

B



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

3e PARTIE

LES COMMISSAIRES D'ECOLES

POUR LA MUNICIPALITE

D'ALMA

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

3e PARTIE

LES COMMISSAIRES D'ECOLES

POUR LA MUNICIPALITE

D'ALMA

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 troisième partie de leur rapport.

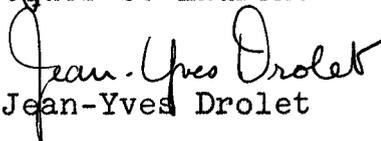
Cette commission d'enquête a été instituée le 19 mars 1963, par l'arrêté en conseil numéro 410, sous l'autorité de la Loi des commissions d'enquête (Statuts Refondus, 1941, chapitre 9).



Raymond Morcel



Jacques St-Laurent



Jean-Yves Drolet

Montréal, le 12 juillet 1965.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
<u>INTRODUCTION GÉNÉRALE</u>	1
<u>CHAPITRE I - CONSTATATIONS PRÉLIMINAIRES</u>	
- LES REVENUS ET LES DÉPENSES EN VALEUR ABSOLUE	8
- LES DÉPENSES ET LES REVENUS PAR ÉLÈVE	9
A. LES DÉPENSES	9
a) Dépenses pour les élèves	12
b) Transport des élèves	14
c) Frais d'administration	14
d) Les dépenses pour les propriétés scolaires	15
e) Frais de scolarité	15
f) Le service de la dette	16
g) Dépenses diverses	18
B. LES REVENUS	20
a) La taxe foncière	20
b) Les subventions gouvernementales	24

	<u>Page</u>
<u>CHAPITRE II - L'ADMINISTRATION DE L'ENSEIGNEMENT</u>	33
- CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES	33
- LA DIRECTION GÉNÉRALE DES ÉTUDES	34
- L'ORIENTATION SCOLAIRE ET PROFESSIONNELLE	37
- LE SERVICE DE SANTÉ	38
- LE CONTRÔLE DES ABSENCES ET LE TRANSPORT	39
- LA DIRECTION DES ÉCOLES	39
- LE PERSONNEL ENSEIGNANT	40
- Considérations sur le nombre de maîtres	40
- LES BIENS MATÉRIELS	44
a) Les biens immeubles	44
b) Les biens meubles	46
- L'EXTERNAT CLASSIQUE	46
- L'ÉCOLE NORMALE	48
- L'INSTITUT FAMILIAL	51

	<u>Page</u>
<u>CHAPITRE III - LE PERSONNEL ENSEIGNANT ET LA</u> <u>CONVENTION COLLECTIVE 1962-64</u>	54
<u>CHAPITRE IV - L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE</u>	77
- LE SYSTÈME COMPTABLE ET LE PERSONNEL DE L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE	77
a) Préoccupations de contrôle budgétaire marquées	77
b) Système comptable adéquat	78
- CERTAINES MÉTHODES ET DÉCISIONS ADMINISTRATIVES	79
a) La perception des taxes	79
b) Les achats	81
c) Le financement des constructions d'écoles	83
- CONSTATATIONS QUANT À CERTAINES DÉPENSES	86
a) Les dons et octrois	86
b) Autres dépenses rattachées aux sports et aux loisirs	88
c) Les frais de représentation des commissaires	90
d) Les frais de voyages payés aux commissaires	91
e) Autres dépenses de caractère spécial	92

	<u>Page</u>
<u>CHAPITRE V - LA FUSION DE 1961 ET CERTAINES DIFFICULTÉS CONNEXES</u>	99
<u>CHAPITRE VI - L'ÉQUILIBRE DES REVENUS ET DES DÉPENSES</u>	112
<u>CHAPITRE VII- CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS</u>	117

LISTE DES TABLEAUX

	<u>Page</u>
<u>Tableau I</u> - Tableau comparatif des revenus et dépenses du fonds d'administration général pour les exercices scolaires 1957-58 à 1962-63 inclusivement, d'après les rapports financiers annuels de la commission scolaire	7
<u>Tableau II</u> - Évolution des diverses catégories de dépenses, par élève, pour les exercices scolaires 1957-58 à 1962-63	10
<u>Tableau III</u> - Évolution du poste de dépense "Traitements du personnel enseignant laïc"	11
<u>Tableau IV</u> - Évolution du poste de dépense "Traitements du personnel enseignant religieux"	11
<u>Tableau V</u> - Comparaison du coût des livres	12
<u>Tableau VI</u> - Comparaison des sommes affectées à l'achat de livres de bibliothèque scolaire	13
<u>Tableau VII</u> - État des changements apportés à la dette obligataire et aux octrois à recevoir relativement à cette dette, à la suite de la fusion de 1961	16

	<u>Page</u>
<u>Tableau VIII</u> - Comparaison des frais encourus pour le service de la dette avec les subventions relatives à la dette obligataire	18
<u>Tableau IX</u> - Évolution des frais d'intérêts sur emprunts temporaires	19
<u>Tableau X</u> - Tableau comparatif du produit de la taxe foncière, pour les exercices scolaires 1957-58 à 1962-63 inclusivement, d'après les rapports financiers annuels de la commission scolaire	22
<u>Tableau XI</u> - Comparaison des évaluations par contribuable et par élève entre les commissions scolaires de Jacques-Cartier, Verdun et Alma pour 1962-63	23
<u>Tableau XII</u> - Tableau comparatif des subventions reçues du gouvernement de la province de Québec pour les exercices scolaires 1957-58 à 1962-63 inclusivement, à l'exclusion des subventions de déficit, ou à titre d'aide spéciale	25
<u>Tableau XIII</u> - Comparaison du coût de l'enseignement, par élève, excluant le service de la dette, avec les subventions statutaires	26
<u>Tableau XIV</u> - Analyse de toutes les sources de revenus par élève	27

<u>Tableau XV</u>	- Comparaison du revenu total et du coût total, par élève, pour les exercices scolaires 1957-58 à 1962-63	28
<u>Tableau XVI</u>	- Analyse du déficit du fonds d'administration général, du 1er juillet 1957 au 30 juin 1963, d'après les rapports financiers annuels de la commission scolaire	30
<u>Tableau XVII</u>	- Déficit accumulé des autres commissions scolaires fusionnées, assumés par la commission scolaire d'Alma au 1er juillet 1961	31
<u>Tableau XVIII</u>	- Nombre d'élèves par classe en 1962-63	41
<u>Tableau XIX</u>	- Distribution des instituteurs laïcs en fonction de leurs qualifications et de leurs années de service, en 1961-62	55
<u>Tableau XX</u>	- Distribution des institutrices laïques en fonction de leurs qualifications et de leurs années de service, en 1961-62	56
<u>Tableau XXI</u>	- Distribution des instituteurs laïcs en fonction de leurs qualifications et de leurs années de service, en 1962-63	57
<u>Tableau XXII</u>	- Distribution des institutrices laïques en fonction de leurs qualifications et de leurs années de service, en 1962-63	58

<u>Tableau XXIII</u>	- Traitements des instituteurs laïcs célibataires d'Alma en 1961-62 et 1962-63 pour certaines catégories	61
<u>Tableau XXIV</u>	- Traitements des institutrices laïques d'Alma en 1961-62 et 1962-63, pour certaines catégories	62
<u>Tableau XXV</u>	- Traitements des instituteurs laïcs des commissions scolaires d'Alma, de Québec et de la périphérie de Québec pour l'exercice scolaire 1961-62	66
<u>Tableau XXVI</u>	- Traitements des institutrices laïques des commissions scolaires d'Alma, de Québec et de la périphérie de Québec pour l'exercice scolaire 1961-62	67
<u>Tableau XXVII</u>	- Comparaison des traitements versés par les commissions scolaires d'Arvida et d'Alma à certaines catégories d'instituteurs laïcs en 1961-62	69
<u>Tableau XXVIII</u>	- Comparaison des traitements versés par les commissions scolaires d'Arvida et d'Alma à certaines catégories d'institutrices laïques en 1961-62	70
<u>Tableau XXIX</u>	- Traitements des institutrices laïques des commissions scolaires d'Alma, de la ville de Québec et de la périphérie de Québec pour l'exercice scolaire 1962-63	71

<u>Tableau XXX</u>	- Traitements des instituteurs lafcs des commissions scolaires d'Alma, de la ville de Québec et de la périphérie de Québec pour l'exercice scolaire 1962-63	73
<u>Tableau XXXI</u>	- Comparaison globale des dépenses réelles et des prévisions budgétaires pour les exercices financiers terminés au 30 juin de chacune des années 1958 à 1963	78
<u>Tableau XXXII</u>	- Comparaison des subventions accordées pour constructions d'écoles par le gouvernement de la province avec le coût projeté, selon le montant de la soumission acceptée (émissions d'obligations du 1er juillet 1957 au 30 juin 1963)	84
<u>Tableau XXXIII</u>	- Coût net des émissions d'obligations du 1er juillet 1957 au 30 juin 1963 et comparaison avec les coûts minimum et maximum des émissions faites par les autres commissions scolaires (d'après les tableaux récapitulatifs des ventes d'obligations scolaires préparés par la Commission municipale de Québec)	85
<u>Tableau XXXIV</u>	- Évaluation foncière par élève et par commission scolaire, avant la fusion	100
<u>Tableau XXXV</u>	- Évaluation foncière dans les municipalités fusionnées: % de la valeur réelle et coefficient d'égalisation	102
<u>Tableau XXXVI</u>	- Coefficients d'égalisation	103

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 scolaires 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'École des Hautes Études 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 pour s'acquitter pleinement de leur mandat obligea 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.

L'étude devait donc être très large, mais aussi tout l'effort des commissaires devait tendre vers l'avenir. 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 départager 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 le présent 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 est alors située dans un cadre fixe d'octrois, de pouvoirs, de normes, de contrôles administratifs et financiers. Il s'agit de savoir si les commissaires d'écoles ont tiré le meilleur parti possible d'une situation de faits. Il s'agit aussi, d'autre part, en fonction d'un milieu économique-social donné, de rechercher, dans les structures mêmes du système scolaire, les faiblesses, les anomalies qui expliquent ou conditionnent les malaises locaux.

Dans la quatrième partie, les commissaires tenteront d'étudier plus en profondeur certains problèmes que leurs recherches au niveau local leur auront révélés, mais dont la solution relève de l'autorité provinciale.

En plus de conduire une enquête personnelle approfondie sur chacune des commissions scolaires, les commissaires ont tenu des audiences publiques, aux dates et lieux suivants:

Jacques-Cartier :	27 - 28 mai	1963
	29 août	1963
	5 - 6 décembre	1963
Verdun :	29 - 30 mai	1963
	29 juillet	1964
Alma :	6 - 7 juin	1963.

La Commission a reçu, en tout, seize mémoires. Certains des mémoires étaient assez superficiels. D'autres, cependant, étaient d'une belle tenue et manifestaient un louable effort d'étude et une réconfortante compréhension des problèmes scolaires.

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 témoigner leur gratitude à leur conseiller juridique Me Marc Brière, LL.L., pour sa participation active et éclairée au travail de la commission. Des remerciements sincères s'adressent également au secrétaire M. Maurice Lanoix, C.A., et au personnel rattaché à cette commission.

TROISIÈME PARTIE

LES COMMISSAIRES D'ÉCOLES POUR LA MUNICIPALITÉ D'ALMA

AVANT-PROPOS

Les deux premières parties de notre rapport portant sur La Commission des écoles catholiques de la Cité de Jacques-Cartier et La Commission des écoles catholiques de Verdun ont été présentées au Lieutenant-Gouverneur en Conseil, la première le 10 janvier 1964, et la seconde le 25 novembre 1964.

Les travaux de la commission d'enquête relatifs à la troisième partie portant sur la commission scolaire d'Alma ont été considérablement retardés par des circonstances incontrôlables que les commissaires sont les premiers à regretter.

CHAPITRE I - CONSTATATIONS PRÉLIMINAIRES

Avant de donner un aperçu général de l'évolution des affaires scolaires à Alma, il importe de bien préciser que la présente commission a considéré le problème dans l'optique d'une commission scolaire, celle d'Alma, qui a grossi subitement au moment de la fusion. Il eût été possible de comparer l'ensemble des commissions scolaires indépendantes d'avant la fusion avec le grand Alma actuel, pour ainsi dégager ce que la fusion a pu apporter de bon ou de mauvais à chacune des parties constituantes ou à l'ensemble de ces parties. Attendu que notre mandat était d'étudier les problèmes de la commission scolaire d'Alma et que, rigoureusement parlant, la situation qui prévalait dans les commissions scolaires de Naudville, Riverbend, Isle-Maligne, etc. avant la fusion ne nous intéressait pas directement, nous avons préféré considérer la fusion comme un simple grossissement de la commission scolaire d'Alma et faire ainsi ressortir plus précisément les conséquences de la fusion pour les administrateurs scolaires d'Alma.

A la fin de l'exercice scolaire terminé le 30 juin 1963, le fonds d'administration général de la commission scolaire d'Alma accusait un déficit accumulé de \$926,406, et la Banque de Montréal était créancière de la commission scolaire pour des prêts temporaires se totalisant à \$1,395,500. Si l'on considère de plus qu'à la même date le bilan montrait un découvert de banque de \$32,080, des arrérages de taxes se chiffrant à \$436,142 et des comptes à payer de l'ordre de \$75,000, il devient évident que cette commission scolaire était aux prises avec un problème financier important.

Le tableau I, page 7, révèle que pendant la période financière qui nous a préoccupés, soit depuis le 1er juillet 1957 jusqu'au 30 juin 1963, la commission scolaire d'Alma a encouru un déficit chaque année, déficit qui a atteint la somme de \$480,827 pour 1960-61, année précédant la fusion de la commission scolaire de la Cité d'Alma avec les commissions scolaires de la paroisse d'Alma, d'Isle-Maligne, de Naudville et de Riverbend. Après cette fusion et malgré l'augmentation substantielle des revenus qui s'ensuivit, l'année 1961-62 se solda également par un déficit de \$147,858 et celle de 1962-63 par un nouveau déficit important de \$404,490.

LES COMMISSAIRES D'ECOLES POUR LA MUNICIPALITE D'AIMA

TABLEAU COMPARATIF DES REVENUS ET DEPENSES DU FONDS D'ADMINISTRATION GENERAL
POUR LES EXERCICES SCOLAIRES 1957-58 A 1962-63 INCLUSIVEMENT,
D'APRES LES RAPPORTS FINANCIERS ANNUELS DE LA COMMISSION SCOLAIRE

Tableau I

<u>Exercice scolaire</u>	1957-58	1958-59	1959-60	1960-61		1961-62	1962-63	Prévisions Budgétaires 1963-64	Augmentation en % de 1957-58 à 1962-63
Revenus :									
Taxes scolaires - Catholiques et neutres Contribution spéciale des compagnies en vertu de lois particulières	\$106,911	\$154,645	\$172,676	\$ 185,244		\$1,540,562	\$1,829,972	\$1,837,014	-
	110,750	106,906	106,026	105,018	F	-	-	-	-
	\$217,661	261,551	278,702	290,262		1,540,562	1,829,972	1,837,014	741%
Subventions statutaires Subventions relatives à la dette obligataire	\$121,829	136,857	130,156	149,442	U	352,741	398,944	418,831	227%
	148,026	149,695	184,465	250,421		312,602	370,775	370,381	150
	\$269,855	286,552	314,621	399,863		665,343	769,719	789,212	185%
Revenus divers	\$ 23,520	7,293	7,295	51,694	S	71,741	119,285	99,000	-
Taxe de vente	15,424	73,620	72,556	82,977		26,747	4,841	-	-
Total des revenus	\$526,460	629,016	673,174	824,796		2,304,393	2,723,817	2,725,226	417%
Dépenses :									
Dépenses d'administration	\$ 13,014	16,750	21,651	32,238	I	92,838	95,335	110,735	632%
Dépenses pour les propriétés scolaires	66,854	84,613	114,564	150,259	O	273,620	322,035	291,090	382
Dépenses pour le personnel enseignant	341,372	404,578	467,377	660,629		1,240,178	1,729,144	1,530,900	406
Dépenses pour les élèves	29,271	28,293	42,136	80,542	N	120,989	131,049	121,600	447
Transport des élèves	2,250	2,446	4,300	6,297		67,102	84,110	112,200	-
Frais de scolarité à payer	-	-	-	-		20,733	22,516	24,000	-
Dépenses d'immobilisations à même les revenus	5,229	14,581	37,113	18,324		42,488	38,849	24,600	-
Service de la dette - immobilisations	181,638	201,691	210,083	322,828		526,771	603,920	621,817	232
Service de la dette - consolidation de déficit	-	-	-	-		-	-	-	-
Dépenses diverses	13,117	16,032	19,284	34,506		67,532	101,349	74,370	-
Total des dépenses	\$652,745	768,984	916,508	1,305,623		2,452,251	3,128,307	2,911,312	379%
Déficit de l'exercice	\$126,285	\$139,968	\$243,334	\$ 480,827		\$ 147,858	\$ 404,490	\$ 186,086	
Nombre d'élèves inscrits au 30 septembre de chaque année	2,941	3,268	3,623	3,912		6,862	7,157	7,514	143%

Ces déficits provenant d'un déséquilibre entre les revenus et les dépenses, il convient d'étudier en détail l'évolution de ces deux variables. Nous nous en tiendrons toutefois à des constatations. Nous ne tenterons pas, pour le moment, d'établir les causes de tous les phénomènes observés.

LES REVENUS ET LES DÉPENSES EN VALEUR ABSOLUE

Par suite de la fusion scolaire de 1961 et de l'augmentation du nombre des élèves au cours de toute la période examinée, toute étude des revenus et dépenses de la commission scolaire d'Alma ne peut être vraiment significative que si les données sont ramenées sur la base de l'unité élève. Il convient cependant, pour donner une idée de l'ordre de grandeur de ces dépenses et de ces revenus, d'en indiquer brièvement l'évolution en valeur absolue.

Le tableau I montre à quel rythme les dépenses de la commission scolaire se sont accrues de 1957-58 à 1962-63. Parties de \$652,745 en 1957-58, elles atteignaient la somme de \$1,305,623 (soit le double) pour l'exercice 1960-61 précédant la fusion. Avec la fusion, les dépenses augmentèrent d'une tranche additionnelle de plus d'un million de dollars pour finalement atteindre la somme de \$3,128,307 en 1962-63. Au cours de toute cette période de six années, les dépenses totales augmentèrent donc de 379%. Les catégories de dépenses qui ont le plus augmenté, relativement, sont les dépenses d'administration et les dépenses pour les élèves. Viennent ensuite les dépenses pour le personnel enseignant et les dépenses pour les propriétés scolaires. Le transport des élèves, le service de la dette et les dépenses diverses ont aussi connu une augmentation sensible, surtout après la fusion scolaire. Toutefois, il convient de remarquer que ce dernier poste comprend, en 1962-63, un montant de \$66,272 d'intérêts sur emprunts temporaires occasionnés par la situation déficitaire des finances de la commission scolaire et que, dès lors, il ne saurait évidemment être question d'une tendance quant à ce poste de dépenses. D'ailleurs, l'exercice antérieur avait connu une dépense de même nature se chiffrant à \$52,564.

Pendant cette même période, le total des revenus de la commission scolaire d'Alma passa de \$526,460 en 1957-58 à \$824,796 en 1960-61, soit une augmentation d'environ 60%. Avec la fusion qui devait occasionner, comme nous le verrons

plus loin, une hausse considérable de l'évaluation foncière, les revenus de la commission scolaire atteignirent la somme de \$2,304,393 en 1961-62 et \$2,723,817 en 1962-63. Même si pendant toute cette période les revenus augmentèrent de 417%, en aucune des années dont les résultats sont reflétés au tableau I, les revenus courants ont permis de rencontrer les dépenses courantes.

Passons donc maintenant à un examen plus significatif des dépenses et des revenus de la commission scolaire en réduisant ces données à la dimension de l'unité élève.

LES DÉPENSES ET LES REVENUS PAR ÉLÈVE

A. LES DÉPENSES

Le nombre des élèves inscrits à la commission scolaire d'Alma s'est accru, au total, de 143% pendant la même période, soit une augmentation dans le nombre des élèves de 185% au niveau secondaire (1,307 élèves) et de 130% au niveau primaire (2,909 élèves). On notera d'ailleurs, au tableau I, qu'avec la fusion, le nombre total d'élèves est passé de 3,912 à 6,862.

Une telle augmentation de la population scolaire, surtout au niveau secondaire, explique la hausse considérable en valeur absolue des dépenses pour les élèves et pour le personnel enseignant. Cependant, l'augmentation de ces dépenses a été trois fois plus considérable que l'augmentation du nombre total des élèves. Cela suggère que d'autres facteurs, dont l'augmentation des prix et peut-être même l'augmentation des services, ont dû également jouer. Le tableau II, page 10, indique d'ailleurs que le coût par élève, quant aux dépenses pour le personnel enseignant, est passé de \$116.07 en 1957-58 à \$241.60 en 1962-63. De la même façon, les dépenses pour les élèves sont passées de \$9.95 par élève, en 1957-58, à \$18.31 par élève, en 1962-63.

Nous ne ferons, pour le moment, aucune analyse détaillée de l'augmentation des dépenses pour le personnel enseignant. Les aspects financiers et les aspects pédagogiques du problème sont trop intimement liés et trop complexes pour qu'il soit possible, sans étude approfondie, de risquer quelque commentaire que ce soit. Nous y

LES COMMISSAIRES D'ECOLES POUR LA MUNICIPALITE D'AIMA

Tableau II

EVOLUTION DES DIVERSES CATEGORIES DE DEPENSES, PAR ELEVE,
POUR LES EXERCICES SCOLAIRES 1957-58 A 1962-63

	1957-58	1958-59	1959-60	1960-61		1961-62	1962-63	Prévisions Budgétaires 1963-64	Augmentation en % de 1957-58 à 1962-63
Nombre d'élèves inscrits	2,941	3,268	3,623	3,912	F	6,862	7,157	7,514	143%
Dépenses d'administration	\$ 4.43	\$ 5.13	\$ 5.98	\$ 8.24	U	\$ 13.53	\$ 13.32	\$ 14.74	200%
Dépenses pour les propriétés scolaires	22.73	25.89	31.62	38.41	S	39.87	45.00	38.74	98
Dépenses pour le personnel enseignant	116.07	123.80	129.00	168.87	I	180.73	241.60	203.74	108
Dépenses pour les élèves	9.95	8.66	11.63	20.59	O	17.63	18.31	16.18	84
Transport des élèves	0.77	0.75	1.19	1.61		9.78	11.75	14.93	-
Frais de scolarité à payer	-	-	-	-		3.02	3.15	3.19	-
Dépenses d'immobilisations à même les revenus	1.78	4.46	10.24	4.68	N	6.19	5.43	3.27	-
Service de la dette - immobilisations	61.75	61.72	57.99	82.52		76.77	84.38	82.75	37
Service de la dette - consolidation de déficit	-	-	-	-		-	-	-	-
Dépenses diverses	4.46	4.90	5.32	8.82		9.85	14.16	9.90	217
Total	\$221.94	\$235.31	\$252.97	\$333.74		\$357.37	\$437.10	\$387.44	97%

reviendrons ailleurs, dans ce rapport, et nous nous contenterons pour l'instant des constatations que nous permettent les deux tableaux qui suivent:

TABLEAU III

Évolution du poste de dépense
"Traitements du personnel enseignant laïque"
 (y compris la direction des écoles)

<u>Exercice scolaire</u>	<u>Dépense totale aux livres</u>	<u>Nombre d'instituteurs</u>	<u>Moyenne par instituteur</u>
1957-58	\$ 253,454	98	\$2,586
1958-59	295,613	105	2,815 (1)
1959-60	359,153	124	2,896
1960-61	514,397	141	3,648 (1)
Fusion			
1961-62	1,026,114	291	3,526
1962-63	1,441,910	336	4,291 (1)

(1) Nouvelle convention collective.

TABLEAU IV

Évolution du poste de dépense
"Traitements du personnel enseignant religieux"
 (y compris la direction des écoles)

<u>Exercice scolaire</u>	<u>Dépense totale aux livres</u>	<u>Nombre d'instituteurs</u>	<u>Moyenne par instituteur</u>
1957-58	\$ 78,100	36	\$2,169
1958-59	91,575	37	2,475
1959-60	91,070	36	2,529
1960-61	98,475	42	2,345
Fusion			
1961-62	169,122	57	2,967
1962-63	207,052	53	3,907

On notera, en particulier au tableau III, les fortes augmentations des traitements moyens au cours des exercices 1960-61 et 1962-63 qui marquèrent l'entrée en vigueur de nouvelles conventions collectives.

a) Dépenses pour les élèves

L'item le plus important parmi les dépenses pour les élèves est sans contredit le coût des manuels scolaires. Même si une subvention spéciale est versée par le gouvernement provincial pour aider les commissions scolaires à financer le coût pour celles-ci de la gratuité des livres, cette subvention paraît parmi les revenus de la commission scolaire d'Alma (voir tableau XII, page 25) et dès lors le coût brut des manuels scolaires est l'item principal des dépenses pour les élèves. L'évolution du coût des manuels scolaires est fournie au tableau V, ci-après.

TABLEAU V

Comparaison du coût des livres

<u>Exercice scolaire</u>	<u>Coût des livres</u>	<u>Coût par élève</u>
1957-58	\$19,695	\$ 6.70
1958-59	17,044	5.22
1959-60	25,134	6.94
1960-61	52,759	13.49
Fusion		
1961-62	51,333	7.48
1962-63	47,127	6.58

L'examen du tableau V révèle que, même s'il faut faire exception pour l'année 1960-61, le coût par élève des manuels scolaires est resté passablement stable au cours de la période étudiée et que nous ne pouvons dès lors affirmer que les manuels scolaires soient responsables de l'augmentation du coût par élève des dépenses pour les élèves. Il n'en demeure pas moins cependant que

le coût, par élève, des livres de classe, en 1962-63, représente environ 33% du coût total des dépenses pour les élèves en cette même année.

Un essor dans l'aménagement des bibliothèques scolaires contribua toutefois à l'augmentation des dépenses pour les élèves. Le tableau ci-dessous illustre l'augmentation des dépenses effectuées à ce titre.

TABLEAU VI

Comparaison des sommes affectées à
l'achat de livres de bibliothèque scolaire

<u>Exercice scolaire</u>	<u>Coût des livres</u>	<u>Coût par élève</u>
1957-58	\$ 606	\$0.20
1958-59	615	0.19
1959-60	1,952	0.54
1960-61	5,017	1.28
Fusion		
1961-62	11,245	1.64
1962-63	13,045	1.82

Même si l'augmentation des sommes consacrées aux bibliothèques scolaires est dans une bonne proportion compensée par l'augmentation des subventions (voir tableau XII, page 25), ces dernières figurent parmi les revenus de la commission scolaire et dès lors les dépenses brutes pour les élèves ont augmenté de \$1.62 par élève entre les exercices 1957-58 et 1962-63.

Le matériel didactique et les fournitures de classe régulières représentent une autre part d'explication de l'augmentation des dépenses pour les élèves, car leur coût par élève passe de \$0.55 en 1957-58 à \$2.95 en 1962-63. De la même manière, les fournitures requises pour accroître certains services, particulièrement en ce qui a trait à l'éducation physique, aux arts, aux laboratoires et à diverses classes auxiliaires, sont passées de \$0.38 par élève en 1957-58 à \$3.09 en 1962-63. De plus, les services médicaux coûtèrent \$8,857 à la commission scolaire en 1962-63, soit \$1.24 par élève, alors que cette dépense n'existait

le coût, par élève, des livres de classe, en 1962-63, représente environ 33% du coût total des dépenses pour les élèves en cette même année.

Un essor dans l'aménagement des bibliothèques scolaires contribua toutefois à l'augmentation des dépenses pour les élèves. Le tableau ci-dessous illustre l'augmentation des dépenses effectuées à ce titre.

TABLEAU VI

Comparaison des sommes affectées à
l'achat de livres de bibliothèque scolaire

<u>Exercice scolaire</u>	<u>Coût des livres</u>	<u>Coût par élève</u>
1957-58	\$ 606	\$0.20
1958-59	615	0.19
1959-60	1,952	0.54
1960-61	5,017	1.28
Fusion		
1961-62	11,245	1.64
1962-63	13,045	1.82

Même si l'augmentation des sommes consacrées aux bibliothèques scolaires est dans une bonne proportion compensée par l'augmentation des subventions (voir tableau XII, page 25), ces dernières figurent parmi les revenus de la commission scolaire et dès lors les dépenses brutes pour les élèves ont augmenté de \$1.62 par élève entre les exercices 1957-58 et 1962-63.

Le matériel didactique et les fournitures de classe régulières représentent une autre part d'explication de l'augmentation des dépenses pour les élèves, car leur coût par élève passe de \$0.55 en 1957-58 à \$2.95 en 1962-63. De la même manière, les fournitures requises pour accroître certains services, particulièrement en ce qui a trait à l'éducation physique, aux arts, aux laboratoires et à diverses classes auxiliaires, sont passées de \$0.38 par élève en 1957-58 à \$3.09 en 1962-63. De plus, les services médicaux coûtèrent \$8,857 à la commission scolaire en 1962-63, soit \$1.24 par élève, alors que cette dépense n'existait

pas en 1957-58. En définitive, les facteurs précédemment énoncés expliquent 95% de l'augmentation de \$8.36 par élève survenue dans les dépenses pour les élèves entre les exercices scolaires 1957-58 et 1962-63.

b) Transport des élèves

Le coût du transport des élèves se situait à \$0.77 par élève en 1957-58 et il augmenta graduellement jusqu'à \$1.61 immédiatement avant la fusion. Cette dépense passa alors subitement à \$9.78 par élève au cours de la première année de la fusion, puis à \$11.75 en 1962-63. Les regroupements d'élèves logiquement amenés par la fusion ont été la cause évidente de l'augmentation considérable du coût du transport des élèves en 1961-62. Bien que nous n'ayons pas vérifié dans quelle mesure il aurait été possible de procéder à des regroupements équivalents, ou même plus avantageux, sans augmenter les frais de transport d'une façon si marquée, cette question est importante et nous souhaitons qu'on y accorde toujours l'attention requise. Le coût du transport par élève après la fusion prend d'ailleurs une signification particulière, si l'on considère que les états financiers des commissions scolaires de Naudville, Riverbend et Isle-Maligne ne font pas état de frais de transport avant la fusion.

c) Frais d'administration

Les frais d'administration sont passés de \$4.43 par élève en 1957-58 à \$8.24 par élève immédiatement avant la fusion. Avec la fusion, ce groupe de dépenses atteint la somme de \$13.53 par élève, montant qui, par la suite, demeurera assez stable. L'analyse révèle que l'augmentation des frais d'administration est graduelle jusqu'au moment de la fusion et se retrouve à presque tous les postes de dépenses groupés sous cette rubrique. L'augmentation constatée avec la fusion est attribuable à des dépenses nouvelles d'administration comme, par exemple, les salaires des employés au service du personnel académique, les salaires des nouveaux employés de l'administration générale, une hausse d'environ \$10,000 dans les frais de représentation des commissaires (le nombre de commissaires augmentait d'ailleurs de 5 à 9) et l'augmentation dans les prix de nombreux services ou dépenses comme la papeterie, les fournitures de bureau, le service téléphonique, les frais de voyage et les frais de banque.

d) Les dépenses pour les propriétés scolaires

Les dépenses pour les propriétés scolaires ont augmenté considérablement. De \$22.73, par élève, qu'elles étaient en 1957-58, elles sont passées à \$45.00 par élève en 1962-63. Plusieurs facteurs expliquent cette augmentation. Alors que le nombre de propriétés scolaires a augmenté de 40% entre les années 1958-59 et 1962-63, la dépense en électricité et combustible a à peu près doublé dans ce même intervalle de temps. Le poste salaire des concierges et employés de ménage a, de son côté, plus que triplé au cours de la même période. Cette augmentation est d'abord attribuable à l'augmentation du nombre des propriétés scolaires, mais à ce facteur s'est jointe l'influence des conventions collectives qui occasionnèrent entre autres une augmentation des traitements en 1962-63 en plus d'imposer deux concierges additionnels et d'entraîner le paiement d'une rétroactivité sur les salaires. Les dépenses d'entretien et de réparation des écoles ont également connu une ascension rapide. En effet, ces dépenses représentaient une somme de \$11,468 en 1958-59, \$22,314 en 1959-60, \$28,133 en 1960-61, \$39,300 pour l'année suivant immédiatement la fusion et \$46,860 en 1962-63. En 1961-62, on procéda à l'engagement de cinq ouvriers à plein temps pour le travail de réparation et d'entretien et on fit de plus appel à du personnel à temps partiel, attendu qu'il avait été décidé de refaire la peinture de plusieurs écoles. En 1962-63, une convention collective entraînait une hausse des traitements de même qu'un paiement de rétroactivité et on dut encore faire appel à du personnel à temps partiel, notamment pour la transformation en école ordinaire du pensionnat Curé Lavoie. Mentionnons, comme dernier facteur expliquant la hausse des dépenses pour les propriétés scolaires, l'engagement à plein temps d'un régisseur à compter de l'exercice 1960-61.

e) Frais de scolarité

Le paiement à d'autres institutions de frais de scolarité à compter de l'exercice 1961-62, soit après la fusion, a contribué à la hausse générale des dépenses de la commission scolaire d'Alma, puisque ce poste, tel qu'il appert au tableau I, représente une dépense de \$20,733 en 1961-62 et \$22,516 en 1962-63.

f) Le service de la dette

A son tour, le service de la dette représente une part très importante de l'augmentation des dépenses de la commission scolaire. Le tableau II, page 10, révèle en effet que cette dépense, partie d'un montant de \$61.75 par élève en 1957-58, a atteint \$84.38 par élève en 1962-63. Par suite des constructions d'écoles et des dépenses incidentes qu'occasionne l'aménagement d'une école, la commission scolaire a émis des obligations pour un montant total de \$1,508,000 entre le 1er juillet 1957 et le 30 juin 1961. Ces émissions sont responsables du fait que le service de la dette soit passé de \$181,638 ou \$61.75 par élève en 1957-58 à \$322,828 ou \$82.52 par élève en 1960-61, immédiatement avant la fusion. A la suite de ces diverses émissions d'obligations, la dette obligataire de la commission scolaire d'Alma se chiffrait par \$1,590,000 au bilan du 30 juin 1961.

Vint alors la fusion, à la suite de laquelle la dette obligataire de la commission scolaire d'Alma connut les changements reflétés au tableau suivant:

TABLEAU VII

Etat des changements apportés à la dette
obligataire et aux octrois à recevoir
relativement à cette dette,
à la suite de la fusion de 1961

	<u>Dette</u> <u>obligataire</u>	<u>Octrois à</u> <u>recevoir</u> <u>(versements</u> <u>non échus)</u>
Commission scolaire d'Alma - - solde au 30 juin 1961	\$1,590,000	\$ 784,621
Dettes prises à charge par la nouvelle commission scolaire d'Alma à la suite de la fusion		
Paroisse St-Joseph d'Alma	500	--
Isle-Maligne	664,000	--
Naudville	777,000	353,712
Riverbend	16,300	--
	<u>\$1,457,800</u>	<u>\$ 353,712</u>
Commission scolaire d'Alma (après fusion) - solde au 1er juillet 1961	<u>\$3,047,800</u>	<u>\$1,138,333</u>

On voit, au tableau précédent, que la nouvelle commission scolaire commençait son exercice 1961-62 avec une dette obligataire double de ce qu'avait été la dette obligataire de la seule commission scolaire d'Alma immédiatement avant la fusion et que, par ailleurs, les octrois à recevoir, relativement à cette dette d'ensemble, n'augmentaient que d'un peu moins que 50%. Il n'y a pas à s'étonner dès lors que le service de la dette dorénavant assumée par la commission scolaire d'Alma (fusionnée) soit passé à \$526,771 en 1961-62. Finalement, à la suite d'une nouvelle émission de \$575,000 effectuée par la commission scolaire d'Alma (fusionnée) au cours de l'exercice 1961-62, le service de la dette passa à \$603,920 en 1962-63, soit un montant de \$84.38 par élève.

Il importe cependant de signaler que des subventions considérables ont été accordées par le gouvernement provincial pour aider la commission scolaire d'Alma à rencontrer les engagements relatifs à sa dette obligataire. Il est toutefois difficile d'établir un parallèle annuel entre le service de la dette et les subventions reçues, parce que ces subventions sont payables sur des périodes relativement courtes, coïncidant généralement avec les cinq premières années de chacune des émissions d'obligations. De ce fait, il est possible, pour la commission scolaire, de procéder à un amortissement rapide de sa dette obligataire dans les premières années, quitte pour elle ensuite, grâce à un tableau d'amortissement établi en conséquence, à répartir uniformément le solde du capital et des intérêts sur le reste de la durée des obligations. Malgré ces facteurs qui rendent difficile l'établissement d'un parallèle exact entre les subventions reçues et le service de la dette (particulièrement après la fusion), nous pouvons nous en tenir à ce que, de fait, montrent les états financiers de la commission scolaire d'Alma et observer ce que révèle le tableau ci-après.

Deux conclusions importantes se dégagent du tableau VIII. On y remarque d'abord que les versements annuels provenant des subventions relatives à la dette obligataire représentent une proportion importante du coût annuel par élève du service de cette dette. On constate cependant et surtout que l'écart entre le coût par élève du service de la dette et la subvention qui, de fait, a été reçue chaque année, est beaucoup plus élevé après la fusion qu'il ne le fut avant celle-ci. L'augmentation de cet écart, qui est de \$32.58 en 1962-63 en regard de \$18.51 en 1960-61, est attribuable, dans une bonne mesure, aux deux facteurs

TABLEAU VIII

Comparaison des frais encourus
pour le service de la dette avec les subventions
relatives à la dette obligataire

	<u>Coût annuel</u> <u>du service</u> <u>de la dette</u> <u>(par élève)</u>	<u>Versements annuels</u> <u>provenant de sub-</u> <u>ventions relatives à</u> <u>la dette obligataire</u> <u>(par élève)</u>	<u>Écart</u>
1957-58	\$61.75	\$50.33	11.42
1958-59	61.72	45.81	15.91
1959-60	57.99	50.91	7.08
1960-61	82.52	64.01	18.51
Fusion			
1961-62	76.77	45.56	31.21
1962-63	84.38	51.80	32.58

suivants: 1) le fait, déjà énoncé, que les octrois à recevoir par les autres commissions scolaires fusionnées représentaient 25% de leur dette obligataire au moment de la fusion, alors que cette proportion était de 50% dans le cas de la commission scolaire d'Alma; 2) le fait que les octrois pour construction d'écoles accordés à la commission scolaire d'Alma ont été moindres, en proportion du coût, après la fusion qu'avant celle-ci (voir tableau des subventions pour constructions d'écoles au chapitre traitant de l'administration financière).

Signalons finalement que la dette obligataire de la commission scolaire d'Alma, qui s'établissait à \$2,815,700 au 30 juin 1963, représente 2% de l'évaluation des biens imposables. Cela constitue un endettement que l'on ne peut certes pas qualifier d'excessif.

g) Dépenses diverses

Il est une dernière catégorie de dépenses qui a connu une importance significative à la commission.

scolaire d'Alma et ce sont les postes groupés sous la rubrique "dépenses diverses". Le tableau II, page 10, révèle en effet que cet item représentait une dépense de \$4.46 par élève en 1957-58, \$8.82 en 1960-61 avant la fusion, mais qu'après celle-ci, le coût par élève devient \$9.85 en 1961-62 et \$14.16 en 1962-63. L'item principal de ce groupe de dépenses est représenté par les intérêts sur les emprunts temporaires. Or, cette dépense connut l'évolution suivante:

TABLEAU IX

Évolution des frais d'intérêts sur
emprunts temporaires

<u>Année scolaire</u>	<u>Dépense globale</u>	<u>Dépense par élève</u>
1957-58	\$10,829	\$3.68
1958-59	12,630	3.86
1959-60	13,513	3.73
1960-61	24,352	6.22
Fusion		
1961-62	52,564	7.66
1962-63	66,272	9.26

Il faut attribuer l'augmentation de ces intérêts aux multiples emprunts temporaires auxquels la commission scolaire a dû avoir recours en raison de la croissance rapide du déficit accumulé de la commission scolaire et de la perception tardive des taxes, certaines années.

Deux autres facteurs expliquent l'augmentation du coût par élève des dépenses diverses en 1961-62 et 1962-63. Il s'agit d'abord de la contribution de la commission scolaire à l'assurance-santé des maîtres qui représentait \$6,713 ou \$0.98 par élève en 1961-62 et \$8,975 ou \$1.25 par élève en 1962-63. Viennent ensuite les dons ou octrois dont le maximum pour un seul exercice depuis 1957-58 avait atteint la somme de \$2,557 en 1960-61. À ce poste, on a dépensé \$5,527 en 1961-62 et \$8,575 en 1962-63, soit \$1.20 par élève, au cours de ce dernier exercice.

Avant de clore cet examen rapide des dépenses de la commission scolaire d'Alma, il est intéressant de signaler que, selon des études statistiques faites au Bureau de la planification du Ministère de la Jeunesse, et portant sur un nombre important de commissions scolaires ayant plus de 500 élèves, le coût moyen des dépenses courantes (à l'exclusion du service de la dette) présentait en 1960-61 une distribution de fréquence très large et d'énormes disparités de coût, allant effectivement de \$95 par élève à \$235, et ce en éliminant les cas exceptionnels. La même étude révélait que si le service de la dette était inclus, les variations en question allaient de \$120 par élève à \$325 environ, toujours en éliminant les cas extrêmes. La commission scolaire d'Alma était donc déjà, avant la fusion, l'un de ces cas extrêmes, puisqu'en 1960-61, cette dernière affichait des coûts moyens de \$251.23 et \$333.75, selon que le service de la dette était exclu ou non.

B. LES REVENUS

Le tableau I, page 7, nous montre que le revenu total de la commission scolaire d'Alma est passé de \$526,460 ou \$179.00 par élève en 1957-58 à \$824,796 ou \$210.84 par élève en 1960-61, immédiatement avant la fusion. Avec la fusion, les revenus atteignent la somme de \$2,304,393 en 1961-62 et \$2,723,817 ou \$380.58 par élève en 1962-63.

Comme toute autre commission scolaire, la commission scolaire d'Alma tire ses revenus de deux sources principales: la taxe foncière et les subventions gouvernementales. A ces deux sources s'ajoutent quelques autres revenus de moindre importance que nous engloberons sous le titre "autres revenus".

a) La taxe foncière

Le tableau I nous révèle également que le revenu de la taxe foncière est passé de \$217,661 en 1957-58 à \$1,829,972 en 1962-63, compte tenu évidemment de la fusion de 1961. Pendant ce laps de temps, les dépenses totales de la commission scolaire sont passées de \$652,745 à \$3,128,307, comme nous l'avons déjà indiqué. Dès lors, pendant qu'en 1957-58 les revenus de la taxe foncière ne finançaient que 33 1/3% des dépenses de la commission

scolaire, ceux-ci représentaient environ 58% des dépenses des commissions scolaires fusionnées pour l'exercice 1962-63.

Le tableau X, page 22, qui fournit des renseignements concernant l'évaluation des particuliers et des compagnies, nous indique que l'évaluation totale des biens imposables du territoire scolaire d'Alma a augmenté graduellement pour passer de \$7,127,350 en 1957-58 à \$9,262,215 immédiatement avant la fusion. La fusion de 1961 a ensuite totalement changé l'aspect des choses, puisqu'il faut dorénavant parler d'une nouvelle entité dont le territoire s'étend à l'ensemble des territoires respectifs des commissions scolaires fusionnées. De plus, comme nous le verrons plus loin dans ce rapport, on dut procéder à une égalisation des rôles d'évaluation—égalisation qui connut deux étapes. Une première égalisation, faite sur la base de l'évaluation des biens imposables du territoire de Naudville, fit en sorte que l'évaluation imposable pour l'exercice 1961-62 s'établissait à \$70,736,325 dont \$56,555,953 pour les corporations. Cette évaluation totale fut portée à \$136,671,919, dont \$102,509,472 pour l'ensemble des compagnies, pour l'exercice scolaire 1962-63, alors que les évaluations furent égalisées en prenant comme base le nouveau rôle dit "scientifique" d'Alma et dont on prétend qu'il représente une évaluation à 100%.

Il est intéressant de noter l'importance considérable de l'évaluation des compagnies à la commission scolaire d'Alma et de l'influence de cette dernière sur l'évaluation par élève. Pour mieux illustrer ce phénomène, nous ferons une comparaison avec certaines données attribuables aux commissions scolaires de Verdun et de Jacques-Cartier, sur lesquelles nous avons déjà fait rapport.

On voit au tableau XI que si l'on fait exclusion des compagnies, la commission scolaire d'Alma est, des trois municipalités scolaires que nous avons étudiées, celle où l'évaluation foncière par élève est la plus basse. Cependant, grâce à l'évaluation foncière apportée par les propriétés des corporations, l'évaluation totale par élève à Alma atteint le chiffre de \$19,096 en regard de \$14,247 à Verdun et \$7,515 seulement à Jacques-Cartier.

Comme le revenu de la taxe foncière ne dépend pas uniquement de l'évaluation foncière mais aussi du taux d'imposition, jetons maintenant un regard sur l'évolution du taux de la taxe scolaire à Alma au cours de la période

LES COMMISSAIRES D'ECOLES POUR LA MUNICIPALITE D'ALMA

TABLEAU COMPARATIF DU PRODUIT DE LA TAXE FONCIERE,
POUR LES EXERCICES SCOLAIRES 1957-58 A 1962-63 INCLUSIVEMENT,
D'APRES LES RAPPORTS FINANCIERS ANNUELS DE LA COMMISSION SCOLAIRE

Tableau X

	1957-58	1958-59	1959-60	1960-61		1961-62	1962-63	Estimation 1963-64
Evaluation imposable:								
Evaluation des particuliers catholiques	\$ -	\$ -	\$7,254,780	\$7,665,765		\$14,180,372	\$ 34,162,447	\$ 39,113,057
Evaluation des corporations (neutres)	-	-	1,378,995	1,596,450		56,555,953	102,509,472	98,130,375
Evaluation totale imposable	\$7,127,350	\$7,732,240	\$8,633,775	\$9,262,215	F	\$70,736,325	\$136,671,919	\$137,243,432
% de l'évaluation totale imposable représentée par les corporations	-	-	16%	17%	U	80%	75%	72%
Taux de la taxe générale et spéciale	\$1.50/\$100	\$2.00/\$100	\$2.00/\$100	\$2.00/\$100	S	\$2.20/\$100	\$1.35/\$100	\$1.36/\$100
Nombre approximatif de contribuables particuliers	-	-	1,465	1,645		2,945	3,550	3,770
Evaluation moyenne du contribuable particulier	\$ -	\$ -	\$4,952	\$4,660	I	\$4,815	\$9,623	\$10,375
Nombre d'élèves inscrits au 30 septembre de chaque année	2,941	3,268	3,623	3,912	O	6,862	7,157	7,514
Evaluation moyenne des contribuables particuliers, par élève	-	-	\$2,002	\$1,960	N	\$2,066	\$4,773	\$5,205
Evaluation moyenne totale, par élève	\$2,423	\$2,366	\$2,383	\$2,368		\$10,308	\$19,096	\$18,265
Revenus de la taxe foncière:								
Cotisation des particuliers et des neutres	\$106,911	\$154,645	\$172,676	\$185,244		\$1,540,562	\$1,829,972	\$1,837,014
Contribution spéciale des compagnies en vertu de lois particulières	110,750	106,906	106,026	105,018		-	-	-
Revenu total de la taxe foncière	\$217,661	\$261,551	\$278,702	\$290,262		\$1,540,562	\$1,829,972	\$1,837,014
Revenu moyen de la taxe foncière, par élève	\$74.00	\$80.03	\$76.93	\$74.20		\$224.51	\$255.69	\$244.48

TABLEAU XI

Comparaison des évaluations par contribuable
et par élève entre les commissions scolaires
de Jacques-Cartier, Verdun et Alma pour 1962-63

	<u>Verdun</u> selon éva- luation à 100% comparable à Jacques-Cartier et Alma	<u>Jacques- Cartier</u>	<u>Alma</u>
Évaluation moyenne des contribuables particuliers	\$23,120	\$4,025	\$ 9,623
Évaluation moyenne des contribuables particuliers par élève	11,019	5,056	4,773
Évaluation moyenne <u>totale</u> par élève (y compris les compagnies)	14,247	7,515	19,096

étudiée. Au tableau X, page 22, on voit que le taux de la taxe était d'abord de \$1.50 du \$100 d'évaluation en 1957-58 et qu'il fut porté à \$2.00 pour l'exercice 1958-59 et maintenu à ce niveau jusqu'au moment de la fusion. A la suite de la première égalisation des rôles, le taux de la taxe scolaire fut porté à \$2.20 pour 1961-62. Survint alors la crise scolaire du mois de février 1963 au cours de laquelle les commissaires, après de nombreux pourparlers avec les autorités du Ministère de la Jeunesse, acceptaient finalement, comme condition de l'approbation de leur budget, un taux de taxe de \$1.35 devant s'appliquer à un rôle d'évaluation considérablement majoré. Signalons que même avec une imposition à \$1.35, l'année 1962-63 se solda par un déficit de \$404,490, tel qu'il ressort du tableau I, page 7.

b) Les subventions gouvernementales

Pour les fins de cette analyse, les subventions versées à la commission scolaire d'Alma par le gouvernement de la province ont été subdivisées en deux catégories: les subventions statutaires et les subventions relatives à la dette obligataire. Cette classification nous paraît nécessaire, car il faut se rappeler que les subventions relatives aux constructions d'écoles ne sont pas statutaires et possèdent un caractère à la fois varié et irrégulier. Le tableau XII, page 25, montre les sommes reçues par la commission scolaire d'Alma sous forme de subventions, de 1958 à 1963.

L'examen du total des subventions statutaires révèle que la contribution du gouvernement s'est accrue considérablement de 1958 à 1963, en termes absolus. Nous devons nous rappeler cependant que la population scolaire a augmenté durant cette même période et que la véritable contribution du gouvernement à l'éducation de la jeunesse doit se mesurer à partir de l'unité élève. Le tableau XII nous indique à cet égard que la subvention, par élève, est passée de \$41.42 en 1957-58 à \$55.74 en 1962-63.

Le tableau XIII, page 26, permet de mieux apprécier l'ampleur de l'évolution des subventions statutaires, par un rapprochement entre le coût total de l'enseignement par élève (à l'exclusion du service de la dette) et le montant annuel, par élève, des diverses subventions statutaires.

On constate d'abord, à l'examen des données du tableau XIII, que la subvention moyenne per capita représente un pourcentage du coût par élève qui est décroissant jusqu'au moment de la fusion. L'exercice 1961-62, qui a suivi immédiatement la fusion, coïncide cependant avec l'introduction du Bill 58 qui modifiait le mode de calcul des subventions statutaires. Aussi voit-on, au tableau XIII, que la subvention statutaire moyenne par élève subit un bond en 1961-62 et atteint la somme de \$51.40 pour ensuite passer à \$55.74 en 1962-63. Cependant, comme nous le verrons plus loin, l'augmentation des subventions statutaires en 1961-62 a été accompagnée par la centralisation de la taxe de vente qui, en 1960-61, représentait un revenu moyen par élève de \$21.00 environ, pour la seule commission scolaire d'Alma. Dès lors, l'apport effectif, par élève, des subventions statutaires au financement des dépenses des

LES COMMISSAIRES D'ÉCOLES POUR LA MUNICIPALITÉ D'AIMA

Tableau XII

TABLEAU COMPARATIF DES SUBVENTIONS RECUES DU GOUVERNEMENT DE LA PROVINCE DE QUÉBEC
POUR LES EXERCICES SCOLAIRES 1957-58 A 1962-63 INCLUSIVEMENT,
A L'EXCLUSION DES SUBVENTIONS DE DÉFICIT, OU A TITRE D'AIDE SPÉCIALE

	1957-58	1958-59	1959-60	1960-61		1961-62	1962-63	Prévisions Budgétaires 1963-64
<u>Subventions statutaires:</u>								
Frais d'administration et d'entretien	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	F	\$171,225	\$178,775	\$190,100
Rémunération du personnel enseignant et organisation du cours secondaire	111,548	117,902	117,902	109,000	U	105,684	137,873	143,820
Frais de scolarité à des institutions d'enseignement secondaire indépendantes	-	-	-	-	S	6,159	3,172	2,400
Classes spéciales pour certains enfants	-	1,000	-	500	I	-	5,020	4,880
Livres de classe	10,281	17,955	12,254	36,271	O	37,807	38,324	41,181
Livres de bibliothèque scolaire	-	-	-	3,671	N	6,441	9,095	9,750
Transport des élèves	-	-	-	-		25,425	26,685	26,700
	\$121,829	\$136,857	\$130,156	\$149,442		\$352,741	\$398,944	\$418,831
Subvention moyenne par élève	\$41.42	\$41.88	\$35.92	\$38.20		\$51.40	\$55.74	\$55.74
<u>Subventions relatives à la dette obligataire:</u>								
"Loi facilitant davantage les progrès scolaires dans la province (4-5 Eliz. II, c.39)"	\$ 10,792	\$ 10,634	\$ 11,680	\$ 12,115	F	\$ 19,363	\$ 19,536	\$ 23,374
Subventions de construction d'écoles	137,234	139,061	172,785	238,306	U	293,239	351,239	347,007
	\$148,026	\$149,695	\$184,465	\$250,421	S	\$312,602	\$370,775	\$370,381
Subvention moyenne par élève	\$50.33	\$45.81	\$50.91	\$64.01	I	\$45.56	\$51.80	\$49.29
					O			
					N			

TABLEAU XIIIComparaison du coût de l'enseignement,
par élève, excluant le service de la
dette, avec les subventions statutaires

	<u>Coût total par élève, excluant le service de la dette</u>	<u>Subventions statutaires par élève</u>	<u>Subventions par élève en % du coût par élève</u>
1957-58	\$160.19	\$41.42	25.9%
1958-59	173.59	41.88	24.1
1959-60	194.98	35.92	18.4
1960-61	251.23	38.20	15.2
Fusion			
1961-62	280.60	51.40 (30.40) ⁽¹⁾	18.3 (10.8%)
1962-63	352.72	55.74 (34.74)	15.8 (9.8%)

(1) La provenance des chiffres entre parenthèses est expliquée ci-dessous.

exercices 1961-62 et 1962-63 s'établit à \$30.40 et \$34.74 respectivement, plutôt qu'aux chiffres de \$51.40 et \$55.74 d'abord inscrits ci-dessus. Ces précisions étant apportées, on remarque maintenant que les subventions statutaires, par élève, représentent un pourcentage du coût par élève qui continue de décroître après la fusion, pour finir par ne représenter que 9.8% de ce coût en 1962-63. Signalons aussi, en passant, que si la subvention moyenne par élève peut paraître peu élevée en regard de ce que d'autres commissions scolaires reçoivent, cela est attribuable au barème prévu à l'article 3 de la loi des subventions qui établit une subvention par élève d'autant plus basse que la taxe foncière contribué par les compagnies est élevée. Aussi, en 1962-63, la commission scolaire d'Alma recevait la subvention minimum prévue à l'article 3.

Il serait maintenant intéressant de connaître l'importance relative des subventions du gouvernement provincial dans l'ensemble des revenus de la commission scolaire. C'est ce que le tableau ci-après fait ressortir:

TABLEAU XIVAnalyse de toutes les sources
de revenus, par élève

	<u>Taxe foncière</u> (tab. X)	<u>Autres revenus</u>	<u>Subventions statutaires</u> (tab.XII)	<u>Subventions re: dette</u> (tab.XII)	<u>Total</u>
1957-58	\$ 74.00	\$13.25	\$41.42	\$50.33	\$179.00
1958-59	80.03	24.76	41.88	45.81	192.48
1959-60	76.93	22.05	35.92	50.91	185.81
1960-61	74.20	34.43	38.20	64.01	210.84
Fusion					
1961-62	224.51	14.35	51.40	45.56	335.82
1962-63	255.69	17.35	55.74	51.80	380.58

Ce tableau nous permet de constater que les subventions statutaires qui représentaient 23.1% du revenu total de la commission scolaire d'Alma en 1957-58 et 18.1% immédiatement avant la fusion, ne représentent plus que 15.3% en 1961-62 et 14.6% en 1962-63. Puisque les subventions statutaires par élève sont plus élevées après la fusion, cette importance relative moindre découle évidemment de l'augmentation considérable dans les revenus provenant de la taxe foncière.

On notera, encore une fois, l'augmentation relativement appréciable des subventions statutaires en 1961-62. Comme nous l'avons déjà indiqué, cette augmentation doit être reliée à la diminution des revenus de la commission scolaire provenant de la taxe de vente. L'effet de la disparition de la taxe de vente comme source locale de revenu peut être constaté au tableau XIV, dans la colonne "autres revenus". Si l'on fait un rapprochement entre ce que la commission scolaire a cédé et ce qu'elle a reçu en compensation, on constate qu'elle a perdu \$21 par élève environ et que les subventions statutaires, par élève, n'ont augmenté que de \$13.00 entre les exercices scolaires 1960-61 et 1961-62. En vertu donc de la nouvelle législation, la commission scolaire d'Alma perdait en 1961-62 environ \$8.00 par élève, soit \$55,000 de subventions statutaires effectives.

c) Principaux effets de la fusion sur les revenus

Au tableau XIV (page 27), on notera que le revenu de la taxe foncière exprimé par unité élève, de \$74.20 qu'il était en 1960-61, est passé à \$224.51 en 1961-62, puis à \$255.69 en 1962-63.

En 1961-62 donc, alors que les subventions effectives par élève baissaient de \$8.00, le revenu par élève de la taxe foncière augmentait de \$150.00. Cette hausse considérable du produit de la taxe foncière est évidemment attribuable en très grande partie à la fusion qui rendait taxables par la nouvelle commission scolaire d'Alma les biens immobiliers de compagnies importantes. Si l'on ne tient pas compte des subventions relatives à la dette obligataire, la commission scolaire d'Alma a donc joui d'une augmentation nette de ses revenus par élève de l'ordre de \$142.00.

LE DÉFICIT ACCUMULÉ DE LA COMMISSION SCOLAIRE

L'examen que nous venons d'effectuer des revenus et dépenses de la commission scolaire d'Alma nous permet de faire le parallèle suivant:

TABLEAU XV

Comparaison du revenu total et du
coût total par élève pour les
exercices scolaires 1957-58 à 1962-63

	<u>Revenu total par élève</u> (tab. XIV)	<u>Coût total par élève</u> (tab. II)	<u>Déficit par élève</u>
1957-58	\$179.00	\$221.94	\$ 42.94
1958-59	192.48	235.31	42.83
1959-60	185.81	252.97	67.16
1960-61	210.84	333.75	122.91
Fusion			
1961-62	335.82	357.37	21.55
1962-63	380.58	437.10	56.52

Nous savions, pour l'avoir déjà constaté au tableau I, que la commission scolaire d'Alma avait connu un déficit chaque année pour la période 1957-58 à 1962-63 qui nous a préoccupés. Le tableau ci-dessus illustre davantage le déséquilibre entre les revenus et les dépenses en nous fournissant l'occasion de constater l'ampleur qu'il a pu prendre lorsqu'il est exprimé d'après l'unité élève. On y constate, de plus, l'influence bénéfique de la fusion du fait que le déficit par élève le plus bas pour toute cette période fut celui de l'année 1961-62.

De toute manière, les faits révèlent qu'il y eût déficit chaque année, et le tableau XVI, page 30, montre l'évolution du déficit accumulé de la commission scolaire d'Alma pour la période allant du 1er juillet 1957 au 30 juin 1963. Ce tableau indique que la commission scolaire entreprit son exercice 1957-58 avec un déficit accumulé de \$225,129. L'exercice 1957-58 se solda lui-même par un déficit courant de \$126,285 et les exercices 1958-59, 1959-60 et 1960-61 par des déficits additionnels de \$139,968, \$243,334 et \$480,827 respectivement. N'eût été des subventions spéciales de déficit reçues du gouvernement provincial au cours de ces quatre exercices et qui se totalisent à \$655,000, le déficit accumulé de la commission scolaire d'Alma aurait dépassé la somme de un million deux cent mille dollars (\$1,200,000) au 30 juin 1961.

Grâce à ces subventions spéciales, le déficit accumulé de la commission scolaire d'Alma se chiffrait à \$542,737 au 30 juin 1961, soit au moment où la fusion scolaire prenait effet. La fusion des bilans à cette date eut pour effet de grossir ce déficit accumulé d'une somme additionnelle de \$190,425 représentant le déficit net accumulé à la même date des autres commissions scolaires fusionnées. Le tableau ci-après montre la composition de ce déficit additionnel assumé.

Il est étonnant de constater, en passant, que malgré la richesse foncière énorme dont disposait la commission scolaire d'Isle-Maligne, celle-ci n'en avait pas moins un déficit accumulé de \$68,906 au moment de la fusion.

ANALYSE DU DEFICIT DU FONDS D'ADMINISTRATION GENERAL
DU 1^{er} JUILLET 1957 AU 30 JUIN 1963
D'APRES LES RAPPORTS FINANCIERS ANNUELS DE LA COMMISSION SCOLAIRE

	1957-58	1958-59	1959-60	1960-61		1961-62	1962-63	Prévisions Budgétaires 1963-64
Déficit accumulé au début de l'année scolaire	\$225,129	\$240,337	\$281,149	\$261,910	F	\$542,737	\$561,916	\$ 926,406
<u>Plus:</u>					U			
Excédent des dépenses sur les revenus de l'exercice	126,285	139,968	243,334	480,827		147,858	404,490	186,086
Régularisations diverses	-	844	-	-	S	5,896	-	-
Déficit net des autres commissions scolaires fusionnées	-	-	-	-		190,425	-	-
	\$351,414	\$381,149	\$524,483	\$742,737	I	\$886,916	\$966,406	\$1,112,492
<u>Moins:</u>					O			
Consolidation du déficit accumulé	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -		\$ -	\$ -	\$ 967,756*
Subventions spéciales reçues du Gouvernement de la Province de Québec:					N			
Subventions sur le déficit accumulé	100,000	100,000	255,000	200,000		325,000	40,000	160,000**
Régularisations diverses	11,077	-	7,573	-		-	-	-
	\$111,077	\$100,000	\$262,573	\$200,000		\$325,000	\$ 40,000	\$1,127,756
Déficit (surplus) accumulé à la fin de l'année scolaire	\$240,337	\$281,149	\$261,910	\$542,737		\$561,916	\$926,406	\$ (15,264)

* Montant effectivement consolidé au cours de l'exercice 1963-64.

** Octroi effectivement reçu au cours de l'exercice 1963-64.

TABLEAU XVII

Déficits accumulés des autres commissions
scolaires fusionnées, assumés par la commission
scolaire d'Alma au 1er juillet 1961

	<u>Déficit accumulé</u>	<u>Surplus accumulé</u>
Commission scolaire:		
Isle-Maligne	\$ 68,906.29	
Naudville	96,809.62	
Paroisse d'Alma	25,165.00	
Riverbend		\$456.33
	<hr/>	
	190,880.91	456.33
	456.33	
	<hr/>	
Déficit net assumé	\$190,424.58	
	<hr/> <hr/>	

Les exercices financiers 1961-62 et 1962-63 de la nouvelle commission scolaire se soldèrent ensuite par des déficits respectifs de \$147,858 et \$404,490, de sorte que, malgré de nouvelles subventions spéciales de déficit au montant total de \$365,000 reçues du gouvernement provincial au cours de ces mêmes exercices, la commission scolaire d'Alma montrait à son bilan du 30 juin 1963 un déficit accumulé de \$926,406.

Par une résolution datée du 27 août 1963, les commissaires procédèrent finalement à la consolidation de ce déficit au moyen d'une émission d'obligations au montant de \$975,000, émission dont le paiement à échéance du capital et des intérêts porte la garantie du Ministère de l'Éducation, selon une lettre de l'honorable Paul Gérin-Lajoie, adressée à la commission scolaire au mois de mars 1964.

Examinons maintenant successivement et sous différentes facettes l'administration de la commission scolaire d'Alma. Cet examen portera surtout sur l'exercice 1962-63, bien qu'il s'étendra sur une plus longue période quant à certains aspects particuliers.

CHAPITRE II

L'ADMINISTRATION DE L'ENSEIGNEMENT

CHAPITRE II - L'ADMINISTRATION DE L'ENSEIGNEMENT

Sous ce titre "administration de l'enseignement" seront groupées les observations, remarques et considérations touchant les services pédagogiques offerts par la commission scolaire d'Alma. Nous discuterons de la direction générale des études, de la direction des écoles, de l'enseignement et de divers services et ce, sous les aspects quantité, qualité et coût.

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

La première constatation qui se dégage de l'étude des structures administratives de la commission scolaire d'Alma est le morcellement des responsabilités à l'échelon immédiatement inférieur à la commission scolaire. On constate en effet que le service d'orientation, le service de santé et les services du contrôle des absences (des maîtres et des élèves) et du transport se rattachent directement à la commission scolaire, alors que l'enseignement en général, l'enseignement des arts rythmiques et des arts plastiques, les bibliothèques et l'éducation physique sont sous la direction du directeur général des études, lui-même directement responsable auprès de la commission scolaire.

Cette situation, qui se retrouve d'ailleurs à des degrés divers dans nombre de commissions scolaires, est aujourd'hui considérée comme anormale, parce que, d'une part, les interrelations entre les différents services sont de plus en plus étroites et complexes et que, d'autre part, la coordination des efforts peut difficilement être assumée par la commission scolaire. Une telle structure compte beaucoup trop sur la bonne volonté et l'esprit de coopération des chefs de service. Il en résulte une coordination que nous qualifions d'informelle et qui ne peut être recommandable dans une organisation formelle. Même si, de fait, la coordination des services à Alma ne semble pas poser de problème, ce qui est tout à l'honneur des personnes en cause, il faudrait tendre à unifier formellement l'ensemble des services.

L'inaptitude de la commission scolaire à effectuer cette coordination elle-même ne met aucunement en cause la

compétence relative des commissaires; elle découle d'abord de l'observation que la coordination est un problème quotidien, alors que les commissaires ne peuvent logiquement participer directement à l'administration quotidienne. De plus, il est reconnu qu'un groupe de personnes ne peut efficacement diriger une opération dans le détail. Finalement, la commission scolaire, bien que légalement responsable de l'opération scolaire globale au niveau local, doit, devant la complexité croissante de cette opération, procéder à une délégation de plus en plus poussée des tâches tout en conservant le contrôle général. La seule façon de le faire adéquatement est de conserver ce qui a un caractère législatif (prise de décisions) et de déléguer ce qui est proprement exécutif. Dès le moment où plusieurs individus relèvent directement de la commission scolaire, il peut être dit que cette dernière a retenu une part de l'exécution.

LA DIRECTION GÉNÉRALE DES ÉTUDES

En 1962-63, la direction générale des études comptait un directeur général, un directeur général adjoint, un responsable de l'enseignement des arts rythmiques, un responsable de l'éducation physique, un directeur des bibliothèques et un responsable de l'enseignement des arts plastiques. Trois secrétaires étaient également attachées à la direction générale des études dont une à la direction des bibliothèques.

Dans l'ensemble, la commission d'enquête est d'avis que la direction générale des études s'acquitte bien de sa tâche et que la présence de chacun de ses membres est justifiée. Il est bien évident que des choses pourraient être améliorées, car nul ne peut se vanter d'être parfait et les circonstances du moment exigent que l'on recoure fréquemment à des compromis.

La commission scolaire d'Alma vivait au moment de l'enquête une période très mouvementée dont la cause principale était sans contredit la fusion récente des cinq commissions scolaires formant le grand Alma. Cette fusion a évidemment provoqué des difficultés sur le plan de l'évaluation foncière et de la taxation, mais il ne faut pas sous-estimer les difficultés d'ordre pédagogique. Il n'est certes pas facile de passer d'un seul coup d'une administration scolaire décentralisée à une administration scolaire

centralisée avec tout ce que cela comporte sur le plan de l'utilisation rationnelle des ressources tant matérielles qu'humaines. Les petites communautés avaient leur autonomie, leurs droits acquis et leur individualité, et voilà que maintenant elles doivent se comporter comme membres d'une seule grande communauté. Il est normal et humain que, dans une perspective de fusion, on ait surtout pensé aux avantages qui pourraient en résulter et qu'on ait négligé de considérer dans le détail la rançon de ces avantages. La fusion réalisée, les administrateurs scolaires ont dû composer et établir un compromis entre une administration réellement unifiée et des intérêts locaux qu'on persistait de part et d'autre à défendre. Même si la fusion remontait à 1961, on retrouvait en 1962-63 des traces de ce compromis.

En second lieu, comme élément perturbant, soulignons que la mise en opération d'une commission scolaire régionale, dont Alma ferait partie, s'annonçait pour un avenir prochain, ce qui donnait un caractère provisoire à toute l'organisation de l'enseignement à ce niveau.

S'est ajouté à cela, au cours de l'année 1962-63, l'établissement par l'autorité centrale de nouvelles normes administratives relativement à l'utilisation plus rationnelle des locaux scolaires, de même que du personnel enseignant. Parues en mars 1963, ces normes ne pouvaient être appliquées avant septembre 1963, mais leur parution a nécessairement provoqué une évaluation du système courant, tant par les responsables immédiats que par les observateurs de l'extérieur. Conçues pour l'avenir, elles devenaient quand même et pour plusieurs le critère objectif permettant de juger du passé.

Pour toutes ces raisons, il ne faut pas s'étonner que les responsabilités de chacun n'aient pas toujours été clairement définies, que le territoire entier n'ait pas été soumis à des règles uniformes et que conséquemment on ait eu de l'extérieur l'impression qu'une certaine confusion existait dans l'administration. Concrètement cependant, on semblait savoir où on allait, et les rôles de chacun se précisaient de plus en plus.

Notre enquête nous a permis également de déceler un certain malaise dans les relations entre la direction générale des études d'Alma et les inspecteurs d'écoles du Département de l'instruction publique. Nous sommes d'avis que ce malaise, qui ne pouvait qu'éclater un jour, a pour origine la conception que l'on se fait de part et d'autre

des rôles de l'inspecteur d'écoles et du directeur des études. Comme nous l'avons déjà signalé dans nos rapports antérieurs, la direction générale des écoles au niveau local est de création récente et le rôle de cette direction était antérieurement assumé, en partie du moins, par l'inspecteur d'écoles. L'avènement des directeurs généraux aurait dû entraîner une révision du rôle de l'inspecteur, révision qui n'a pas été effectuée. En conséquence, les deux ont tendance à faire le même travail, ce qui finit par créer un conflit. Bien qu'ouvertement les deux disent devoir travailler en collaboration, il arrive concrètement que l'inspecteur, qui se croit en position d'autorité par rapport au directeur général local, attend de ce dernier une forme de collaboration qui implique une forte dose de soumission.

Il ne s'agit pas pour nous ici d'adresser des blâmes à l'un ou à l'autre, mais bien plutôt de démontrer premièrement que le conflit est le résultat d'une mauvaise définition des rôles et qu'il serait urgent de préciser le genre de relation qui devrait exister entre les représentants de l'autorité centrale et les responsables locaux, et deuxièmement que le conflit ne met pas en cause la compétence des individus.

Finalement, lors des audiences publiques, on nous a signalé maintes fois que certains services offerts par la commission scolaire n'étaient pas justifiés en regard de la situation financière dans laquelle elle se trouvait. Plus précisément, il s'agissait des arts rythmiques, de l'éducation physique, des bibliothèques et des arts plastiques. Rappelons que la direction générale compte un directeur pour chacun de ces services.

Si nous jugeons ces services à partir des critères les plus reconnus en 1962-63, il faut bien admettre qu'il ne s'agissait pas alors de services standards que l'on retrouvait dans toutes les commissions scolaires, bien que plusieurs dans la province les offraient. Si, par ailleurs, nous les jugeons en regard des tendances nouvelles ou encore du rapport de la Commission Parent, il semble que les commissaires d'Alma aient été assez clairvoyants et que ce que l'on pourrait leur reprocher c'est d'avoir devancé l'évolution. En l'absence de normes explicites de services, il semble difficile cependant d'en faire un reproche, surtout que le tout a été mis de l'avant avec beaucoup de prudence.

Sur le plan de l'enseignement comme tel, nous devons louer les efforts tentés par la direction générale des études pour introduire à Alma des méthodes nouvelles, telles la méthode dynamique de lecture et la méthode Cuisenaire pour l'enseignement des mathématiques. Ces initiatives sont indicatives d'un réel souci de perfectionnement de l'enseignement.

L'ORIENTATION SCOLAIRE ET PROFESSIONNELLE

Bien qu'il s'agisse ici d'un service indépendant de la direction des études et se rattachant donc directement à la commission scolaire, nous en dirons ici quelques mots, puisque nous le considérons comme devant faire partie des services pédagogiques. Il en ira de même du service de santé et du service des absences.

Le service de l'orientation scolaire et professionnelle compte cinq personnes dont deux conseillers d'orientation, un spécialiste de l'information scolaire et professionnelle et deux secrétaires.

Comme, d'une façon générale, on ne retrouve dans les commissions scolaires guère plus d'un conseiller par 2,000 élèves, il ressort du paragraphe précédent qu'Alma a un service d'orientation supérieur à celui de la grande majorité des autres commissions scolaires. Si nous considérons par ailleurs la conception plutôt clinique de l'orientation qui prévaut présentement dans la province de Québec, deux conseillers pour 2,000 élèves ne constituent sûrement pas une extravagance. Même, dans la perspective anglo-saxonne de l'orientation, il est certain qu'une telle population au niveau secondaire exigerait plus que l'équivalent de deux conseillers.

Quant au spécialiste en information, sa présence se justifie également en regard d'une certaine conception de l'orientation. Bien qu'aucune recherche d'envergure n'ait été menée chez nous pour déterminer la valeur d'une telle technique collective utilisée en orientation, il semble bien que la formule n'ait pas su démontrer son efficacité et que si des techniques collectives sont acceptables dans d'autres phases de l'orientation, elles s'adaptent mal à une phase aussi complexe et diversifiée que

celle de l'information. Ceci n'élimine évidemment pas la nécessité d'un centre de documentation sur le monde du travail.

En ce qui a trait à l'orientation, nous avons noté, lors de notre visite, que les locaux réservés à cette fin laissaient quelque peu à désirer. L'importance de ce service suggère que l'on regarde de plus près ses exigences matérielles.

LE SERVICE DE SANTÉ

Une infirmière diplômée consacre tout son temps au service de santé de la commission scolaire d'Alma. Son rôle consiste principalement en l'élaboration de programmes précis d'éducation en hygiène et en l'exécution en grande partie de ces programmes. Ceci l'amène à donner elle-même ou à faire donner des causeries aux élèves, à faire des examens physiques, des séances d'immunisation, etc.

Selon des renseignements obtenus au Ministère de la Santé, il est considéré comme normal, dans une unité sanitaire, qu'il y ait une infirmière par 6,000 habitants. Comme, à la commission scolaire d'Alma, il y avait, au moment de l'enquête, au delà de 7,000 élèves, il n'est sûrement pas exagéré d'y retrouver une infirmière à plein temps.

Bien que la commission scolaire d'Alma eût pu s'en remettre entièrement à l'unité sanitaire pour ce travail, il semble que, d'une façon générale, le Ministère de la Santé encourage les commissions scolaires d'une certaine importance à se réserver les services d'une infirmière bien à elles, étant donné les services plus complets et plus constants qui peuvent alors en résulter.

Dans le cas qui nous occupe, l'infirmière, bien qu'à plein temps à la commission scolaire, demeure par exception une infirmière du Ministère de la Santé. Afin de pouvoir s'assurer les services de cette infirmière de façon constante, la commission scolaire lui verse un supplément de salaire.

Il s'agit, selon nous, d'un fort louable intérêt de la part de la commission scolaire pour la santé des jeunes. Non seulement ce service fournit-il des soins à ceux qui en ont besoin, mais, par l'éducation en hygiène, il prévient sans aucun doute de nombreux problèmes de santé chez les jeunes.

LE CONTRÔLE DES ABSENCES ET LE TRANSPORT

A Alma, la même personne a charge de contrôler les absences des maîtres et des élèves, de même que de voir au transport de ces derniers. Point n'est besoin d'insister sur la nécessité d'exercer un contrôle sur les absences; quant au problème du transport, il a sûrement été aggravé par la fusion. L'ensemble de ces activités justifie sûrement qu'on y consacre les services d'une personne à plein temps.

Au moment de la fusion, la commission scolaire d'Alma a retenu les services de secrétaires-trésoriers déjà à l'emploi des commissions fusionnées. Ces personnes ont été affectées à différentes tâches, et c'est précisément l'une d'elles qui fut alors chargée des tâches ici décrites.

Il serait sans doute recommandable que la commission scolaire d'Alma étudie maintenant en profondeur le problème des absences chez les élèves quant à leur fréquence et à leurs causes, de façon à déterminer si les services d'un travailleur social pourraient être justifiés. La nécessité d'un tel spécialiste dépend en effet de l'ampleur du problème et de la nature de ses causes: le milieu social, l'importance relative que ce milieu attache à l'éducation, les conditions économiques, la structure occupationnelle, etc., soit autant de variables dont la relation avec l'assiduité et la persévérance scolaires n'est plus à démontrer.

LA DIRECTION DES ÉCOLES

Dans nos rapports antérieurs, nous avons eu l'occasion de discuter des problèmes relatifs à la direction

des écoles et, par conséquent, nous ne voyons pas la nécessité d'y revenir ici. Qu'il nous suffise de dire qu'après avoir rencontré tous les directeurs et directrices d'écoles d'Alma, nous avons la conviction que, sauf dans de très rares exceptions, le choix a été des plus judicieux. Ce personnel n'est malheureusement pas spécialisé en administration scolaire, mais il s'agit là d'une situation qui prévaut dans toute la province.

LE PERSONNEL ENSEIGNANT

Nous étudierons ici le personnel enseignant selon deux dimensions: la quantité et la qualité, les deux ayant une très grande répercussion sur le plan financier.

Considérations sur le nombre de maîtres

Le nombre de maîtres nécessaires pour assurer l'éducation dans un milieu donné est fonction du nombre d'enfants à éduquer, mais il est aussi fonction du nombre d'enfants que l'on désire confier à chacun de ces maîtres.

Un relevé du nombre moyen d'élèves par classe dans les différentes écoles d'Alma, tel qu'il était en septembre 1962, est présenté au tableau XVIII, page 41. Nous pouvons ainsi observer que le nombre moyen d'élèves par classe variait considérablement d'une école à l'autre, allant de 15.5 élèves à 30.2 élèves, pour donner une moyenne globale pour le tout Alma de 26.1 élèves par classe à l'élémentaire et de 24.5 élèves par classe au secondaire.

A Alma, avec 26.1 élèves par classe à l'élémentaire, il fallait 197 maîtres pour enseigner à ce niveau en 1962-63. Une étude plus approfondie du problème nous a révélé qu'il eût été théoriquement possible de regrouper les élèves de façon à maintenir une moyenne bien près de 30 élèves par classe et de réduire ainsi le nombre des maîtres à environ 172, soit une différence de quelque 25 maîtres. A première vue, il semble bien qu'une économie appréciable était théoriquement réalisable, mais l'était-elle en pratique? Il faut d'abord considérer que la fusion venait tout juste d'être réalisée et que certaines petites communautés constituantes résistaient ouvertement au transport de leurs enfants à des écoles d'autres communautés. Il aurait peut-être été de mauvaise politique à ce moment-là d'imposer des règles trop rigides. Un tel

LES COMMISSAIRES D'ÉCOLES POUR LA MUNICIPALITÉ D'ALMA

NOMBRE D'ÉLÈVES PAR CLASSE
EN 1962-63

Nom de l'école	Elémentaire			Secondaire		
	Nombre de classes	Nombre d'élèves	Nombre d'élèves par classe	Nombre de classes	Nombre d'élèves	Nombre d'élèves par classe
Champagnat				21	540	25.7
Marguerite-Bourgeois	7	195	27.9	20	494	24.7
St-Joseph	5	127	25.4	14	356	25.4
Ludger-Gauthier	17	479	28.2			
Damase-Boulangier	12	347	28.9			
Saint-Jude	12	362	30.2			
Sainte-Thérèse	16	412	25.7			
Saint-Pierre	24	693	28.9			
Saint-Georges	11	276	25.1			
Curé-Lavoie	6	113	18.5	3	62	20.7
Sainte-Bernadette	4	120	30.			
Sainte-Madeleine	2	33	16.5			
Sainte-Cécile	4	104	26.			
Paroisse d'Alma	5	97	19.4			
Notre-Dame du Sacré-Coeur	14	367	26.2	11	261	23.7
La Mennais	6	159	26.5	5	141	28.2
Albert Naud	10	246	24.6			
Goyer	13	341	26.2			
Notre-Dame	7	173	24.7	3	55	18.3
Sainte-Marie	5	116	23.2	3	68	22.7
Fredeau-Duchesne	7	154	22.			
Jean-Dequen	6	138	23.			
Riverbend	4	97	24.2	2	31	15.5
Total	197	5,149	26.1	82	2,008	24.5

changement dans l'organisation sociale implique des changements profonds chez les individus eux-mêmes, ce qui implique toujours une question de temps. En second lieu, il ne faut pas considérer cette économie possible comme une économie nette, car le regroupement des élèves aurait sûrement comporté des frais de transport additionnels. Finalement, en 1962, la plupart des pédagogues considéraient qu'il y avait des avantages pédagogiques à réduire le nombre d'élèves par classe. De fait, la littérature pédagogique rapportait nombre d'enquêtes menées auprès de praticiens de l'enseignement qui situaient entre 20 et 25 le nombre acceptable d'enfants sous un même maître. Il ne s'agissait évidemment pas de recherches scientifiques, mais de relevés d'opinions. Tout ceci pour indiquer que, dans les circonstances, la commission scolaire d'Alma pouvait avoir un certain nombre de bonnes raisons pour ne pas avoir tenté de réaliser l'économie que l'on considère aujourd'hui comme possible et non préjudiciable sur le plan pédagogique.

Le mémoire du personnel enseignant laïc présenté à notre commission lors des séances publiques indique que les maîtres eux-mêmes ne se seraient pas opposés à une augmentation du nombre d'élèves par classe.

Dans le cas du niveau secondaire, le même genre d'économie eût pu être réalisé en regroupant les élèves et en augmentant le nombre de périodes d'enseignement des maîtres. Il est plus difficile ici d'évaluer avec précision l'importance de cette économie, à cause du choix des sections qui limite les possibilités de regroupement. Nous évaluons à environ 40 le nombre de maîtres qu'Alma aurait pu se dispenser d'embaucher pour l'enseignement à ce niveau. Ici encore, il faut admettre que cette économie est réalisable en fonction de normes récentes; si l'on applique les normes du Département de l'instruction publique de 1962 relativement à l'utilisation du personnel enseignant au secondaire, la seule économie qui demeurerait alors possible se situait sur le plan du groupement des élèves (vingt maîtres environ).

En résumé, pour l'année scolaire 1962-63, la commission scolaire aurait pu réaliser des économies importantes en réduisant le nombre de ses maîtres. Par ailleurs, des pressions sociales (les parents refusent le transport), des opinions d'ordre pédagogique (vingt à vingt-cinq élèves par classe) et des considérations

économiques (coût additionnel du transport) l'ont empêchée de réaliser ces économies. Bien que nous soyons convaincus que la commission scolaire n'a agi que dans ce qu'elle croyait être l'intérêt de l'enfant, nous ne pouvons que lui reprocher ici d'avoir cédé aux courants d'opinion préconisant des groupes de travail de dimension réduite. Devant la situation financière qui prévalait, il nous semble qu'il eût été plus sage de se conformer à la recommandation du Département de l'instruction publique qui était de maintenir une moyenne de 30 élèves par classe—même si certains représentants de ce même Département encourageaient la formation de groupes inférieurs à trente.

En tenant compte qu'un regroupement des élèves, tout en réduisant le nombre de maîtres, aurait éliminé le besoin de locaux temporaires, les économies possibles sur ce plan auraient pu être en 1962-63 de \$200,000 à \$275,000, selon que les normes utilisées lors du regroupement auraient été celles du Département de l'instruction publique ou les normes plus récentes du ministère. Ces dernières normes étaient cependant inconnues au moment de l'organisation de l'année scolaire 1962-63.

En toute justice, nous devons rappeler cependant que les constatations qui précèdent portent sur l'année scolaire 1962-63 et qu'une nouvelle visite effectuée en 1964-65 révèle que le nombre moyen d'élèves par classe, au niveau élémentaire, est maintenant de 28.5 pour le grand Alma. A Alma même, ce nombre est de 29.7 élèves par classe, tandis qu'il est de 27.3 à Naudville, 27.4 à Isle-Maligne, 19.2 à la Paroisse d'Alma et 23.0 à Riverbend.

Il y aurait donc eu une amélioration sensible dans le sens que nous proposons. Nous déplorons cependant que la commission scolaire n'ait pas encore réussi à fermer les quatre écoles de rangs de la Paroisse d'Alma.

Quant à l'enseignement secondaire, nous avons dû l'ignorer lors de notre dernière visite, puisqu'il relève maintenant de la commission scolaire régionale.

LES BIENS MATÉRIELS

Les services pédagogiques que nous venons d'étudier sont dispensés dans un cadre matériel que nous allons maintenant examiner. Bien que nous ayons procédé à une étude minutieuse de tous les biens matériels, nous n'entrerons pas ici dans le détail; il nous suffira de porter des jugements généraux.

Pour les fins de ce rapport, nous avons établi deux catégories de biens matériels: les biens immeubles et les biens meubles. Nos considérations relativement à ces biens se limiteront à la quantité et à la qualité.

a) Les biens immeubles

Une visite complète de toutes les écoles du grand Alma nous a révélé que, d'une façon générale, les écoliers évoluent dans des conditions matérielles assez favorables. Il y a bien quelques écoles anciennes qui laissent à désirer sur le plan de la fonctionnalité, mais dans l'ensemble Alma possède un réseau de bonnes écoles, de construction modeste mais généralement bien conçue. On n'y remarque aucune excentricité notable et même, dans certains cas, le décor est plutôt morne. L'école secondaire Champagnat fait peut-être exception, car sa construction est un peu plus luxueuse et son aménagement un peu moins rationnel.

Règle générale, on a tenté, semble-t-il, de construire des écoles fonctionnelles, simples, durables et faciles d'entretien. Toutes sont en assez bon état, bien qu'il faudrait songer à peindre l'intérieur de certaines écoles, si la chose n'a pas été faite depuis notre visite. Une des écoles récentes était encore, à ce moment-là, au ciment, ce qui donnait un décor plutôt triste. Une autre école (Ste-Bernadette) répond très mal aux besoins scolaires actuels. Il faudrait ou la désaffecter ou la rénover, selon ce qui semblera le plus économique.

Une vue d'ensemble du réseau des écoles donne l'impression de l'absence d'un plan général d'aménagement. Il ne pouvait cependant en être autrement, puisque

l'Alma actuel, sur le plan des constructions scolaires, est le résultat de la fusion de cinq commissions scolaires ayant élaboré un plan individuel de construction.

Lors de notre visite, nous avons noté que certains locaux spéciaux étaient ou inexistants ou inadéquats dans quelques écoles. Parmi ces locaux, mentionnons une salle convenable pour les maîtres, une salle de bibliothèque et une salle de projection—ces deux dernières pouvant se combiner suivant les besoins. Par ailleurs, nous avons également noté que la plupart des écoles possédaient une salle convenable pour l'éducation physique et les jeux. Un nouveau classement des élèves selon des normes plus rigoureuses devrait libérer plusieurs locaux dans Alma, lesquels pourraient avantageusement être utilisés pour les fins spéciales que nous venons de mentionner.

Nous n'insisterons pas ici sur les locaux spéciaux au niveau secondaire, puisque la régionale dont Alma fait partie devait, au moment de notre enquête, entrer incessamment en opération. Le projet s'est réalisé depuis et la commission scolaire d'Alma ne s'occupera désormais que de l'enseignement au niveau élémentaire. Disons tout simplement qu'à ce moment-là nous avons trouvé dans les écoles secondaires d'Alma un certain nombre de laboratoires assez convenablement aménagés mais qu'il y avait encore beaucoup à faire.

En ce qui a trait aux terrains scolaires, nous avons noté que la plupart des écoles anciennes ne possèdent pas de terrains suffisamment grands mais que les possibilités d'agrandissement sont alors fort limitées. Les écoles plus récentes jouissent de meilleurs terrains, évidemment. Les terrains sont en général assez bien aménagés, bien que des améliorations mineures sont à envisager en certains endroits.

Quant au nombre de locaux disponibles, les perspectives d'avenir sont assez rassurantes, car il y a, comme nous l'avons déjà mentionné, la possibilité d'une diminution du nombre des groupes de travail d'une part, et l'abandon du secondaire d'autre part. La commission scolaire régionale créée après cette enquête occupe maintenant plusieurs des locaux possédés par la commission scolaire d'Alma. C'est une façon économique d'utiliser des locaux qui seraient alors vacants. Il est indéniable

cependant qu'à l'avenir la commission scolaire d'Alma peut compter sur la récupération graduelle de quelque soixante-dix locaux occupés par l'enseignement secondaire.

b) Les biens meubles

D'une façon générale, les écoles d'Alma sont assez bien équipées pour l'enseignement. Le mobilier est convenable et un minimum de matériel didactique est assuré aux maîtres. Le tout constitue un excellent point de départ auquel la commission scolaire pourra ajouter, d'année en année, selon un plan d'ensemble.

La plupart des écoles sont également dotées de certains appareils tels que: une machine à écrire et une machine à photocopier. On retrouve également quelques projecteurs, tourne-disques, etc., mais rien d'abusif, au contraire.

Dans l'ensemble donc et en résumé, l'examen des biens matériels de la commission scolaire d'Alma pour fin pédagogique dénote un honnête effort pour offrir à la population étudiante un contexte matériel favorable à l'apprentissage, le tout guidé par une certaine sagesse et un certain sens de l'équilibre.

x x x

Avant de terminer ce chapitre sur l'administration pédagogique, il conviendrait que nous discutions rapidement de trois problèmes spécifiques qui nous ont été maintes fois soulignés lors des audiences publiques. Il s'agit de l'Externat classique, de l'École normale et de l'Institut familial.

L'EXTERNAT CLASSIQUE

L'Externat classique d'Alma a débuté réellement par la création d'une section secondaire classique

(quatre premières années). Cette section fut rendue légale quelques années plus tard par un arrêté en conseil daté du 12 janvier 1955. Sur le plan académique, cette section classique était rattachée à la Faculté des Arts de l'Université Laval. Jusqu'à ce point, sauf peut-être la création anticipée de cette section classique, on ne retrouve rien à Alma qui soit tellement différent de ce qui s'est fait dans plusieurs autres commissions scolaires de la province.

Dès le moment où des étudiants parvinrent à terminer la quatrième année de la section classique, on songea à offrir graduellement les quatre dernières années, et c'est ici que les choses se compliquent légèrement. La commission scolaire ne devait normalement pas s'occuper d'aucune façon de l'enseignement à ce niveau. De fait, l'administration financière de ce niveau a été assumée par une corporation privée, sauf que la commission scolaire fournissait temporairement les locaux, moyennant un loyer de \$100 par année par classe. Concrètement, ce loyer a été réclamé en 1959-60, mais jamais depuis, de sorte qu'il peut être dit que la commission scolaire a fourni des locaux chauffés, éclairés et entretenus à l'Externat classique depuis sa fondation. L'étude du dossier révèle cependant qu'il s'agissait toujours d'une entente temporaire, afin de permettre à la corporation de l'Externat classique de prendre les dispositions nécessaires pour loger elle-même ses étudiants. Cette situation temporaire s'est malheureusement prolongée au point qu'elle dure encore.

Il est évident qu'en aidant de la sorte l'Externat classique la commission scolaire d'Alma se privait de l'usage de certains locaux, qu'elle devait de plus entretenir, chauffer et éclairer. Ceci pouvait représenter pour la commission scolaire une contribution d'environ \$100 par mois par classe. Comme, en 1962-63, quatre classes étaient ainsi prêtées, le déboursé global de la commission s'élevait alors à quelque \$4,000.

La commission scolaire aurait pu refuser de prêter ces locaux à l'Externat classique et ainsi éviter de louer des locaux temporaires, comme elle a dû le faire, mais alors il semble douteux que l'Externat classique ait pu survivre, d'autant plus que le nombre d'élèves inscrits aux quatre dernières années (90 en 1962-63) ne pouvait justifier la construction immédiate d'un collège par

la corporation. Dans cette éventualité, il ne fait aucun doute que plusieurs étudiants auraient dû abandonner leurs études, et le déplacement des autres aurait entraîné des déboursés considérables aux parents. Dans l'ensemble, il était sans doute plus économique pour la population d'Alma de maintenir ainsi l'Externat, bien qu'à ce moment on ait fait payer par tous des études dont ne bénéficiait directement qu'un petit groupe. Il n'en reste pas moins que sans cette initiative locale plusieurs jeunes n'auraient pas bénéficié d'un enseignement classique susceptible de leur ouvrir par la suite les portes de certaines facultés universitaires qui leur auraient été inaccessibles autrement. L'investissement de la commission scolaire n'était quand même pas considérable en regard des avantages qui ont pu en résulter.

L'ÉCOLE NORMALE

Cédant, semble-t-il, à de nombreuses pressions de la part de la population d'Alma et des environs, la commission scolaire d'Alma, en date du 20 septembre 1955, acceptait de mettre un certain nombre de locaux à la disposition des religieuses de la Congrégation Notre-Dame, afin que soit établie une école normale pour jeunes filles à Alma. Il faut dire que le projet avait été présenté au Département de l'instruction publique dès le début de l'année 1955, comme en témoigne la correspondance au dossier. Au moment de la résolution du 20 septembre, le projet avait reçu l'approbation du Comité des écoles normales.

Par cette résolution, la commission scolaire s'engageait:

1. à assumer les frais d'éclairage, de chauffage, d'ameublement et tous les frais de réparation et d'entretien de l'École normale externe de la Ville d'Alma;
2. à mettre à l'usage des élèves-institutrices un terrain spacieux contigu à l'école pour les récréations et pour tous les besoins du cours d'études qui sera donné à cette école;
3. à pourvoir à l'aménagement de toutes les

pièces nécessaires à un établissement de ce genre, et en particulier à fournir, pour l'usage du principal, une chambre de travail convenablement meublée, une autre salle pour le professeur laïc et une troisième pour la bibliothèque et salle de lecture des élèves.

Au début, l'École normale d'Alma offrait les cours du brevet C. Par la suite, les cours du brevet B y furent introduits. Finalement, une longue lettre de M. Lionel Girard, inspecteur d'écoles, datée du 19 août 1961, recommandait fortement que des mesures soient prises pour que les cours du brevet A soient offerts à cette École normale. A la suite de cette lettre, la commission scolaire d'Alma adressa un mémoire à M. W. Caron du Service des écoles normales et un autre à la Congrégation Notre-Dame. La réponse de la Congrégation fut qu'il serait plus sage, dans les circonstances, d'attendre les recommandations de la Commission Parent avant de prendre une décision à ce sujet.

Le 19 avril 1963, la commission scolaire d'Alma adressait au Surintendant de l'instruction publique un mémoire expliquant que les locaux occupés par l'École normale au couvent Marguerite-Bourgeois pourraient être avantageusement utilisés pour l'enseignement régulier, étant donné la situation géographique de ce couvent mais que, par ailleurs, une école d'Isle-Maligne pouvait être entièrement libérée par suite d'un regroupement des élèves de ce secteur. La proposition était alors faite que l'École normale occupe désormais cette école libre d'Isle-Maligne et que, de plus, l'occasion serait belle d'en faire une école normale complètement indépendante.

Une réponse de M. Roland Vinette, datée du 21 mai 1963, confirme que l'École normale deviendrait alors indépendante et donc locataire de la commission scolaire. Dans une autre lettre datée du 2 juillet 1963, M. Vinette, en réponse à une lettre de la commission scolaire, précise que des octrois supplémentaires seraient versés à la Congrégation en raison du nouveau statut de l'École normale et que c'est de la Congrégation que la commission scolaire devra exiger un loyer. Le 9 juillet 1963, une résolution de la commission scolaire fixe à \$6,000 par année le loyer de l'École normale et garde à sa charge l'ameublement scolaire, le chauffage, l'éclairage

et l'entretien. Les trois derniers item ont coûté \$5,437.72 à la commission scolaire en 1963-64.

Il semble bien qu'au moment de la création de cette école normale la préoccupation principale de la commission scolaire était de fournir aux jeunes filles d'Alma la possibilité de poursuivre sur place des études au delà du secondaire et des études qui conduiraient à une occupation. La création de l'École normale répondait bien à ce besoin et de plus promettait de réduire, sinon d'éliminer, les difficultés de la commission scolaire relativement au recrutement du personnel enseignant féminin.

Dans cette double perspective, nul doute que l'École normale apparaissait comme quelque chose de très désirable. Elle impliquait des coûts qu'une commission scolaire n'assume généralement pas, mais ce ne pouvait être que temporaire, car une telle institution devrait pouvoir voler de ses propres ailes assez rapidement.

Il n'en fut pas ainsi, comme en témoigne une lettre du principal de l'institution datée du 10 avril 1959 dans laquelle il soulignait que l'École normale avait coûté \$43,000 au Département en quatre ans sous forme de salaires, bourses et subventions régulières et spéciales, qu'elle continuerait à coûter quelque \$11,000 ou \$12,000 par année et que, dans les circonstances, la commission scolaire devrait faire le sacrifice de quelques locaux. Il fallut attendre 1963-64 avant que l'École normale devienne réellement indépendante de la commission scolaire, et encore, puisque le loyer payé couvre à peine les dépenses courantes d'éclairage, de chauffage et de conciergerie.

Il demeure cependant que le geste posé par la commission scolaire visait le bien général de la communauté locale et qu'à ce moment la tournure des événements était imprévisible. Une fois la chose lancée, la commission scolaire pouvait difficilement par la suite l'anéantir en retirant toute contribution. Cette contribution n'était en définitive pas tellement élevée et, de plus, s'il fallait blâmer la commission scolaire d'une telle initiative, sans doute faudrait-il également blâmer les autorités de l'avoir sanctionnée.

INSTITUT FAMILIAL

Le 31 octobre 1958, à la suite de la lecture d'une publication vantant les mérites des instituts familiaux, une lettre fut adressée par la commission scolaire à M. l'abbé P.-A. Carignan, responsable du service de l'éducation familiale au Département de l'instruction publique, dans le but d'obtenir des précisions relativement à la création d'un institut familial. En réponse, l'abbé Carignan souligna que 42 des 44 instituts familiaux de la province à ce moment avaient été construits par les communautés religieuses. Quant aux deux autres, ils étaient logés par les commissions scolaires.

Une volumineuse correspondance fut ensuite échangée entre la commission scolaire d'une part et, d'autre part, le Département de l'instruction publique et diverses communautés religieuses, et cela jusqu'en 1961. A ce moment-là, on se rendit compte que la commission scolaire de Naudville voulait s'appropriier l'Institut familial. La commission scolaire d'Alma se retira au bénéfice de celle de Naudville qui, de fait, créa l'Institut à la suite de l'arrêté en conseil du 21 juin 1961 qui autorisait l'établissement de l'Institut familial de Naudville sous la direction des Soeurs Notre-Dame du Bon Conseil de Chicoutimi, à compter du 1er juillet 1961.

Cette même année cependant se réalisa la fusion des commissions scolaires du grand Alma et la commission scolaire d'Alma reprit l'Institut familial.

Presque immédiatement, des démarches furent entreprises auprès des autorités provinciales pour obtenir une subvention de construction pour cet institut qui avait été logé temporairement dans une école de Naudville.

En mai 1962, l'Institut demanda un plus grand nombre de locaux. La commission scolaire accepta de porter à sept les locaux affectés à l'Institut.

Durant l'année qui suivit, d'autres démarches furent tentées pour obtenir une subvention de construction, mais sans succès. L'Institut exigeait par ailleurs de nouveaux locaux.

En septembre 1963, la population de Naudville s'élevait contre l'utilisation d'une école presque entière par l'Institut, ce qui obligeait les parents à faire transporter leurs enfants ailleurs.

Le 2 octobre 1963, un mémoire décrivant la situation fut envoyé au ministre de la Jeunesse et, le 29 octobre, une lettre de M. Pagé suggérait qu'il serait plus prudent d'attendre les recommandations de la Commission Parent avant de faire quoi que ce soit.

Au moment présent, l'Institut familial relève de la commission scolaire régionale.

Le jugement qui a été porté à propos de l'Externat classique et de l'École normale pourrait se répéter ici. Voici une autre initiative d'une commission scolaire qui veut aller de l'avant et travailler au bénéfice de la jeunesse. Elle le fait avec une certaine prudence, consciente du but qu'elle poursuit. Il arrive cependant que les événements ne se déroulent pas comme prévu et qu'elle se retrouve, année après année, devant la même alternative: continuer d'aider ces entreprises que l'on a quand même en un certain sens mises au monde, ou les anéantir en les laissant à elles-mêmes, alors qu'elles en sont incapables. Aucune personne intelligente, qui a agi au point de départ après mûre réflexion et avec conviction, ne pourra par la suite se résoudre à accepter le deuxième choix, à moins qu'on ne lui démontre clairement qu'elle avait tort de faire ce qu'elle a fait et que son oeuvre est inutile.

Les trois cas que nous venons de décrire se ressemblent par plusieurs aspects. Ces trois initiatives ne relevaient pas d'une commission scolaire. Dans les trois cas, on a voulu offrir aux jeunes une meilleure chance de poursuivre leurs études. Dans les trois cas, on a obtenu les autorisations requises. Dans les trois cas, la contribution de la commission scolaire ne devait être que temporaire. Dans les trois cas, la situation temporaire s'est prolongée beaucoup plus que prévu. Dans les trois cas, il nous semblerait injuste de blâmer la commission scolaire.

CHAPITRE III

LE PERSONNEL ENSEIGNANT ET
LA CONVENTION COLLECTIVE 1962-64

CHAPITRE III - LE PERSONNEL ENSEIGNANT
ET LA CONVENTION COLLECTIVE 1962-64

L'augmentation considérable des dépenses pour le personnel enseignant de l'année scolaire 1961-62 à l'année scolaire 1962-63 (voir tableau I, page 7) nous a amenés à leur accorder une attention particulière comme facteur d'explication possible des difficultés financières dans lesquelles s'est trouvée la commission scolaire au début de l'année 1963.

En 1961-62, le coût du personnel enseignant religieux et laïc, le personnel de la direction des études étant exclu mais celui de la direction des écoles étant inclus, s'élevait à \$1,195,236 (voir tableaux III et IV de la page 11). En 1962-63, il faisait un bond de près d'un demi-million de dollars (\$453,726), soit une augmentation de près de 40%. Des augmentations comme celles-là ne sont pas sans avoir leurs effets sur l'équilibre d'un budget. Cependant, dans la mesure où elles sont inévitables, on ne peut en tenir responsables les administrateurs d'une commission scolaire. Nous avons voulu savoir si elles l'étaient. A cet effet, nous avons analysé les principaux facteurs qui ont une influence directe sur le coût du personnel enseignant: le taux de rémunération, l'expérience, les qualifications, le sexe et le nombre des enseignants.

Nous avons limité notre analyse cependant au seul personnel couvert par la convention collective, i.e. le personnel laïc à l'exclusion de celui de la direction des études. La distribution de ce personnel laïc en fonction de la scolarité et des années de service, et ce pour les années 1961-62 et 1962-63, paraît aux tableaux XIX à XXII, pages 55 à 58.

En 1961-62, les dépenses pour la rémunération de ce personnel s'élevaient à \$1,026,114. L'année suivante, elles atteignaient \$1,441,910, soit une augmentation absolue de \$415,796 et une augmentation en pourcentage de 40%.

Selon notre analyse, 38% de ce montant, soit environ \$158,600, s'expliquerait par l'augmentation

DISTRIBUTION DES INSTITUTEURS LAICS EN FONCTION DE LEURS
QUALIFICATIONS ET DE LEURS ANNEES DE SERVICE, EN 1961-62

ANNEES DE SERVICE

Brevets	1 2 3 4 5					6 7 8 9 10					11 12 13 14 15 - plus					Total
	A (ou bacc. en pédagogie)	1		3	1			1								
B	3	4	2	3	1	3		2						1		19
C	1		1	1												3
Supérieur						1	2	1	1		2	1		2	9	19
Complémentaire							1							1	1	3
Elémentaire																
Supérieur au brevet "A" (1)	4		1				1							1	1	8 (2)
Aucun																
Total	9	4	7	5	1	4	5	3	1		2	1		5	11	58 (3)

- (1) Baccalauréat ès arts et plus, avec ou sans brevet, ou plus de 15 années de scolarité.
- (2) De ceux-là, 5 ont 17 années et plus de scolarité.
- (3) A ce tableau, il faut ajouter 1 lauréat en musique avec 3 années d'expérience et 7 spécialistes.

DISTRIBUTION DES INSTITUTRICES LAIQUES EN FONCTION DE LEURS
QUALIFICATIONS ET DE LEURS ANNEES DE SERVICE, EN 1961-62

ANNEES DE SERVICE

Brevets	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15 - plus	Total
A (ou bacc. en pédagogie)		1	1													2
B	22	13	7	4	1										2	49
C	1	10	20	7	11	7								1		57
Supérieur				1		1			1	1	1	1	2	1	3	12
Complémentaire				1		1	3	2	5	2	2		1	2	8	27
Elémentaire				2	3	1	4	7	5	6	5	5		3	19	60
Supérieur au brevet "A" (1)	1															1
Aucun					1											1
Total	24	24	28	15	16	10	7	9	11	9	8	6	3	7	32	209 (2)

(1) Baccalauréat ès arts et plus, avec ou sans brevet, ou plus de 15 années de scolarité.

(2) Il faut ajouter 10 enseignantes en arts ménagers, 3 lauréates en musique et 3 spécialistes.

LES COMMISSAIRES D'ECOLES POUR LA MUNICIPALITE D'ALMA

DISTRIBUTION DES INSTITUTEURS LAICS EN FONCTION DE LEURS
QUALIFICATIONS ET DE LEURS ANNEES DE SERVICE, EN 1962-63

ANNEES DE SERVICE

Brevets	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15 ⁽²⁾ plus	Total
A (ou bacc. en pédagogie)	6			2	3										1	12
B	3	4	3	2	3		4		2				1		1	23
C		1			1	1										3
Supérieur								3	1			2			10	16
Complémentaire									1						1	2
Elémentaire																
Supérieur au brevet "A" (1)	6	4	1	1	1			2						1	2	18
Aucun																
Total	15	9	4	5	8	1	4	5	4			2	1	1	15	74 (3)

(1) Baccalauréat ès arts et plus, avec ou sans brevet, ou plus de 15 années de scolarité.

(2) Il faut noter que 8 professeurs ont 20 années et plus d'expérience.

(3) A ce tableau, il faut ajouter 2 lauréats en musique et 11 spécialistes.

LES COMMISSAIRES D'ECOLES POUR LA MUNICIPALITE D'ALMA

DISTRIBUTION DES INSTITUTRICES LAIQUES EN FONCTION DE LEURS
QUALIFICATIONS ET DE LEURS ANNEES DE SERVICE, EN 1962-63

ANNEES DE SERVICE

Brevets	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15 ⁽³⁾ plus	Total
A (ou bacc. en pédagogie)			1	1												2
B	19	20	12	10	3	1	1	1							3	70
C	3	3	7	14	4	7	8	1					1		13	61
Supérieur					1		1			3	1	2	1	1	3	13
Complémentaire				2				3	5	5	1	2	1	1	10	30
Elémentaire				1	2	3	3	4	9	3	7	5	3	2	8	50
Supérieur au brevet "A" (1)	1	1													1	3
Aucun						1			1						2	4
Total	23	24	20	28	10	12	13	9	15	11	9	9	6	4	40	233 (2)

- (1) Baccalauréat ès arts et plus, avec ou sans brevet, ou plus de 15 années de scolarité.
- (2) Il faut ajouter 3 lauréates en musique, 11 enseignantes en arts ménagers et 2 spécialistes.
- (3) A noter qu'il y a 17 professeurs qui ont 20 années et plus d'expérience.

dans le nombre des professeurs. Ce nombre est passé de 291 à 336. Quatre des 45 professeurs additionnels ont pu servir à combler le départ de religieux. L'addition des 41 autres, soit une augmentation de 14.1%, peut difficilement se justifier par l'augmentation de la population scolaire, puisque cette dernière augmentait d'un peu plus de 4% en passant de 6,862 à 7,157. Elle peut difficilement se justifier également par le fait que les enseignants auraient dirigé des classes trop nombreuses, puisque l'année précédente la moyenne d'élèves par classe était de 26.1.

Un deuxième facteur qui a contribué à l'augmentation des dépenses pour le personnel enseignant laïc est l'augmentation de la proportion du personnel masculin. On comprend l'influence de ce facteur si l'on considère que, selon la convention collective en vigueur à Alma en 1962-63, les femmes étaient moins bien rémunérées que les hommes d'une façon substantielle. Or, le personnel masculin représentait 25.9% du personnel enseignant laïc en 1962-63, alors qu'il ne représentait que 22.7% de ce personnel en 1961-62.

L'amélioration des qualifications du personnel enseignant est un autre facteur d'explication de l'augmentation des traitements. Comme en font foi les tableaux XIX à XXII (pages 55 à 58) la proportion des instituteurs et institutrices appartenant aux catégories les mieux qualifiées, et par conséquent les mieux rémunérées, s'est accrue sensiblement. En effet, la proportion des institutrices ayant treize années de scolarité et plus est passée de 30.6% en 1961-62 à 37.8% en 1962-63. La même tendance apparaît chez les instituteurs. En 1961-62, 24.1% de ceux-ci avaient quinze années et plus de scolarité. En 1962-63, cette proportion passait à 40.5%.

Quant à l'expérience monnayable moyenne, il ne semble pas qu'elle ait eu une influence le moins importante. Celle-ci était en effet de 6.67 années en 1961-62, pour l'ensemble du personnel, et elle tombait légèrement à 6.63 années en 1962-63.

La proportion des enseignants mariés ayant par ailleurs augmenté de 1.1% entre les années 1961-62 et 1962-63, cela a occasionné une dépense supplémentaire résultant de la prime de \$300 accordée pour le statut de personne mariée.

L'ensemble des quatre facteurs énoncés ci-dessus, à savoir: l'augmentation de la proportion du personnel masculin, l'amélioration des qualifications, la légère diminution de l'expérience monnayable et la légère augmentation de la proportion des enseignants mariés représente environ 4% de l'augmentation précitée de \$415,796 dans les traitements des instituteurs laïcs.

A tous ces facteurs s'en ajoute un dernier, le plus important: celui de la rémunération. En effet, l'année 1962-63 était la première année d'application d'une nouvelle convention collective. Nous avons voulu apprécier le coût des changements apportés par cette nouvelle convention. Pour ce faire, nous avons rémunéré théoriquement le personnel enseignant de l'année 1962-63 selon la convention précédente, puis nous avons établi la différence entre cette rémunération "théorique" et la rémunération effectivement versée en 1962-63. C'est ainsi que nous avons évalué à quelque \$240,000 la dépense additionnelle occasionnée par l'augmentation des taux de rémunération. Par rapport à l'année 1961-62, l'augmentation moyenne des taux de rémunération a été de l'ordre de 22%. L'analyse révèle de plus que l'augmentation moyenne des taux a été d'environ 12% chez les hommes et de 30% chez les femmes. Cette somme de \$240,000 attribuable à l'augmentation des taux de rémunération représente 58% de l'augmentation déjà citée de \$415,796 dans les traitements des instituteurs laïcs entre les années 1961-62 et 1962-63. De toute évidence, il s'agit d'une augmentation substantielle. Le tableau XXIII, page 61, révèle en effet que la nouvelle convention accordait aux instituteurs des augmentations variant entre \$300 et \$1,475. De même, le tableau XXIV, page 62, révèle que chez les institutrices ces augmentations variaient entre \$400 et \$1,575.

Ces changements apportés aux taux de rémunération étaient-ils inévitables? Pour le savoir, nous avons fait l'analyse du dossier de négociation de la convention collective établissant les conditions de travail pour les années scolaires 1962-63 et 1963-64.

Il faut dire tout d'abord que la convention qui s'applique à la commission scolaire d'Alma est une convention diocésaine. En effet, depuis 1956, la négociation se poursuit au niveau du diocèse plutôt qu'au niveau

TABLEAU XXIIILES COMMISSAIRES D'ÉCOLES POUR LA MUNICIPALITÉ D'ALMA

TRAITEMENTS DES INSTITUTEURS LAÏCS CÉLIBATAIRES
D'ALMA EN 1961-62 ET 1962-63
POUR CERTAINES CATÉGORIES

<u>Années d'expérience</u>	<u>1961-62</u> ⁽¹⁾	<u>1962-63</u>
a) <u>Brevet B</u>		
1	\$ 3,800	\$ 4,100
5	4,300	4,700
10	4,925	5,700
15	5,425	6,700
b) <u>Brevets supérieur et A</u>		
1	\$ 4,200	\$ 4,700
5	4,700	5,300
10	5,325	6,300
15	5,825	7,300

(1) La convention collective 1960-62 prévoyait des traitements variant suivant l'année du cours où le professeur enseignait; nous avons choisi ici l'échelle la plus représentative pour chacun des brevets; pour les autres années du cours, il y aurait une variance de \$100 en plus ou en moins.

TABLEAU XXIVLES COMMISSAIRES D'ECOLES POUR LA MUNICIPALITÉ D'ALMATRAITEMENTS DES INSTITUTRICES LAÏQUES D'ALMA
EN 1961-62 ET 1962-63, POUR CERTAINES CATÉGORIES

<u>Années</u> <u>d'expérience</u>	<u>1961-62</u> ⁽¹⁾	<u>1962-63</u>
a) <u>Brevet C</u>		
1	\$ 1,900	\$ 2,300
5	2,400	2,900
10	3,025	3,900
15	3,525	4,900
b) <u>Brevet B</u>		
1	\$ 2,100	\$ 2,700
5	2,600	3,300
10	3,225	4,300
15	3,725	5,300
c) <u>Brevets supérieur et A</u>		
1	\$ 2,400	\$ 3,000
5	2,900	3,600
10	3,525	4,600
15	4,025	5,600

(1) La convention collective 1960-62 prévoyait des traitements variant suivant l'année du cours où le professeur enseignait; nous avons choisi ici l'échelle la plus représentative pour chacun des brevets; pour les autres années du cours, il y aurait une variance de \$100 en plus ou en moins.

local. La convention acceptée à ce niveau est ensuite approuvée par chacune des commissions scolaires et chacun des syndicats locaux qui représente les enseignants. Aucune commission n'est tenue d'accepter la convention diocésaine. C'est cependant la coutume pour toutes les commissions scolaires d'accepter la convention négociée par l'Association des Commissions scolaires du diocèse et la Fédération des instituteurs.

En principe, cette procédure favorise une distribution plus équitable du personnel enseignant et évite les risques d'une surenchère inutile et coûteuse. Toutefois, il peut en résulter aussi des désavantages. Ainsi, si les négociations sont mal conduites, le dommage qui peut en résulter n'est que plus grand; d'autre part, la négociation diocésaine peut être l'occasion d'une abdication de responsabilité au niveau des autorités locales qui peuvent être tentées de s'en décharger trop facilement sur les responsables diocésains.

C'est donc au niveau de l'Association des Commissions scolaires du diocèse que se pose la question de savoir si l'augmentation substantielle accordée en vertu de la convention de 1962-64 était inévitable.

Il convient de signaler que nous avons été favorablement impressionnés par la tenue des dossiers de négociation et que nous avons pu y trouver rapidement la plupart des renseignements nécessaires à notre travail.

Les négociations pour le renouvellement de la convention qui allait échoir en juillet 1962 ont débuté suffisamment tôt pour éviter que l'échéance de la convention prenne place avant qu'une entente soit faite pour assurer la continuité des contrats de travail. En effet, le début des négociations remonte à décembre 1961.

Des séances de négociation eurent lieu en avril et en mai. Du côté des commissions scolaires, la négociation était compliquée par le fait qu'un projet quelconque de convention collective entraînait des conséquences financières très différentes d'une commission scolaire à l'autre, la composition du personnel enseignant n'étant pas la même partout. La nécessité de faire l'unanimité des commissions scolaires autour d'une convention collective rendait, dans ces circonstances, le processus de négociation plus lent.

D'autre part, selon l'Association diocésaine, celle-ci faisait face, en fin mai 1962, après trois séances de négociation, à une demande syndicale comportant une augmentation de traitement d'environ 46% pour les institutrices et d'environ 20% pour les instituteurs; toujours selon l'Association, devant de telles exigences, "les commissions scolaires du diocèse étaient désespérées". Les commissaires d'écoles pensaient alors qu'en bons administrateurs ils se devaient "de refuser toute demande au delà de 10%", car selon eux l'effort du contribuable était rendu à sa limite. Devant ce dilemme, l'Association des Commissions scolaires jugea bon, en fin de mai 1962, de solliciter une rencontre avec le Ministre de la Jeunesse afin de lui faire part de ses problèmes et d'obtenir certaines directives; mais le ministère ne donna pas suite à cette demande.

Par ailleurs, le 4 juillet 1962, le président général de l'Association des Commissions scolaires du diocèse de Chicoutimi, faisant rapport à l'assemblée générale des commissaires des difficultés de la négociation, faisait état d'une directive de la Fédération des Commissions scolaires de la Province de Québec, datée du 4 juin 1962, laquelle recommandait aux commissions scolaires de ne pas consentir d'augmentations supérieures à 10% et les incitait à recourir plutôt à l'arbitrage et leur rappelait la nécessité d'obtenir en toutes circonstances les conseils de spécialistes.

Par ailleurs, l'Association des Commissions scolaires craignait la possibilité de défections chez ses membres, défections qui auraient entraîné un marchandage inutile et inéquitable. En fait, l'Association avait fortement critiqué l'attitude de la commission scolaire d'Arvida qui, lors du renouvellement d'une convention antérieure, avait négocié seule avec le syndicat local des instituteurs.

En 1961, un tribunal formé pour régler un conflit d'intérêts entre la commission scolaire d'Arvida et le syndicat des instituteurs avait rendu une sentence accordant des traitements supérieurs à ceux qui prévalaient dans le reste du diocèse, ce qui allait à l'encontre du désir de l'Association des Commissions scolaires d'uniformiser les traitements dans le diocèse.

C'est ainsi que les dirigeants de l'Association diocésaine furent amenés à manifester, d'une part, un

souci louable mais trop absolu de l'uniformité et, d'autre part, une crainte exagérée de l'arbitrage, inspirée par le raisonnement par trop simple que tout nouvel arbitrage accorderait aux instituteurs de tout le diocèse des augmentations aussi considérables que celles accordées aux instituteurs de la riche commission scolaire d'Arvida.

Malgré les directives reçues de la Fédération des Commissions scolaires et malgré la clairvoyance qu'ils avaient manifestée en mai devant les demandes syndicales, alors que, il est vrai, leur recours au Ministère de Québec était demeuré sans réponse, les dirigeants de l'Association diocésaine, le 17 octobre 1962, se résolurent à signer une convention collective comportant les augmentations moyennes de salaires déjà signalées, soit 30% pour les institutrices et 12% pour les instituteurs.

Malgré l'évidente bonne foi et le dévouement des négociateurs diocésains, il demeure quand même surprenant qu'ils aient consenti une hausse aussi considérable sans prendre l'avis d'experts sur toute cette question.

Il reste à juger maintenant, à son mérite même, cette convention diocésaine de 1962-64. Les avantages accordés ont occasionné des augmentations considérables au poste des dépenses pour le personnel enseignant de certaines commissions scolaires, en particulier celle d'Alma. La concession de ces avantages était-elle nécessaire?

Pour répondre à cette question, nous avons tout d'abord procédé à une étude des conditions de traitements qui prévalaient en 1961-62 dans le diocèse de Chicoutimi, dans la ville de Québec et dans la zone périphérique de la ville de Québec. Les résultats les plus significatifs de cette étude apparaissent aux tableaux XXV et XXVI qui suivent.

Si l'on tient compte de la composition du corps professoral d'Alma en 1961-62, on peut dégager du tableau XXV les constatations suivantes: environ la moitié des instituteurs d'Alma recevaient à peu près le même traitement que dans la périphérie de Québec et les autres recevaient environ \$300 de moins. La comparaison avec Québec révèle que ceux qui détenaient un brevet B recevaient de \$300 à \$1,300 de moins à Alma. Dans le cas

LES COMMISSAIRES D'ECOLES POUR LA MUNICIPALITE D'ALMA

TRAITEMENTS DES INSTITUTEURS LAICS DES COMMISSIONS SCOLAIRES
D'ALMA, DE QUEBEC ET DE LA PERIPHERIE DE QUEBEC
POUR L'EXERCICE SCOLAIRE 1961-62 (x)

<u>Années d'expérience</u>	<u>Brevet B</u>			<u>Brevet Supérieur</u>			<u>Brevet A</u>		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
1	\$3,800	\$4,100	\$3,700	\$4,100	\$4,100	\$3,800	\$4,100	\$4,400	\$3,900
5	4,300	5,100	4,500	4,600	5,100	4,600	4,600	5,400	4,700
10	4,925	6,000	5,400	5,225	6,000	5,300	5,225	6,300	5,400
15	5,425	6,500	5,700	5,725	6,500	5,800	5,725	6,800	5,900

(1) Alma

(2) Québec (ville)

(3) Québec (périphérie)

(x) Il s'agit des salaires pour ceux qui enseignaient en 8e et 9e années.

Il faut ajouter qu'à Québec et dans la périphérie, l'instituteur marié recevait un supplément de \$500 alors que ce supplément n'était que de \$300 à Alma. En 1961-62, 66% des instituteurs d'Alma étaient mariés. Les instituteurs qui enseignaient en 10e, 11e et 12e années recevaient à Québec et à Alma \$100 et dans la périphérie \$200 de plus que n'indiquent les échelles ci-dessus. De plus, les titulaires du niveau secondaire recevaient à Québec un supplément additionnel de \$200.

LES COMMISSAIRES D'ECOLES POUR LA MUNICIPALITE D'ALMA

TRAITEMENTS DES INSTITUTRICES LAIQUES DES COMMISSIONS SCOLAIRES
D'ALMA, DE QUEBEC ET DE LA PERIPHERIE DE QUEBEC
POUR L'EXERCICE SCOLAIRE 1961-62 (x)

<u>Années d'expérience</u>	<u>Brevet C</u>			<u>Brevet B</u>			<u>Brevet Supérieur</u>		
	(1)	(2) **	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
1	\$1,900	-	\$2,300	\$2,100	\$2,600	\$2,400	\$2,400	\$2,600	\$2,500
5	2,400	-	2,700	2,600	3,400	2,800	2,900	3,400	2,900
10	3,025	-	3,200	3,225	4,400	3,300	3,525	4,400	3,400
15	3,525	-	3,900	3,725	5,400	3,800	4,025	5,400	3,900

(1) Alma

(2) Québec (ville)

(3) Québec (périphérie)

(x) Il s'agit des échelles de salaires les plus représentatives pour les institutrices enseignant au niveau élémentaire.

** La Commission Scolaire de Québec ne prévoyait pas d'échelle particulière pour les détenteurs d'un brevet C et d'ailleurs n'en engageait pas.

des détenteurs d'un brevet supérieur, les traitements à Alma étaient inférieurs de \$500 à \$1,100. Enfin, dans le cas des détenteurs d'un brevet A, ils étaient inférieurs de \$300 à \$1,000.

Chez les institutrices (voir tableau XXVI, page 67), les détenteuses d'un brevet C (elles représentaient un peu moins de 45% des institutrices couvertes par la convention) recevaient à Alma \$300 à \$400 de moins que dans la périphérie de Québec. Celles qui détenaient un brevet B recevaient \$75 à \$300 de moins que dans la périphérie et \$500 à \$1,675 de moins qu'à Québec. Enfin, les institutrices qui détenaient un brevet supérieur recevaient \$125 de plus que dans la périphérie mais de \$875 à \$1,375 de moins qu'à Québec.

Pour ce qui est d'Arvida, la sentence arbitrale rendue le 28 avril 1961 accordait, à compter du 1er juillet 1960 jusqu'au 30 juin 1962, des traitements supérieurs à ceux de la commission scolaire d'Alma. Les tableaux XXVII, page 69, et XXVIII, page 70, permettent une comparaison directe des échelles de traitements aux deux endroits. Bien que les catégories utilisées pour ces tableaux soient quelque peu différentes des catégories qui paraissent aux tableaux XXV et XXVI, la comparaison n'en est pas moins juste. En résumé, disons que, chez les institutrices, les différences pouvaient varier entre \$300 et \$650, tandis que, chez les instituteurs, elles pouvaient aller de \$350 à \$750.

En résumé, on peut dire que les traitements offerts par la commission scolaire d'Alma étaient, en 1961-62, substantiellement inférieurs à ceux offerts par les commissions scolaires de Québec et d'Arvida, mais qu'ils étaient assez voisins de ceux offerts par les commissions scolaires de la périphérie de Québec.

Voyons maintenant ce qu'est devenue la situation après la signature de la convention 1962-64, celle qui nous préoccupe davantage pour les fins du présent rapport.

Des changements appréciables prirent place. Tout d'abord, comme en témoigne le tableau XXIX, page 71, les traitements pour les institutrices qui détenaient un brevet B ou son équivalent étaient à \$100 près les mêmes à Alma qu'à Québec (39% environ des institutrices laïques d'Alma se trouvaient dans cette catégorie). Par contre, si l'on tient compte de la composition du personnel

TABEAU XXVIILES COMMISSAIRES D'ÉCOLES POUR LA MUNICIPALITÉ D'ALMACOMPARAISON DES TRAITEMENTS VERSÉS PAR LES
COMMISSIONS SCOLAIRES D'ARVIDA ET D'ALMA À
CERTAINES CATÉGORIES D'INSTITUTEURS LAÏCS EN 1961-62

<u>Degré d'en-</u> <u>seignement</u>	<u>7e année</u>		<u>10e, 11e et 12e années</u>	
<u>Années</u> <u>d'expérience</u>	<u>Alma</u>	<u>Arvida</u>	<u>Alma</u>	<u>Arvida</u>
1	\$3,600	\$4,000	\$3,900	\$4,250 - \$4,350
5	4,100	4,600	4,400	4,850 - 4,950
10	4,725	5,150	5,025	5,450 - 5,550
15	5,225	5,650	5,525	5,950 - 6,050

- On accordait à un détenteur d'un brevet A un supplément de \$300 à Alma et de \$400 à Arvida. Pour le détenteur d'un brevet B, ce supplément était de \$100 à Alma et de \$300 à Arvida.

- Aucun supplément pour statut marital n'apparaît à la convention d'Arvida, alors qu'un supplément de \$300 figure à celle d'Alma.

TABLEAU XXVIIILES COMMISSAIRES D'ÉCOLES POUR LA MUNICIPALITÉ D'ALMA

COMPARAISON DES TRAITEMENTS VERSÉS PAR LES
COMMISSIONS SCOLAIRES D'ARVIDA ET D'ALMA
À CERTAINES CATÉGORIES D'INSTITUTRICES
LAIQUES EN 1961-62

<u>Degré d'en-</u> <u>seignement</u>	<u>1ère, 2e, 3e et 4e années</u>		<u>5e et 6e années</u>	
	<u>Alma</u>	<u>Arvida</u>	<u>Alma</u>	<u>Arvida</u>
<u>Années</u> <u>d'expérience</u>				
1	\$1,900	\$2,200 - \$2,350	\$2,000	\$2,400 - \$2,450
5	2,400	2,800 - 2,950	2,500	2,900 - 2,950
10	3,025	3,325 - 3,475	3,125	3,525 - 3,575
15	3,525	3,825 - 3,975	3,625	4,025 - 4,075

- On accordait à une détentrice d'un brevet A un supplément de \$300 à Alma et de \$400 à Arvida. Dans le cas du brevet B, les suppléments étaient de \$100 et de \$300 respectivement.

LES COMMISSAIRES D'ECOLES POUR LA MUNICIPALITE D'ALMA

TRAITEMENTS DES INSTITUTRICES LAIQUES (4) DES COMMISSIONS SCOLAIRES
D'ALMA, DE LA VILLE DE QUEBEC ET DE LA PERIPHERIE DE QUEBEC
POUR L'EXERCICE SCOLAIRE 1962-63

<u>Années d'expérience</u>	<u>Brevet C*</u>			<u>Brevet B**</u>			<u>Brevet Supérieur***</u>		
	(1)	(2) ^(a)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
1	\$2,300	-	\$2,400	\$2,700	\$2,600	\$2,600	\$3,000	\$2,600	\$2,900
5	2,900	-	2,800	3,300	3,400	3,000	3,600	3,400	3,300
10	3,900	-	3,400	4,300	4,400	3,600	4,600	4,400	4,400
15	4,900	-	4,500	5,300	5,400	4,700	5,600	5,400	5,000

(1) Alma

(2) Québec (ville)

(3) Québec (périphérie)

(4) On n'a considéré ici que les femmes qui enseignent au niveau élémentaire.

* 43.6% des institutrices d'Alma

** 39.0% des institutrices d'Alma

*** 4.8% des institutrices d'Alma

(a) La commission scolaire de Québec ne prévoyait pas d'échelle particulière pour les détenteurs d'un brevet C et d'ailleurs n'en engageait pas.

enseignant d'Alma, la rémunération des institutrices qui détenaient un brevet supérieur devenait \$200 plus élevée dans le diocèse de Chicoutimi qu'à Québec.

Par rapport à la périphérie et toujours en tenant compte de la composition du personnel enseignant d'Alma, la situation s'améliora sensiblement. Le tiers des institutrices qui détenaient un brevet C recevaient maintenant \$500 de plus à Alma que dans la périphérie. Quant aux deux autres tiers, leur rémunération était la même ou légèrement supérieure.

Dans le cas des détentrices d'un brevet B, leurs traitements étaient plus élevés de \$100 à \$700 à Alma. Enfin, dans le cas du brevet supérieur, cette différence variait entre \$200 et \$600, toujours à l'avantage d'Alma.

Quant aux hommes, et tel qu'en témoigne le tableau XXX, page 73, leurs traitements étaient tantôt supérieurs, tantôt inférieurs à ceux de Québec, toujours en tenant compte de la composition du personnel enseignant d'Alma. Pour la très grande majorité des détenteurs d'un brevet supérieur, le salaire était plus élevé à Alma et la différence variait de \$100 à \$600. Dans le cas du brevet B, 80% des instituteurs recevaient entre \$150 et \$400 de moins qu'à Québec. Enfin, la moitié de ceux qui détenaient un brevet A recevaient \$100 de plus qu'à Québec; l'autre moitié recevait de \$50 à \$300 de moins.

Si on considère maintenant les traitements offerts aux instituteurs de la périphérie de Québec à ceux offerts aux instituteurs d'Alma, on se rend compte qu'ils étaient généralement supérieurs à Alma. La très grande majorité des détenteurs d'un brevet B recevaient de \$100 à \$300 de plus à Alma; ceux détenant un brevet supérieur, de \$200 à \$600 de plus, et ceux détenant un brevet A, de \$200 à \$400. Cependant, pour les professeurs d'Alma qui étaient mariés (environ 66%), il faut soustraire \$200 à ces différences, puisque le supplément pour homme marié était de \$500 dans la périphérie de Québec et de \$300 seulement à Alma.

Il est bien difficile de tirer d'une telle analyse des conclusions absolues. Nous croyons cependant qu'on peut généralement en dégager les observations suivantes.

LES COMMISSAIRES D'ÉCOLES POUR LA MUNICIPALITÉ D'ALMA

TRAITEMENTS DES INSTITUTEURS LAICS DES COMMISSIONS SCOLAIRES
D'ALMA, DE LA VILLE DE QUÉBEC ET DE LA PÉRIPHÉRIE DE QUÉBEC
POUR L'EXERCICE SCOLAIRE 1962-63

Années d'expérience	Brevet B*			Brevet Supérieur*			Brevet A*		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
1	\$4,100	\$4,100	\$3,800	\$4,500	\$4,100	\$4,100	\$4,500	\$4,400	\$4,100
5	4,700	5,100	4,600	5,100	5,100	4,900	5,100	5,400	4,900
10	5,700	6,000	5,600	6,100	6,000	5,900	6,100	6,300	5,900
15	6,700	6,500	6,200	7,100	6,500	6,500	7,100	6,800	6,500

* Sont inclus dans ces échelles les suppléments suivants pour enseignement en 8^e et 9^e années: \$500. à Québec (ville) et \$300. à Québec (périphérie).

Pour l'enseignement en 10^e, 11^e et 12^e années il faudrait ajouter les suppléments suivants: \$200. à Alma, \$100. à Québec (ville) et \$200. pour la périphérie de Québec.

Il y a lieu de tenir compte également des autres suppléments suivants:

- Titulaire au niveau ~~secondaire~~
\$200 à Québec (ville)
\$100 à Québec (périphérie)

- (1) Alma
- (2) Québec (ville)
- (3) Québec (périphérie)

- Statut marital
\$500 à Québec (ville)
\$500 à Québec (périphérie)
\$300 à Alma

Lors des négociations, les représentants diocésains des commissions scolaires semblaient avoir deux préoccupations principales: l'uniformisation des conditions de traitements pour tout le diocèse (seule la commission scolaire d'Arvida offrait des traitements différents de ceux offerts par les autres commissions scolaires du diocèse) et l'établissement de taux de rémunération qui puissent rivaliser avec ceux de la région de Québec. La réalisation de ces deux objectifs impliquait nécessairement une hausse assez substantielle des traitements.

Il semble qu'il eût été possible de procéder par étapes à l'uniformisation des traitements pour l'ensemble du diocèse de Chicoutimi, afin d'inclure Arvida.

Pour ce qui est du marché de Québec, il convient de noter que la ville même de Québec est un concurrent limité en raison de sa population stable et du rythme ralenti d'embauchage qui s'ensuit. La périphérie de Québec, par ailleurs, est un concurrent beaucoup plus important dans les circonstances, et le diocèse de Chicoutimi pourrait difficilement l'ignorer. Nous avons vu que, par la convention de 1962-64, le diocèse offrait à son personnel des conditions généralement plus avantageuses que dans la périphérie de Québec. Était-ce nécessaire? Il nous est difficile de répondre par un oui ou un non sans faire au préalable une étude approfondie de la mobilité des enseignants originaires du diocèse, de même que de l'origine des enseignants du diocèse venant de l'extérieur. En gros, cependant, nous croyons qu'il n'était pas nécessaire d'offrir des traitements supérieurs à ceux de la périphérie.

Il y avait bien, dans le texte de la convention pour la périphérie de Québec, une clause qui laissait croire à une révision de l'échelle des traitements après un an et à un certain courant d'opinion selon lequel les salaires de la seconde année devraient être les mêmes qu'à Québec, mais nous ne croyons pas qu'il était pour autant nécessaire de faire à Alma un bond aussi considérable dès la première année. Il eût été possible, par exemple, de prévoir deux échelles de traitements pour les deux années de la convention.

Quoi qu'il en soit, les augmentations de traitement consenties en 1962 comportaient brutalement une augmentation des dépenses faites par la commission scolaire d'Alma, à ce titre, de l'ordre de \$240,000 par an, soit une augmentation moyenne de 22% sur l'exercice précédent. Sans vouloir préjuger des résultats qu'auraient donnés des négociations plus serrées ou un recours à l'arbitrage, il semble vraisemblable de penser qu'on aurait pu graduer davantage les augmentations et réaliser ainsi des économies de l'ordre de \$100,000 par an, en accordant une augmentation moyenne d'environ 13%.

CHAPITRE IV

L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE

CHAPITRE IV - L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE

Après avoir examiné l'administration de l'enseignement, il convient maintenant de jeter un regard sur l'administration strictement financière de la commission scolaire d'Alma.

LE SYSTÈME COMPTABLE ET LE PERSONNEL DE L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE

a) Préoccupations de contrôle budgétaire marquées

Le contrôle budgétaire n'est pas qu'une simple notion théorique à la commission scolaire d'Alma. D'abord, le budget de chaque exercice est consigné aux procès-verbaux et un rapport intérimaire indiquant la dépense à date en regard du montant prévu à chaque poste du budget est présenté aux commissaires, en assemblée, généralement à tous les mois.

Nous avons pu constater de plus, à la lecture des procès-verbaux, que ce budget n'est pas un simple document historique, mais qu'il guide effectivement les commissaires dans leurs décisions. En effet, nombreuses sont les résolutions des commissaires où il est indiqué qu'une dépense est refusée faute d'avoir été prévue au budget. En d'autres circonstances, des budgets détaillés ont été demandés par les commissaires en regard de demandes de fonds qui étaient formulées par différentes personnes. On ne s'étonnera pas dès lors que les dépenses totales des divers exercices financiers de la commission scolaire d'Alma se soient très peu écartées du budget à chaque année, tel qu'en fait foi le tableau XXXI, à la page suivante. On constate à l'examen de ce tableau que l'écart global de \$96,075 sur six années d'administration est à peine supérieur à 1% des dépenses budgétées pour toute cette période. Il va sans dire qu'il s'agit en l'occurrence d'une manifestation éloquente des préoccupations de contrôle budgétaire que l'on a eues à la commission scolaire d'Alma.

TABLEAU XXXI

LES COMMISSAIRES D'ÉCOLES POUR LA MUNICIPALITÉ D'ALMAComparaison globale des dépenses réelles et des prévisions budgétaires pour les exercices financiers terminés au 30 juin de chacune des années 1958 à 1963

	Dépenses totales prévues au budget	Dépenses réellement encourues	Ecart défavorable (favorable)
1958	\$ 700,259	\$ 652,745	\$(47,514)
1959	748,352	768,984	20,632
1960	910,560	916,508	5,948
1961	1,269,948	1,305,623	35,675
1962	2,451,944	2,452,251	307
1963	<u>3,047,280</u>	<u>3,128,307</u>	<u>81,027</u>
Total	<u>\$9,128,343</u>	<u>\$9,224,418</u>	<u>\$96,075</u>

b) Systeme comptable adéquat

La commission scolaire d'Alma vient de compléter la mécanisation de son système comptable, assurant par là un travail plus rapide et l'élimination de certaines tâches, grâce au processus du décalque qui est l'une des caractéristiques de son système. Il s'agit là d'une initiative fort heureuse de la part de la commission scolaire. Le grand livre auxiliaire des appropriations est modelé d'après la nomenclature du budget, ce qui permettra à l'avenir une préparation plus rapide du rapport intermédiaire mensuel et un contrôle budgétaire plus facile.

Nous croyons qu'une certaine amélioration pourrait cependant être apportée à la formule de comparaison budgétaire qui est présentée aux commissaires en assemblée et qui leur permet de suivre l'allure des dépenses en regard des prévisions budgétaires. Cet état comparatif

pourrait, à notre avis, comprendre une colonne additionnelle pour l'inscription des dépenses engagées mais non encore effectuées, afin de donner une plus juste idée des soldes budgétaires disponibles en regard de chaque poste. Bien que ces renseignements soient fournis verbalement par le secrétaire-trésorier lorsque nécessaire, nous croyons que leur inscription formelle sur la formule de comparaison budgétaire serait préférable, attendu que par ailleurs il s'agit d'un travail fort simple qui ne requiert que très peu de temps.

Par ailleurs, notre examen des méthodes de travail au secrétariat général ainsi que de la distribution des tâches nous a montré une organisation souple et efficace. Le nombre des employés au secrétariat nous paraît, du moins pour le moment, suffisant sans être excessif.

Une légère amélioration, qui aurait pour résultat de réduire le travail administratif, pourrait cependant être apportée dans le domaine de la paye des employés autres que le personnel enseignant. Actuellement, ces personnes sont rémunérées à chaque semaine et, bien que le travail relatif à la paye en question soit fait à la machine, nous croyons que tout ce personnel pourrait être rémunéré à la quinzaine.

CERTAINES MÉTHODES ET DÉCISIONS ADMINISTRATIVES

a) La perception des taxes

Comme il nous sera donné de le voir plus loin en parlant de certains problèmes occasionnés par la fusion scolaire de 1961, le personnel du secrétariat de la commission scolaire d'Alma eût beaucoup à faire du point de vue organisation en vue de l'imposition des taxes scolaires et quant à la facturation de ces dernières. Il dut faire face aux problèmes comptables de l'égalisation des rôles d'évaluation deux années de suite; il dut également procéder à de véritables corvées d'envoi de comptes de taxes, alors que, pour diverses raisons que nous verrons, l'imposition des taxes avait été retardée et qu'il devenait impérieux pour la commission scolaire d'entrer en possession de ses revenus de taxes le plus tôt possible.

Bref, le secrétariat dut traverser certaines périodes passablement difficiles où il dut tirer le meilleur parti possible des événements en faisant appel aux efforts concertés de tous à ces moments de pointe, et il eût certes été difficile, sinon impossible, de faire mieux dans les circonstances.

Nous croyons cependant que la commission scolaire d'Alma devrait étudier la possibilité de prendre avantage des facilités qui lui sont offertes par les articles 398 et 399 de la Loi de l'instruction publique. Ces articles prévoient ce qui suit:

"398. Le conseil local d'une municipalité de cité, de ville, de village ou de campagne, quand il en est requis par les commissaires ou les syndics d'écoles d'une municipalité scolaire située en tout ou en partie sur son territoire, doit faire percevoir les taxes de cette municipalité scolaire en même temps que les siennes."

"399. Le secrétaire-trésorier de ce conseil municipal doit inscrire dans un livre ou registre spécialement et exclusivement destiné à cette fin, les taxes scolaires ainsi perçues, lesquelles ne peuvent être employées par une corporation municipale pour quelque objet que ce soit.

Le secrétaire-trésorier dudit conseil municipal est, en outre, tenu, au fur et à mesure de la perception des taxes scolaires, d'en faire le dépôt au nom et au crédit de ladite commission dans une banque légalement constituée, de la localité, ou, si telle banque n'existe pas, de la localité la moins éloignée."

A titre d'exemple d'un arrangement avantageux résultant de cette législation, signalons que La Commission des écoles catholiques de Verdun confie, sans frais, la perception de ses taxes scolaires 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 de l'imposition scolaire.

Pour réaliser un tel projet, la commission scolaire d'Alma devra conclure une entente avec les trois

municipalités sur le territoire desquelles elle a juridiction au point de vue scolaire, soit les municipalités de la cité d'Alma, de la paroisse d'Alma et de Saint-Coeur-de-Marie pour ce qui a trait au canton Delisle.

Il est évident que les articles 398 et 399 précités ont pour objet d'éviter aux contribuables la duplication des charges résultant de la similitude des travaux requis aux niveaux municipal et scolaire pour la perception des taxes municipales d'une part, et des taxes scolaires d'autre part.

Pour ce qui est de la commission scolaire d'Alma, nous ne croyons pas qu'il puisse en résulter une réduction dans le personnel administratif, car le travail relatif à la perception des taxes n'occupe pas, à lui seul, une personne à plein temps. Cette mesure permettrait cependant d'éliminer tous les frais de secrétariat inhérents et d'absorber, sans heurts et pour quelque temps encore, l'augmentation du travail administratif qui ne manquera pas de survenir.

b) Les achats

On peut dire qu'au cours des années qui ont fait l'objet de notre enquête la politique générale d'achat de la commission scolaire d'Alma, quant aux achats importants, a été d'acheter du plus bas soumissionnaire. L'examen des procès-verbaux nous a en effet révélé que, de façon générale, on a procédé à des demandes de soumissions et que le soumissionnaire le plus bas était favorisé de la commande. Il y eût cependant des exceptions occasionnelles à cette règle, notamment dans le domaine des livres de classe. Nous croyons en l'occurrence qu'il s'agit là de montants suffisamment importants pour que, dans toute la mesure du possible, la politique générale soit également appliquée dans ce domaine.

Il est intéressant de signaler que la commission scolaire d'Alma pratique une méthode d'achat des plus recommandable en ce qui a trait aux produits dont elle est appelée à faire un usage répétitif au cours de l'année et qui consiste à se faire garantir un prix ferme pour toute l'année. Les résolutions suivantes, extraites des procès-verbaux, en témoignent quant aux achats de produits d'entretien.

30 avril 1963

"Après quelques discussions concernant les achats pour le service des propriétés, il est proposé et résolu unanimement de continuer la politique des demandes de soumissions annuelles pour tous les produits d'entretien."

14 mai 1963

"Après avoir pris connaissance sommairement de la formule de demande de soumissions pour les produits d'entretien, il est proposé et résolu unanimement de l'approuver et de demander des prix à ce sujet à tous les fournisseurs locaux qui se spécialisent dans ce domaine, ainsi qu'à 2 ou 3 fournisseurs de l'extérieur."

Il est intéressant également de noter quels effets la politique d'achat du plus bas soumissionnaire peut produire lorsqu'on y adhère fermement. Les deux résolutions suivantes ayant trait à l'approvisionnement des écoles en huile à chauffage pour l'exercice 1962-63 sont éloquentes en elles-mêmes et se passent de commentaires.

28 août 1962

"On prend connaissance des soumissions suivantes reçues pour la fourniture de l'huile à chauffage aux écoles:

Quantités (en milliers de gallons):

	<u>25</u>	<u>50</u>	<u>100</u>	<u>150</u>	<u>200</u>	<u>250</u>	<u>300</u>
Coop.	16.3	16.2	15.8	15.7	15.6	15.5	15.4
Irving	16.3	16.0	15.9	15.8	15.7	15.6	15.5
Imperial	16.4	16.0	15.9	15.8	15.7	15.6	15.5
A.C.	16.5	16.3	16.1	15.9	15.8	15.7	15.6
B.A.	16.5	16.3	16.1	15.9	15.8	15.7	15.6
W.Rose	16.4	16.2	16.0	15.9	15.8	15.7	15.6
Fina	16.4	16.0	15.9	15.8	15.7	15.6	15.5
Champlain	15.7	15.2	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0

Après délibérations, il est proposé et résolu unanimement d'accorder le contrat en entier au plus bas soumissionnaire, soit Champlain Oil Products Ltd., dont le fournisseur local est Beaulac Construction Ltée."

4 septembre 1962

"Une délégation des fournisseurs d'huile à chauffage de la localité est présente à la réunion et on demande aux commissaires de revenir sur leur décision de confier à un seul fournisseur l'approvisionnement de toutes les écoles. On se dit prêt à accepter le prix de \$0.15 le gallon pour le partage égal entre les différents fournisseurs.

Après une longue discussion sur le sujet, il est proposé par le commissaire Jean-Louis Simard d'accepter de distribuer également, encore cette année, entre tous les fournisseurs de la ville la fourniture de l'huile à chauffage, au prix de la plus basse soumission, soit \$0.15 le gallon, mais de statuer en même temps que l'an prochain on demandera une seule soumission globale pour l'approvisionnement complet des écoles.

Cette résolution est mise aux voix et sont en faveur: les commissaires Jean-Louis Simard, B.J. Weber, Arthur Bergeron, Stanislas Laberge, Camille Lavoie. Sont contre: les commissaires Laurent Bouchard, Chs-Henri Larouche, Léon Juneau et Tancrede Harvey. Cette résolution est donc adoptée à la majorité des voix."

c) Le financement des constructions d'écoles

Nous reproduisons au tableau XXXII (page 84) une comparaison du coût projeté des écoles pour ce qui a trait à l'entreprise générale, selon le montant de la soumission acceptée, avec les subventions reçues du Gouvernement de la province, applicables aux émissions d'obligations faites entre le 1er juillet 1957 et le 30 juin 1963. On y constate que l'aide du Gouvernement provincial fut très importante car, chaque fois, le montant de la subvention représente un pourcentage élevé du coût projeté des écoles en question.

Nous reproduisons par ailleurs au tableau XXXIII (page 85) le coût net des émissions d'obligations faites par la commission scolaire entre le 1er juillet 1957 et le 30 juin 1963 que nous comparons aux coûts maximum et

LES COMMISSAIRES D'ECOLES POUR LA MUNICIPALITE D'ALMA

COMPARAISON DES SUBVENTIONS ACCORDEES
POUR CONSTRUCTIONS D'ECOLES PAR LE GOUVERNEMENT DE LA PROVINCE
AVEC LE COUT PROJETE, SELON LE MONTANT DE LA SOUMISSION ACCEPTEE
(EMISSIONS D'OBLIGATIONS DU 1^{er} JUILLET 1957 AU 30 JUIN 1963)

Date de l'émission d'obligations	Ecoles	Coût projeté	Subvention accordée	Nombre de versements annuels	Subvention en % du coût projeté
Fév. 1957	St-Jude	\$197,275	\$147,600	4	74%
Oct. 1957	St-Georges	94,451	75,000	3	79%
Sept. 1958	Agrandissement Ste-Thérèse	38,900	32,000	2	82%
Mars 1960	Agrandissement Champagnat	553,841	470,765	5	85%
Dec. 1960	(Damase Boulanger (Agrandissement Saint-Pierre	480,013	408,009	5	84%
Fév. 1962	Ludger Gauthier	391,580	290,000	5	74%
Juin 1963	(Annexe St-Georges -	39,714	29,000	1	73%
	(Pensionnat des Frères Maristes	260,664	170,000	5	65%

LES COMMISSAIRES D'ECOLES POUR LA MUNICIPALITE D'ALMA

Tableau XXXIII

COUT NET DES EMISSIONS D'OBLIGATIONS DU 1^{er} JUILLET 1957 AU 30 JUIN 1963
ET COMPARAISON AVEC LES COUTS MINIMUM ET MAXIMUM DES EMISSIONS FAITES PAR
LES AUTRES COMMISSIONS SCOLAIRES (D'APRES LES TABLEAUX RECAPITULATIFS DES
VENTES D'OBLIGATIONS SCOLAIRES PREPARES PAR LA COMMISSION MUNICIPALE DE QUEBEC)

Date du communiqué	Montant de l'émission	Taux d'intérêt	Description	Mode de vente	Vendu à	Coût net	Emissions d'obligations faites par toutes les commissions scolaires au cours de la même année	
							C o û t le plus bas	N e t le plus élevé
22 fév. 1957	\$275,000	5½%	en série, 14 ans	gré à gré *	\$94.40	6.736%	4.00%	7.70%
16 oct. 1957	130,000	6%	en série, 10 ans	soumissions	98.12	6.066	4.00%	7.70%
19 sept. 1958	53,000	4%-5%	en série, 10 ans	gré à gré	97.923	5.386	4.636%	6.659%
25 mars 1960	700,000	6%	en série, 10 ans avec \$152,000 à refinancer	gré à gré	96.60	6.804	5.288%	8.051%
14 déc. 1960	625,000	5%-5½%-6%	en série, 20 ans	soumissions	95.369	6.182	5.288%	8.051%
28 fév. 1962	575,000	5%-5¼%-5½%	en série, 10 ans avec \$227,000 à refinancer	soumissions	98.71	5.5917	5.00%	7.2948%
26 juin 1963	308,000	5¼%-5½%	en série, 10 ans avec \$100,500 à refinancer	soumissions	98.165	5.8095	5.374%	6.714%

* Cette vente a été faite après que des soumissions publiques eurent été demandées.

minimum des émissions d'obligations faites par toutes les autres commissions scolaires de la province au cours des mêmes années. Ces données sont tirées des tableaux récapitulatifs de ventes d'obligations scolaires préparés à chaque fin d'année par la Commission municipale de Québec. Bien que différentes méthodes puissent être utilisées pour calculer le coût net d'une émission d'obligations, la même méthode est utilisée pour toutes les commissions scolaires pour ce qui est des tableaux préparés par la Commission municipale. Il est à noter également que le coût net d'une émission d'obligations dépend d'une multitude de facteurs dont: l'importance de l'émission, sa durée, le taux d'intérêt nominal, le crédit de la municipalité, le moment où l'émission est faite, les circonstances dans lesquelles la vente est faite, etc.

Cependant, quelles que soient les différentes modalités qui font que les émissions d'obligations faites par toutes les commissions scolaires ne sont pas nécessairement comparables, il n'en demeure pas moins que le coût des émissions faites par la commission scolaire d'Alma se situe dans la bonne moyenne et même qu'il est beaucoup plus près du coût le plus bas que du coût le plus élevé au cours des plus récentes années.

CONSTATATIONS QUANT À CERTAINES DÉPENSES

Certaines dépenses encourues par la commission scolaire d'Alma commandent une attention particulière.

a) Les dons et octrois

L'examen des états financiers annuels de la commission scolaire, pour les années terminées le 30 juin 1961, 1962 et 1963, nous permet d'observer la progression suivante dans le montant figurant sous la rubrique dons et octrois:

<u>Exercice</u>	<u>Montant</u>
1960 - 61	\$ 2,557
1961 - 62	5,527
1962 - 63	8,575

Une analyse plus détaillée de la somme de \$8,575 paraissant en regard de l'exercice 1962-63 nous indique qu'elle est constituée de pas moins de 25 dons distincts dont le plus élevé atteint la somme de \$2,000 et qui peuvent, selon leur affectation, être regroupés comme suit:

Sports, O.T.J. et loisirs	\$5,000
Arts	550
Autres activités para-scolaires	2,085
Souscriptions à des campagnes de prêt d'honneur	500
Divers	440
	<u>\$8,575</u>

Il faut donc reconnaître que les dons effectués par la commission scolaire d'Alma ont une inspiration commune, celle de contribuer au maintien d'activités rattachées à la formation de la jeunesse ou au bien-être de la population et qu'à ce titre une bonne partie de ces dons rejoint, quant à ses objectifs, l'esprit de l'article 225 de la Loi de l'instruction publique en vertu duquel les commissions scolaires sont autorisées à faire des dons.

Cependant, même en face du caractère louable de la motivation ayant inspiré les dons ci-dessus, il faut bien admettre que la responsabilité des commissions scolaires en regard des activités sportives et artistiques extra-scolaires est bien imprécise dans notre province. Devant une telle situation, nous croyons qu'en attendant des précisions à ce sujet, une commission scolaire devrait s'abstenir de faire des dons si elle n'est pas en mesure de les faire à même un budget équilibré ou des revenus locaux qui viendraient s'ajouter aux revenus découlant d'un effort de taxe normal de la part de ses contribuables. Ces conditions nous semblent d'ailleurs impliquées par l'article 225 qui débute comme suit:

"Il est loisible à une commission scolaire de contribuer, à même ses deniers non autrement affectés... aux fonds de corporations, etc."

Il nous semble d'ailleurs difficile d'accepter qu'une commission scolaire qui ne réaliserait pas ces

conditions se permette de faire des dons. Ceux-ci viendraient grossir son déficit budgétaire et seraient imputés à toute la province par le truchement des subventions de déficit. Il serait selon nous anormal de faire payer par la province entière des services spéciaux auxquels seuls les habitants d'un territoire ont accès. La situation serait évidemment différente s'il s'agissait de services que toutes les commissions scolaires auraient pu offrir selon des normes établies.

En toute équité cependant, il importe de souligner que les dits dons avaient été inclus au budget de la commission scolaire et que ce dernier avait été ainsi approuvé par l'autorité provinciale bien que comportant un déficit.

b) Autres dépenses rattachées aux sports et aux loisirs

Tel qu'en témoignent les procès-verbaux, la commission scolaire se chargea, au cours des années, de la rémunération de moniteurs, soit pour des terrains de jeux, soit pour la piscine d'Alma (piscine jadis construite par l'O.T.J. d'Alma) et même pour une colonie de vacances. Les résolutions suivantes sont des illustrations de ces initiatives.

13 juin 1961

"Il est proposé et résolu unanimement d'engager M. Marcel Crête, professeur, comme moniteur et responsable de la piscine au cours des mois d'été, au salaire de \$60.00 par semaine, pour neuf semaines, ainsi que M. Claude Roby, professeur, comme moniteur en charge des terrains de jeux, au salaire de \$50.00 par semaine, pendant 8 semaines.

Ces deux personnes seront les responsables de la Commission Scolaire auprès de l'O.T.J."

19 juin 1962

"Pour faire suite à une demande de l'O.T.J., il est proposé et résolu unanimement d'accepter de

payer encore cette année le salaire de 2 moniteurs pour la piscine. Ces salaires représentent en somme le montant de la subvention annuelle que l'on accorde à cet organisme.

Ces moniteurs seront MM. Marcel Crête et Dollard Jean, dont les salaires respectifs seront de \$70.00 et \$60.00 par semaine."

21 mai 1963

"Pour faire suite à la demande de l'O.T.J. d'Alma et de M. Rémi Cloutier, professeur d'éducation physique, dont l'étude a commencé la semaine dernière et après quelques autres discussions sur la question, il est proposé et résolu unanimement de continuer encore cette année à payer les moniteurs nécessaires pour la piscine d'Alma.

On accepte donc, en principe, le paiement d'un responsable général, M. Marcel Crête, à \$70.00 par semaine, d'un sauveteur à \$60.00 par semaine, d'un instructeur à \$60.00 par semaine et de deux assistants-instructeurs à \$40.00 par semaine, pour les deux mois de vacances d'été.

Il est résolu de plus d'accepter de faire le peinturage de la piscine et d'autoriser à cette fin une dépense d'environ \$600.00 pour l'achat de la peinture."

21 mai 1963

"Pour faire suite à la demande de deux dirigeants de l'O.T.J. de Naudville, il est proposé et résolu unanimement d'accepter de prendre à la charge de la Commission Scolaire le paiement du salaire d'un moniteur pour le temps des vacances, à la colonie de vacances de la Paroisse St-Sacrement.

Ce moniteur sera M. René Couture et son salaire est fixé à \$60.00 par semaine."

Les remarques que nous formulions ci-dessus quant aux dons faits en marge d'activités sportives et artistiques s'appliquent évidemment ici, puisqu'il s'agit d'une

participation directe à des activités de ce genre. Cependant, et pour les mêmes raisons que celles formulées plus haut, nous ne saurions en blâmer sévèrement la commission scolaire.

c) Les frais de représentation des commissaires

L'évolution du montant versé aux commissaires à titre de frais de représentation est la suivante:

Exercice 1958-59	\$ 2,200
Exercice 1959-60	2,200
Exercice 1960-61	5,140
Exercice 1961-62	15,000
Exercice 1962-63	15,000

En vertu du bill 118, le président était autorisé à recevoir \$600 par an et chacun des quatre commissaires \$400. Ceci explique le montant de \$2,200 paraissant en regard des exercices 1958-59 et 1959-60.

Par une résolution du 30 août 1960, les commissaires renonçaient au pouvoir spécial qui leur était accordé par le bill 118 pour se prévaloir des dispositions de l'article 223(a) du code scolaire qui autorise, comme suit, le paiement de frais de représentation aux commissaires:

"Nonobstant toute loi à ce contraire, il est loisible à une commission scolaire, avec l'autorisation du Surintendant et de la Commission municipale de Québec, de payer annuellement, en vertu d'une résolution, au président et à chacun des autres commissaires ou syndics qui en font partie, des frais de représentation pour dépenses occasionnées par l'exercice de leurs fonctions.

Les corporations scolaires autorisées à payer, en vertu de lois particulières, à leur président et à chacun de leurs commissaires ou syndics de tels frais de représentation, peuvent renoncer à ce pouvoir spécial et se prévaloir exclusivement des dispositions du présent article. (8-9 Eliz.II, C.9, a.24)."

En vertu de cet article, les commissaires fixaient les frais de représentation à \$2,400 pour le président et \$1,200 pour chacun des quatre commissaires. Cependant, cette résolution était rescindée en date du 27 septembre 1960 par une nouvelle résolution fixant les frais de représentation à un montant plus bas, soit: \$1,700 pour le président et \$850 pour chacun des commissaires. Cette dernière résolution reçut l'approbation du Département de l'instruction publique et de la Commission municipale de Québec.

Après la fusion, les frais de représentation furent fixés, par une résolution en date du 5 septembre 1961, à \$3,000 pour le président et \$1,500 pour chacun des huit autres commissaires, et cette décision reçut l'approbation du Surintendant de l'Instruction publique en date du 12 septembre 1961. Le nombre des commissaires étant, avec la fusion, fixé à neuf personnes, nous trouvons dans le barème ci-dessus l'explication du montant de \$15,000 figurant ci-haut en regard des exercices 1961-62 et 1962-63.

Notons que le barème de l'indemnité versée aux commissaires d'Alma en vertu de l'article 223(a) ne nous semble pas excessif et est comparable à ce qui se verse dans d'autres commissions scolaires.

d) Les frais de voyages payés aux commissaires

C'est une pratique, à la commission scolaire d'Alma, de payer aux commissaires, outre les frais de représentation mentionnés ci-dessus, une allocation pour frais de voyages, ou encore de leur rembourser leurs frais exacts, selon les termes de la résolution ci-dessous:

14 août 1962

"Il est proposé et résolu unanimement de fixer comme suit les montants qui seront payés à l'avenir aux commissaires pour leurs dépenses de voyages, à l'occasion des représentations officielles:

a) pour assister à un congrès quelconque comme délégués de la Commission Scolaire, \$30.00 par jour

pour une seule personne et \$40.00 pour un commissaire et son épouse, ces montants devant couvrir tous les frais de déplacement et de séjour.

b) pour les autres délégations, comme les voyages d'affaires à Québec, la somme de \$15.00 par jour, plus les dépenses effectuées."

Si l'on s'en tient à la lettre de l'article 223(a) de la Loi de l'instruction publique, on est porté à croire que le paiement de frais de voyages aux commissaires, en plus du montant annuel qui leur est versé à titre de frais de représentation, constituerait une interprétation abusive de cet article. Toutefois, nous avons pu établir que le Département de l'instruction publique, quand il autorisait le paiement de frais de représentation, en vertu de l'article 223(a), tolérerait que les commissions scolaires remboursent, en plus, aux commissaires leurs frais de voyages, de déplacement, etc. De plus, compte tenu du nombre de commissaires, les frais de voyages et de délégations encourus par la commission scolaire d'Alma nous paraissent raisonnables.

Nous croyons cependant que le paiement de l'allocation quotidienne de \$15.00 en vertu du paragraphe b) de la résolution ci-dessus, qui de fait revient à une allocation pour le temps consacré aux affaires de la commission scolaire, constitue une interprétation abusive de l'article 223(a), puisque celle-ci est payée en sus des frais de voyages et des frais de représentation. Cette allocation spéciale représente une dépense moyenne d'environ \$700 au cours des exercices 1961-62 et 1962-63.

Nous croyons également que les frais de la participation des épouses à un congrès devraient être à la charge des commissaires et qu'en conséquence la majoration de l'allocation quotidienne de \$30 à \$40 dont il est question dans la résolution ci-dessus n'est pas justifiée.

e) Autres dépenses de caractère spécial

L'examen des procès-verbaux de la commission scolaire d'Alma révèle qu'à différents moments l'on a

autorisé des dépenses que nous qualifierons pour l'instant de dépenses de caractère spécial.

C'est ainsi que les résolutions suivantes attirèrent notre attention:

27 juin 1961

"Il est proposé et résolu unanimement d'autoriser l'achat d'un laboratoire de langue de marque Edwards, du Centre de Psychologie et de Pédagogie, pour une capacité de 36 élèves, au prix de \$17,262.60, le tout selon la teneur de la soumission du 7 avril de cette maison.

Cet équipement sera installé à notre école secondaire Champagnat et il sera payable à même l'emprunt à long terme qui sera effectué d'ici quelques semaines pour une nouvelle construction."

1er août 1961

"Il est proposé et résolu unanimement de fixer à \$3.00 par mois, par élève, les frais exigés par la commission scolaire pour l'enseignement du piano.

Il est entendu que la commission scolaire continuera de payer les professeurs à ce sujet, comme c'était la coutume à Alma et à Isle-Maligne, et le Directeur des études est requis de prendre les mesures à ce sujet quant à l'engagement des titulaires."

On retrouve également aux procès-verbaux du 15 mai 1962 la résolution suivante:

"Il est proposé et résolu unanimement de décider l'organisation de cours d'arts plastiques pendant les prochaines vacances, vu le succès obtenu par ces cours l'an dernier.

A cette fin les commissaires acceptent le projet d'organisation soumis par M. Claude Matton et autorisent l'engagement de 3 professeurs à \$50.00 par semaine et de 6 moniteurs à \$15.00 par semaine, pour une durée de 5 semaines."

Par ailleurs, en vertu d'une résolution datée du 12 décembre 1961, la commission scolaire accordait à un certain nombre de professeurs une somme totale de \$1,700 à titre de bourses de perfectionnement en marge de cours d'été suivis par ces derniers. Une position de principe fut d'ailleurs prise à ce sujet par la résolution suivante du 10 juillet 1962:

"Après une nouvelle étude du rapport du directeur général des études concernant la demande de bourses d'études de la part de certains membres de notre personnel enseignant qui suivent des cours de perfectionnement pendant les vacances, il est proposé et résolu unanimement d'accepter de payer 50% des déboursés effectués par chacun des professeurs en question, comme aide de la part de la commission scolaire, selon les détails contenus dans le rapport du directeur des études.

Pour avoir droit à cette bourse, les intéressés devront avoir subi avec succès les examens de leur matière et produire une attestation à cet effet. Ils devront produire de plus les reçus attestant les frais encourus."

Comme suite à cette décision, la commission scolaire versait, par une résolution datée du 14 mai 1963, un montant global de \$4,910 à 53 enseignants ayant suivi des cours de perfectionnement pendant l'été 1962. Par une résolution en date du 2 juillet 1963, la commission scolaire décidait cependant de mettre fin à cette politique d'octroyer des bourses d'études aux professeurs.

Toujours dans l'ordre pédagogique, la commission scolaire devait encourir aussi des frais à la suite d'une autre initiative que l'on retrouve aux procès-verbaux du 10 juillet 1962:

"Il est proposé et résolu unanimement de fixer à \$5.00 par période le salaire qui sera payé aux professeurs chargés des cours de vacances, pour les élèves qui ont des matières d'examens à reprendre."

Ces dépenses que nous avons qualifiées de spéciales ne sont certes pas toutes du même type et il convient sans aucun doute de les considérer individuellement.

Un laboratoire de langue se justifie selon nous tout aussi bien qu'un laboratoire de biologie ou de chimie. L'expression orale est fort importante pour l'avenir de tout étudiant, que ce soit dans sa propre langue ou dans une langue seconde, et la valeur du laboratoire de langues comme moyen d'apprentissage d'une langue parlée est indiscutable. Nous pouvons donc difficilement reprocher à la commission scolaire l'acquisition de cet équipement. Aucun abus n'a d'ailleurs été relevé à Alma en ce qui concerne les laboratoires en général.

Pour ce qui est des cours d'arts plastiques offerts l'été et des cours de piano, nous nous référons aux positions déjà prises plus haut quant aux activités sportives et artistiques extra-scolaires. Il s'agit d'initiatives fort louables en soi mais qui, dans les circonstances, devraient être financées localement, à même des revenus extraordinaires.

Les bourses de perfectionnement des maîtres posent un problème différent. Il faut noter, d'une part, que ces bourses sont plutôt modestes et que, d'autre part, la responsabilité des employeurs quant au perfectionnement des employés est de plus en plus admise bien que toujours très discutée. La plupart des grandes entreprises prévoient une somme annuelle pour le perfectionnement de leurs employés; sur le plan scolaire, nombreuses sont les commissions qui subventionnent leurs professeurs à cette fin. Cependant, dans le cas des enseignants, le perfectionnement implique presque automatiquement une augmentation du traitement, ce qui n'est pas toujours le cas dans les autres entreprises. En conséquence, il semble normal que le maître ait à investir de ses propres deniers pour son perfectionnement; il s'agit pour lui d'un investissement. Par ailleurs, la commission scolaire en retire également un profit et sans doute a-t-elle intérêt à stimuler le perfectionnement de ses maîtres en partageant le coût avec eux. Nous ne nous aventurerons pas ici à avancer une norme de partage, bien que nous souhaiterions qu'il en existe une; nous croyons cependant qu'en l'absence d'une telle norme, la commission scolaire a agi avec prudence et discernement.

L'organisation durant les vacances d'été de cours de récupération à l'intention des étudiants qui ont subi des échecs aux examens de fin d'année est une

initiative qui s'est répétée à plusieurs exemplaires dans la province durant les dernières années. Le système de promotion étant fort rigide, il était tout à fait logique de mettre une telle initiative sur pied, car les avantages sur le plan individuel de l'étudiant et sur le plan financier pour la commission scolaire étaient évidents. Les échecs entraînaient dans la majorité des cas la répétition de l'année scolaire. Pour la commission scolaire, chaque étudiant qui répète est un étudiant qui passera une année de plus à l'école et qui coûtera de \$350 à \$400 de plus à instruire, pourvu évidemment qu'il termine ses études. Si une session intensive d'été suffit pour empêcher la répétition, la différence entre le coût de cette session d'été et le coût de la répétition est économisé. Pour l'étudiant, la session d'été peut l'exempter d'une année de classe, ce qui n'est quand même pas négligeable. Les cours de récupération sont aujourd'hui moins bien accueillis et on leur préfère des modes de promotion plus flexibles et une considération plus systématique des différences individuelles, mais si l'on se reporte aux idées dominantes de 1962-63 sur ce sujet, nul ne peut blâmer la commission scolaire d'Alma pour son initiative.

L'ensemble des dépenses spéciales que nous venons de signaler représentait, il va sans dire, une petite fraction du déficit de la commission scolaire en 1962-63. Elles ne méritaient pas moins notre attention, d'autant plus que certaines références avaient été faites à ces initiatives lors des audiences publiques. Tout compte fait, nous ne pouvons que répéter ici ce que nous avons déjà dit dans le chapitre sur l'administration pédagogique. La commission scolaire d'Alma semble avoir eu comme préoccupation majeure le bien de la jeunesse d'Alma. Très dynamique, elle a fait tout ce qui lui semblait possible de faire en ce sens. L'absence de normes précises de services permettait d'innover sur plusieurs plans, et la commission scolaire, bien motivée qu'elle était, n'a pas hésité à s'engager dans des activités nouvelles ou fort peu répandues. Certaines de ces activités feront sans doute partie des services courants dans l'avenir et, en ce sens, la commission scolaire d'Alma a devancé le progrès.

Pour toutes ces raisons, nous ne pouvons blâmer la commission scolaire d'Alma pour ce qu'elle a fait.

Nous considérons cependant que des normes de services s'imposent maintenant et qu'en principe, une fois ces normes établies, de nouvelles initiatives devraient être à la charge locale exclusivement. Ceci n'empêcherait évidemment pas l'autorité provinciale de stimuler le progrès au moyen de subventions spéciales à cette fin. D'ailleurs, l'absence de telles subventions pourrait vraisemblablement entraîner un nivellement trop complet des services et, ce qui est plus grave, un degré d'inertie préjudiciable au progrès.

Signalons finalement que, selon des renseignements récents, il appert que la commission scolaire aurait discontinué les cours d'arts plastiques donnés durant l'été, de même que les cours de récupération, et qu'elle ne paye plus des professeurs titulaires pour l'enseignement du piano.

CHAPITRE V

LA FUSION DE 1961
ET CERTAINES DIFFICULTÉS CONNEXES

CHAPITRE V - LA FUSION DE 1961 ET CERTAINES DIFFICULTÉS
CONNEXES

C'est durant l'année scolaire 1962-63 que la Commission scolaire d'Alma fit face à une crise financière accompagnée d'un arrêt de travail de la part des enseignants. A l'époque, les journaux firent grand état de l'une et de l'autre.

On en était alors à la deuxième année de la fusion des commissions scolaires d'Isle-Maligne, de Riverbend, de Naudville, d'Alma-paroisse et d'Alma-ville.

Certains ont cru voir dans les événements du début de l'année 1963 les conséquences évidentes d'une fusion qui aurait été mal préparée et hâtivement réalisée. Nous avons cru bon de vérifier s'il en était ainsi.

En fait, l'idée de la fusion n'était pas nouvelle. C'est au cours de l'année 1950 que les commissaires d'école de la ville d'Alma présentaient pour la première fois au comité des bills privés un projet d'annexion des quatre commissions scolaires d'Alma, Naudville, Riverbend et Isle-Maligne. Le gouvernement d'alors n'avait pas jugé bon de lui donner suite. Les commissaires revinrent à la charge en 1953. On promit de donner suite à cette nouvelle requête l'année suivante. Mais ce ne fut pas fait et ce n'est qu'en septembre 1961 que la fusion fut effectivement réalisée. La loi de 1961 (chap.197, 9-10, Eliz.II) qui permettait cette fusion était donc l'aboutissement d'une attente longue de dix années.

L'insistance de la commission scolaire d'Alma dans son désir de se fusionner aux commissions scolaires avoisinantes découlait du fait qu'elle accusait un déficit croissant d'année en année alors que l'impôt foncier pour fins scolaires y était supérieur à celui de certaines commissions scolaires avoisinantes, en particulier celles de Riverbend et d'Isle-Maligne.

Cette situation défavorable était le résultat de différences marquées dans la richesse foncière des commissions scolaires. Au moment de la fusion, l'évaluation

moyenne par élève s'établissait comme suit pour chacune des commissions scolaires maintenant fusionnées:

TABLEAU XXXIV

Évaluation foncière par élève et par
commission scolaire, avant la fusion

Isle-Maligne	\$ 21,143
Riverbend	21,341
Alma Paroisse	4,286
Naudville	3,053
Alma	2,368

L'évaluation foncière par élève était donc, à Riverbend et à Isle-Maligne, dix fois plus élevée qu'à Alma. En fait, les commissaires d'Alma prétendaient qu'elle était encore plus élevée que cela. Ils affirmaient que les résidents de Riverbend et d'Isle-Maligne étaient sous-évalués relativement à ceux d'Alma par un facteur de 2.5. A leurs yeux, il apparaissait donc que l'évaluation moyenne par élève était 25 fois plus élevée à Riverbend et à Isle-Maligne qu'à Alma.

C'est cette inégalité dans la répartition de la richesse foncière qui avait pour conséquence l'imposition d'un fardeau fiscal beaucoup plus considérable aux résidents d'Alma puisqu'ils devaient fournir à leurs enfants des services scolaires comparables à ceux de Riverbend et d'Isle-Maligne. C'est cette inégalité que les commissaires d'Alma voulaient depuis longtemps corriger par la fusion. Il faut noter toutefois qu'à l'occasion des diverses requêtes faites en vue de la fusion, le législateur avait apporté un certain correctif à la situation, d'abord en 1950 par la loi 14 George VI, chap.137, qui imposait aux compagnies situées dans les municipalités scolaires d'Isle-Maligne et de Riverbend (principalement Aluminum Company of Canada, Limited et La Compagnie Price Limitée) une taxe de \$0.50 dont le produit devait être

réparti entre les commissions scolaires d'Alma et de Naudville; ensuite en 1953, par la loi 1-2 Eliz. II, chap. 124, qui portait le taux de cette taxe à \$0.75, et par les lois 2-3 Eliz. II, chap. 134 (1954) et 6-7 Eliz. II, chap. 49 (1958) qui y apportèrent des modalités nouvelles. Pour Alma, cette contribution spéciale des compagnies devait rapporter annuellement environ \$107,000 en moyenne, alors que la taxe foncière locale ne rapportait, en moyenne, que \$155,000 au cours de la période 1957-1961; c'est donc dire que cette contribution spéciale, qui représentait environ les 2/3 du produit de la taxe, constituait un apport important aux finances de la commission scolaire d'Alma. Malgré ces correctifs, qui constituaient un timide début de péréquation, la nécessité de la fusion devait continuer à se faire sentir, d'autant plus que les déficits annuels de la commission scolaire d'Alma augmentaient régulièrement d'une façon inquiétante. Pour l'exercice 1958-59, en effet, le déficit était de \$139,968, alors qu'il passait à \$243,334 pour 1959-60, et à \$480,827 pour 1960-61.

Lorsque la fusion fut édictée par la Loi spéciale mentionnée plus haut, les commissaires de la nouvelle commission scolaire procédèrent à l'uniformisation des rôles d'évaluation en vertu de l'article 373 du code scolaire. Ce dernier stipule que si les commissaires constatent que l'évaluation faite dans les municipalités scolaires n'est pas uniforme, "ils doivent augmenter le ou les rôles où l'évaluation est inférieure au niveau de la municipalité où l'évaluation est la plus élevée, de façon à rétablir sur une base égale l'évaluation des propriétés imposables de toutes les parties de la municipalité scolaire".

Pour rencontrer cette exigence, la commission engagea un expert. Se basant sur l'analyse d'un échantillon de propriétés, ce dernier avisa les commissaires de la nouvelle commission scolaire que l'évaluation des propriétés dans les municipalités scolaires fusionnées représentait une fraction de la valeur réelle et que cette fraction variait, comme nous pouvons le constater au tableau XXXV, page 102, d'une municipalité scolaire à l'autre.

A la suite de ce rapport, les commissaires décidèrent d'affecter les divers rôles d'évaluation d'un coefficient qui en assurerait l'homogénéité. Ce sont

TABLEAU XXXV

Evaluation foncière dans les municipalités fusionnées:
% de la valeur réelle et coefficient d'égalisation

	(1) <u>% de la valeur réelle</u>	(2) <u>Coefficient d'égalisation</u>
Paroisse d'Alma	71.20%	1.0
Naudville	45.00	1.6
Ville d'Alma	37.50	1.9
Riverbend	16.55	4.3
Isle-Maligne	14.46	4.9
Canton Delisle(*)	15.80	4.5

*Le canton Delisle est une partie du territoire de la municipalité de St-Coeur-de-Marie. Ce canton fait maintenant partie de la nouvelle commission scolaire d'Alma.

ces coefficients qui apparaissent à la colonne de droite du tableau XXXV. Ces coefficients ont été contestés par un certain nombre de propriétaires dont le plus important était l'Aluminum Company of Canada, Limited. Cette compagnie engagea elle-même un expert qui suggéra, à la suite de l'analyse d'un échantillon de propriétés, les coefficients d'égalisation qui apparaissent à la première colonne du tableau XXXVI, page 103.

Les parties ne s'entendant pas soumirent leurs prétentions respectives à l'attention de M. le sous-ministre Pagé, puis du Surintendant de l'instruction publique qui, d'autorité, (tel que prévu par l'article 373 du code scolaire tel qu'alors rédigé) imposa pour l'année 1961-62 les coefficients qui apparaissent à la deuxième colonne du tableau XXXVI. On notera que la loi d'alors

TABLEAU XXXVI

Coefficients d'égalisation

	(1)	(2)	(3)
Paroisse d'Alma	1.00	0.8	1.0
Naudville	1.00	1.0	1.6
Ville d'Alma	1.25	1.2	1.9
Riverbend	2.00	2.7	4.3
Isle-Maligne	2.00	2.8	4.9
Canton Delisle	2.50	2.7	4.5

- (1) Prétentions des compagnies du groupe Alcan.
- (2) La décision du Surintendant.
- (3) Prétentions de la commission scolaire.

prévoyait l'augmentation des rôles au niveau de la municipalité où l'évaluation était la plus élevée, mais que le Surintendant a choisi de le situer à un niveau plus bas, soit celui de Naudville plutôt que celui de la paroisse d'Alma. On notera également que la décision du Surintendant se situait beaucoup plus près des prétentions de l'Aluminum Company of Canada, Limited que de celles de la commission scolaire. Cette décision était importante pour les finances de la commission scolaire. Si le Surintendant avait donné entièrement raison à la commission scolaire, le budget de l'année aurait pu être accepté avec un taux de taxe moindre et ce, sans accuser de déficit. Si les prétentions avaient été partagées également, le budget de l'année aurait pu être accepté au taux de taxe proposé sans accuser de déficit. Avec un taux de taxe établi à \$2.20 (alors que celui d'Alma avait été de \$2.00 l'année précédente) et avec les coefficients décidés par le Surintendant, la commission scolaire devait terminer son premier exercice financier après la fusion avec un déficit de \$147,858.

Notons toutefois le caractère nécessairement arbitraire d'une telle décision du Surintendant, comme sans doute des évaluations faites par les experts en cause de part et d'autre. En effet, comment peut-on prétendre faire une évaluation scientifique d'un empire industriel de cette dimension? Les établissements du groupe Alcan dans la région avaient-ils une valeur de \$73,000,000, comme le prétendait la commission scolaire, de \$30,000,000, comme la compagnie l'admettait, ou de \$42,000,000, comme l'établit le Surintendant? Bien habile serait celui qui pourrait trancher un tel débat avec une certitude scientifique. Ceci met en lumière la nécessité de reviser les critères de l'évaluation ou de la taxation des compagnies.

Le problème des coefficients d'égalisation allait se poser à nouveau l'année suivante. En effet, le 20 novembre 1962, la commission scolaire homologuait un nouveau rôle d'évaluation, que l'Aluminum Company of Canada, Limited devait contester devant les tribunaux.

Entre-temps, l'article 373 du code scolaire avait changé en vertu d'un amendement édicté par la Loi 10-11 Eliz. II, chap. 17, art. 1 (6 juillet 1962). La loi exigeait maintenant de fonder l'impôt sur la valeur réelle plutôt que sur le pourcentage le plus élevé de l'évaluation réelle et supprimait le recours au Surintendant de l'instruction publique au cas de contestation. C'est ainsi que le litige fut porté devant les tribunaux civils.

Selon le nouveau rôle homologué pour l'exercice 1962-63, l'évaluation totale, qui était de \$70,736,000 l'année précédente, devint \$137,064,000, soit presque le double. En conséquence, les commissaires se croyaient justifiés de vouloir réduire proportionnellement le taux de la taxe et proposèrent donc, dans leur budget, que celui-ci soit de \$1.10, ce que le ministère refusa d'approuver. En effet, le budget que la commission scolaire avait déposé comportait un déficit d'environ \$700,000, soit \$550,000 de plus que l'année précédente. L'équilibre du budget aurait requis un taux de \$1.62. En décembre, le ministère avisait la commission scolaire que le budget serait accepté si le taux était porté à \$1.46. Le 4 janvier, "en considération de circonstances particulières et exceptionnelles", le ministère autorisait la commission scolaire à baisser le taux de taxe à \$1.35, ce qui impliquait malgré tout un déficit de \$350,000;

mais les commissaires refusèrent de modifier le budget qu'ils avaient établi avec un taux de \$1.10.

La commission scolaire se trouvait donc dans une situation où son rôle d'évaluation était contesté et où son budget ne pouvait être accepté par le gouvernement aussi longtemps qu'elle refusait de changer le taux de la taxe. Dans ces circonstances, les finances de la commission scolaire allaient rapidement devenir précaires. Après avoir emprunté près d'un million de dollars à la banque et après que celle-ci eût refusé de prêter davantage, elle se trouva dans l'impossibilité de payer ses enseignants. Pendant deux mois, ces derniers ne reçurent aucun traitement. Devant la lenteur apportée au règlement des problèmes de la commission scolaire, devant les problèmes que leur posait le fait d'avoir été privés de leur source de revenus et dans le but de forcer un règlement, les instituteurs cessèrent d'enseigner le 14 février.

Finalement, sans le sou, sans possibilité d'emprunt et devant des professeurs qui refusaient de rentrer en classe avant d'être payés, la commission scolaire accepta, le 19 février 1963, de porter le taux de la taxe à \$1.35. Le gouvernement approuva le budget, les comptes de taxe furent envoyés, l'Aluminum Company of Canada, Limited promit de verser à la commission scolaire un chèque au montant de \$209,863.39 (ce montant représentait, aux yeux de cette dernière, ses taxes sur la partie non contestée du rôle d'évaluation), et la banque consentit de nouveaux prêts. Les instituteurs pouvant alors recevoir leurs traitements rentrèrent en classe le 25 février.

La crise était passée, mais les problèmes n'étaient pas tous réglés. En effet, le rôle demeurait toujours contesté et le chèque de l'Aluminum Company n'était même pas suffisant pour rencontrer la totalité des arrérages à date dans le paiement du traitement des enseignants. Cependant, le 11 mars, le groupe Alcan proposait de verser \$750,000 à titre d'avances sur les \$985,000 environ exigés par la commission scolaire, au lieu des \$209,863.39 payés la semaine précédente comme étant le montant exigible sur la partie non contestée de son évaluation. Cette somme de \$750,000 fut effectivement versée selon une entente signée le 8 avril. Les commissaires purent dès lors respirer plus à l'aise.

La série d'événements que nous venons de noter commande certaines réflexions sur la fusion elle-même, sur l'attitude des commissaires et sur celle des compagnies du groupe Alcan en regard des difficultés financières de la commission scolaire.

Nous croyons, tout d'abord, que la fusion répondait à un souci bien justifié d'équité fiscale. On a vu que les différences dans l'effort fiscal de contribuables qui travaillaient souvent dans les mêmes grands établissements (ceux de La Compagnie Price Limitée et de l'Aluminum Company of Canada, Limited) mais qui appartenaient à des commissions scolaires différentes étaient très considérables. La commission scolaire d'Alma prétendait même que l'effort fiscal des contribuables de la paroisse d'Alma était six fois plus élevé que celui des propriétaires d'Isle-Maligne. Cela découlait du fait que le taux de la taxe en 1960-61 était de \$1.50 à Isle-Maligne et de \$1.70 dans la paroisse, alors que, selon les commissaires, l'évaluation d'Isle-Maligne était cinq fois plus basse que celle de la paroisse d'Alma. On comprend, dans ces circonstances, les efforts qui ont été faits pour réaliser la fusion.

Quant aux événements du début de l'année 1963, nous croyons qu'il aurait été possible de les éviter si les commissaires avaient accepté plus tôt de porter le taux de la taxe à \$1.35.

Nous croyons également que la crise financière et l'arrêt de travail des enseignants auraient pu être évités si, tout en usant de son droit de contester le rôle et sans préjudice à celui-ci, l'Aluminum Company avait, beaucoup plus tôt, fait des avances importantes sur le montant de ses taxes, manifestant ainsi une meilleure compréhension de ses responsabilités sociales, au lieu de se retrancher derrière une interprétation littérale de la loi, ce qui, à cause de la situation très particulière de la compagnie et des circonstances, constituait, selon nous, un abus.

L'attitude de cette compagnie devant les difficultés financières de la commission scolaire n'a pas manqué de nous étonner.

Tout d'abord, la teneur de la lettre accompagnant le chèque de \$209,863.39, chèque qui contribua

au dénouement de la crise, dénote, à notre avis, une intention de marchandage dans le but avoué d'amener la commission scolaire "à envisager la négociation d'un règlement à l'amiable" du différend qui séparait celle-ci et la compagnie au sujet de son évaluation, marchandage rendu possible par la situation précaire des finances de la commission scolaire. Cette lettre mérite d'être citée in extenso!

ALUMINUM COMPANY OF CANADA, LIMITED
Arvida, Québec

le 4 mars 1963

La Commission Scolaire d'Alma,
a/s Monsieur Georges-Henri Fortin, sec.-trés.,
Alma, Québec.

Messieurs,

Nous avons reçu jeudi, le 28 février 1963, notre compte de taxes scolaires pour l'année fiscale 1962-63, au taux de \$1.35 du \$100 d'évaluation.

Comme vous le savez nous n'admettons pas la validité de l'évaluation sur laquelle vous avez basé ces taxes, et nous avons déjà contesté votre dernier rôle d'évaluation devant la cour pour les raisons que nous avons alléguées et que nous considérons toujours pleinement valables.

Nous vous remettons donc ci-joint nos chèques au montant de \$209,863.39 en couverture de la taxe scolaire que nous vous devons en vertu de l'article 389 du code scolaire, soit la taxe sur la partie non-contestée de notre évaluation.

Par ailleurs, à cause des difficultés financières de votre commission scolaire, et étant donné qu'il s'agit d'assurer l'éducation des enfants d'Alma, nous vous réitérons l'offre que nous vous avons déjà faite à plusieurs reprises de vous rencontrer pour régler le différend qui nous sépare au sujet de cette évaluation.

Si vous êtes prêts à envisager la négociation d'un règlement à l'amiable nous sommes, de notre côté, prêts à considérer la possibilité de vous verser une avance pour vous aider à faire face à vos obligations les plus pressantes.

En raison de l'intérêt général soulevé par le problème scolaire d'Alma, nous nous permettons de remettre copie de cette lettre à la presse pour publication.

Espérant que vous donnerez suite à nos représentations le plus tôt possible, nous vous prions d'agréer, messieurs, l'assurance de nos meilleurs sentiments.

Vos tout dévoués,

ALUMINUM COMPANY OF CANADA, LIMITED

C. A. Locke

Surintendant des propriétés

FORCES MOTRICES DU SAGUENAY, LIMITEE

René Prévost

Surintendant des propriétés

CAL:RP:LG

"Pour assurer l'éducation des enfants d'Alma", cette grande compagnie n'avait pas jugé bon de verser le moindre sou à la commission scolaire durant les six premiers mois de l'année scolaire 1962-63.

Nous croyons qu'une telle attitude n'est pas conforme aux responsabilités sociales d'une compagnie dont l'importance locale est aussi considérable que celle de l'Aluminum Company of Canada, Limited dans la région d'Alma. On a une idée de cette importance quand on sait que les taxes de la compagnie, telles que budgétées par les commissaires, représentaient 54% des revenus de la taxe foncière et 32% des dépenses totales de la commission scolaire pour l'exercice 1962-63.

Nous croyons que la préoccupation sociale à laquelle faisait allusion la compagnie dans sa lettre du

4 mars aurait dû l'inciter à avancer plus tôt tout le montant exigé, sous réserve d'être remboursée, avec intérêt, dans le cas où le règlement du litige par le tribunal l'aurait nécessité. Nous ne croyons pas qu'un tel geste eût pu lui causer des ennuis financiers, comme le prétendait son représentant au cours de son témoignage à l'occasion de nos audiences publiques.

Si cela est trop demander, il nous semble que la compagnie aurait pu avancer \$876,910.13, soit le montant exigé par le Surintendant de l'instruction publique l'année précédente, alors que ce dernier—comme on l'a vu plus haut—rendait déjà une décision qui se situait plus près des prétentions de l'Aluminum Company que de celles de la commission scolaire (voir tableau XXXVI, page 103).

Ajoutons que, à notre avis, et en toute logique, la compagnie aurait dû verser bien avant le 4 mars au moins \$620,000. En effet, la compagnie elle-même, à l'aide de ses propres experts, avait prétendu l'année précédente, devant le Surintendant de l'instruction publique, que le coefficient d'égalisation devait être, dans son cas, 2.0 au lieu de 4.9, tel qu'exigé par la commission scolaire. L'application de ce coefficient à l'évaluation des propriétés foncières de la compagnie aurait valu à la commission scolaire un revenu de quelque \$622,000. C'est donc en contradiction avec les positions qu'elle défendait elle-même, que la compagnie, le 4 mars 1963, décidait de verser à peine le tiers de ce qu'elle croyait raisonnable l'année précédente.

Même plus, ce montant était inférieur au montant des taxes scolaires que la compagnie versait avant la fusion, soit deux années plus tôt. En effet, en 1960-61, la compagnie avait versé en taxes scolaires \$302,191, dont \$213,236 à la commission scolaire d'Isle-Maligne et \$88,955 de taxes spéciales en vertu de la loi de 1958.

Il est vrai que, dans le cadre juridique actuel, la compagnie n'était pas strictement tenue d'aller aussi loin que les diverses propositions que nous avons formulées ci-dessus. Il n'en demeure pas moins, en résumé, que pour l'année scolaire 1962-63:

- (1) L'Aluminum Company of Canada, Limited, bien que consciente des difficultés financières

de la commission scolaire dont le budget ne devait être approuvé qu'en février, ne lui a rien versé avant le 4 mars 1963;

- (2) Le 4 mars 1963, la compagnie n'a versé que \$209,863.39, soit moins qu'elle ne payait en taxes scolaires avant la fusion et trois fois moins que ce qu'elle avait admis devoir payer devant le Surintendant pour l'année scolaire précédente, alors que durant cette même année elle avait versé \$213,548.63 dès le mois de novembre 1961;
- (3) En avril 1963, à la suite d'une entente intervenue le 11 mars, elle portait le montant de ses avances pour 1962-63 à \$750,000, montant qu'elle devait d'ailleurs verser pour l'année scolaire suivante en quatre versements mensuels égaux échelonnés de septembre à décembre 1963, soit bien avant l'adoption du budget;
- (4) Elle aurait pu avancer, sans préjudice, dès le début de l'année scolaire, au moins le même montant qu'elle avait payé l'année précédente, soit \$876,910.13.

Dans ces circonstances, on comprendra que nous ayons été étonnés de l'attitude de la compagnie, attitude conforme, il est vrai, à la lettre de la loi, mais incompatible, à notre avis, avec la conscience qu'elle aurait dû avoir de ses responsabilités sociales. La compagnie a-t-elle voulu, cette année-là, affamer la commission scolaire afin de l'amener à composer et à "envisager la négociation d'un règlement à l'amiable"? Nous ne saurions l'affirmer, mais aurait-on voulu poursuivre cette fin qu'on n'aurait pas agi autrement.

CHAPITRE VI

L'ÉQUILIBRE DES REVENUS
ET DES DÉPENSES

CHAPITRE VI - L'EQUILIBRE DES REVENUS ET DES DEPENSES

Il ressort de ce que nous venons de voir dans les chapitres précédents qu'au cours de l'exercice scolaire 1962-63 que nous avons particulièrement étudié, le revenu total par élève de la commission scolaire d'Alma fut de \$380.58, alors que le coût global par élève atteignit la somme de \$437.10, ce qui laissait subsister un déficit courant de \$404,490, soit \$56.52 par élève. Aurait-il pu en être autrement?

Nous avons tout d'abord indiqué que, malgré certaines difficultés d'ordre pratique, il eût été possible en 1962-63 de réduire le nombre des maîtres de 25 au niveau élémentaire et de 40 au niveau secondaire et d'éliminer également la nécessité de recourir à des locaux temporaires. Même s'il pouvait en résulter une augmentation des frais de transport, nous avons estimé que ces mesures auraient permis d'économiser en 1962-63 un montant net de quelque \$225,000.

Par ailleurs, sans vouloir préjuger des résultats qu'auraient donnés des négociations plus serrées ou un recours à l'arbitrage, nous avons affirmé qu'il était vraisemblable de penser qu'on aurait pu graduer davantage les augmentations accordées par la convention collective 1962-64 et réaliser des économies de l'ordre de \$100,000 par an. Si l'on tient compte de la diminution du personnel mentionnée ci-dessus, cette seconde possibilité d'économies se serait traduite par une réduction nette d'environ \$80,000 dans les traitements de 1962-63.

Il est un autre domaine par ailleurs où la commission scolaire aurait pu améliorer ses finances: il s'agit des frais de scolarité chargés aux commissions scolaires dont elle recevait, par entente, des élèves du niveau secondaire. En 1962-63, la commission scolaire recevait quelque 350 élèves de l'extérieur pour lesquels elle chargeait des frais de scolarité de \$250 par année. Si l'on compte les diverses subventions statutaires auxquelles ces élèves lui donnaient droit, le

revenu annuel moyen total perçu quant à ceux-ci se situerait à environ \$417.00. Or, cette même année, le coût total moyen de l'enseignement à Alma, comme nous l'avons déjà vu, s'établissait à \$437.10. Par ailleurs, personne ne conteste que l'enseignement au niveau secondaire coûte beaucoup plus qu'au niveau élémentaire; certains affirment même qu'il serait le double. Si l'on se base sur un coût moyen au secondaire de l'ordre de \$550.00, ce qui ne nous semble pas exagéré, ce n'est pas \$250, mais \$375, que la commission scolaire d'Alma aurait dû charger en frais de scolarité. Sur cette base, elle aurait réduit l'écart entre ses revenus et dépenses d'une somme additionnelle de \$43,750. Signalons d'ailleurs que la répartition provisoire pour 1964-65 que la commission scolaire d'Alma recevait en novembre 1964 de la Commission scolaire régionale du Lac St-Jean à laquelle elle a adhéré, faisait état d'un coût moyen par élève de \$579.51. Mentionnons de plus que la commission scolaire de Verdun, dont le coût moyen par élève en 1962-63 était sensiblement égal à celui d'Alma, chargeait des frais de scolarité de \$350 aux élèves du niveau secondaire reçus de l'extérieur.

De plus, en faisant abstraction pour le moment des nuances ou des réserves que nous avons déjà faites dans notre rapport quant à l'opportunité de ces dépenses, nous pouvons évaluer à environ \$55,000 la contribution de la commission scolaire au maintien de l'Externat classique, de l'Institut familial, de l'Ecole normale, de la cantine et de certaines activités ou services parascolaires.

Sans toutefois accorder une valeur absolue aux chiffres que nous venons d'analyser et tout en reconnaissant qu'ils sont relativement arbitraires, il appert que, durant l'exercice scolaire 1962-63, on aurait pu, à la rigueur, réaliser des économies formant une somme globale de \$403,750. Dans ces conditions, nous pouvons donc conclure qu'il eût été possible, cette année-là, d'équilibrer les revenus et les dépenses de la commission scolaire d'Alma, puisque son déficit était de \$404,490. Signalons cependant que cet équilibre pré-suppose l'encaissement intégral des taxes budgétées par la commission scolaire. Un jugement défavorable à la commission scolaire concernant l'évaluation des biens

imposables appartenant aux compagnies du groupe Alcan entraînerait une augmentation du déficit de l'année 1962-63 et compromettrait d'autant l'équilibre que nous venons de dire possible.

Par ailleurs, en tenant compte des économies mentionnées ci-dessus quant au personnel enseignant, le coût total par élève serait demeuré de l'ordre de \$394, sans toutefois tenir compte des diverses économies que nous avons chiffrées à \$55,000, soit \$7.68 par élève. Un tel coût de \$394 par élève n'en demeure pas moins un coût élevé si on le compare, par exemple, à celui de Montréal qui était de \$327.86 pour la même année, soit un coût inférieur de \$66.14 par élève. Un facteur à lui seul explique cette différence: c'est le montant affecté au service de la dette. A Montréal, cet item représente un coût de \$28.40 par élève en 1962-63. A Alma, la même année, c'était \$84.38 (voir tableau II, page 10). Il faut cependant ajouter à ce montant les intérêts sur les emprunts temporaires qui, dans le tableau II, étaient groupés parmi les dépenses diverses et se chiffraient à \$9.26 par élève. Le service de la dette et les intérêts sur emprunts temporaires représentaient donc à Alma une dépense de \$93.64 par élève en 1962-63, soit un excédent de \$65.24 par rapport à Montréal.

Il nous reste à commenter ce chiffre de \$9.26 par élève que nous venons de citer quant aux intérêts sur emprunts temporaires payés à Alma en 1962-63. Ceux-ci représentent un poste assez important du budget, soit presque autant que le coût par élève des dépenses de l'administration générale. Il est normal de retrouver à Alma, comme à Verdun et à Jacques-Cartier, un tel état de choses, puisque notre enquête a porté sur des commissions scolaires déficitaires qui, dès lors, devaient recourir fréquemment à des emprunts bancaires importants. Evidemment, toute cette somme (\$66,272) n'aurait pas pu être économisée, même dans des conditions idéales. Cependant, nous estimons entre \$40,000 et \$50,000 le montant que la commission scolaire d'Alma aurait pu économiser si elle n'avait pas eu à recourir à des emprunts temporaires exceptionnellement élevés attribuables à une accumulation importante de déficits antérieurs, au retard survenu dans la perception des taxes résultant de l'adoption tardive du budget, à la contestation de

l'évaluation des biens imposables des compagnies du groupe Alcan, ainsi qu'au temps que ces dernières ont mis à effectuer les avances qu'elles allaient éventuellement faire sur le montant de taxes en litige.

A la suite de cette analyse, on peut s'interroger sur l'avenir financier de la commission scolaire d'Alma. Nous avons vu, au chapitre I (page 31), que les commissaires procédèrent à la consolidation du déficit accumulé de \$926,406 au 30 juin 1963 dans le cadre de la nouvelle politique du gouvernement concernant la consolidation des déficits scolaires et la normalisation des efforts fiscaux. Pour les années subséquentes, dans la mesure où les commissaires d'écoles d'Alma se conformeront à la politique établie pour la normalisation des dépenses, tout déficit éventuel sera assumé par la province. L'on peut alors se demander à ce sujet s'il est juste de reporter ainsi sur l'ensemble des contribuables de la province cette dette consolidée, alors qu'elle provient d'une localité industriellement riche, dont les principales industries n'avaient pas été appelées à fournir leur juste part de taxes scolaires. Cela pose évidemment tout le problème de la fiscalité scolaire à l'échelle provinciale, problème sur lequel nous reviendrons dans la quatrième partie de notre rapport.

CHAPITRE VII

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

CHAPITRE VII - CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Après une étude des archives de la commission scolaire d'Alma couvrant la période du 1er juillet 1957 au 30 juin 1963, après examen des édifices et de l'équipement scolaire, après de nombreuses entrevues avec certains commissaires et employés de la commission scolaire ainsi qu'avec les représentants de l'association diocésaine des commissions scolaires du diocèse de Chicoutimi, après avoir pris connaissance des mémoires particulièrement soignés qui nous ont été présentés et que nous avons analysés au cours des audiences publiques et de nos délibérations, nous devons maintenant conclure notre rapport.

Nous croyons que la commission scolaire d'Alma a été généralement bien administrée au cours de cette période. Certaines décisions qui ont été prises concernant les services éducatifs peuvent, à l'occasion et en regard de normes récentes, paraître trop ambitieuses, mais toujours elles ont été prises avec les autorisations requises et motivées par le seul bien de la jeunesse d'Alma. En l'absence de spécifications précises relativement aux services qu'une commission scolaire pouvait ou devait normalement offrir, l'attitude de la commission scolaire d'Alma nous semble manifester plutôt un profond sens des responsabilités qu'une tendance à l'excentricité et à la fantaisie, comme on a pu parfois le croire.

Certaines politiques de la commission scolaire étaient certes coûteuses et elles ont contribué à accentuer le déséquilibre entre les revenus et les dépenses; nous les avons analysées dans notre rapport. Certaines de ces politiques étaient conformes à des pratiques alors assez répandues; d'autres procédaient d'un esprit louablement orienté vers le progrès.

Même si, dans les circonstances, des administrateurs plus conservateurs auraient préféré se préoccuper davantage de l'équilibre du budget, dans l'ensemble, nous ne saurions blâmer les responsables de la commission scolaire d'Alma; bien au contraire, ceux-ci méritent plutôt des félicitations.

Il reste cependant, comme nous l'avons vu, que les commissaires auraient pu économiser quelque \$225,000 par an, dans les premières années qui suivirent la fusion, en prenant brutalement les mesures voulues pour assurer un meilleur regroupement des élèves, sans tenir compte des nombreuses objections de la population ainsi affectée. Même si, dans une certaine mesure, il était normal qu'on prenne un peu de temps à résoudre les problèmes, parfois difficiles, qu'avait fait naître la fusion, sur ce point nous devons reprocher aux commissaires de n'avoir pas fait un effort plus grand pour diminuer le coût des services scolaires, lequel se situait parmi les plus élevés de la province.

Rappelons, en outre, qu'en tenant compte des autres économies que nous avons jugées possibles, le budget de l'exercice scolaire 1962-63 aurait pu, à la rigueur, être équilibré.

Quoi qu'il en soit, cette fusion tant discutée était un bienfait pour la population d'Alma et des environs, tant du point de vue académique que financier. La fusion permettait à l'ensemble de cette population de jouir d'une excellente administration scolaire et de tous les avantages pédagogiques qui en résultent. Sur le plan financier, elle mettait fin au régime des féodalités privilégiées, s'apparentant à celui des "villes fermées", dont l'existence, dans notre société contemporaine, constituait un anachronisme odieusement antisocial qui n'était sûrement pas à l'honneur des gouvernements qui l'ont perpétué, favorisant ainsi les grandes compagnies. C'est ici que nous trouvons la principale explication des difficultés financières de la commission scolaire, dont le dévouement et le dynamisme admirables de ses administrateurs étaient constamment mis à l'épreuve par un état de pauvreté d'autant plus difficile à supporter qu'il était le résultat d'une injuste répartition de la richesse locale.

C'est ainsi qu'au cours des quatre dernières années précédant la fusion, la commission scolaire d'Alma avait accumulé un déficit d'administration qui aurait été de \$1,200,000 si elle n'avait reçu des subventions provinciales pour un total de \$655,000, de sorte que son déficit accumulé, au moment de la fusion, était d'environ \$545,000. Si on avait opéré cette

fusion plus tôt, comme la population d'Alma l'avait demandé à plusieurs reprises, ou si à ce moment-là on lui avait permis de prendre un nouveau départ, soulagée de cette dette et des frais de financement qui devaient continuer à grever lourdement son budget, la situation aurait été bien différente.

En outre, la dette obligataire nette d'Alma qui, avant la fusion, était d'environ \$800,000, fut augmentée de \$1,100,000 par l'addition des dettes obligataires nettes d'Isle-Maligne (\$664,000) et de Naudville (\$425,000). Cet apport d'Isle-Maligne apparaît d'autant plus onéreux quand on se rend compte qu'il représentait une dette obligataire par élève presque cinq fois plus forte que celle d'Alma avant la fusion. De plus, Isle-Maligne apportait au moment de la fusion un déficit accumulé d'environ \$69,000. Si donc la commission scolaire d'Alma n'avait pas reçu en dot de sa riche voisine une telle dette obligataire, à laquelle venait s'ajouter un déficit indécent, la nouvelle commission scolaire d'Alma aurait connu des jours meilleurs après la fusion.

Ayant ainsi connu des difficultés financières sans cesse répétées, mais en partie soulagées, il est vrai, par de fréquentes et importantes subventions provinciales, la commission scolaire d'Alma n'était même pas rendue au bout de ses peines puisque, en 1962-63, dans les circonstances que nous avons longuement analysées, l'attitude mesquine, bien que légale, des compagnies du groupe de l'Aluminum Company of Canada, Limited lui imposa de nouvelles charges en la forçant à recourir à des emprunts bancaires.

Toute cette pénible histoire pose de manière malheureusement trop claire les nombreuses questions que soulèvent le financement des commissions scolaires, le mode de taxation et d'évaluation, la péréquation régionale ou provinciale, et les dispositions de notre loi scolaire à cet égard. Nous y reviendrons dans la quatrième partie de notre rapport.

Tout ceci, bien sûr, ne doit pas nous faire oublier que les responsables diocésains des négociations de la convention collective de 1962-64 ont aussi contribué aux difficultés financières de la commission scolaire. Nous avons, en effet, évalué à environ

\$100,000 par an l'économie qui aurait pu résulter d'une meilleure négociation de cette convention, si on avait accordé au personnel enseignant une augmentation moyenne d'environ 13% au lieu de 22%. Comme nous l'avons vu, bonne en soi, la négociation au niveau diocésain peut comporter des désavantages. Ceci illustre également l'importance de cette question d'envergure provinciale sur laquelle nous reviendrons dans notre quatrième rapport.

Notre enquête ayant surtout porté sur l'organisation pédagogique et administrative de la commission scolaire d'Alma, nous désirons maintenant formuler certaines recommandations précises que nous présentons dans l'ordre qui a présidé à la rédaction de ce rapport, sans tenir compte toutefois de celles que nous aurions pu formuler mais qui ont été déjà mises en vigueur depuis le début de nos travaux d'enquête:

1. Que la commission scolaire procède à l'unification de l'ensemble de ses services sous un même responsable, soit le directeur général des écoles (page 33).
2. Que la commission scolaire intensifie ses efforts dans le but de tirer le plus grand avantage possible de la fusion sur le plan de l'utilisation rationnelle des ressources humaines et matérielles, particulièrement en procédant à un meilleur regroupement des élèves (pages 34, 35, 41, 42, 43).
3. Que la commission scolaire suive de près les développements dans le domaine de l'information professionnelle et précise en conséquence le rôle du spécialiste en information (page 38).
4. Que la commission scolaire étudie sérieusement le problème des absences chez les élèves quant à leur fréquence et à leurs causes, afin de déterminer si les services d'un travailleur social seraient justifiés (page 39).
5. Que la commission scolaire ferme définitivement les écoles de rang (page 43).

6. Que la commission scolaire établisse un plan général d'aménagement qui tienne compte des édifices scolaires en place mais qui tendra à long terme à éliminer les erreurs de localisation (pages 44 et 45).
7. Qu'un plan soit établi pour doter graduellement toutes les écoles de locaux spéciaux convenables, soit des salles pour les maîtres, des salles de bibliothèque et de projection, des salles pour l'éducation physique et les jeux (page 45).
8. Qu'un plan soit établi pour doter, dans la mesure du possible, toutes les écoles de terrains scolaires adéquats (page 45).
9. Que la commission scolaire poursuive ses efforts dans le but de compléter l'équipement et le matériel didactiques à la disposition des maîtres et des élèves (page 46).
10. Qu'afin de donner une plus juste idée des soldes budgétaires disponibles en regard de chaque poste du budget, l'on tienne compte des engagements dans la formule de comparaison budgétaire présentée aux assemblées des commissaires (page 79).
11. Qu'afin de réduire le travail administratif, le personnel actuellement rémunéré à chaque semaine soit dorénavant rémunéré à la quinzaine (page 79).
12. Que la commission scolaire étudie la possibilité de prendre avantage des facilités qui lui sont offertes dans les articles 398 et 399 de la loi de l'Instruction publique quant à la perception des taxes scolaires par les administrations municipales (page 80).
13. Qu'une procédure administrative appropriée soit établie pour les demandes de soumissions concernant l'achat de manuels scolaires (page 81).

14. Qu'aussi longtemps que celle-ci ne pourra pas les financer par ses ressources locales, la commission scolaire s'abstienne de faire des dons (pages 86, 87 et 88).
 15. Que l'allocation quotidienne de \$15 versée aux commissaires pour le temps consacré aux affaires de la commission scolaire en sus de l'indemnité qui leur est versée en vertu de l'article 223 a) du code scolaire soit abolie (page 92).
 16. Que le nombre de commissaires soit réduit au nombre prévu par la loi de l'Instruction publique.
-