autour des écoles (pages 18 à 20).
6. Nous suggérons que ces conseils scolaires locaux aient le pouvoir de procurer des services additionnels à la population de leurs quartiers scolaires respectifs, pourvu que celle-ci en assume entièrement le coût et que leur administration relève de la commission scolaire régionale (pages 18 à 20).
7. Nous suggérons que les conseils scolaires locaux soient formés de trois membres élus dans chaque quartier scolaire (page 22).
8. Nous recommandons, afin d'assurer une meilleure intégration politique, administrative et pédagogique et d'augmenter la souplesse et l'efficacité de la commission scolaire régionale, que celle-ci se compose d'au moins neuf et d'au plus douze membres répartis de la façon suivante:
 - a) huit commissaires choisis par les conseillers locaux parmi eux;
 - b) le directeur général de la commission scolaire;
 - c) au plus trois autres membres, désignés par une majorité des deux tiers des commissaires régionaux (pages 22 et 23).
9. Nous recommandons, considérant les nouvelles responsabilités des gouvernements scolaires, que la qualité d'électeur et les conditions d'éligibilité aux élections scolaires locales soient les suivantes:

- a) être citoyen canadien et avoir au moins dix-huit ans;
 - b) être domicilié dans le quartier depuis un an;
 - c) être inscrit sur la liste des électeurs (page 25).
10. Nous recommandons que les élections scolaires annuelles soient abolies et que toutes les élections scolaires locales aient lieu en même temps, à tous les trois ans, au début du mois de mai (pages 27 à 29).
 11. Nous recommandons que les commissaires régionaux soient nommés à la fin du mois de mai et que leur mandat soit de trois ans (page 29).
 12. Nous recommandons qu'une distinction nette soit faite entre les dépenses et la rémunération des commissaires scolaires (page 30).
 13. Nous recommandons que toute dépense encourue dans l'exercice de ses fonctions par un conseiller ou un commissaire lui soit remboursée par la commission scolaire régionale sur présentation des pièces justificatives (page 30).
 14. Nous recommandons que les conseillers locaux ne reçoivent pas de rémunération pour leurs services (page 31).
 15. Nous recommandons que les commissaires régionaux reçoivent une rémunération appropriée qui pourrait se composer d'une indemnité annuelle et de jetons de présence (pages 30 et 31).
 16. Nous recommandons que, en raison de l'importance de la tâche qu'il assume, le président de la commission scolaire régionale reçoive une rémunération qui soit le double de celle des commissaires (page 31).
 17. Nous recommandons que les commissions scolaires régionales se donnent des structures administratives unifiées sous la direction d'un directeur général, qui aurait la responsabilité de définir la politique éducationnelle de la région, et d'un assistant-directeur général qui aurait la responsabilité immédiate de l'administration des divers services (pages 31 à 33).

18. Nous recommandons que le Ministère définisse les qualifications requises pour exercer la fonction de directeur général d'une commission scolaire régionale, et que des concours soient régulièrement tenus pour fin d'agrégation des candidats aptes à assumer cette fonction (page 34).
19. Nous suggérons que cette agrégation soit accordée pour une période d'au plus 10 années et que les titulaires soient soumis à de nouveaux examens pour le renouvellement de leur agrégation (page 34).
20. Nous recommandons que les commissions scolaires régionales soient tenues de choisir leur directeur général parmi les agrégés disponibles et de soumettre à l'approbation du Ministère toute décision visant à destituer celui-ci ou à ne pas renouveler son contrat (page 34).
21. Nous recommandons que la nomination ou la destitution de l'assistant-directeur général et des chefs de services ne puisse se faire sans une recommandation du directeur général (page 34).
22. Nous suggérons que la Fédération des commissions scolaires devienne une véritable conférence de commissaires, plutôt qu'une fédération de gouvernements scolaires (pages 34 et 35).

L'Organisation Pédagogique, le Personnel Enseignant et les Écoles

23. Nous recommandons que le Ministère mette à la disposition des commissions scolaires régionales des conseillers en organisation afin de guider celles-ci dans l'élaboration de leurs structures pédagogiques (page 37).
24. Nous recommandons, afin d'assurer une participation appropriée des maîtres à l'administration pédagogique, que des représentants du personnel enseignant soient appelés à faire partie des conseils et comités qui devront être formés aux divers niveaux des structures administratives (pages 37 à 39).
25. Nous recommandons, pour des raisons d'équité et d'efficacité, que soit régionalisé l'engagement du personnel enseignant du niveau élémentaire (pages 40 et 41).

26. Nous recommandons, afin d'assurer une répartition équitable et fonctionnelle du personnel enseignant, que le directeur général ait l'autorité de déplacer de temps à autres les instituteurs d'une école à l'autre, réalisant ainsi une certaine rotation du personnel sur le territoire régional (page 41).
27. Nous recommandons, afin de permettre aux commissions scolaires de mieux remplir leurs responsabilités à l'égard des loisirs et de l'éducation des adultes, que l'engagement du personnel enseignant comporte 12 mois de services, tout en assurant des périodes appropriées de vacances et de perfectionnement (pages 42 et 43).
28. Nous recommandons, pour faciliter l'engagement du personnel à temps partiel et assurer une meilleure utilisation du personnel à temps complet, d'établir un système complémentaire de rémunération à la leçon (page 42).
29. Nous recommandons qu'une telle politique (recommandations 26, 27 et 28) soit élaborée et appliquée avec le concours des maîtres eux-mêmes et que, en cas d'abus, ceux-ci puissent recourir à la procédure de grief et d'arbitrage (page 43).
30. Nous recommandons, pour des motifs d'équité et d'efficacité et pour des raisons d'ordre économique, la négociation et l'exécution d'une seule convention collective déterminant les conditions de travail du personnel enseignant de toutes les commissions scolaires de la province (pages 43 à 47).
31. Nous suggérons, afin de faciliter l'adaptation des édifices scolaires à l'évolution de la pédagogie et aux cycles démographiques, que l'on étudie les avantages relatifs à la construction d'édifices scolaires dont la durée ne dépasserait pas vingt ans (pages 48 et 49).
32. Nous recommandons que des techniques de construction appropriées soient utilisées afin de permettre le réaménagement périodique des édifices scolaires (page 49).

33. Nous suggérons que l'on étudie l'opportunité d'utiliser des "unités mobiles" comme locaux scolaires pour répondre à des augmentations temporaires de la population scolaire (page 50).

L'Administration Financière

34. Nous recommandons, afin de permettre aux commissaires de se consacrer principalement à la formulation des grandes politiques, à la surveillance du fonctionnement général de la commission scolaire et à la prise des décisions importantes, que ceux-ci puissent déléguer une partie de leurs pouvoirs au directeur général et à ses adjoints et leur confier l'administration ordinaire de la commission scolaire (pages 53 et 54).

35. Nous recommandons que l'utilisation des techniques du contrôle budgétaire soit généralisée dans les commissions scolaires et qu'à cet effet:

- a) les chefs de services soient appelés à participer directement à l'élaboration du budget;
- b) la comptabilisation des dépenses se fasse par services et, au besoin, par centres de coûts à l'intérieur d'un service donné;
- c) des états comparatifs mensuels, indiquant les prévisions budgétaires, les dépenses et les engagements, soient préparés à l'intention de toutes les personnes ayant des responsabilités budgétaires (pages 55 et 56).

36. Nous recommandons que le directeur général ait le pouvoir d'autoriser des dépenses excédant les prévisions budgétaires correspondantes, pourvu que ces dépenses puissent être financées par le moyen de virements de crédits budgétaires à l'intérieur d'un même service (page 56).

37. Nous recommandons que les commissions scolaires intensifient leurs efforts dans le but d'établir un programme réaliste de dépenses en immobilisation à long terme (page 56).

38. Nous recommandons que les commissions scolaires adoptent la pratique de préparer des budgets de caisse afin de limiter, le plus possible, leurs recours aux emprunts temporaires et, à l'occasion, de bénéficier des avantages du placement à court terme des excédents de caisse temporaires (page 57).

39. Nous recommandons, dans la perspective d'une régionalisation complète des services scolaires, que la perception des taxes scolaires locales ou régionales soit effectuée par la commission scolaire régionale (pages 57 et 58).
40. Nous recommandons que, si les commissions scolaires locales devaient demeurer ce qu'elles sont actuellement, les taxes scolaires soient perçues par les autorités municipales (page 57).
41. Nous recommandons qu'un personnel spécialisé ait la responsabilité des achats et que ceux-ci soient effectués, chaque fois que la chose est possible, sur la base de soumissions obtenues d'un nombre suffisant de fournisseurs (page 58).
42. Nous recommandons que les achats soient effectués selon la méthode dite de l'achat global et que, s'il est impossible de procéder selon cette méthode, le service des achats détermine, pour les marchandises de valeur importante, les volumes d'achat les plus économiques, les stocks minimums à garder et les niveaux de stock auxquels il faudrait placer les commandes (pages 58 et 59).
43. Nous recommandons que les commissions scolaires s'efforcent de bénéficier des escomptes de caisse offerts par les fournisseurs, même si, pour ce faire, elles devaient recourir à des emprunts temporaires (page 59).
44. Nous recommandons que les commissions scolaires n'aient plus la faculté d'accorder un escompte pour le paiement rapide des taxes scolaires (page 59).
45. Nous recommandons que les commissions scolaires ne soient plus obligées d'assurer leurs édifices pour les risques d'incendie et que, désormais, le gouvernement du Québec assume lui-même la responsabilité financière que comporte le remplacement ou la réparation des édifices scolaires endommagés (page 60).

46. Nous suggérons que l'on étudie l'opportunité d'organiser au sein du Ministère des équipes professionnelles auxquelles pourraient avoir recours les commissions scolaires, par exemple, en architecture, droit, comptabilité et administration scolaire (pages 60 et 61).
47. Nous recommandons que la Loi de l'instruction publique soit modifiée de façon à définir les devoirs des vérificateurs des commissions scolaires (pages 62 et 63).

Les Finances Scolaires

48. Nous recommandons que les autorités scolaires locales et régionales aient le pouvoir d'imposer certaines taxes pour défrayer les services complémentaires organisés à l'un ou l'autre de ces niveaux (page 66).
49. Nous recommandons que, si l'impôt foncier sous sa forme actuelle subsiste, l'évaluation soit faite par des experts sous l'autorité d'un gouvernement régional et sous le contrôle du gouvernement provincial, conformément à un code d'évaluation uniforme pour l'ensemble de la province (page 67).
50. Nous recommandons que certaines autres mesures soient prises pour améliorer la perception de l'impôt foncier actuel, soit, par exemple, d'élever le taux d'intérêt (page 67).
51. Nous recommandons de provincialiser l'impôt foncier perçu des corporations (page 68).
52. Nous suggérons que le gouvernement étudie la possibilité de remplacer l'impôt foncier actuel des corporations, fondé sur l'évaluation physique de leurs biens-fonds, par un impôt fondé sur le coût déprécié d'acquisition ou de construction des biens-fonds, et sur leur plus-value calculée à partir de la capitalisation des profits de la corporation (pages 69 à 73).

53. Nous suggérons que le gouvernement étudie la possibilité de rendre l'impôt foncier actuellement perçu des particuliers plus simple, plus efficace et plus juste en remplaçant le système actuel, qui comporte la nécessité de pratiquer l'évaluation physique des biens-fonds, par les mesures suivantes:
- a) le prélèvement d'un impôt foncier proportionnel à la valeur enregistrée des propriétés établie selon les modalités que nous avons suggérées;
 - b) le prélèvement d'un impôt sur le profit réalisé à l'occasion de toute vente de propriété immobilière, le profit étant la différence entre le prix de vente et la valeur enregistrée, selon les modalités que nous avons proposées (pages 73 et 74).
54. Nous suggérons d'étudier l'opportunité de prélever une taxe sur les mutations foncières (page 74).
55. Nous suggérons, dans la perspective du nouveau régime fiscal dont nous proposons l'étude, que l'impôt sur les profits de capital immobilier et l'impôt sur les mutations soient des impôts provinciaux et que l'impôt sur la valeur enregistrée des propriétés des particuliers soit largement provincialisé, tout en demeurant accessible aux commissions scolaires régionales; de sorte que le total du compte de cette taxe foncière comporterait:
- a) une taxe provinciale pour le financement des services scolaires de base;
 - b) une taxe spéciale régionale, dans la mesure où celle-ci serait nécessaire pour le financement des services complémentaires régionaux;
 - c) une taxe spéciale de quartier, dans la mesure où celle-ci serait nécessaire pour le financement des services complémentaires locaux (pages 19, 58 et 75).
56. Nous recommandons que le régime des subventions particulières versées aux commissions scolaires soit le plus possible remplacé par des sub-

ventions globales établies sur la base de services standard définis par le Ministère de l'éducation et de coûts normalisés appréciés par celui-ci (pages 76 à 80).

57. Nous recommandons que ces subventions globales soient suffisantes pour défrayer le coût de tous les services éducatifs jugés essentiels, en tenant compte du produit de la taxe foncière, tout en réservant la possibilité d'établir un système complémentaire de subventions particulières permettant à l'Etat de stimuler l'initiative locale dans certains domaines (page 78).
58. Nous recommandons que, dans la mesure du possible, le Ministère remplace le contrôle des budgets des commissions scolaires par le contrôle des services dispensés par celles-ci et qu'à cette fin, il organise un système d'inspection permanente des services scolaires (pages 79 et 80).
59. Nous recommandons la disparition du système d'émissions d'obligations faites par les commissions scolaires et que le gouvernement du Québec procure aux commissions scolaires régionales les fonds requis pour les besoins strictement locaux ou régionaux, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un office de crédit scolaire (page 80).
60. Enfin, nous désirons formuler une dernière recommandation qui résulte de l'ensemble de celles que nous venons de résumer: soit la revision de la Loi de l'instruction publique et des autres lois de l'éducation, pour en faire un tout cohérent et mieux adapté aux réalités actuelles. Il va sans dire que notre vieille loi de l'instruction publique devra céder la place à une autre si les structures actuelles devaient être considérablement modifiées; mais cela demeurerait également utile même dans l'hypothèse où notre système scolaire ne devait subir que des modifications mineures, ce qui d'ailleurs nous semble assez improbable.
