
LA NOUVELLE MÉTHODE D'ALLOCATION DES RESSOURCES AUX COMMISSIONS SCOLAIRES

Recommandation au ministre de l'Éducation
février 1981

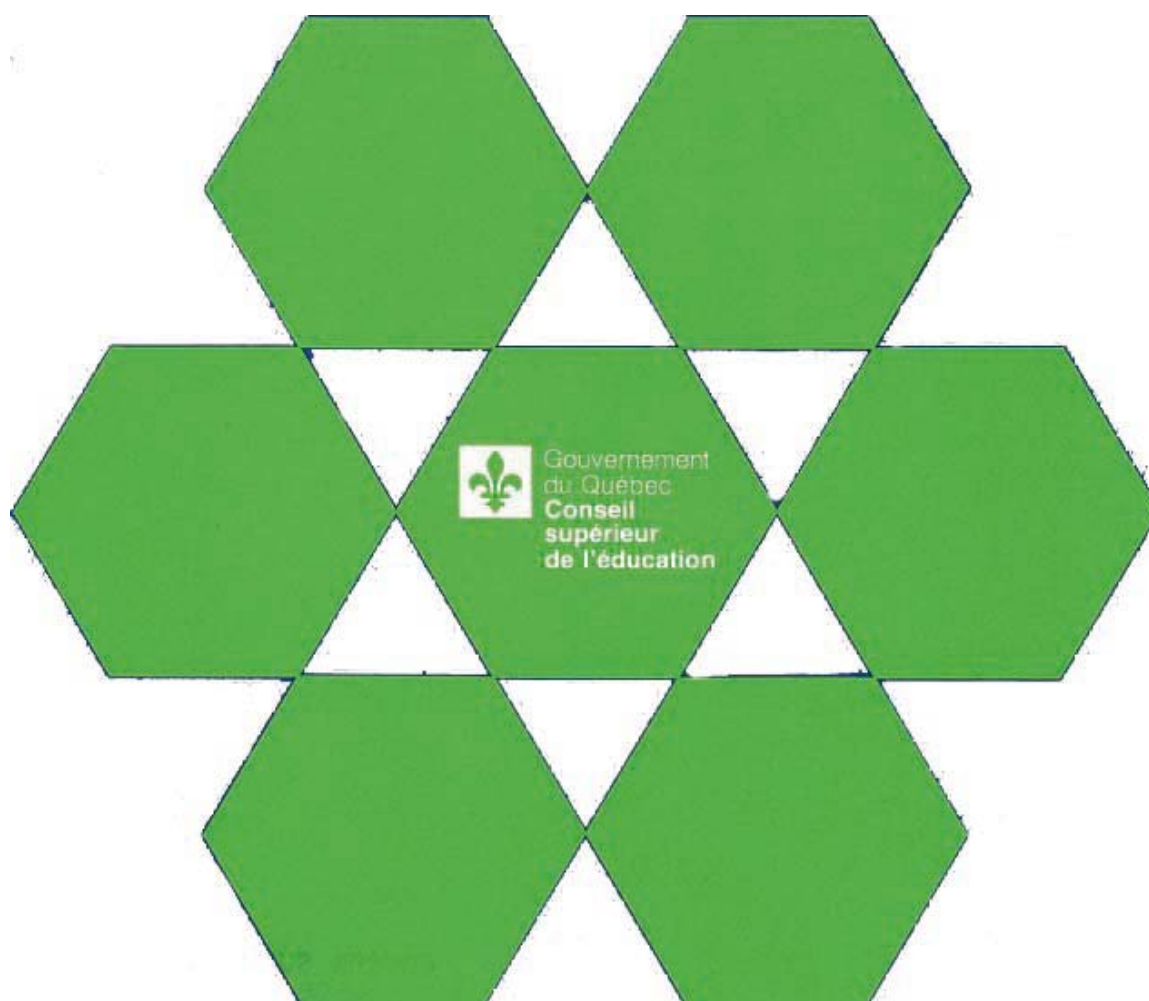


Table des matières

QCSB

Avant-propos	5
1. La nouvelle méthode d'allocation des ressources	7
2. Les problèmes soulevés	9
3. Les conséquences entrevues	13
4. Des recommandations	15
Annexe: Personnes et organismes rencontrés	17

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION
CENTRE DE DOCUMENTATION
1200, Route de l'Église, porte 3.20
Sainte-Foy, QC
G1V 4Z4

Avant-propos

Avec l'année 1980-1981, un nouveau mode de financement des commissions scolaires prend place et une nouvelle méthode d'allocation des ressources s'implante. Ces changements n'ont pas manqué de susciter de multiples plaintes et mécontentements de la part des commissions scolaires, de leurs responsables et de leurs personnels.

Dans ce contexte, le Conseil supérieur de l'éducation a résolu d'examiner la nouvelle méthode d'allocation des ressources aux commissions scolaires et les difficultés qu'elle semble susciter. À la suite de plusieurs consultations des groupes concernés et de réflexions fondées sur de nombreuses informations, le Conseil juge que des problèmes se posent effectivement.

Le Conseil rappelle quelques faits et analyse les divers problèmes que suscite la nouvelle méthode d'allocation des ressources. Il en évoque ensuite les conséquences. Enfin, il formule quelques recommandations aptes à améliorer la nouvelle méthode d'allocation des ressources et à remédier aux difficultés qu'il importe de surmonter rapidement.

Quant au litige soulevé par le nouveau mode de financement des commissions scolaires, il revient aux tribunaux qui en sont saisis de le trancher. Le Conseil n'a donc pas fait l'examen de ce mode de financement. Le Conseil n'a pas fait non plus d'études comparatives entre les crédits consacrés à la mission éducative et ceux consacrés aux autres missions de l'État. Aussi le Conseil s'en tient-il à des recommandations qui, il ose l'espérer, permettront d'apporter des améliorations à la nouvelle méthode d'allocation des ressources.

1. La nouvelle méthode d'allocation des ressources

Les principales dépenses d'une commission scolaire sont celles des salaires des enseignants et des autres personnels, celles entraînées par l'achat du matériel, les coûts du chauffage et de l'entretien des écoles et des bâtisses, ainsi que celles du service de la dette ou encore celles des activités qui doivent s'autofinancer.

L'ancienne méthode

Jusqu'à cette année, le gouvernement remboursait ces dépenses sur la base de certaines normes. En outre, en vertu de l'ancienne formule de financement des commissions scolaires, il était loisible à ces dernières de taxer localement leurs contribuables pour financer les dépenses qui étaient dites non admissibles aux subventions et destinées à permettre une «couleur locale». Depuis 1980, cette formule de financement a été modifiée et une nouvelle méthode d'allocation des ressources par l'État a pris place.

Un budget fermé

La caractéristique principale de cette nouvelle méthode consiste en un système budgétaire fermé. Chaque commission scolaire doit prévoir tous ses coûts et cette prévision devient son budget et sa limite financière. Le but premier de cette nouvelle méthode vise à connaître d'avance et avec précision le coût du système scolaire et à rationaliser les dépenses. De plus, par la transférabilité totale des sommes à l'intérieur des trois indices de la principale enveloppe budgétaire d'une commission scolaire, soit celle qui regroupe le personnel enseignant, les autres personnels et les autres coûts, le gouvernement cherche à rendre les commissions scolaires responsables de leur gestion et à les mettre en meilleure situation pour définir elles-mêmes leurs priorités. De plus, la loi sur la réforme municipale a réservé une portion du champ d'impôt foncier aux commissions scolaires.

Pour déterminer la base de la nouvelle méthode d'allocation des ressources, le ministère de l'Éducation a tracé en quelque sorte le portrait du réseau des commissions scolaires, et ce, notamment par l'établissement de coûts moyens pour divers indices, dont les enseignants, le taux de vieillissement du personnel, le taux de suppléance. Ainsi, les subventions confirmées aux commissions scolaires ont été déterminées sur la base de montants qui avaient été accordés pour les uns en 1978-1979, pour les autres en 1979-1980, ajustés en fonction notamment de la variation des clientèles d'élèves et d'une certaine évolution des coûts. Tout dernièrement, le ministère de l'Éducation a «personnalisé» davantage les coûts majeurs pour chaque commission scolaire, en déterminant de nouveaux paramètres qui reposent sur des formules fort complexes.

Un budget fermé et des ressources suffisantes

Le Conseil est d'accord avec la mise en place d'un système budgétaire fermé pour déterminer le montant des subventions qui doivent être versées aux commissions scolaires. Cet avènement n'est que normal. Il tardait même si l'on considère que le financement des commissions scolaires restait le seul secteur gouvernemental à ne pas y être soumis. Ce nouveau mode permettra de connaître d'avance le coût réel du système scolaire et de contrôler à la base les crédits de manière à éviter des surprises désagréables. Il exigera des commissions scolaires qu'elles se donnent des priorités et se comportent en entités administratives responsables. Ce sont là de sains principes de gestion des fonds publics. Il reste à souhaiter cependant que les décisions se prendront après consultation des principaux intervenants et que les commissions scolaires disposeront des ressources nécessaires à la réalisation des objectifs arrêtés par l'État. Pour l'année 1981-1982, la consultation vient de débuter. Il nous paraît que l'échéancier prévu à cette fin est trop bref pour permettre une consultation effective.

Un changement désiré

Les travaux de la Conférence Québec-commissions scolaires tenue en janvier 1979 ont permis aux deux parties de s'entendre pour établir les mécanismes nécessaires pour modifier l'ancienne méthode d'allocation, dont le plus important des inconvénients était de ne connaître qu'après plusieurs années le coût réel d'une année scolaire. Tous ont reconnu qu'il fallait mettre fin à un tel système et qu'il fallait arrêter une nouvelle méthode d'allocation des ressources, quel que soit le mode de financement des commissions scolaires.

L'implantation de cette méthode se fit dans le cadre d'une conjoncture toute particulière.

**La réforme
fiscale
(Loi 57)**

Tout d'abord, il faut rappeler que cette méthode devait tenir compte d'une disposition majeure de la Loi sur la réforme municipale (Loi 57), qui modifiait les pouvoirs mêmes des commissions scolaires. En effet, par cette loi, les commissions scolaires perdaient le droit de recourir, selon les besoins qu'elles identifiaient et sans limite juridique, au champ d'impôt foncier maintenant réservé presque entièrement aux municipalités. La Loi 57 permet aux commissions scolaires de recourir à la taxe foncière pour au plus 6% de leurs dépenses nettes ou 0,25 \$ du 100 \$ d'évaluation foncière (le moindre des deux). Ce recours limité à la taxe foncière doit permettre aux commissions scolaires de se donner une couleur locale. Si elles entendent dépasser cette limite, la loi les oblige à tenir un référendum. Les commissions scolaires n'ont jamais accepté cette réforme qui limite leur pouvoir de taxation et qui leur enlève, disent-elles, une partie importante de leur autonomie de gestion et les place à la merci d'un pourvoyeur unique. Elles ont d'ailleurs saisi les tribunaux pour faire invalider cette partie de la Loi 57.

**Le «trou de
500 millions \$»**

Puis survint ce qu'il est maintenant convenu d'appeler l'affaire du «trou de 500 millions \$». Il s'agit d'un déficit accumulé au cours de plusieurs années, principalement à cause de méthodes de contrôle inadéquates tant au niveau des commissions scolaires qu'au niveau des autorités gouvernementales. Toutefois, cette situation ne fut connue qu'en 1980 et a eu de lourdes conséquences sur l'évolution des budgets destinés aux commissions scolaires. Le vérificateur général a reçu mandat d'étudier les causes de cette situation et a fait rapport. Cette «affaire» n'a pas manqué d'avoir des effets sur l'application de la nouvelle méthode d'allocation des ressources. Les autorités gouvernementales ont alors imposé diverses mesures de compression budgétaire de manière à corriger la situation et à réaliser un certain rattrapage.

**Manque de
concertation
et incompré-
hensions**

Le Conseil se doit de souligner la hâte intempestive du ministère de l'Éducation à implanter la nouvelle méthode d'allocation des ressources. Cette attitude diffère vraiment des principes mis de l'avant lors de la Conférence Québec-commissions scolaires, qui présageaient des projets de collaboration intéressants. Le Conseil constate également que les commissions scolaires n'ont pas manqué de mêler les questions qui relevaient de la nouvelle méthode d'allocation des ressources à celles relatives au nouveau mode de financement des commissions scolaires arrêté par la Loi. Il fut alors difficile tant pour les divers intervenants du milieu scolaire que pour la population en général de cerner ce qui faisait difficulté.

2. Les problèmes soulevés

Acceptation de principe

C'est donc, comme on vient de le voir, dans un contexte pour le moins troublé que s'est implantée la nouvelle méthode d'allocation des ressources aux commissions scolaires. La majorité des intervenants que le Conseil a consultés se disent d'accord avec les principes et même avec la nécessité d'une nouvelle méthode qui comporte un modèle budgétaire fermé. Ils contestent toutefois les modalités d'implantation et d'application de la nouvelle méthode. Les divers paramètres qui ont servi à calculer les subventions n'ont pas manqué, eux aussi, de susciter des réactions. Il importe donc de distinguer les problèmes suscités par l'imposition de la méthode de ceux qui résultent de la méthode elle-même.

Climat défavorable

La Loi sur la réforme municipale, puis la querelle qui a entouré la recherche des responsables du «trou de 500 millions \$» ont favorisé une résistance au changement dans les commissions scolaires, résistance compréhensible à bien des égards. Pour sa part, le ministère de l'Éducation a jugé qu'il fallait implanter cette méthode malgré ses défauts, quitte à corriger les inconvénients plus tard. Il en est résulté que les commissions scolaires ont trouvé trop hâtive l'application de cette nouvelle méthode; elles auraient préféré qu'on procédât sur une base transitoire, pour permettre une expérimentation et une validation de la méthode. Elles se disent bousculées et perdantes dans cette opération.

Un malentendu aux implications financières importantes

Un malentendu majeur est survenu quand il s'est agi de déterminer les sommes nécessaires à l'engagement des enseignants dans chaque commission scolaire. Ce poste budgétaire étant le plus considérable, le fait que l'État n'en assume pas entièrement le financement ne pouvait que créer des remous dans tout le réseau.

En effet, la convention collective nationale des enseignants prévoit des ratios maître-élèves pour déterminer le nombre des enseignants par type d'enseignement; elle prévoit aussi des tâches maximales et des nombres maxima d'élèves par groupe. Or, une directive du Conseil du Trésor, consacrée par la suite dans la Loi 113 imposant le retour au travail aux enseignants de certaines commissions scolaires, contraint le ministère de l'Éducation à subventionner au moindre coût l'engagement du nombre des enseignants dans une commission scolaire⁽¹⁾. Les syndicats d'enseignants ont cherché à obtenir localement l'engagement du nombre d'enseignants prévus par les ratios inscrits dans la convention collective nationale. Les commissions scolaires, environ la moitié d'entre elles, n'ont pas voulu les garantir, arguant qu'elles ne disposaient pas des crédits nécessaires. Chaque fois que cela était possible, ces commissions scolaires ont attribué les charges maximales d'enseignement et elles ont inscrit le plus d'étudiants possible par groupe jusqu'à l'atteinte des nombres maxima prévus dans la convention collective. Les autres commissions scolaires ont convenu, avant l'adoption de la Loi 113, d'accorder le nombre d'enseignants prévus par les ratios.

Tant les commissions scolaires que les syndicats d'enseignants se disent trahis parce que les règles du jeu auraient été changées après la signature des ententes nationales. Pour les syndicats, il semblait clair que les ratios devaient servir de règles pour déterminer le nombre d'enseignants à engager. Par contre, il semblait clair pour les commissions scolaires que les ratios devaient permettre d'établir une masse monétaire qui leur laisserait une certaine marge de manoeuvre qui permettrait soit d'engager tous les enseignants prévus par les ratios, soit de n'engager qu'une partie de ces enseignants et d'affecter les sommes qui resteraient à certaines fins éducatives. Par une directive et par une loi, le gouvernement indiqua que ces ratios n'étaient que des balises et qu'il entendait verser des subventions sur la base des charges d'enseignement et des groupes d'élèves par classe, en se référant aux maxima prévus dans la convention collective.

Financement des coûts «nationaux»

Tenant compte du nouveau mode de financement, le Conseil est d'avis que les commissions scolaires ont raison de revendiquer les moyens réels de payer ce qui a été négocié à l'échelle du Québec et ce qui est édicté par le gouvernement. En effet, les ratios convenus dans l'entente nationale avec les enseignants devaient servir de règles

1. Le résultat de l'addition du nombre de postes d'enseignants que donnent les ratios (maîtres-élèves) est plus élevé que celui obtenu par l'addition des tâches maximales d'enseignement combinées aux nombres maximums d'élèves par groupe (environ 3%).

pour déterminer les effectifs. Comment concevoir que le gouvernement, en les acceptant, n'ait pas été convaincu qu'il aurait à assumer le financement de ces ratios? Le gouvernement a pris deux décisions qui modifiaient les règles du jeu: d'une part, il a indiqué que les ratios n'étaient pas la norme à suivre pour engager les enseignants; d'autre part, il a décidé qu'il n'assurerait pas le financement de ces ratios. Ces deux décisions ne concordent pas avec l'assurance qu'avaient reçue les commissions scolaires que les sommes correspondantes au coût de l'application des ratios leur seraient versées.

Il ressort clairement que si le financement des «coûts nationaux» était assuré, les commissions scolaires n'auraient pas à «emprunter» à même le produit de la taxe locale pour financer les opérations courantes. La taxe locale pourrait ainsi servir à ce à quoi elle était destinée. Cette condition est d'autant plus justifiée que le gouvernement a prévu un mode d'encadrement de l'exercice du droit à la taxation d'une manière telle qu'il l'a rendu pratiquement inapplicable, du moins pour un certain nombre de commissions scolaires.

Autres déceptions des commissions scolaires

D'autres problèmes, liés à la méthode elle-même, ont marqué la mise en place de la nouvelle formule de financement des commissions scolaires. Plusieurs dirigeants de ces organismes se sont plaints que les subventions annoncées n'équivalaient pas au coût réel des dépenses. En plus de celles relatives à l'application de l'entente intervenue avec les syndicats d'enseignants, les commissions scolaires ont indiqué d'autres difficultés et d'autres exemples de manques à gagner qui devront être assumés à même la taxe limitée par la Loi 57 qui devrait servir, rappelons-le, aux priorités locales, à la «couleur locale».

- **Le choix de l'année 1978-1979 comme année de base** pour toutes les commissions scolaires au chapitre des autres coûts et autres personnels est un premier point: certaines, qui avaient commencé à compresser leurs dépenses, se sont vues défavorisées alors que d'autres, qui n'avaient pas encore amorcé un tel redressement, ont été privilégiées par l'application de coûts moyens provinciaux.
- Les **paramètres moyens provinciaux** appliqués à des clauses de la convention collective des enseignants qui **ne correspondent pas aux coûts réels** et qui **ne reflètent pas la situation particulière de chaque commission scolaire** posent aussi un problème: les taux pour le vieillissement du personnel, la suppléance, la sécurité d'emploi améliorée ne sont pas conformes à la réalité. À ce sujet, même si tous s'entendent pour utiliser les personnels mis en disponibilité pour des fins de suppléance, cette mesure connaît des limites et plus particulièrement celle de l'étendue des territoires des commissions scolaires ou encore celle de la non-concordance des tâches à confier aux enseignants avec les qualifications de ces derniers. Toutefois, l'application des paramètres définitifs permettra peut-être de corriger sensiblement cette situation.
- Un des objectifs de la nouvelle méthode, soit celui de la **transférabilité entre les postes** budgétaires «personnel enseignant», «autres personnels» et «autres coûts», serait **somme toute théorique**. En effet, les crédits suffisent à peine à contenir les coûts obligatoires et il ne reste de jeu véritable qu'entre les postes «autres personnels» et «autres coûts», et ce presque toujours aux dépens des «autres personnels».
- Au chapitre des autres coûts, le **5% d'augmentation alloué** cette année est **loin de correspondre à l'inflation réelle** qui est supérieure à 10%. La situation est particulièrement dramatique au chapitre de l'énergie. L'inflation dépasse là les 20% et le financement des coûts de l'énergie n'a été assuré que pour une faible partie en 1980-1981. Pour compenser ce manque à gagner, il a fallu procéder à des mises à pied et à des abolitions de postes qui ont touché plus particulièrement le personnel de soutien, technique et professionnel et, dans une moindre mesure, le personnel de cadres.

- Les commissions scolaires qui voudraient taxer au-delà de la limite prévue dans la Loi peuvent difficilement le faire, contraintes qu'elles sont de tenir un référendum dont elles devront assumer les frais. Les **frais de référendum et de perception de taxes** sont **prohibitifs**, particulièrement pour les commissions scolaires des grandes villes et pour les commissions scolaires protestantes en régions. Par exemple, pour obtenir un cent qui excéderait le 0,25 \$ prévu par la Loi, la Commission des écoles catholiques de Québec devra tenir un référendum qui lui coûtera 130 000 \$, soit la somme correspondante au produit obtenu par le cent supplémentaire. Le référendum devra donc porter sur une augmentation de base de 0,02 \$ et non de 0,01 \$. Le gouvernement aurait voulu limiter de façon presque définitive la taxe locale à 6% des dépenses nettes qu'il n'aurait pas agi autrement.

- La négociation des «allocations supplémentaires» et des «allocations spécifiques» non transférables s'effectue avec les directions régionales du Ministère **sans que, dans bien des cas, les règles d'attribution aient été clairement précisées**, ce qui peut entraîner de l'arbitraire.

Enfin, les résultats des paramètres provisoires n'ayant été connus qu'en juin 1980, alors que les commissions scolaires avaient déjà préparé leur budget 1980-1981, ces dernières ont dû les reprendre et en préparer d'autres qui, de toute façon, n'étaient encore que provisoires (les paramètres définitifs n'ont été connus qu'en janvier 1981). On comprendra aisément que par de tels budgets les commissions scolaires furent loin d'être des organismes davantage responsables de leur gestion. Autrement dit, **les commissions scolaires ont administré des désordres relatifs en attendant de se voir confirmer leurs paramètres définitifs.**



3. Les conséquences entrevues

Le Conseil veut retenir quelques tendances majeures qui découlent de la mise en place de la nouvelle méthode d'allocation des ressources aux commissions scolaires.

Réduction du personnel

La nouvelle méthode d'allocation des ressources aux commissions scolaires tend à déterminer le coût véritable des divers services éducatifs édictés par le gouvernement et celui-ci accorde les subventions conséquentes. Pour ce faire, on a fixé des paramètres, ou des facteurs de compensation, pour défrayer les coûts réels encourus par chaque commission scolaire par rapport aux années de base. Les paramètres ne reflètent pas la réalité des dépenses. Ils mènent les commissions scolaires à recourir aux fruits de la taxe locale ou à réduire leur niveau de service. Les commissions scolaires étant presque dans l'impossibilité de taxer davantage puisque la tenue d'un référendum comporte des coûts considérables et représente un risque trop élevé, elles ont dû, chaque fois que cela leur était possible, ou confier aux enseignants des tâches maximales de travail ou encore grossir les groupes d'élèves et encore réduire le personnel non enseignant. Ces mesures diminuent de fait le coût des dépenses en éducation mais elles hypothèquent lourdement la qualité des services quand elles sont appliquées de façon systématique, sans discernement. Dans un contexte de compressions budgétaires plus importantes et qu'on nous annonce pour bientôt, cette tendance se confirmera.

Chez le personnel de direction des écoles, on observe dans certaines régions une augmentation du nombre d'écoles institutionnelles¹. C'est chez le personnel de soutien et technique ainsi que chez le personnel professionnel que la situation semble la plus précaire. Déjà réduites au minimum en certaines commissions scolaires, ces catégories de personnel risquent de devenir les cibles de prédilection pour économiser, sans qu'il y ait pour autant malveillance de la part des commissions scolaires: c'est le seul choix administratif possible. Déjà s'instaurent des pratiques d'abolition de postes, d'augmentation du temps partiel et de contrats de travail à forfait et elles semblent devoir être la règle dans le cadre d'application des prochaines compressions budgétaires.

Pour une meilleure gestion des personnels non enseignants

Cette situation, on l'a déjà souligné, provient du fait que la dépense principale des commissions scolaires est constituée de la masse salariale des enseignants et que les subventions versées par l'État ne permettent pas de la couvrir entièrement. Les commissions scolaires doivent prévoir des coupures dans les «autres personnels — autres coûts». Les craintes de voir les «autres personnels» dont les conditions de travail et de rémunération sont réglementées, être soumis à plus de pressions sont donc fondées. Les «autres personnels», les professionnels et le personnel de soutien risquent toujours de se faire troquer pour du matériel, ce qui est vraiment inadmissible. L'action éducative en milieu scolaire ne saurait se satisfaire de la seule intervention des enseignants.

Diminution de services

Il est un autre domaine où il faut craindre un recul. Bon nombre de commissions scolaires envisageraient une diminution des services rendus à des élèves en vertu d'ententes entre commissions scolaires ou convenues avec des établissements relevant du ministère des Affaires sociales. Ces commissions sont en effet tentées de limiter ces services puisque la subvention par élève qu'elles reçoivent à cette fin ne rencontre pas le coût de ces services. C'est l'accessibilité même à ces services qui serait alors compromise. Les commissions scolaires dont la vocation est régionale pour certains services ne pourraient plus continuer de l'exercer, faute de ressources suffisantes. Les écoles régionales pour handicapés et les sections de formation professionnelle des écoles secondaires avec ateliers «lourds» (à faibles ratios maître/élèves, donc plus coûteux) sont les secteurs qui risqueraient d'être les plus touchés. Par ailleurs, les commissions scolaires se voient confier de nouvelles responsabilités sans avoir les moyens de les remplir: qu'il suffise ici d'évoquer les coûts qu'entraînera l'application de la nouvelle législation en matière de santé et de sécurité au travail.

En outre, il est à craindre qu'on limite sinon qu'on élimine les services les plus coûteux dans chaque commission scolaire. Nous pensons ici aux écoles à pédagogie particulière

¹. Plusieurs écoles gérées par un seul directeur.

comme celles qui développent le talent musical ou artistique ou sportif, à celles qui appliquent un encadrement original, à celles qui tentent d'innover, à celles qui essaient d'appliquer les premières les nouvelles politiques gouvernementales, telle celle de l'intégration des enfants en difficulté. Il faut donc craindre que soient éliminées toutes les initiatives dont le coût dépasse les coûts moyens provinciaux.

La transférabilité

Au système budgétaire fermé est greffé le principe de la transférabilité des sommes versées par l'État. En raison de la nature du poste budgétaire le plus important et le plus délicat, soit celui de la masse salariale des enseignants, les commissions scolaires se disent incapables d'appliquer cette transférabilité. Près des trois quarts du budget d'une commission scolaire est en effet constitué de cette masse salariale. En outre, faut-il rappeler que la pratique d'engager tous les effectifs prévus par les ratios est courante dans environ 50% des commissions scolaires? Cette transférabilité paraît donc factice et ainsi certains acquis sont remis en cause. Il ne fait pas de doute, par exemple, que l'obligation de satisfaire les besoins dits de premier ordre amène les commissions scolaires à recourir aux crédits réservés aux domaines qui peuvent sembler plus «seconds» mais qui sont tout de même essentiels. Les sommes réservées au perfectionnement des différents personnels, au matériel didactique, aux activités étudiantes, aux services personnels aux élèves . . . sont particulièrement menacées.

Des taxes déguisées

Pour continuer d'offrir aux élèves les services habituels, l'incitation sera grande pour les écoles et les commissions scolaires de multiplier les frais cachés et de les charger directement aux élèves pour du matériel didactique, de l'équipement ou des activités étudiantes qu'elles soient ou non dans les programmes d'études. Faut-il rappeler encore là que, malheureusement, ces pratiques sont trop répandues? Il faudrait donc s'assurer que la nouvelle méthode d'allocation des ressources ne remette pas en question le principe de la gratuité scolaire¹.

Les nouvelles politiques compromises

Enfin, certaines mesures dites prioritaires et sur lesquelles l'ensemble des intervenants scolaires avait fait l'unanimité et qui étaient exprimées dans *L'École québécoise* et dans d'autres énoncés de politique risquent de ne pas trouver d'application. Les commissions scolaires auront-elles les moyens de rencontrer les dispositions d'un «nouveau» régime pédagogique comme l'implantation de tous les programmes révisés, la mise à la disposition de chaque élève de manuels de base, les nouvelles grilles-matières . . .? Pourront-elles assurer la préparation des enseignants à ces changements? Auront-elles les ressources pour appliquer la politique de maintien de la dernière école de village ou de quartier, celle de l'exemption de l'enseignement religieux, celle de l'intégration des élèves en difficulté, celle de l'éducation en milieu économiquement faible, celle éventuelle de la formation professionnelle . . .? Dans la conjoncture actuelle, nous croyons que non.

1. Voir Conseil supérieur de l'éducation, *Le financement des activités scolaires*, Avis au ministre de l'Éducation, septembre 1980.

4. Des recommandations

Après avoir procédé à l'examen des principales conséquences de l'application de la nouvelle méthode d'allocation des ressources, le Conseil supérieur de l'éducation soumet les recommandations suivantes:

Un dialogue suivi

- Le Conseil supérieur de l'éducation incite le ministre de l'Éducation à multiplier les efforts pour assurer un véritable dialogue entre tous les partenaires du réseau scolaire. À cette fin, le Conseil est d'avis que le Ministère doit corriger au plus tôt toutes les situations qui peuvent être facilement redressées. Le Conseil invite enfin le ministre de l'Éducation à énoncer avec clarté les objectifs poursuivis, à faire connaître les ressources disponibles ainsi que les restrictions dont son Ministère est l'objet.

La concertation de tous les intervenants

- Le Conseil incite les commissions scolaires à redoubler d'efforts pour assurer une gestion efficace des sommes qui seront mises à leur disposition par l'État. Leur tâche principale consistera à déterminer des priorités éducatives en concertation avec les parents et les divers intervenants de leur milieu ainsi qu'avec le ministère de l'Éducation.

Les coûts nationaux

- Le Conseil recommande que les commissions scolaires soient entièrement subventionnées pour tout ce qu'il en coûte pour chacune des mesures définies dans les ententes nationales ou édictées par le gouvernement.

Accessibilité aux services à vocation nationale ou régionale

- Soucieux d'assurer l'accessibilité aux services éducatifs, et pour éviter à la population d'un territoire donné de faire les frais de services rendus à une population qui dépasse les frontières de ce territoire, le Conseil recommande que le coût des services rendus en vertu d'une vocation nationale ou régionale ou encore en vertu d'ententes entre commissions scolaires ou avec d'autres organismes gouvernementaux soit couvert au complet et non réduit à des subventions basées sur un coût moyen.

Les autres personnels

- Le Conseil recommande que des normes globales pour les personnels autres qu'enseignants soient prévues par mode de négociation et que les subventions nécessaires soient accordées. Les normes arrêtées porteraient sur le quantum de personnels autres qu'enseignants permis dans les commissions scolaires et non sur le nombre requis par type de fonction à remplir.

Consolidation

- Le Conseil recommande que le Ministère considère l'année 1980-1981 comme une année de consolidation.
- Le Conseil recommande que les paramètres définitifs et ajustés à chaque commission scolaire pour l'année 1980-1981, modifiés conformément aux recommandations ci-jointes, soient reconnus comme étant les paramètres de base pour les années subséquentes.

Adaptation

- Le Conseil recommande également qu'on analyse périodiquement (à tous les deux ou trois ans) la situation de chaque commission scolaire pour assurer une adéquation entre les subventions et l'évolution réelle des coûts et pour permettre une saine planification des besoins et des ressources nécessaires.

Indexation des coûts

- Le Conseil recommande que les taux d'indexation des autres coûts soient conformes au taux d'inflation.

Coûts de l'énergie

- Le Conseil recommande que pour ce qui est des coûts de l'énergie, les autorités gouvernementales incitent davantage les commissions scolaires à se doter de véritables programmes d'économie d'énergie et d'achats collectifs.

Échéancier

- Le Conseil recommande que le Ministère fasse connaître aux commissions scolaires au plus tard le 1er mars les règles budgétaires pour l'année scolaire suivante; que le 30 mai les commissions scolaires soient informées des ressources qui leur seront consenties, y compris les allocations supplémentaires et spécifiques; qu'enfin le résultat de la consolidation des ressources accordées sur la base des clientèles au 30 septembre soit connu le 30 novembre.

**Allocations
supplémentaires
et spécifiques**

- Le Conseil recommande que des critères et des modalités précises d'attribution soient définis pour déterminer la masse budgétaire des allocations supplémentaires et spécifiques à accorder à chaque commission scolaire, afin de ne laisser aucune place à l'arbitraire.

Le Conseil reconnaît que les commissions scolaires font face à de nombreux changements. Elles sont bousculées dans leurs habitudes. Elles sont appelées à réagir et à s'adapter à des réalités nouvelles et nécessaires tout comme les collèges et les universités qui, en dépit de leur source unique de financement, ont réussi à se donner des images distinctes, à se créer des couleurs locales originales, des *modus vivendi* différents et acceptables. Le ministère de l'Éducation ne pourra manquer de reconnaître à son tour un tel objectif et d'adapter en conséquence ses modes d'intervention auprès des commissions scolaires. C'est dans cet esprit que le Conseil a formulé les recommandations qui précèdent.

Annexe

Personnes et organismes rencontrés par les membres du comité

- Ministère de l'Éducation (M.E.Q.) à deux reprises (2)
- Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec (F.C.S.C.Q.) (2)
Association des commissions scolaires protestantes du Québec (Q.A.P.S.B.) (4)
Conseil scolaire de l'Île de Montréal (C.S.I.M.) (4)
- Trois directeurs généraux de commissions scolaires de la région de Québec, accompagnés (6)
Le directeur général et le sous-directeur délégué à l'administration et au financement de la C.E.C.M. (2)
Association des cadres scolaires du Québec (A.C.S.Q.) (4)
Fédération québécoise des directeurs d'école (F.Q.D.E.) (3)
- Centrale de l'enseignement du Québec (C.E.Q.) (1)
Association provinciale des enseignants protestants du Québec (P.A.P.T.) (3)
Association provinciale des enseignants catholiques anglophones du Québec (P.A.C.T.) (1)
Fédération des employés de services publics (C.S.N.), section des commissions scolaires (3)
- Délégués des Commissions de l'enseignement primaire et secondaire ainsi que de l'éducation aux adultes du CSE (4).

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION
1980-1981

Président

Claude Benjamin

Vice-président

Lucien Rossaert

Membres

Lucille BÉRUBÉ

*Secrétaire générale de la
Fédération des comités de parents
de la Province de Québec Inc.,
Jonquière*

Christiane BÉRUBÉ-GAGNÉ

*Présidente de l'Association
féminine d'éducation et
d'action sociale, Rimouski*

Robert BURNS

*Professeur au Collège
John Abbott, Montréal*

Max CHANCY

*Professeur au Collège
Édouard-Montpetit, Longueuil*

Hélène CHÉNIER

*Directrice de l'École
Émile-Nelligan à la CECM,
Montréal*

Michel CHOKRON

*Professeur à l'École des
Hautes études commerciales,
Montréal*

Joan FITZPATRICK

*Conseillère pour les milieux
défavorisés à la Commission
des écoles protestantes
du Grand Montréal,
Montréal*

Peter KRAUSE

*Directeur du personnel de la
Commission scolaire Lakeshore,
Pointe-Claire*

Fernande LANDRY

*Enseignante,
Saint-Paul-de-Joliette*

Rosaire MORIN

*Directeur du Conseil d'expansion
économique, Montréal*

Jacques LEMAIRE

*Étudiant à l'Université du Québec
à Montréal,
Drummondville*

Jacques MATHIEU

*Conseiller en administration,
Sillery*

**Hélène PELLETIER-
BAILLARGEON**

*Journaliste et écrivain,
Montréal*

Marcel PEPIN

*Professeur à l'Université de
Montréal*

Jocelyne POIRIER-BOILEAU

*Parent,
Chambly*

Jean PROULX

*Professeur au Collège Ahuntsic,
Montréal*

Claude ROCHON

*Secrétaire général de
la Commission scolaire régionale
Carignan,
Tracy*

Jeannine SAVOIE

*Professeur à l'Université du
Québec à Trois-Rivières,
Trois-Rivières*

Marcel TRAHAN

*Juge au Tribunal de la jeunesse,
Montréal*

Monique VÉZINA-PARENT

*Animatrice sociale,
Rimouski*

Membres d'office

Garth Elliot BULMER

Président du Comité protestant

Paul TREMBLAY

Président du Comité catholique

Membres adjoints

Jacques GIRARD

Sous-ministre de l'Éducation

Richard BROUSSEAU

Sous-ministre associé

Ernest F. SPILLER

Sous-ministre associé

Secrétaires conjoints

**Raymond PARÉ
N.**

