DÉMOCRATIE SCOLAIRE

La Fédération
des commissions
scolaires
du Québec

Le dossier de la démocratie scolaire comprend les quatre documents suivants.

Document 1
Plan d'action pour accroître l'intérêt et la participation aux élections scolaires

Document 2
Évaluation du processus électoral lors des élections scolaires de novembre 2003

Document 3
Analyse de la rémunération des élus scolaires

Document 4
Projet de pacte fiscal entre le gouvernement et les commissions scolaires

DOCUMENT 1

DÉMOCRATIE SCOLAIRE

PLAN D'ACTION POUR ACCROÎTRE L'INTÉRÊT ET LA PARTICIPATION AUX ÉLECTIONS SCOLAIRES

La Fédération
des commissions
scolaires
du Québec

PRÉSENTATION

Lors de sa session régulière annuelle des 14 et 15 mai 2004, l'assemblée générale de la Fédération des commissions scolaires du Québec (FCSQ) adoptait une résolution en vue de mandater la Fédération « afin qu'elle effectue les démarches appropriées pour augmenter le taux de participation aux élections scolaires en explorant les moyens suivants :

a) la tenue d'une élection conjointe scolaire-municipale;
b) la possibilité de votes alternatifs (poste, téléphone, Internet);
c) la possibilité de soumettre les candidats scolaires et municipaux aux mêmes avantages et obligations;
d) la faisabilité de toute autre avenue. »

Le présent document s'inscrit dans cette démarche. Il vise à dégager des pistes de solution en vue d'accroître l'intérêt des électeurs à participer davantage aux élections scolaires.

À ce titre, le document prend en compte un rapport produit en 2001 par monsieur Jean-Pierre Proulx intitulé *Démocratie scolaire et participation : étude comparative de cinq systèmes électoraux*, et pour lequel la FCSQ avait contribué financièrement. Il est également le fruit de diverses analyses effectuées par la FCSQ relatives aux élections dans les autres provinces du Canada ou ailleurs. Enfin, il prend également en considération le document intitulé *Améliorer l'accès au vote et favoriser son exercice* produit en avril 2004 par le Directeur général des élections (DGE) à la suite des élections québécoises de 2003 où les problèmes soulevés s'apparentent à ceux des élections scolaires.

Le présent document comprend trois sections, à savoir :

- L'état de situation de la démocratie scolaire
- Les facteurs susceptibles d'accroître la démocratie scolaire et la participation électorale
- La synthèse des orientations

1. L'ÉTAT DE SITUATION DE LA DÉMOCRATIE SCOLAIRE

Aux dernières élections scolaires de 2003, 67 % des postes de commissaire ont été comblés sans opposition. Dans les circonscriptions où il y a eu plus d'une candidature, le taux moyen de participation à l'échelle du Québec fut de 8,4 %. En 1998, année de la mise en place des commissions scolaires francophones et anglophones, le taux moyen de participation fut de 15,4 % pour l'ensemble du Québec. Au cours des élections antérieures, le taux oscillait entre 15 % et 28 %.

Or, bien que le taux moyen de participation ait été faible pour l'ensemble du Québec en 2003, il est important de noter que le taux a été supérieur à 20 % pour près de la moitié des commissions scolaires, et qu'il a même dépassé les 30 % pour certaines d'entre elles avec des pointes de 48,8 % et de 63,5 %.

Malgré la faiblesse du taux moyen de participation, nous ne pouvons pas en déduire pour autant que la démocratie scolaire se porte mal et que la représentativité des commissaires doit être mise en doute.

Si la participation électorale était le seul barème pour évaluer une démocratie, la démocratie scolaire pourrait paraître en moins bonne santé. Or, partout ailleurs, sauf pour les élections provinciales et fédérales, il n'y a aucune compilation des taux de participation, que ce soit au niveau municipal (au Québec, compilation par municipalité seulement) ou scolaire. Ceci est également vrai là où les élections scolaires ont lieu en même temps que les élections municipales. Aux États-Unis, la mesure du taux de participation ne semble également présenter aucun intérêt. Cette absence de données révèle probablement que le taux de participation ne constitue pas partout une valeur démocratique importante puisqu'on ne se soucie pas de le mesurer.

Que penser des élections municipales qui ne sont pas contestées malgré que 70 % des postes ont été comblés sans opposition en 2003 et qu'un certain nombre de municipalités ont connu des taux de participation inférieurs à 30 % et même à 20 %?

Qu'en est-il de la représentativité des députés du Québec et du Canada élus, lors d'élections partielles, avec des taux de participation inférieurs à 40 % et même à 30 %? Pouvons-nous en conclure que ces députés représentent moins bien leurs électeurs que les autres députés?

Même dans le réseau de la santé où la participation de la population aux élections des membres des conseils d'administration est de beaucoup

inférieure à celle des élections scolaires, le ministre de la Santé croit qu'il ne faut pas abandonner ce mode électoral. Il déclarait récemment « Le fait que ce mode de désignation ne soit pas encore pleinement fonctionnel…n'est pas une raison pour s'en éloigner, mais bien plutôt, au contraire, pour déployer plus d'efforts pour rendre ce mode électif mieux identifié, plus accessible… ».

En éducation, en raison principalement des médias, on a malheureusement tendance à mesurer rapidement la démocratie à partir d'un seul constat, soit le taux de participation aux élections. Mais la démocratie scolaire, c'est beaucoup plus que cela. La démocratie scolaire se démarque, par rapport aux autres paliers de gouvernement, par une application beaucoup plus large des concepts de la démocratie représentative et de la démocratie participative.

Ainsi, en plus des commissaires élus au suffrage universel qui sont garants de la démocratie représentative, il faut aussi souligner la participation de plusieurs milliers (plus de 15 000) de personnes qui siègent aux conseils d'établissement, à divers comités (de parents, de transport, de services aux élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage), ou au sein d'organismes de participation des parents. Ce type de participation constitue en fait la base de la démocratie participative dans les commissions scolaires, ce qui est unique au Québec puisque ces personnes sont élues par leurs pairs et non pas nommées comme dans les autres paliers de gouvernement.

Dans l'ensemble, on peut en conclure que la démocratie scolaire, sous toutes ses facettes, se porte relativement bien. Cependant, on doit poursuivre les efforts pour l'améliorer particulièrement là où elle est plus sensible aux yeux de tous, soit la participation aux élections scolaires.

2. LES FACTEURS SUSCEPTIBLES D'ACCROÎTRE LA DÉMOCRATIE SCOLAIRE ET LA PARTICIPATION ÉLECTORALE

Selon les recherches effectuées, les facteurs susceptibles d'accroître la démocratie scolaire et la participation des électeurs aux élections scolaires peuvent être regroupés selon les cinq catégories suivantes :

- les enjeux électoraux;
- les candidats;
- les modalités électorales;
- l'éducation à la démocratie;
- les élus scolaires.

2.1 LES ENJEUX ÉLECTORAUX

La commission scolaire est une personne morale de droit public qui a pour mission de s'assurer que les personnes relevant de sa compétence reçoivent les services éducatifs auxquels elles ont droit en vertu de la Loi sur l'instruction publique.

La commission scolaire est dirigée par un conseil des commissaires élus au suffrage universel (sauf deux, les commissaires représentant le comité de parents qui n'ont pas le droit de vote). Il s'agit donc d'un gouvernement décentralisé ayant des fonctions et pouvoirs en matière :

- de planification des services;
- de gestion des ressources;
- de contrôle et d'évaluation;
- d'offre de services à la communauté.

Le conseil des commissaires exerce donc des fonctions stratégiques. En conséquence, il lui appartient d'adopter une planification stratégique de même que les diverses politiques nécessaires à la fonction de gestion de la commission scolaire.

En tant qu'autorité décisionnelle d'un gouvernement décentralisé, **le conseil des commissaires est doté d'une vie politique**. Sa mission est d'orienter et d'améliorer les services qui relèvent des champs de compétences de la commission scolaire. Il appartient au conseil des commissaires d'énoncer et de faire respecter les principes qui édicteront les lignes de conduite à suivre. Il s'agit là du sens noble du concept « politique ».

Trop souvent hélas, la population attribue à ce concept un sens péjoratif. D'où, certains élus scolaires se sentent parfois mal à l'aise de s'identifier comme des politiciens. Aussi, en campagne électorale, des candidats ont parfois tendance à se présenter simplement en promettant d'accomplir au mieux leur devoir, d'être de bons administrateurs, et ce, dans le meilleur intérêt des élèves. Ces candidats ont généralement plus de difficulté à élaborer un programme électoral précis ou à prendre des engagements par crainte d'être mal perçus.

Pourtant, l'expérience le démontre, c'est en présentant des projets, des mesures ou des orientations à l'intérieur d'un programme électoral clair que des candidats à des postes électifs peuvent se faire connaître. C'est aussi grâce à de tels programmes que les électeurs peuvent s'identifier au candidat qui représente le plus leurs propres valeurs et seront portés à aller voter.

Par ailleurs, un programme électoral doit reposer sur des enjeux précis et déterminants pour les électeurs. En éducation, ces enjeux semblent, de prime abord, moins faciles à cerner que ceux pouvant prévaloir sur la scène municipale parce que moins palpables. À titre d'exemples, la réfection de rues, de trottoirs, l'amélioration des services de sécurité publique semblent représenter des enjeux plus concrets que les valeurs éducatives véhiculées dans les écoles.

Ce n'est pas nécessairement le cas. En éducation, il est également possible d'identifier des enjeux concrets qui peuvent intéresser de près les électeurs.
Voici des exemples qui peuvent facilement devenir l'objet d'enjeux à introduire dans un programme électoral :

- les élèves handicapés ou en difficulté d'apprentissage : dégager des budgets additionnels, mettre à contribution tel ou tel service social, garantir une portion importante de ressources de soutien spécifique à chaque école;

- le développement d'activités parascolaires chez les jeunes : organiser des activités en dehors des heures de classe avec ou non la collaboration de la municipalité, ouvrir les écoles le soir, les fins de semaine, l'été;
- les ententes locales des conventions collectives : développer des orientations concernant l'organisation du travail;
- la politique de transport : revoir les normes d'accessibilité pour certaines catégories d'élèves, implanter des mesures liées à la sécurité des jeunes, rendre le transport accessible à l'ensemble de la communauté;
- les politiques d'encadrement : proposer l'adoption ou la modification de politiques concernant, par exemple, l'alimentation, la tenue vestimentaire, les frais chargés aux parents, la publicité dans les établissements, les mesures pour contrer la violence, la toxicomanie, le tabagisme;
- les immeubles : présenter des mesures liées à l'affectation, l'utilisation, l'entretien, la rénovation ou la construction de nouveaux immeubles;
- le développement de partenariat : promouvoir un plus grand partenariat avec les autres instances locales de formation – commissions scolaires, collèges, universités, organismes responsables de la formation de la main-d'œuvre – pour mieux répondre aux besoins de la population et des entreprises du milieu (programmes conjoints, ententes, tables de concertation);
- les services de garde : favoriser des mesures pour mieux répondre aux besoins des parents ou des employés de l'école ou des entreprises locales;
- les ententes avec les municipalités : préconiser l'utilisation des écoles comme de véritables centres de vie communautaire tant pour la clientèle scolaire que pour l'ensemble de la population, accroître l'utilisation partagée des équipements scolaires et des équipements municipaux;
- l'accès aux services de la commission scolaire : promouvoir un plus grand accès de la communauté à la technologie informatique à haute vitesse développée par la commission scolaire en permettant, par exemple, le branchement des entreprises au réseau de fibre optique à large bande passante;
- les nouvelles technologies informatiques : favoriser ces moyens pour l'enseignement dans les écoles (éloignées entre autres).

Ces questions, et bien d'autres, sont au cœur des intérêts des parents et, à certains égards, de l'ensemble des citoyens. Le conseil des commissaires décide ou peut décider de choses importantes, en particulier pour les élèves et leurs parents, mais également pour les citoyens de son territoire.

Il n'en tient qu'à la personne intéressée à poser sa candidature à un poste de commissaire élu :

- **de se présenter devant l'électorat,**
- **d'avoir et de promouvoir un programme politique et,**
- **une fois qu'elle est élue, de prendre le leadership afin de concrétiser et de défendre son programme**.

L'élaboration d'un programme électoral avec l'identification d'enjeux concrets sera plus facile si les candidats acceptent de se **regrouper en équipe électorale.** En se regroupant, les candidats peuvent se donner un programme plus structuré et des outils de communication plus adéquats, assurant ainsi une meilleure information aux électeurs.

Par ailleurs, bien qu'il soit important de présenter aux électeurs des enjeux électoraux auxquels ils peuvent s'identifier, la participation aux élections scolaires demeurera également toujours tributaire de la marge de manœuvre et des ressources financières de la commission scolaire. Or, plus la commission scolaire aura une autonomie de pouvoir pour la négociation des conventions collectives et pour l'organisation des services éducatifs, plus les électeurs se sentiront touchés par ses décisions. Pour exercer une plus grande autonomie, la commission scolaire a nécessairement besoin de plus de ressources financières.

L'expérience démontre que même si des enjeux importants sont mis sur la place publique et parfois même promus par des équipes électorales, comme c'est le cas à Montréal, cela a eu peu d'effets sur la participation aux élections scolaires. **Le seul enjeu qui risque d'intéresser fortement l'ensemble de la population est celui de la taxation**. C'est pourquoi **la diversification des sources de financement de la commission scolaire et l'élargissement de l'impôt foncier scolaire** pourraient avoir un effet certain sur la participation aux élections scolaires. Cependant, ces avenues **devront se traduire par une véritable marge de manœuvre locale** et non par un transfert du financement de responsabilités de l'État.

Orientations

- La FCSQ travaillera en vue d'accroître la marge de manœuvre des commissions scolaires aux plans pédagogique et des ressources humaines.
- La FCSQ demandera au gouvernement de conclure un pacte fiscal spécifique avec les commissions scolaires en vue d'élargir leur marge de manœuvre financière, notamment par :
  - la diversification des sources de financement;
  - l'élargissement de l'impôt foncier scolaire.
- La FCSQ offrira de la formation aux élus scolaires en place portant sur le rôle politique des commissaires.
- La FCSQ effectuera les démarches appropriées auprès du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport afin qu'il valorise le rôle de la commission scolaire comme gouvernement local et celui des élus scolaires par des programmes de promotion et par la production de divers documents de sensibilisation de la population à l'importance de participer aux élections scolaires, comme le fait le ministère des Affaires municipales et des Régions.

2.2 LES CANDIDATS

Au Québec, comme partout ailleurs au Canada, le nombre important de candidats élus sans opposition démontre qu'il n'y a pas de bousculade pour briguer les suffrages aux élections scolaires.

Une première explication peut venir du bassin restreint des personnes les plus directement intéressées à l'éducation, soit les parents. En 2001, une enquête de la Fédération des commissions scolaires du Québec révélait que 75 % des commissaires déclaraient avoir déjà fait partie des comités d'école, des conseils d'établissement ou des comités de parents.

Mais d'autres explications sont également plausibles : les coûts significatifs des dépenses électorales que peut générer une véritable campagne électorale et la faible rémunération versée aux commissaires.

On peut prétendre, sans trop de risque de se tromper, **qu'un meilleur financement électoral des candidats** pourrait favoriser une éclosion de candidatures. Cela pourrait avoir pour conséquences d'alimenter les débats et d'offrir une plus grande variété d'options aux électeurs, ce qui leur

permettrait d'avoir le sentiment d'exercer réellement un choix en fonction de leurs intérêts respectifs et collectifs.

La fonction de commissaire est d'ordre public. La personne qui s'offre pour la remplir ne devrait pas avoir à soutenir pratiquement seule le fardeau de se faire élire. La somme des dépenses en temps, en énergie et en argent liées à une campagne électorale est supérieure aux bénéfices attendus.

De plus, le financement des élections doit prendre en compte non seulement les obligations des candidats, mais aussi **le droit des électeurs à obtenir une information suffisante** pour effectuer leur choix ainsi que leur devoir en pleine connaissance de cause.

Actuellement, beaucoup d'électeurs sont privés d'information sur les candidats et leurs programmes électoraux, parce qu'il en coûte cher en temps et en argent aux candidats pour se faire connaître et qu'ils n'ont pas les moyens financiers pour remplir eux-mêmes cette obligation. D'autre part, la seule obligation, pour l'heure, du président d'élection est d'émettre un avis public indiquant les noms des candidats et de l'afficher au siège de la commission scolaire.

L'Assemblée nationale a reconnu, par l'article 44 de la Charte des droits et libertés de la personne, que l'intérêt des personnes pouvait, dans certaines circonstances, être si important qu'il justifiait l'intervention du législateur. Aussi, la Loi sur les élections scolaires pourrait être modifiée afin de créer l'obligation au président d'élection d'assurer, à même les deniers publics, la transmission à tous les électeurs d'une information minimum essentielle sur les candidats. Ainsi, les candidats seraient invités à remettre au président d'élection divers renseignements tels que curriculum vitae, photo et principaux éléments de leur programme électoral. Par ailleurs, aucun candidat ne devrait être obligé de communiquer ces nouveaux renseignements au président d'élection. Cependant, le candidat qui ne le ferait pas devra porter la responsabilité devant l'électorat de ne pas avoir contribué à l'exercice du droit à une information minimum garantie.

Il est important de souligner que le Directeur général des élections reconnaît également ce droit à une information minimum garantie concernant les candidats dans une étude qu'il a déposée en avril 2004 intitulée *Améliorer l'accès au vote et favoriser son exercice*. En effet, le DGE préconise d'implanter des mesures spéciales d'information aux électeurs tels que : ajouter le logo des partis sur le bulletin de vote, afficher les photos des candidats dans les bureaux de vote …

Cette reconnaissance du droit à une information minimum garantie constituerait une autre mesure susceptible d'augmenter le nombre de candidatures en assurant une égalité aux candidats quant aux moyens de se faire connaître. En outre, les candidats ou les équipes de candidats devraient être invités à faire toute autre publicité électorale nécessaire et ils devraient être remboursés pour cette publicité.

Une **rémunération plus adéquate** des commissaires serait également susceptible d'influencer l'intérêt des personnes à se présenter comme candidats. Un accroissement significatif de leur rémunération se justifie par :

- la croissance des responsabilités des commissions scolaires jointe à l'augmentation des budgets à gérer et des clientèles à desservir (à la suite notamment des fusions des commissions scolaires et des modifications légales et réglementaires);
- l'impact de leurs interventions joint à la complexité de leurs rôles devant concilier les encadrements gouvernementaux (tels que les régimes pédagogiques, les conventions collectives, la politique de la formation de la main-d'œuvre) avec les responsabilités dévolues aux écoles et aux centres de formation.

La rémunération des commissaires devrait se rapprocher davantage de celle des élus municipaux. À cet égard, à taille égale, les responsabilités des commissions scolaires peuvent être considérées comme équivalentes à celles des municipalités. En effet, la différence d'autonomie en faveur des municipalités (sur le plan financier surtout) est largement compensée, pour les commissions scolaires, par les facteurs complexité et impact.

La FCSQ a mandaté une firme pour effectuer une étude comparative de la rémunération des commissaires avec celle des élus municipaux. Dans le cadre de ses travaux, le représentant de la firme a rencontré deux groupes témoins de présidents de commission scolaire de différents milieux afin de bien cerner leurs responsabilités. Le rapport de la firme a été déposé lors du conseil général d'avril 2005. Ce rapport sera transmis au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport en même temps que le plan d'action pour améliorer la démocratie scolaire.

Orientations

- La FCSQ entreprendra les démarches appropriées auprès du gouvernement et du ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport afin de faire modifier la Loi sur les élections scolaires pour :
  - augmenter le montant maximal de financement des dépenses électorales des candidats;
  - inscrire l'obligation au président d'élection d'assurer la transmission à tous les électeurs de l'information minimum essentielle concernant les candidats.
- La FCSQ effectuera les représentations requises auprès du gouvernement et du ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport en vue de faire augmenter la rémunération des commissaires.

2.3 LES MODALITÉS ÉLECTORALES

La troisième catégorie de facteurs susceptibles d'améliorer la participation électorale concerne les différentes modalités pour exercer le vote et le jumelage des élections scolaires et municipales.

Les modalités de votation

Pour l'électeur, le fait de voter entraîne des coûts en temps et en énergie (pour s'informer, se déplacer souvent sur de longues distances pour aller voter, attendre parfois et retourner chez lui).

En Angleterre, différentes méthodes ont été expérimentées pour réduire ces coûts (vote postal sur demande ou généralisé, extension des heures d'ouverture des bureaux de scrutin, bureaux de scrutin mobiles, vote par Internet). Selon les constats, le vote par la poste a généré des résultats positifs se traduisant par une augmentation de la participation de l'ordre de 50 % dans la majorité des cas.

En Ontario, le taux de participation a également augmenté là où l'on a eu recours au vote par la poste ainsi qu'au vote par téléphone.

Au Québec, le vote par la poste a été expérimenté par deux commissions scolaires en 2003. Cependant, on ne peut pas conclure que les résultats furent probants. Il est cependant important de mentionner que, parmi les

expériences explorées, c'est seulement au Québec que les électeurs sont obligés de fournir des preuves d'identité, ce qui aurait suscité des craintes chez bon nombre d'électeurs. Avec une telle exigence, serait-il possible de concevoir tenir au Québec le vote par téléphone ou par Internet?

Ces modalités ne sont toutefois pas une panacée qui peut suppléer à l'absence d'enjeux électoraux. De plus, pour mettre en application de telles modalités, chaque électeur doit recevoir la documentation pertinente sur leur utilisation et des mécanismes adéquats doivent être mis en place. Enfin, il devrait revenir à chaque commission scolaire de décider localement du mode de votation, compte tenu de son contexte particulier. Présentement, les commissions scolaires doivent obtenir l'autorisation préalable du Directeur général des élections pour expérimenter d'autres modes de votation et conclure une entente à cet effet.

La proposition du DGE pour améliorer l'accès au vote et favoriser son exercice

À la suite des élections québécoises qui ont eu lieu au printemps 2003, le Directeur général des élections a procédé à une évaluation de la situation concernant la baisse de la participation des électeurs en examinant l'accès au vote de même que les mécanismes de votation. En avril 2004, il rendait public le document intitulé *Améliorer l'accès au vote et favoriser son exercice*, qui constitue en fait la proposition qu'il a soumise au gouvernement (ce document est disponible sur Internet à l'adresse : http://www.electionsquebec.qc.ca.)

Le DGE a analysé différents types de vote et leur contexte, soit le vote ordinaire, le vote par anticipation, le vote itinérant, le vote par correspondance, le vote au bureau du directeur du scrutin, le vote par procuration, le vote par téléphone, la variété de votes électroniques (urnes électroniques, écrans tactiles, guichets automatiques, vote par Internet).
À partir de l'analyse effectuée et d'une enquête, le DGE considère que les votes par téléphone ou électroniques ne sont pas suffisamment au point pour les expérimenter à l'échelle du Québec. De plus, selon une enquête, plus de 62 % des électeurs seraient défavorables au vote par téléphone et par Internet. Toutefois, selon des études américaines, la possibilité de voter à un bureau de scrutin à l'aide d'Internet pourrait être réalisable à court terme. Nous pouvons nous demander si les commissions scolaires, avec tous leurs établissements reliés en réseau informatique, ne seraient pas des instances privilégiées pour expérimenter au Québec le vote au bureau de scrutin par Internet!

Quant aux autres types de vote (ordinaire, par anticipation, itinérant, par correspondance, au bureau du directeur du scrutin), le DGE est nettement favorable à ceux-ci et formule des recommandations pour les rendre plus accessibles ou les rendre possibles. Cependant, le DGE n'est pas favorable au vote par procuration parce qu'il considère qu'il va à l'encontre de la définition de l'intégrité et ne garantit pas le respect du choix de l'électeur.

Le DGE propose également diverses mesures en vue d'améliorer la participation dont notamment :

- assouplir les modalités relatives à l'organisation des commissions de révision pour les rendre plus accessibles (heures d'ouverture, commission itinérante, demande de révision par courrier, télécopieur ou Internet, révision spéciale);
- assouplir les modalités liées à la déclaration de candidature, à la tenue du vote, à la table de vérification de l'identité des électeurs);
- prévoir des aides à l'information qui pourraient intervenir auprès de certains groupes (jeunes, organismes d'intégration de communautés culturelles, groupes d'alphabétisation), visiter des campus, des centres ou autres endroits, y installer des stands afin d'informer les électeurs des modalités de votation et les aider à remplir des formulaires;
- implanter des mesures spéciales pour les électeurs analphabètes ou peu scolarisés (ajout sur les bulletins de vote du logo des partis, de caractères d'impression plus adéquats, rendre disponible une fiche comparative expliquant sommairement les enjeux des campagnes électorales, mettre des affiches dans les bureaux de vote où figureraient les noms des candidats, leur photo, le nom et le logo des partis).

Enfin, toujours selon le DGE, **un plan d'action concerté** visant à favoriser la participation électorale devrait être adopté et mis en œuvre par l'ensemble des acteurs concernés. C'est pourquoi, il a spécifiquement recommandé **« que l'harmonisation de la législation électorale québécoise soit assurée aux trois paliers électifs, en modifiant la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités et la Loi sur les élections scolaires de manière à y inclure les changements pertinents à l'exercice du droit de vote »**.

Le jumelage des élections scolaires et des élections municipales

La décroissance du taux de participation aux élections scolaires au cours des dernières années, a jeté le discrédit sur la démocratie scolaire, particulièrement dans les médias et auprès de la classe politique. Des éditorialistes, des observateurs et même des ministres sont même allés jusqu'à remettre en question le maintien des élections scolaires. Une des avenues envisagées est le jumelage des élections scolaires et des élections municipales. Ce sujet a d'ailleurs déjà fait l'objet de débats lors de l'assemblée générale de la FCSQ en mai 2004.

Selon les participants en accord avec le jumelage, le fait de tenir simultanément les élections scolaires et les élections municipales permettrait au réseau scolaire de **bénéficier de l'effet d'entraînement que pourraient générer les élections municipales**. Il est plausible de penser que cet effet pourrait compenser largement pour les inconvénients qu'une telle élection jumelée pourrait provoquer. Comme autres avantages, une élection jumelée permettrait :

- une plus grande participation aux élections d'où une plus grande légitimité des commissaires;
- de bien positionner le rôle de commissaire par rapport à celui de conseiller municipal;
- une plus grande visibilité et plus de publicité pour les commissaires;
- une économie budgétaire;
- un renforcement des enjeux électoraux scolaires.

Pour les opposants au jumelage, l'organisation conjointe des élections, particulièrement dans les grandes villes, aurait plutôt pour effet de **reléguer les élections scolaires au second plan et de leur enlever toute visibilité**. La concentration des médias serait portée principalement sur les candidats à la mairie et aux postes de conseiller municipal, et il serait très difficile pour les candidats aux élections scolaires d'attirer leur attention. Comme autres désavantages, il fut mentionné :

- la difficulté de se faire élire pour le candidat venant d'un milieu rural dans une circonscription de type « rurale-urbaine »;
- la possibilité de création de partis politiques au scolaire;
- le danger qu'il y ait coalition entre le municipal et le scolaire;
- le risque que les enjeux scolaires soient minimisés par les enjeux municipaux;
- le risque que le monde municipal prenne le contrôle du scolaire.

Concernant la possibilité que des élus municipaux veuillent profiter d'une élection jumelée scolaire et municipale pour prendre le contrôle de la commission scolaire, cette hypothèse s'avère peu probable. En effet, la grande majorité des commissions scolaires couvrent les territoires de plusieurs dizaines de municipalités et comprennent le territoire de plus d'une MRC. Dans le cas des commissions scolaires fortement urbanisées, il pourrait peut-être en être autrement. Cependant, en raison de la nature des enjeux municipaux et de la nécessité d'effectuer simultanément deux campagnes électorales, il serait plutôt difficile pour une même personne de vouloir se présenter aux deux paliers électoraux. Par ailleurs, dans toutes les provinces où se tiennent des élections conjointes scolaires et municipales, personne n'a soulevé ce type de situation.

Selon les recherches effectuées, il s'avère que les élections sont jumelées dans au moins six provinces. Bien qu'aucune compilation officielle des données n'ait été effectuée par ces provinces en ce qui a trait au taux de participation, il se dégage que les électeurs participent généralement en nombre sensiblement semblable aux élections scolaires et aux élections municipales. Des résultats ont été obtenus dans deux provinces; le taux de participation serait de l'ordre de 40 % dans une province (Ontario) et de l'ordre de 20 % dans l'autre province (Manitoba).

Aux États-Unis, le processus électoral porte en même temps sur les élections scolaires et les élections municipales. Le processus est annuel et les électeurs décident, par la même occasion, du budget à accorder à l'éducation. Il convient toutefois de rappeler que la mesure du taux de participation ne semble pas présenter beaucoup d'intérêt dans ce pays puisqu'il n'a pas été possible d'obtenir des données à ce sujet.

Par ailleurs, une réforme ne peut généralement se réaliser que si le contexte s'y prête. Le jumelage des élections scolaires et des élections municipales constituera certes une réforme électorale importante au Québec. Or, le contexte politique actuel s'avère propice à un tel changement. Les élections municipales se tiendront, pour la première fois, toutes en même temps en novembre 2005. La situation financière est devenue difficile pour tous les paliers de gouvernement québécois, municipal et scolaire. Le jumelage des élections scolaires et des élections municipales générerait sans contredit des économies financières.

Cependant, en raison du calendrier actuel des élections municipales en 2005, la tenue d'une première élection jumelée scolaire–municipale ne pourrait vraisemblablement pas se réaliser avant 2009. Il est à noter

toutefois que cette hypothèse pourrait avoir pour conséquence de prolonger l'actuel mandat des commissaires.

Orientations

- La FCSQ appuiera les recommandations formulées par le Directeur général des élections concernant les modalités de votation.
- La FCSQ effectuera les démarches appropriées auprès des autorités gouvernementales en vue de modifier les lois pour mettre en place l'organisation conjointe des élections scolaires et des élections municipales pour 2009 et pour prolonger le mandat actuel des commissaires de deux ans.

2.4 L'ÉDUCATION À LA DÉMOCRATIE

Le sens du devoir et la valeur accordée à la démocratie amènent une partie importante de l'électorat à voter. En l'absence d'enjeux précis, l'électeur cherchera à voter pour la personne qu'il juge la plus compétente. Mais **l'apprentissage de la démocratie se fait par l'éducation**.

Tous les paliers de gouvernement ont la responsabilité de prendre en compte la dimension éducative de la démocratie, tant par des programmes de formation et des campagnes de publicité que par des activités d'éducation à la citoyenneté du genre de celles mises en place par des commissions scolaires, l'Assemblée nationale, le Directeur général des élections, le gouvernement fédéral et d'autres provinces.

Il est important de mentionner que, pour le Directeur général des élections, les solutions à la baisse de la participation des électeurs ne sont pas seulement de l'ordre de la mécanique de la votation. Toujours dans son document intitulé *Améliorer l'accès au vote et favoriser son exercice*, le DGE fait ressortir l'importance d'améliorer l'information et l'éducation à la démocratie. Selon lui, il s'avère qu'aux yeux des jeunes, la clé de la participation est du côté de l'information, de la sensibilisation, de l'éducation et des enjeux. Le DGE va jusqu'à dire qu'il y a « nécessité de rétablir les ponts entre les politiciens et les jeunes » et il compte beaucoup sur l'éducation pour ce faire.

À cet égard, la FCSQ a exploré différentes avenues en vue de développer l'intérêt des jeunes envers la démocratie en général et la démocratie scolaire en particulier (voir document en annexe). La deuxième partie de cette annexe présente différentes activités proposées aux commissions scolaires en vue de permettre l'expérimentation de l'exercice de la démocratie, dont la formation d'un conseil des commissaires jeunesse, l'instauration d'une association des élèves sous forme d'un conseil jeunesse, la représentation des jeunes au conseil des commissaires, des visites du président, l'élaboration d'un guide à la découverte de la commission scolaire comme gouvernement local.

Orientation

– La FCSQ fera la promotion des activités proposées à l'annexe pour développer l'intérêt pour la démocratie chez les jeunes.

2.5 LES ÉLUS SCOLAIRES

Concernant les commissaires élus

Les commissaires sont élus au suffrage universel. À ce titre, ils sont investis de la responsabilité de représenter l'ensemble de la population qui les a élus. En effet, le commissaire exerce un rôle politique puisqu'il est élu par les citoyens de sa circonscription électorale.

Il est donc légitime, qu'il prenne les mesures pour bien connaître sa circonscription et les besoins qui y sont manifestés, notamment dans les écoles et les centres de formation qui y sont établis, dans le respect toutefois des responsabilités dévolues aux conseils et aux directions d'établissement.

Cet intérêt est justifié puisque le commissaire élu doit rendre des comptes aux citoyens de sa circonscription concernant l'accessibilité ainsi que la qualité des services éducatifs et communautaires qui sont rendus dans les écoles et les centres de formation.

Pour accomplir ces responsabilités de représentation, la Loi sur l'instruction publique ne facilite pas la tâche du commissaire. En effet, le commissaire élu ne peut être membre d'un conseil d'établissement (art. 45 et 104); de plus, il ne peut participer aux séances que s'il y est expressément autorisé.

Aussi, pour revaloriser l'importance de la fonction de commissaire élu, son rôle au sein des conseils d'établissement doit être revu. C'est la raison pour laquelle l'assemblée générale de la FCSQ demandait, en mai 2004, que la Loi soit modifiée afin d'édicter que le commissaire élu puisse avoir le droit de participer aux séances du conseil d'établissement sans droit de vote (comme c'est le cas pour les députés au sein des CLD et des CRÉ).

Concernant le président

Au sens de la Loi sur l'instruction publique, les commissaires nomment, parmi leurs membres, le président de la commission scolaire (art. 155). Toutefois, la Loi est muette sur ses responsabilités comme président de la commission scolaire. En tant que président du conseil des commissaires, la Loi n'est guère plus volubile puisqu'elle ne précise que des fonctions minimales eu égard à la direction de la tenue des séances du conseil, au maintien de l'ordre et à la signature des procès-verbaux (art. 159 et 172).

Cependant, dans les faits, le président de la commission scolaire exerce d'autres responsabilités beaucoup plus larges. Ainsi, en plus de présider le conseil des commissaires, le président est le porte-parole de la commission scolaire. Il est mandaté pour la représenter et agir en son nom. Ces responsabilités sont implicites à ses fonctions. Il est également le leader politique de sa commission scolaire. C'est à lui qu'incombent les responsabilités de préparer, en collaboration avec la direction générale, les séances du conseil et d'assurer un suivi politique des dossiers. De plus, il doit rendre des comptes à l'ensemble des citoyens de la commission scolaire. Il lui appartient de transiger avec ses vis-à-vis politiques (ministres, députés, maires). Son impact politique se compare à celui du maire.

Ces diverses responsabilités se sont ajoutées au fil des années sans pour autant que le législateur en tienne compte dans la Loi. **La valorisation du rôle des élus scolaires passe également par la reconnaissance législative des fonctions réelles du président.**

Orientations

- La FCSQ effectuera les démarches requises auprès du ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport afin de faire modifier la Loi sur l'instruction publique pour :
  - accorder le droit au commissaire élu de participer aux séances du conseil d'établissement sans droit de vote;
  - introduire les principales fonctions exercées par la présidente ou le président d'une commission scolaire.

3. LA SYNTHÈSE DES ORIENTATIONS

En guise de conclusion figure, ci-après, le sommaire des orientations proposées en vue d'accroître l'intérêt et la participation des électeurs aux élections scolaires.

Concernant les enjeux électoraux

- La FCSQ travaillera en vue d'accroître la marge de manœuvre des commissions scolaires aux plans pédagogique et des ressources humaines.
- La FCSQ demandera au gouvernement de conclure un pacte fiscal spécifique avec les commissions scolaires en vue d'élargir leur marge de manœuvre financière, notamment par :
  - la diversification des sources de financement;
  - l'élargissement de l'impôt foncier scolaire.
- La FCSQ offrira de la formation aux élus scolaires en place portant sur le rôle politique des commissaires.
- La FCSQ effectuera les démarches appropriées auprès du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport afin qu'il valorise le rôle de la commission scolaire comme gouvernement local et celui des élus scolaires par des programmes de promotion et par la production de divers documents de sensibilisation de la population à l'importance de participer aux élections scolaires, comme le fait le ministère des Affaires municipales et des Régions.

Concernant les candidats

- La FCSQ entreprendra les démarches appropriées auprès du gouvernement et du ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport afin de faire modifier la Loi sur les élections scolaires pour :
  - augmenter le montant maximal de financement des dépenses électorales des candidats;
  - inscrire l'obligation au président d'élection d'assurer la transmission à tous les électeurs de l'information minimum essentielle concernant les candidats.
- La FCSQ effectuera les représentations requises auprès du gouvernement et du ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport en vue de faire augmenter la rémunération des commissaires.

Concernant les modalités électorales

- La FCSQ appuiera les recommandations formulées par le Directeur général des élections concernant les modalités de votation.
- La FCSQ effectuera les démarches appropriées auprès des autorités gouvernementales en vue de modifier les lois pour mettre en place l'organisation conjointe des élections scolaires et des élections municipales pour 2009 et pour prolonger le mandat actuel des commissaires de deux ans.

Concernant l'éducation à la démocratie

- La FCSQ fera la promotion des activités proposées à l'annexe pour développer l'intérêt pour la démocratie chez les jeunes.

Concernant les élus scolaires

- La FCSQ effectuera les démarches requises auprès du ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport afin de faire modifier la Loi sur l'instruction publique pour :
  - accorder le droit au commissaire élu de participer aux séances du conseil d'établissement sans droit de vote;
  - introduire les principales fonctions exercées par la présidente ou le président d'une commission scolaire.

Annexe

DÉMOCRATIE SCOLAIRE

DÉVELOPPER L'INTÉRÊT POUR LA DÉMOCRATIE CHEZ LES JEUNES

OCTOBRE 2005

PRÉSENTATION

Le président de l'Assemblée nationale, dans une allocution prononcée en novembre 2004, déclarait : « Nous avons tous, parlementaires comme chefs de file, le devoir de promouvoir la démocratie dans chacun de nos milieux et de faire en sorte qu'un plus grand nombre de jeunes connaissent leurs institutions parlementaires. » Par cette allocution, le président voulait souligner l'importance de s'attaquer au désintérêt des jeunes face à la démocratie.

Ce faisant, le président de l'Assemblée nationale s'est trouvé à interpeller indirectement les commissions scolaires en tant que dépositaires de la responsabilité de l'éducation des jeunes. L'assemblée générale de la Fédération des commissions scolaires peut, à juste titre, prétendre avoir été visionnaire, lors de sa session annuelle des 14 et 15 mai 2004, lorsqu'elle adoptait une résolution mandatant la Fédération « d'effectuer les démarches appropriées pour développer des modèles favorisant l'éducation des élèves à la démocratie locale et à la citoyenneté et d'en faire la promotion auprès des commissions scolaires ».

Dans le cadre du mandat accordé par l'assemblée générale, la Fédération des commissions scolaires a d'abord effectué une recherche pour identifier différentes expériences déjà développées en vue d'initier les jeunes à la démocratie. La première partie du présent document fait état des expériences réalisées dans plusieurs milieux au Québec et ailleurs, en éducation ou à d'autres niveaux.

La deuxième partie du document présente différentes activités qui pourraient être organisées par les commissions scolaires et qui visent à permettre l'expérimentation de l'exercice de la démocratie chez les jeunes. Les activités proposées s'inscrivent dans les domaines généraux de formation, notamment dans l'axe de développement appelé *Vivre ensemble et citoyenneté*. Les activités viseront, comme intention éducative, à amener l'élève à participer à la vie démocratique de la classe et de l'école et à développer une attitude d'ouverture sur le monde et de respect de la diversité.

Dans la mesure de l'intérêt que manifesteront les commissions scolaires, la Fédération pourra collaborer au développement des activités retenues.

PARTIE 1

DIVERSES EXPÉRIENCES D'INITIATION DES JEUNES À LA DÉMOCRATIE

La recherche effectuée par la FCSQ portait spécifiquement sur des expériences favorisant l'initiation des jeunes à la démocratie à différents niveaux. Cette recherche visait les différents paliers de gouvernement au Québec, le gouvernement fédéral, les conseils scolaires dans les autres provinces de même que des expériences européennes.

La Fédération ne prétend pas avoir tout recensé. Cette première partie du document pourra éventuellement être enrichie d'expériences vécues dans d'autres commissions scolaires, municipalités ou ailleurs.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC

Simulations parlementaires

En 1978, la Fondation Jean-Charles-Bonenfant était créée en vue de souligner la contribution émérite de monsieur Bonenfant à la recherche et à l'enseignement des connaissances sur les institutions politiques au Québec. Elle a ensuite permis à de nombreux jeunes de participer à une série d'activités mises en place par l'Assemblée nationale du Québec. Ces activités permettent à des jeunes de toute la province de faire l'expérience du parlementarisme en siégeant à titre de député et de ministre. Des projets de loi fictifs sont présentés en Chambre, débattus, amendés et adoptés par l'assemblée. Les députés en herbe sont alors divisés en partis selon la répartition des sièges dans le Parlement réel et ils sont appelés à participer, en plus des activités de la Chambre, à des commissions parlementaires, des caucus de parti, des conférences de presse, etc. Voici la liste des activités organisées :

- ***Parlement écolier*** pour les élèves de 6e année du primaire
- ***Parlement des jeunes*** pour les élèves de 3e et de 4e secondaire
- ***Forum étudiant*** pour les étudiants de niveau collégial
- ***Parlement jeunesse*** pour les étudiants des niveaux collégial et universitaire (les simulations sont basées sur le rôle de législateur du député mais sans la discipline de parti)
- ***Parlement étudiant*** pour les jeunes des niveaux collégial et universitaire (les simulations se font selon le modèle précis du Parlement du Québec)

Tournée du président

Dans le but de sensibiliser les jeunes à la vie démocratique, le président de l'Assemblée nationale fait également une tournée de conférences dans des établissements scolaires du Québec. Lors de ces conférences, le président porte un message aux jeunes afin de les interpeller en tant que futurs citoyens et procède à des échanges avec eux à la suite de son discours.

Tournoi jeunes démocrates

Prenant la forme d'un jeu-questionnaire du type *Génies en herbe*, cette activité se veut une compétition pour les élèves de niveaux secondaire et collégial. Portant sur l'histoire de la démocratie de la Grèce antique à nos jours, le *Tournoi des jeunes démocrates* les invite particulièrement à accroître leur connaissance de l'histoire du Québec et du parlementarisme.

Note : Une explication plus détaillée des différentes activités organisées par l'Assemblée nationale est disponible sur Internet à l'adresse suivante : http://www.assnat.qc.ca/fra/education/index.html.

DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC

La démocratie à l'école

Dans le but de sensibiliser les jeunes au droit de vote, le Directeur général des élections du Québec a mis sur pied deux programmes d'encadrement pour les démarches entourant les élections de conseils d'élèves; un pour le primaire, l'autre pour le secondaire. Ces programmes contiennent de l'information à propos de toutes les étapes d'une élection et des activités complémentaires visant un approfondissement des connaissances des jeunes participants.

Dans la même veine, le DGE offre des sessions de formation pour les enseignants désireux d'implanter des activités d'exercice à la démocratie dans leur établissement de même que des sessions de formation s'adressant directement aux élèves. Il dispose également d'un site Web où une section entière est destinée aux jeunes et aux enseignants.

De plus, le Directeur général des élections a produit plusieurs publications portant sur l'éducation à la démocratie, dont un certain nombre s'adresse directement aux jeunes. Ces publications sont disponibles sur Internet à l'adresse suivante :
http://www.electionsquebec.qc.ca/jeuneselecteurs/fr/index.asp.

COMMISSION SCOLAIRE DES SAMARES

Commissaire d'un soir

La Commission scolaire des Samares a organisé une activité appelée *Commissaire d'un soir*. S'adressant aux élèves du troisième cycle du primaire, cette activité avait pour but de solliciter leur opinion à propos de leur vision de l'avenir et de l'école de demain. Pour participer, chaque enfant devait produire un texte d'environ une page. Ensuite, un comité de lecture était chargé de sélectionner les participants. Chacun des élèves choisis, nommé *commissaire d'un soir*, était invité à faire une lecture publique de son texte lors d'une assemblée du conseil des commissaires au cours de laquelle les commissaires laissaient leur siège aux jeunes participants. Pour plus d'information, voir à l'adresse suivante : http://www.cssamares.qc.ca.

COMMISSION SCOLAIRE DE MONTRÉAL

Association des étudiants du secondaire

Les élèves du niveau secondaire de la Commission scolaire de Montréal bénéficient d'une association représentative reconnue par le conseil des commissaires. Connue sous le nom d'*Association des étudiants du secondaire de la Commission scolaire de Montréal,* celle-ci regroupe des représentants des conseils d'élèves des divers établissements qui souhaitent y participer. Cette association a été mise sur pied avec comme objectif d'initier les jeunes à l'exercice de la démocratie. L'association se réunit généralement une fois par mois dans la salle du conseil des commissaires. Elle délibère sur des dossiers d'intérêt pour les jeunes et adresse des recommandations au conseil des commissaires. L'association exerce un rôle consultatif auprès du conseil des commissaires.

Réussir; tout un plan de match

Afin de recueillir l'opinion que les élèves se font de l'école et de leur réussite, la Commission scolaire de Montréal a organisé l'événement *Réussir; tout un plan de match*. Cette activité regroupait près de 150 jeunes qui ont pu émettre des commentaires et débattre à propos de certains sujets touchant leur éducation. Des thèmes tels que l'importance de posséder un diplôme, les ressources disponibles, la réussite et les habitudes de vie des jeunes ont fait l'objet de discussion.

Note : Pour plus d'information sur les activités à la CSDM, voir à l'adresse suivante : http://www.csdm.qc.ca.

CENTRE DE DÉVELOPPEMENT DE L'EXERCICE DE LA CITOYENNETÉ

Je pense, donc j'agis

À l'instar de la Commission scolaire de Montréal, le Centre de développement de l'exercice de la citoyenneté (CDEC) a tenu une journée de consultation populaire auprès de jeunes Montréalais venant des écoles secondaires et de divers organismes d'engagement de la métropole. Au menu, ateliers et discussion à propos de différents sujets d'actualité les concernant. Pour plus d'information, voir à l'adresse suivante : http://www.citoyennete.qc.ca.

RÉUSSITE MONTÉRÉGIE

Commissions jeunes

Seize commissions jeunes de Réussite Montérégie ont été organisées dans 14 MRC. Près de 1 000 personnes y ont participé. Ces commissions se voulaient des consultations auprès des élèves de la région à propos des conditions entourant leur réussite. Fondée dans le but de contrer le décrochage scolaire, Réussite Montérégie regroupe 30 signataires venant des secteurs de l'emploi, de l'éducation et du développement régional (Réussite Montérégie, 201, place Charles-LeMoyne, 6e étage, bureau 6.01, Édifice Montval, Longueuil, Québec, J4K 2T5).

VILLE DE QUÉBEC

Donner la parole aux enfants : Conseil municipal des enfants

Voulant offrir une tribune aux enfants de sa communauté tout en les sensibilisant à son fonctionnement, la Ville de Québec a tenu en juin 2004, avec la collaboration des commissions scolaires de la Capitale, des Découvreurs et des Premières-Seigneuries, un *Conseil municipal des enfants*. Cette activité a permis aux jeunes citoyens de prendre la parole et de s'exprimer tout en se sensibilisant à l'importance de participer à la vie collective de leur ville. Pour plus d'information, voir à l'adresse suivante :

Établir l'horaire

Établir l'horaire constitue une activité complémentaire qui permet aux jeunes du secondaire de se familiariser avec le travail d'un député.

Le public et le Parlement

Dans cette trousse pédagogique, les activités proposées aux professeurs sont basées sur l'utilisation des sources d'information à la disposition des élèves. Quotidiens, Internet, magazines, télévision, radio, tous les médias pouvant livrer des renseignements sur l'actualité sont mis à profit. À partir de ces renseignements, la trousse permet de suivre les travaux parlementaires en lien avec les enjeux sociaux qui alimentent l'actualité. Cette trousse s'adresse aux enseignants et aux élèves du secondaire.

Note : Une explication plus détaillée des différentes activités organisées par la Chambre des communes est disponible sur Internet à l'adresse suivante : http://www.parl.gc.ca.

ÉLECTIONS CANADA

Électeurs en herbe

À l'occasion des élections fédérales de juin 2004, Élections Canada a mis à la disposition des écoles une trousse d'élections simulées afin de renseigner les jeunes. À l'aide d'activités proposées dans un guide distribué aux professeurs responsables, les jeunes ont pu faire l'expérience des élections à partir de leur classe même. Ils ont pu prendre conscience des enjeux de cette campagne, des programmes des partis dans la course, des candidats en lice, du processus électoral canadien et ils ont participé à un scrutin fictif le moment venu. De cette façon, les participants ont pu expérimenter une élection réelle au niveau fédéral en participant, entre autres choses, à des débats sur les enjeux de la campagne. Lors de l'élection, les procédures et le matériel utilisés sont les mêmes que lors du véritable scrutin.

Choisissons notre mascotte

Afin d'initier les enfants du primaire aux principes de la démocratie, Élections Canada a élaboré une activité qui mènera les enfants des classes participantes à élire une mascotte qui les représente bien. Les enfants doivent choisir parmi cinq candidats. Les mascottes, qui sont toutes des animaux du Nunavut, se

présentent avec une chanson et un discours qui sont divulgués aux élèves en guise de campagne électorale.

Après avoir bien réfléchi à ce qu'est une bonne mascotte et avoir pris connaissance de toutes les candidatures, les enfants sont appelés à voter grâce à des bulletins de vote semblables à ceux utilisés lors des élections. Ils sont alors priés de se présenter à l'isoloir, qui est aussi le même que lors des élections, pour y faire leur choix. Ils doivent suivre les mêmes consignes que les adultes quant à la façon d'inscrire leur vote et, pour les aider à patienter lors du vote des autres, quelques activités, dont des mots croisés, leur sont offertes afin de les familiariser avec le vocabulaire électoral.

Note : Une explication plus détaillée des différentes activités organisées par Élections Canada est disponible sur Internet à l'adresse suivante : http://www.elections.ca.

COMMISSIONS SCOLAIRES EN ONTARIO

Dans la Loi sur l'éducation, l'Assemblée législative de l'Ontario donne le pouvoir au lieutenant-gouverneur en conseil de permettre, par règlement, à des représentants des élèves de siéger au conseil scolaire (l'équivalent du conseil des commissaires au Québec). Les élèves peuvent venir des deux dernières années du cycle intermédiaire et du cycle supérieur. Ils sont élus ou nommés démocratiquement par leurs pairs et n'ont pas le statut de membre. De plus, ils n'ont pas le droit de vote et n'ont pas le droit d'assister aux réunions tenues à huis clos. Pour plus d'information, veuillez consulter l'article 55 de la Loi sur l'éducation ontarienne à l'adresse suivante : http://www.e-laws.gov.on.ca/DBLaws/Statutes/French/90e02_f.htm.

ALBERTA SCHOOL BOARDS ASSOCIATION

Teaching About Local Government : School Boards

L'Alberta School Boards Association (l'équivalent de la Fédération des commissions scolaires du Québec) a produit un document intitulé *Teaching About Local Government : School Boards*. Ce document, qui a été préparé à l'intention des enseignants, constitue un guide pédagogique ayant pour but de sensibiliser les élèves sur la nature et le rôle des conseils scolaires en tant que gouvernement local.

Ce document est disponible à l'adresse Internet suivante : http://www.education.gov.ab.ca/k_12/curriculum/bySubject/social/asbaresource.pdf.

GRANDE-BRETAGNE

En 2001, un Parlement de la jeunesse britannique s'est réuni pour la première fois. À cette occasion, les jeunes députés ont livré leur vision des enjeux de leur pays, ce qui a mené à la publication d'un *Manifeste national pour les jeunes*.

Au niveau municipal, certaines villes anglaises ont aussi eu d'importantes initiatives. Par exemple, la métropole de Bury s'est dotée d'un sous-comité municipal de jeunes responsable des questions portant sur la jeunesse. À Manchester, un conseil de jeunes transmet ses recommandations au comité chargé de la stratégie urbaine et sociale au sein du conseil municipal. (Source : *Intégrer les jeunes à la démocratie locale : tensions au New Labour*, Mike Geddes, The Local Government Centre, University of Warwick. Traduction de Patricia Loncle).

FRANCE

La France tient annuellement des consultations « jeunesse » par le biais du Parlement des enfants et de Sénateurs juniors. De plus, depuis 1998, 100 conseils départementaux de la jeunesse et un Conseil permanent de la jeunesse ont été créés sous la tutelle du ministère de la Jeunesse et des Sports.

Dans une étude effectuée auprès de communautés françaises, Michel Koebel identifie trois différents rôles accordés aux conseils de jeunes en France :

- ***Initiation et sensibilisation*** : sans intervenir dans les processus de décision, le conseil de jeunes permet à ses membres de se familiariser avec l'exercice de la démocratie.
- ***Consultation*** : les conseils de jeunes sont consultés par les élus sur des sujets qui les touchent directement.
- ***Participation*** : les conseils de jeunes sont impliqués dans les débats et la prise de décision.

(Source : *La politique noble des conseils d'enfants*, Michel Koebel, Université Marc-Bloch, Strasbourg).

PARTIE 2

ACTIVITÉS PROPOSÉES EN VUE DE PERMETTRE L'EXPÉRIMENTATION DE L'EXERCICE DE LA DÉMOCRATIE CHEZ LES JEUNES

S'inspirant des diverses expériences recensées, cette deuxième partie du document décrit brièvement certaines activités qui pourraient être mises de l'avant par les commissions scolaires en vue de sensibiliser les jeunes à l'environnement de leur commission scolaire de même qu'à la structure politique qui la gouverne.

CITOYENNETÉ, DÉMOCRATIE ET ENGAGEMENT COMMUNAUTAIRE

La FCSQ, l'ADIGECS, la CSQ et le Mouvement Desjardins ont amorcé des travaux sur un projet de partenariat impliquant le personnel des écoles secondaires et celui des caisses populaires locales désireux de s'y investir. Afin de favoriser l'exercice de la citoyenneté et l'expérimentation de la démocratie, le projet porte sur l'engagement communautaire des jeunes. Ainsi, les jeunes seraient appelés à travailler, par le biais de différentes initiatives, à l'évolution d'une cause propre à leur milieu. Ces activités leur permettraient, d'une part, de prendre conscience de leur rôle de citoyen et, d'autre part, de se familiariser aux règles de la vie en démocratie. Les travaux en sont présentement à un stade préliminaire.

Conseil des commissaires jeunesse

Suivant l'exemple des simulations parlementaires de l'Assemblée nationale et de la Chambre des communes, la commission scolaire pourrait organiser des simulations de conseil de commissaires au cours desquelles les jeunes seraient appelés à jouer le rôle de commissaire l'instant d'une séance du conseil.

Chacun des jeunes participants se verrait attribuer un rôle spécifique (président, vice-président, commissaire élu, commissaire représentant le comité de parents, directeur général, secrétaire général). L'exercice pourrait également inclure l'expérience du comité exécutif et d'autres comités.

L'activité pourrait préférablement se dérouler sur les lieux mêmes où se tiennent les séances du conseil des commissaires. Les jeunes pourraient discuter de sujets d'actualité pouvant les intéresser et vivre le processus décisionnel comme un véritable conseil des commissaires. Cette activité pourrait être offerte autant aux élèves du dernier cycle du primaire qu'aux élèves du secondaire.

Conseil jeunesse

Citoyen de demain, citoyen d'aujourd'hui !

À la suite des premières expériences du « conseil des commissaires jeunesse », la commission scolaire pourrait favoriser la mise en place d'une structure de représentation des élèves.

Étant des citoyens de demain, les jeunes sont aussi, et surtout, des citoyens d'aujourd'hui. Ils ont des opinions et des idées qui méritent d'être entendues et d'être prises en considération, surtout lorsqu'il s'agit de sujets en lien avec leur milieu de vie.

Dans cette optique, et à l'instar d'expériences déjà vécues dans des commissions scolaires et dans des municipalités, il pourrait être intéressant de constituer un « conseil jeunesse ». Cette initiative s'inspire également de certaines expériences vécues en France et en Grande-Bretagne.

A titre d'exemple, le conseil jeunesse pourrait être constitué de représentants élus par leurs pairs venant de chacune des écoles secondaires. Une fois élus, ces représentants se réuniraient en assemblée qui serait présidée par un des leurs. Le conseil des commissaires pourrait même reconnaître un rôle consultatif à ce conseil jeunesse.

Représentant jeunesse au conseil des commissaires

La main à la pâte dès maintenant!

Comme autre proposition, le gouvernement pourrait modifier la Loi sur l'instruction publique afin de permettre au conseil des commissaires, qui le désire, d'ouvrir ses séances à des représentants d'élèves ou du « conseil jeunesse » décrit précédemment.

Cette activité s'inspire de l'approche mise de l'avant en Ontario où les élèves ont l'opportunité de participer aux travaux de l'équivalent de notre conseil des commissaires. Ces représentants des jeunes pourraient avoir un statut particulier au sein du conseil des commissaires. Bien qu'ils participeraient aux discussions, leur pouvoir pourrait être limité (pas de droit de vote, pas de droit de participation aux séances à huis clos).

Les visites du président

Suivant l'exemple du président de l'Assemblée nationale du Québec, la commission scolaire pourrait organiser des visites du président de la commission scolaire dans les différents établissements de son territoire. Lors de ces visites, le président pourrait expliquer aux jeunes son rôle, celui du conseil des commissaires de même que celui de la commission scolaire. Les participants pourraient aussi poser des questions et émettre leurs opinions.

Un guide à la découverte de la commission scolaire comme gouvernement local

À l'image du guide de l'Alberta School Boards Association, un guide pédagogique québécois pourrait être produit en vue de permettre aux élèves de découvrir leur environnement scolaire. Ce guide pourrait comprendre l'information et les activités nécessaires pour renseigner les jeunes sur la commission scolaire en tant que gouvernement local. Il pourrait être mis à la disposition du personnel enseignant qui pourrait s'en servir pour sensibiliser les élèves à la démocratie scolaire.

Publié par la Fédération des commissions scolaires du Québec
1001, avenue Bégon
Case postale 490
Sainte-Foy (Québec) G1V 4C7
Téléphone : (418) 651-3220
Télécopieur : (418) 651-2574
Courriel : info@fcsq.qc.ca
Site : www.fcsq.qc.ca

Document : 6481
Dépôt légal - 3e trimestre 2005
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada

Note - Dans le présent document, le masculin est utilisé dans le seul but d'alléger le texte.

DÉMOCRATIE SCOLAIRE

ÉVALUATION DU PROCESSUS ÉLECTORAL LORS DES ÉLECTIONS SCOLAIRES DE NOVEMBRE 2003

La Fédération
des commissions
scolaires
du Québec

LE GOÛT DU PUBLIC

CONTEXTE

À la suite des élections scolaires générales tenues en novembre 2003, la Fédération des commissions scolaires a convenu de procéder à une évaluation du processus suivi et à formuler les recommandations appropriées.

Un formulaire a été adressé à chacune des commissions scolaires où il était demandé de signaler les problèmes observés et de proposer des solutions pour y remédier. Quarante commissions scolaires ont répondu. Les informations ont ensuite été compilées et fait l'objet de discussion lors d'une rencontre de la Commission permanente sur les enjeux politiques et financiers de novembre 2004.

En décembre, les propositions avancées par les commissions scolaires ont été étudiées par un groupe de travail principalement constitué de présidents et de secrétaires d'élection et auquel participait la vice-présidente de la FCSQ. Le but de l'exercice consistait à examiner les propositions formulées et à vérifier leur applicabilité. Le présent document présente sommairement, pour chacun des objets de la Loi sur les élections scolaires, les problèmes soulevés de même que les propositions pour y remédier.

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

Le gouvernement a modifié substantiellement la Loi sur les élections scolaires au cours des dernières années avec la volonté d'une plus grande harmonisation avec la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (LERM). Généralement, les modifications apportées ont amélioré et rehaussé le processus électoral scolaire dans son ensemble. Cependant, il se dégage de la présente évaluation, d'une part, que le degré d'harmonisation a varié beaucoup selon les objets de la Loi et, d'autre part, que le contexte propre au monde scolaire a parfois été mis de côté au détriment de l'harmonisation.

Sur un autre plan, le nouveau processus électoral découlant des modifications prévoit un encadrement élevé de la part du Directeur général des élections. Bien qu'il était souhaité que l'application de la Loi sur les élections scolaires soit sous sa responsabilité, il apparaît que les exigences et les contrôles sont très exigeants et même contraignants à certains égards. Il y aurait avantage à revoir certaines de ces exigences et de ces contrôles dans la foulée du mouvement de décentralisation, de responsabilisation et d'imputabilité que le présent gouvernement veut prioriser.

Ce document a été préparé dans la perspective d'améliorer la démocratie scolaire. C'est dans cet esprit que les modifications demandées visent principalement à clarifier, simplifier et décentraliser les procédures.

1. CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES

Problèmes soulevés	Propositions
Les dispositions concernant l'établissement du nombre et des limites des circonscriptions électorales ne sont pas suffisamment flexibles pour les commissions scolaires. Par ailleurs, les encadrements tant par le ministère de l'Éducation (en ce qui a trait au nombre) que par le Directeur général des élections (en ce qui a trait aux procédures de découpage des limites) sont très rigides et ne laissent pas ou peu de place à un exercice décentralisé des responsabilités par les commissions scolaires.	<u>Nombre de circonscriptions électorales</u> – Accorder plus de souplesse et d'autonomie aux commissions scolaires quant à l'établissement du nombre de circonscriptions électorales *(harmoniser avec la loi municipale)* (art. 6 et 7). <u>Délimitation des circonscriptions électorales</u> – Tenir davantage compte des entités géographiques et socioéconomiques et introduire le concept du « respect du sentiment d'appartenance » dans les critères (art. 7.1 et 7.2). – Confier l'entière responsabilité de la délimitation aux commissions scolaires et ne faire intervenir le Directeur général des élections ou la Commission de la représentation électorale que dans le cas où une opposition ou une plainte leur est adressée par les électeurs (art. 7.1 à 9.7 et 9.14). – Dans la perspective où la Commission de la représentation électorale doit reprendre le découpage des circonscriptions d'une commission scolaire à la suite d'opposition ou d'une plainte, les coûts ainsi générés devraient être à la charge de la Commission de la représentation électorale (art. 9.18). – Modifier la Loi afin que la délimitation des circonscriptions soit effective pour la tenue de deux élections générales au lieu d'une seule *(harmoniser avec la Loi électorale)* (art. 10).

2. MISE À JOUR DE LA LISTE ÉLECTORALE

Problèmes soulevés	Propositions
À l'article 11.3, le Directeur général des élections doit transmettre aux commissions scolaires le nom des personnes pour lesquelles il n'avait pas les renseignements nécessaires pour mettre la liste électorale à jour. Par la suite, les commissions scolaires peuvent, en vertu de l'article 11.4, vérifier les renseignements de ces personnes et les en informer. De plus, en vertu de l'article 11.5, le Directeur général des élections adresse un avis à ces personnes les informant du processus à suivre pour mettre l'information à jour. Selon les commissions scolaires, le processus est lourd et très difficile à comprendre pour les électeurs.	– Abroger les articles 11.4 et 11.5. – Publiciser davantage le processus de révision de la liste électorale au lieu de recourir à ces dispositions.

3. ÉLECTEUR

Problèmes soulevés	Propositions
Les principaux problèmes soulevés concernant l'électeur sont liés à : – la perte du droit de voter à la commission scolaire anglophone lorsque l'électeur cesse d'avoir un enfant admis; – la difficulté d'application de l'article 18 dans le cas où un électeur n'indique pas son choix à la commission scolaire anglophone parce qu'il n'y a pas élection, alors que la commission scolaire francophone doit être en mesure de rayer cet électeur de sa propre liste; – la Loi ne contient pas de dispositions pour un travailleur ou un étudiant qui travaille ou étudie temporairement à l'extérieur du territoire de la commission scolaire où se trouve son domicile. Il en est de même pour les personnes hébergées en centre d'hébergement, en centre hospitalier, en centre de réadaptation ou en centre d'accueil.	– Modifier la Loi afin de permettre à l'électeur de conserver son droit de voter à la commission scolaire anglophone lorsqu'il n'a plus d'enfant admis, et ce, sans être tenu de procéder à nouveau à l'exercice du choix par un avis tel qu'il est prescrit par les articles 17 et 18. – Permettre, en période électorale, au président d'élection de la commission scolaire francophone de recevoir l'avis prévu à l'article 18 si la commission scolaire anglophone ne tient pas d'élection dans la circonscription électorale de l'électeur (art. 18). – Prévoir des dispositions pour les travailleurs et les étudiants qui travaillent ou étudient temporairement à l'extérieur du territoire de la commission scolaire où se trouve leur domicile réel de même que pour les personnes hébergées en centre d'hébergement, en centre hospitalier, en centre de réadaptation ou en centre d'accueil. Dans ce dernier cas, analyser la possibilité de bureau de vote itinérant ou de vote par procuration *(harmoniser avec la Loi électorale et la loi municipale)*.

4. PERSONNEL ÉLECTORAL

Problèmes soulevés	Propositions
Les présidents d'élection souhaitent pouvoir déléguer certains pouvoirs au secrétaire d'élection et demandent à ce que la Loi contienne une disposition à cet effet.	– Introduire la possibilité de déléguer, par écrit, des pouvoirs au secrétaire d'élection *(harmoniser avec la loi municipale)* (art. 23).
Les présidents d'élection ont eu, en certains endroits, beaucoup de difficulté à recruter du personnel électoral en raison des disponibilités requises et de la faible rémunération rattachée à ces fonctions.	– Assouplir les règles de recrutement du personnel électoral afin de permettre exceptionnellement la nomination de personnes qui résident sur le territoire d'une autre commission scolaire *(harmoniser avec la loi municipale)* (art. 28). – Modifier substantiellement les règles concernant la rémunération du personnel électoral en permettant aux commissions scolaires de verser une rémunération basée sur les conventions collectives du personnel de soutien, en établissant toutefois des équivalences de tâches *(harmoniser avec la loi municipale)* (art. 30).

5. REPRÉSENTANTS DES CANDIDATS ET RELEVEURS DE LISTES

Problèmes soulevés	Propositions
L'article 36 est trop restrictif concernant la personne à qui la procuration visée aux articles 31 et 32 peut être présentée. Les commissions scolaires requièrent plus de souplesse à cet égard.	– Ajouter à la fin du 2e alinéa de l'article 36 « ou au préposé à l'information et au maintien de l'ordre ».

6. AVIS D'ÉLECTION

Problèmes soulevés	Propositions
Le calendrier électoral à 45 jours, calqué sur le modèle municipal, ne tient nullement compte des particularités spécifiques aux commissions scolaires, telles que : – l'existence de deux réseaux de commissions scolaires, francophone et anglophone, avec des territoires superposés ; – la complexité unique du droit et du choix de vote qui n'existe nulle part ailleurs et de l'obligation des deux réseaux de commissions scolaires de s'échanger des renseignements, ce qui requiert des délais additionnels; – l'immensité des territoires de la plupart des commissions scolaires qui n'a pas d'égale au niveau municipal; – la nécessité de recourir à de nombreux médias pour publier, dont la plupart ont un tirage hebdomadaire (alors qu'au municipal, un média peut suffire); – en raison des grandes distances, il est parfois impossible de joindre certains électeurs pour leur transmettre les avis dans les délais prescrits.	– Allonger le calendrier électoral scolaire de dix jours pour le porter à 55 jours (art. 38). – Réserver, parmi ces dix jours additionnels, cinq jours pour la période de révision de la liste électorale (voir texte au point 8). – Pour les autres cinq jours additionnels, le calendrier devra être revu principalement pour accorder davantage de délais lors de la publication ou la transmission des avis (voir texte au point 9).

7. LISTE ÉLECTORALE

Problèmes soulevés	Propositions
La liste électorale devrait contenir plus de renseignements sur les électeurs afin de faciliter les communications. Les différents partis politiques ont déjà formulé des demandes similaires. De plus, la liste électorale pour l'élection générale devrait servir pour une élection partielle qui suit de près l'élection générale.	– La liste électorale devrait contenir le numéro de téléphone de l'électeur (art. 39). – Modifier la Loi pour introduire le principe que la liste électorale pour l'élection générale pourra servir pour toute élection partielle devant se tenir dans les six mois suivant une élection générale (art. 39).

8. RÉVISION ET ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LISTE ÉLECTORALE

Problèmes soulevés	Propositions
Les exigences liées à la composition et aux séances de la commission de révision n'offraient pas suffisamment de souplesse et ont alourdi le processus de révision. Les délais fixés pour effectuer les étapes et pour faire parvenir les avis aux électeurs sont insuffisants et n'ont pas été respectés partout. La communication de l'information entre la commission scolaire anglophone et la commission scolaire francophone concernant les avis de choix n'est régie par aucune prescription législative. De plus, le fait d'effectuer simultanément et en peu de temps les mêmes activités, alors que certaines sont dépendantes des actions de l'autre commission scolaire, a généré plusieurs problèmes de transmission et de saisie de données. Certaines erreurs sur la liste électorale étaient liées à la description du territoire des circonscriptions électorales; il y avait d'autres erreurs liées à la présence d'électeurs figurant sur la liste électorale de la commission scolaire francophone et sur celle de la commission scolaire anglophone; la commission de révision n'avait pas les pouvoirs de corriger ces erreurs.	– Modifier la Loi pour donner plus de souplesse au président d'élection afin qu'il puisse mettre en place un mécanisme de révision qui correspond le mieux aux particularités de sa commission scolaire (article 45 et suivants). – Comme recommandé au point 6, ajouter cinq jours pour la période de révision de la liste électorale. Il faudrait en fait prévoir une chronologie des événements faisant en sorte que la commission scolaire anglophone procède d'abord à la révision de sa liste électorale pour lui permettre ensuite de transmettre les renseignements à la commission scolaire francophone dont le délai de révision devrait se terminer après celui de la commission scolaire anglophone (art. 58.2). – Modifier la Loi pour permettre à la commission de révision d'apporter les correctifs requis à la liste électorale dans le cas où des électeurs ont été inscrits dans la mauvaise circonscription électorale ou, par erreur, sur la liste électorale des deux commissions scolaires, francophone et anglophone (art. 58.7). – Prévoir un délai entre la fin de la révision et la date d'entrée en vigueur de la liste électorale pour intégrer les changements et permettre la reprographie de la liste (art. 58.16 et 59).

9. DÉCLARATION DE CANDIDATURE ET CONSTITUTION D'ÉQUIPES

Problèmes soulevés	Propositions
En raison des vastes territoires de plusieurs commissions scolaires, des électeurs doivent se déplacer sur de longues distances, quand ce n'est pas en avion, pour aller déposer leur candidature. Il n'y a pas suffisamment de temps entre la fin de la période des mises en candidature (28e jour) et la date de l'émission de l'avis de scrutin (15e jour) pour que les candidats puissent faire leur campagne électorale et la promotion du vote. Plusieurs autres problèmes ont été identifiés tels que : – renseignements à fournir lors de la mise en candidature qui sont insuffisants pour rejoindre éventuellement les candidats; – confusion liée au territoire de référence des électeurs qui ont appuyé la candidature par rapport à ceux qui ont appuyé la demande d'autorisation (art. 206.7); – vérification ou non-vérification par le président d'élection des noms et adresses des personnes qui ont appuyé les candidats; – difficulté de reconnaître certaines pièces d'identité.	– Modifier la Loi afin de permettre au président d'élection de pouvoir désigner d'autres personnes pour recevoir les déclarations de candidature de même que les dates et lieux, lesquels renseignements devront être déterminés en début d'événement et paraître sur l'avis d'élection prévu à l'article 38 *(harmoniser avec la loi municipale)* (art. 62). – Augmenter le délai entre la fin de la période des mises en candidature et l'avis de scrutin prévu à l'article 86 en devançant les mises en candidature *(harmoniser avec la loi municipale pour le début de la période)* (art. 62). – Ajouter d'autres renseignements à fournir concernant le candidat : numéro de téléphone, télécopieur, courriel (art. 69). – Préciser qui peut assermenter les candidats *(harmoniser avec la loi municipale)* (art. 69).

9. DÉCLARATION DE CANDIDATURE ET CONSTITUTION D'ÉQUIPES (SUITE)

Problèmes soulevés	Propositions
	– Préciser à l'article 71 : • pour le candidat qui fait une demande d'autorisation au moment du dépôt de sa déclaration de candidature, que la liste des 10 électeurs qui l'appuient est la même pour les deux actes à poser (ou faire un meilleur lien avec l'article 206.7) *(harmoniser avec la loi municipale)* (art. 71 et 72). – Ajouter à la Loi l'obligation de présenter des pièces d'identité reconnues *(harmoniser avec la loi municipale)* (art. 72). – Modifier la Loi afin que le président d'élection ait l'obligation de vérifier les noms et adresses des 10 électeurs qui appuient la candidature et pour lui attribuer le pouvoir (ainsi que le temps requis) de rejeter une candidature si les signatures d'appui sont non conformes (art. 76).

10. SCRUTIN

Problèmes soulevés	Propositions
Du personnel du scrutin n'ont pu voter parce qu'ils étaient affectés en dehors de leur circonscription le jour du vote par anticipation et le jour du scrutin. Si peu d'électeurs votent par anticipation, il y a risque de pouvoir identifier leur vote. L'exigence de l'accessibilité des bureaux de vote ordinaire aux personnes handicapées rend difficile l'utilisation de plusieurs écoles. Les électeurs semblent n'accorder que très peu d'importance au processus de révision de la liste électorale d'où ils se présentent pour voter et sont refusés. Certaines commissions scolaires demandent d'avoir la capacité de pouvoir nommer aussi un aide au préposé à l'information et au maintien de l'ordre. Au cours de l'automne 2003, le Directeur général des élections a pris une décision en vertu des pouvoirs conférés par l'article 30.8 relativement au bulletin de vote, au registre du scrutin et au relevé du dépouillement, ce qui a occasionné des difficultés puisque des commissions scolaires avaient déjà amorcé ou procédé à l'impression de leur matériel.	– Modifier la Loi afin de permettre au président d'élection d'établir des modalités particulières pour le vote du personnel du scrutin *(harmoniser avec la loi municipale)* (art. 90). – Modifier la Loi afin de permettre le mélange des bulletins de vote d'un bureau de vote par anticipation ayant reçu moins de 30 voteurs avec ceux d'un bureau de vote ordinaire avant le dépouillement (art. 93.2). – Enlever l'obligation de l'autorisation du Directeur général des élections concernant l'accès aux personnes handicapées aux bureaux de vote ordinaire ou convenir d'assouplissements administratifs *(harmoniser avec la loi municipale)* (art. 94). – Modifier la Loi pour permettre au président d'élection plus de souplesse concernant la composition de la table de vérification (art. 97.1). – Modifier la Loi pour habiliter la table de vérification afin qu'elle puisse agir comme commission de révision spéciale le jour du scrutin (art. 97.1). – Permettre au président d'élection de pouvoir également nommer un aide au préposé à l'information et au maintien de l'ordre (art. 98).

10. SCRUTIN (SUITE)

Problèmes soulevés	Propositions
Une certaine ambiguïté a été soulevée concernant les opérations préalables au scrutin en ce qui a trait à la remise par le président d'élection au scrutateur de matériel placé dans une urne scellée. Dans les faits, les urnes sont préparées à l'avance et les scellés posés. Lorsque le scrutateur veut le matériel, il doit alors enlever les scellés; or, ces scellés doivent être reposés par la suite et seul le président d'élection peut le faire. Il serait préférable que le matériel soit plutôt placé dans une enveloppe scellée. À l'article 112.2 (3)a), la Loi donne la possibilité à l'électeur de présenter des documents avec l'adresse à laquelle il est inscrit ou celle de son domicile; cela crée de l'ambiguïté étant donné que sur la liste électorale, il doit être inscrit à l'adresse de son domicile.	– En raison des coûts que représente la production du matériel, modifier la Loi afin que le Directeur général des élections ne puisse apporter de modification aux règles une fois que les présidents d'élection ont débuté l'activité liée à la production (art. 101). – Modifier l'article 106 en remplaçant les mots « …dans une urne scellée… » par les mots « …dans une enveloppe scellée contenant un nombre de bulletins… » (art. 106). – Modifier l'article 112.2(3)a) en y retranchant les mots « ou celle de son domicile » (art. 112.2(3)a)).

11. DÉPOUILLEMENT ET RECENSEMENT DES VOTES

Problèmes soulevés	Propositions
Lors de l'ouverture des urnes devant le juge, le registre du scrutin a été utilisé pour vérifier la raison pour laquelle un scrutateur a rejeté un bulletin. Il fut constaté que plusieurs secrétaires de bureaux de vote n'ont rien inscrit. Ceci a eu pour effet que le juge a demandé aux secrétaires et scrutateurs concernés de se présenter à la Cour pour témoigner. L'article 137 prévoit qu'une copie est remise au président d'élection, mais aucune procédure n'est prévue à l'article 141 lorsque la copie est déposée par erreur dans l'urne. Lorsqu'il y a un dépouillement judiciaire dû à une égalité des voix exprimées dans une circonscription, il y a confusion relativement aux honoraires encourus par les candidats pour leurs procureurs. La Loi est muette sur cette question puisque les seuls frais admissibles comme dépenses électorales sont uniquement ceux qui sont prévus à l'article 206.34.	– Ajouter, à l'article 131, une 4e responsabilité à savoir : « les raisons pour lesquelles le scrutateur a rejeté un bulletin de vote en vertu de l'article 133 » (art. 131). – Modifier l'annexe III en regroupant sous un seul titre les lignes suivantes : • Nombre de bulletins non déposés dans la boîte (détériorés ou rejetés au dépouillement) et placer cette nouvelle ligne à la fin de la liste juste avant la ligne « Totaux » (art. 137). – Modifier la Loi pour permettre au président d'élection de pouvoir ouvrir une urne aux fins du recensement en cas d'erreur, et ce, en présence du secrétaire et de deux témoins *(ou harmoniser avec la loi municipale)* (art. 141 et 142). – Modifier la Loi pour prévoir la situation de recomptage en cas d'égalité des voix, et ce, sans frais pour les candidats *(harmoniser avec la loi municipale)* (art. 146).

12. DÉONTOLOGIE ÉLECTORALE

Problèmes soulevés	Propositions
Des candidats auraient fait de la sollicitation sur les lieux de bureau de vote. Les dispositions concernant l'interdiction de publicité électorale sur les lieux d'un bureau de vote sont parfois difficiles à appliquer.	– Modifier le 2e alinéa de l'article 166 en introduisant après les mots « sur les lieux d'un bureau de vote, » ce qui suit « solliciter le vote d'un électeur, » (art. 166). – Prévoir une disposition afin de permettre au personnel électoral d'intervenir pour faire respecter l'article *(harmoniser avec la loi provinciale)* (art. 169).

13. VACANCES AU CONSEIL DES COMMISSAIRES ET CONGÉ SANS RÉMUNÉRATION

Problèmes soulevés	Propositions
Certaines commissions scolaires ont demandé de clarifier la disposition de la loi concernant la vacance à un poste occasionnée par les absences d'un commissaire. Une demande est formulée à l'effet que le commissaire représentant le comité de parents puisse bénéficier lui aussi de la disposition relative au congé sans rémunération.	– Modifier l'article 191 de la Loi en harmonisant avec la Loi municipale. – Modifier la Loi afin de permettre au commissaire représentant le comité de parents de pouvoir demander un congé sans rémunération (art. 203.1).

14. FINANCEMENT DES CANDIDATS

Problèmes soulevés	Propositions
Le gouvernement a modifié, en 2002, la Loi sur les élections scolaires afin d'introduire de nouvelles dispositions sur le financement des candidats et sur le contrôle des dépenses électorales. Ce faisant, il rendait applicable au milieu scolaire un chapitre important de dispositions sur le financement et le contrôle des dépenses électorales qui existait déjà depuis 1987 au municipal. Force est de constater que même si cet ajout s'avérait nécessaire, le gouvernement a calqué assez souvent les dispositions de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*. Or, les dispositions équivalentes de cette loi ont été, en 15 ans, modifiées au moins à huit reprises par des amendements ou des ajouts. Le texte est lourd et nécessiterait une refonte afin de l'alléger et l'actualiser davantage en raison des priorités gouvernementales voulant favoriser la décentralisation, la responsabilisation et l'imputabilité des autorités locales. Voici les principaux commentaires formulés par les commissions scolaires : – une grande rigidité des règles et des normes en regard du financement et du contrôle des dépenses électorales tenant compte de l'organisation et des moyens dont disposent les candidats ;	<u>D'ordre général</u> – Améliorer la démocratie scolaire, d'une part, afin d'intéresser davantage les électeurs à se présenter comme candidats, et, d'autre part, en procurant aux candidats les moyens requis pour mieux se faire connaître et faire une meilleure campagne électorale. – Il faudra revoir l'écriture du chapitre en vue d'alléger et d'actualiser le texte le plus possible. – Le texte doit être revu dans une perspective de décentralisation, de responsabilisation et d'imputabilité du personnel électoral et du personnel régulier de la commission scolaire. – Les responsabilités dévolues au Directeur général des élections doivent demeurer au niveau de l'encadrement général, alors que ses responsabilités de vérification et de contrôle devraient être limitées aux cas de plaintes et de suivis a posteriori si des actes prévus à la Loi ne sont pas posés.

14. FINANCEMENT DES CANDIDATS (SUITE)

Problèmes soulevés	Propositions
– les démarches de gestion et de contrôle des dépenses sont lourdes et complexes par rapport aux montants consentis (dépenses admissibles de l'ordre de 300 $ à 3 500 $) et investis par les candidats eux-mêmes dans la plupart des cas; – un contrôle trop serré du bureau du Directeur général des élections et des délais de remboursements trop longs en raison des règles préalables de vérification et d'approbation; d'où questionnement sur la réelle imputabilité du directeur général de la commission scolaire; – les règles ont eu des effets dissuasifs auprès de certains électeurs qui voulaient présenter leur candidature. Certaines dispositions ont généré des difficultés d'application, le contexte scolaire n'ayant pas été suffisamment pris en compte. Par contre, parfois, le texte de la législation municipale a été modifié au détriment du scolaire (exemple : dons non déductibles d'impôt). Cependant, tous conviennent que les réactions reposent en partie sur le phénomène de nouveauté qu'a créé l'application des nouvelles règles et qu'il faut conserver, tout en l'améliorant, le chapitre sur le financement des candidats.	<u>D'ordre particulier</u> – Introduire, dans la Loi, des dispositions à l'effet que les candidats puissent recevoir une allocation pour assurer, en partie, le financement requis (*harmoniser avec la Loi électorale en appliquant les dispositions relatives aux allocations aux partis)*. – Si le candidat n'a pas fait de demande d'autorisation avant de poser sa candidature, le président d'élection devrait avoir le pouvoir de l'autoriser automatiquement au moment du dépôt de sa candidature (section III). – Prévoir des dispositions en vue de permettre une autorisation et des dépenses d'équipes électorales (section III). – Augmenter la limite du montant des contributions permis (présentement : 1 000 $/candidat avec un maximum de 3 000 $ en tout) ; permettre, comme au municipal, une telle contribution à chacun des candidats; augmenter la limite maximale de la contribution personnelle du candidat de 1 000 $ à 2 500$ *(harmoniser en partie avec la loi municipale)* (art. 206.21).

14. FINANCEMENT DES CANDIDATS (SUITE)

Problèmes soulevés	Propositions
	– Clarifier le concept d'emprunt effectué à partir d'une marge de crédit et modifier la Loi afin que la contribution du conjoint soit considérée comme un emprunt (art. 206.29). – Rendre les contributions et les dons admissibles au crédit d'impôt *(harmonisation avec le municipal et le provincial)* (section IV). – Modifier la Loi afin d'inclure, à titre de dépenses électorales, le coût des biens et services utilisés le jour du scrutin et dans les jours suivants pour couvrir les coûts liés, par exemple, aux remerciements aux électeurs ainsi qu'aux bénévoles et aux organisateurs de la campagne des candidats (art. 206.1 et 206.34). – Examiner la possibilité de limiter certaines dépenses électorales (kilométrage, repas, vêtements, coiffure…) alors que d'autres dépenses (ex. : publicité) devraient être remboursées à 100 % (art. 206.34 à 206.37). – Modifier la Loi afin de ne plus exiger l'identification d'un imprimeur lorsque le matériel est produit par le candidat lui-même ou mentionner que ledit matériel est produit par le candidat (206.44).

14. FINANCEMENT DES CANDIDATS (SUITE)

Problèmes soulevés	Propositions
	– Hausser la limite maximale prévue pour le montant des dépenses électorales autorisé, présentement établie à 2 700 $ plus 0,42 $/électeur. (ex. : au provincial, c'est 1 $ / électeur pour le candidat et 0,60 $ / électeur pour le parti; en Ontario, il est de 5 000 $ plus 0,70 $ par électeur), ce qui favoriserait l'organisation de meilleures campagnes et une plus grande participation des électeurs (art. 206.47) (voir annexe 1). – Simplifier les procédures de contrôle du financement et des dépenses électorales en rendant le directeur général de la commission scolaire imputable et en attribuant au Directeur général des élections un pouvoir d'intervention seulement dans les cas de plaintes et de non-remise des rapports dans les délais prescrits par la Loi (section VII). – Concernant les rapports à produire par les candidats (section VII): • décentraliser entièrement la responsabilité à la commission scolaire (sauf en cas de plaintes); • exempter le candidat de produire les rapports s'il déclare sous serment que ses dépenses sont inférieures à 1 000 $; • exempter le candidat élu sans opposition de produire les rapports;

14. FINANCEMENT DES CANDIDATS (SUITE)

Problèmes soulevés	Propositions
	• les rapports à produire pourraient être de deux ordres : ▪ une procédure simplifiée pour des dépenses ou des contributions de moins de 2 000 $ par candidat, ▪ un rapport plus complet pour les dépenses ou les contributions de 2 000 $ ou plus; • un candidat qui retire sa candidature devrait être exempté de produire les rapports s'il n'a aucune contribution ou dépense encourue; • prévoir un formulaire simplifié pour le candidat qui ne réclame aucun remboursement ou prévoir une disposition pour l'en exempter s'il produit une déclaration sous serment à cet effet; • pour la réclamation d'un remboursement des dépenses électorales, prévoir deux formulaires : ▪ pour moins de 1 000 $ sans contribution autre que celle du candidat, ▪ pour 1 000 $ et plus ou pour moins de 1 000 $ avec contribution autre que celle du candidat lui-même. – Abroger les articles sur les intervenants particuliers qui sont inappropriés dans le cadre des élections scolaires (section VIII). – Concernant les rapports non transmis par les candidats, établir qu'il appartient au Directeur général des élections de s'assurer de l'application de l'article 221.2.

15. DISPOSITIONS PÉNALES

Problèmes soulevés	Propositions
Certaines dispositions de la Loi sont dépourvues de sanction, de sorte que les contrevenants ne sont pas incités à modifier leur comportement.	– Prévoir une sanction et des dispositions pénales pour l'employeur qui n'accorde pas de congé pour aller voter conformément aux dispositions de l'article 112 *(harmoniser avec la loi municipale)* (art. 212 et suiv.). – Prévoir une sanction et des dispositions pénales pour une infraction commise en violation de l'article 169 concernant les conduites interdites sur les lieux d'un bureau de vote ou prévoir une disposition générale comme à la loi municipale *(harmoniser avec la loi municipale)* (art. 212 et suiv.).

16. RÈGLEMENT SUR LE REMBOURSEMENT DES DÉPENSES ÉLECTORALES

Problèmes soulevés	Propositions
Le règlement fixant le montant du remboursement a été modifié à la dernière minute sans consultation des commissaires en place.	– Ne plus modifier ce règlement à la dernière minute pour que les règles du jeu soient claires bien avant le début de la campagne.
Les montants pouvant être réclamés devraient être augmentés, ce qui encouragerait davantage d'électeurs à poser leur candidature.	– Afin d'accroître l'intérêt des électeurs à se présenter comme candidats, le montant maximal pour le remboursement des dépenses électorales doit être revu. À cette fin, il est recommandé de retenir l'hypothèse suivante : rembourser un montant égal à 100 % du premier 1 000 $ des dépenses encourues plus un montant égal à 75 % de l'excédent des dépenses (voir annexe 2).

Annexe 1

COMPARATIF DU MONTANT MAXIMAL DES DÉPENSES ÉLECTORALES

Nombre d'électeurs	**Montant maximal de dépenses autorisées** (2 700 $ + 0,42 $/électeur)	**Exemple de l'Ontario** (5 000 $ + 0,70 $/électeur)	**Exemple pour les députés provinciaux** (Candidat : 1 $ / électeur)	**Exemple pour les députés et les partis provinciaux** (1 $ / électeur (pour le candidat) + 0,60 $ / électeur (pour le parti))
500	**2 910 $**	5 350 $	500 $	800 $
1 000	**3 120 $**	5 700 $	1 000 $	1 600 $
1 500	**3 330 $**	6 050 $	1 500 $	2 400 $
2 000	**3 540 $**	6 400 $	2 000 $	3 200 $
3 000	**3 960 $**	7 100 $	3 000 $	4 800 $
4 000	**4 380 $**	7 800 $	4 000 $	6 400 $
5 000	**4 800 $**	8 500 $	5 000 $	8 000 $
6 000	**5 220 $**	9 200 $	6 000 $	9 600 $
7 000	**5 640 $**	9 900 $	7 000 $	11 200 $
8 000	**6 060 $**	10 600 $	8 000 $	12 800 $
9 000	**6 480 $**	11 300 $	9 000 $	14 400 $
10 000	**6 900 $**	12 000 $	10 000 $	16 000 $
11 000	**7 320 $**	12 700 $	11 000 $	17 600 $
12 000	**7 740 $**	13 400 $	12 000 $	19 200 $
13 000	**8 160 $**	14 100 $	13 000 $	20 800 $
14 000	**8 580 $**	14 800 $	14 000 $	22 400 $
15 000	**9 000 $**	15 500 $	15 000 $	24 000 $
20 000	**11 100 $**	19 000 $	20 000 $	32 000 $

Annexe 2

HYPOTHÈSE DE REMBOURSEMENT DES DÉPENSES ÉLECTORALES

Nombre d'électeurs	**Montant maximal de dépenses autorisées** (2 700 $ + 0,42 $/électeur)	**Remboursement Règle actuelle :** (75 % du premier 500 $ + 50 % de l'excédent)	**Remboursement Hypothèse recommandée :** (100 % du premier 1 000 $ + 75 % de l'excédent)
500	**2 910 $**	1 580 $	2 433 $
1 000	**3 120 $**	1 685 $	2 590 $
1 500	**3 330 $**	1 790 $	2 748 $
2 000	**3 540 $**	1 895 $	2 905 $
3 000	**3 960 $**	2 105 $	3 220 $
4 000	**4 380 $**	2 315 $	3 535 $
5 000	**4 800 $**	2 525 $	3 850 $
6 000	**5 220 $**	2 735 $	4 165 $
7 000	**5 640 $**	2 945 $	4 480 $
8 000	**6 060 $**	3 155 $	4 795 $
9 000	**6 480 $**	3 365 $	5 110 $
10 000	**6 900 $**	3 575 $	5 425 $
11 000	**7 320 $**	3 785 $	5 740 $
12 000	**7 740 $**	3 995 $	6 055 $
13 000	**8 160 $**	4 205 $	6370 $
14 000	**8 580 $**	4 415 $	6 685 $
15 000	**9 000 $**	4 625 $	7 000 $
20 000	**11 100 $**	5 675 $	8 575 $

Publié par la Fédération des commissions scolaires du Québec
1001, avenue Bégon
Case postale 490
Sainte-Foy (Québec) G1V 4C7
Téléphone : (418) 651-3220
Télécopieur : (418) 651-2574
Courriel : info@fcsq.qc.ca
Site : www.fcsq.qc.ca

Document : 6495
Dépôt légal - 3e trimestre 2005
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada

Note - Dans le présent document, le masculin est utilisé dans le seul but d'alléger le texte.

DÉMOCRATIE SCOLAIRE

ANALYSE DE LA RÉMUNÉRATION DES ÉLUS SCOLAIRES

La Fédération
des commissions
scolaires
du Québec

Analyse de la rémunération des élus scolaires

Fédération des commissions scolaires du Québec

Octobre 2005

Note : Dans ce document, de façon générale, le masculin est employé comme représentant des deux sexes, sans discrimination à l'égard des femmes et des hommes et dans le seul but d'alléger le texte.

LÉOPOLD LAROUCHE CONSEIL

Table des matières

1 OBJECTIF DU DOCUMENT 1

2 RAPPEL DU CONTEXTE 2

3 APPROCHE 4

4 COMPARAISON DES RÉMUNÉRATIONS 5
- 4.1 Rémunération des commissaires 5
- 4.2 Rémunération des élus municipaux 8
  - 4.2.1 Salaire annuel 8
  - 4.2.2 Allocation de dépenses 11
  - 4.2.3 Régime de retraite 11
  - 4.2.4 Allocation de départ 13
  - 4.2.5 Allocation de transition 13
  - 4.2.6 Assurance collective 13

5 COMPARAISON DES RÔLES DES ÉLUS 14
- 5.1 Facteurs pertinents 14
- 5.2 Responsabilités décisionnelles assumées collectivement 15
- 5.3 Profils de responsabilités des commissaires et conseillers 16
- 5.4 Rôle des présidents et maires 17

6 CARACTÉRISTIQUES DES ORGANISMES ADMINISTRÉS 23
- 6.1 Facteur taille 23
- 6.2 Comparaison des profils des organisations 24
- 6.3 Municipalités et commissions scolaires : les employeurs 25
- 6.4 Responsabilité de fonds publics 26
- 6.5 Services publics 27
- 6.6 Application d'un régime de droits et devoirs 29
- 6.7 Conclusion 30

7 SYNTHÈSE ET PROPOSITIONS 31

TABLEAUX

1 a) Rémunération des commissaires pour une commission scolaire dont l'équivalent temps plein de l'effectif pour l'année précédente est de moins de 25 000 (2003)
1 b) Rémunération des commissaires pour une commission scolaire dont l'équivalent temps plein de l'effectif pour l'année précédente est de 25 000 ou plus, mais moins de 50 000 (2003)
1 c) Rémunération des commissaires pour une commission scolaire dont l'équivalent temps plein de l'effectif pour l'année précédente est de 50 000 ou plus (2003)
2 a) Sommaire des données maximales de rémunération des commissaires selon la taille des commissions scolaires
2 b) Sommaire des données maximales de rémunération des présidents selon la taille des commissions scolaires (2003)
3 a) Rémunérations annuelles maximales destinées aux élus
3 b) Rémunérations annuelles maximales destinées aux maires
4 Rémunération minimale par tranche additionnelle de population
5 a) Données salariales prescrites pour les maires selon la taille des municipalités
5 b) Données salariales prescrites pour les conseillers selon la taille des municipalités
6 Comparaison de la rémunération des élus scolaires et municipaux : commissaires et conseillers
7 Comparaison de la rémunération des élus scolaires et municipaux : présidents et maires
8 Rémunération maximale des élus scolaires vs rémunération minimale secteur municipal
9 Traitement des maires des grandes villes du Québec - 2003

1 Objectif du document

La Fédération des commissions scolaires du Québec (FCSQ) nous a confié le mandat d'analyser la rémunération des élus scolaires et de proposer une enveloppe de rémunération appropriée.

Le mandat confié consiste, dans un premier temps, à effectuer une analyse comparative des conditions de rémunération des élus scolaires et municipaux.

Par la suite, une analyse des contextes des municipalités et des commissions scolaires sera effectuée afin de faire ressortir les rôles et les niveaux d'implication respectifs des élus ainsi que les caractéristiques comparées de ces organisations.

Finalement, après avoir défini les critères à considérer pour déterminer une rémunération adéquate des élus scolaires, nous proposerons les bases d'une enveloppe de rémunération globale appropriée pour les commissaires.

2 Rappel du contexte

Au cours des dernières années, les commissions scolaires ont vécu des transformations importantes tant aux plans des structures administratives que des programmes éducatifs, et plus particulièrement depuis la mise en place des commissions scolaires linguistiques, en 1998. À cette occasion, les commissions scolaires ont été fusionnées et ont pris en charge de nouvelles responsabilités.

Elles assurent aujourd'hui le rôle de maître d'œuvre de la réforme de l'éducation, dossier extrêmement important et complexe. Elles sont imputables à la fois devant leur population locale, politiquement, et devant l'appareil gouvernemental, par le biais du ministre de l'Éducation. Les commissions scolaires dispensent désormais l'un des services publics les plus importants au Québec et elles sont, pour la plupart d'entre elles, l'un des employeurs les plus considérables de leur région et un incontournable agent de développement social et économique, particulièrement en région.

Ces changements affectent le rôle des commissaires. Leur importance est devenue primordiale à la fois pour administrer les organisations extrêmement complexes que sont devenues les commissions scolaires et pour assurer la démocratie scolaire au niveau régional. Ceux-ci doivent planifier, structurer et évaluer l'organisation des services éducatifs en vue de répondre, le mieux possible, aux besoins de l'ensemble de la population. Ils doivent aussi décider d'une répartition juste et équitable des ressources humaines, matérielles et financières entre tous les établissements de la commission scolaire.

Un dossier a été monté, en 1999, par un comité de travail conjoint (MEQ, ACSAQ et FCSQ) afin de proposer une révision du régime de rémunération des commissaires, laquelle visait à corriger les écarts avec la rémunération des élus municipaux. Ce comité a constaté que la rémunération des élus municipaux était alors plus élevée et plus complète que celle des élus scolaires.

Le comité recommandait un redressement monétaire et suggérait également la possibilité de modifier la *Loi sur l'instruction publique* afin que les commissions scolaires puissent procéder elles-mêmes à l'indexation de la rémunération des commissaires et à rendre accessibles les allocations de départ, les allocations de transition et les allocations à titre de régime de retraite dont bénéficient les élus municipaux.

Ce dossier a conduit à une révision de l'enveloppe de rémunération des commissaires, par décret (28 juin 2000). Cette rémunération a par la suite été indexée au 1er juillet de chaque année. Les allocations de départ, les allocations de transition et les allocations à titre de régime de retraite dont bénéficient les élus municipaux n'ont pas, ni à l'époque, ni depuis, connu de contrepartie au sein des commissions scolaires. De même, l'écart dans l'enveloppe de dédommagement des dépenses (non imposable) n'a pas été corrigé.

Quatre ans après le dépôt de ce rapport, la FCSQ demeure encore soucieuse d'offrir une rémunération équitable aux commissaires. À cet égard, aucune revue systématique des composantes de leur rémunération n'a récemment été réalisée ou documentée.

3 Approche

Afin de porter un jugement éclairé sur la rémunération des élus scolaires, il est opportun de la comparer avec celle des élus municipaux. Bien que ces postes électifs agissent dans des milieux différents, ils sont dans les deux cas des représentants démocratiquement élus de la population et ont pour responsabilité principale de prendre des décisions et orientations en siégeant au sein d'un conseil décisionnel pour la gestion d'un service public local ou régional.

Pour comparer avec validité les rémunérations des élus municipaux et scolaires, il faut :

- assurer la comparaison des rémunérations des élus et analyser leurs modalités de détermination;
- assurer la comparaison des rôles des élus à l'égard de l'organisation administrée et de leur communauté de référence;
- assurer la comparaison des organisations, en termes de responsabilités, portée, complexité et taille.

Les sections qui suivent comparent d'abord les rémunérations, ensuite les rôles et enfin les organisations.

4 Comparaison des rémunérations

4.1 Rémunération des commissaires

Les données concernant la rémunération des élus scolaires sont issues du décret 836-2000 adopté le 28 juin 2000. La rémunération des commissaires se limite à une enveloppe de base établie par décret selon divers paramètres et répartie entre les commissaires selon les décisions locales.

Pour le président du conseil des commissaires, le décret prévoit une rémunération additionnelle à celle prévue pour les commissaires, calculée selon le nombre d'élèves. Ces montants constituent des maxima.

Contrairement aux élus municipaux, le décret ne prévoit aucune disposition concernant l'éligibilité à un régime d'assurance collective, un régime de retraite, ou une allocation de transition ou de départ.

La rémunération des élus scolaires est établie en fonction de segments de taille des commissions scolaires, à partir de l'effectif scolaire (équivalent temps plein). Les tableaux présentés ci-après présentent le montant global maximal qu'une commission scolaire peut accorder annuellement à l'ensemble de ses commissaires à titre de rémunération. Tel qu'édicté dans le décret, les montants ont été majorés selon l'indice des prix à la consommation annuel moyen, tel qu'il a été établi par Statistique Canada le 31 décembre de l'année précédente. En ce sens, les données présentées ci-dessous ont été indexées de 2,7 % pour l'année 2001, 2,6 % pour l'année 2002 et de 2,2 % pour l'année 2003.

Les règles décrites ci-après servent à calculer un montant global, que le conseil des commissaires peut répartir autrement sans toutefois dépasser le maximum de l'enveloppe. Pour les fins de notre analyse, nous avons appliqué les normes directement aux fonctions auxquelles elles sont attribuées.

Tableau 1 a)

Rémunération des commissaires pour une commission scolaire dont l'équivalent temps plein de l'effectif pour l'année précédente est de moins de 25 000 (2003)

Nombre de commissaires multiplié par un montant de 3 054 $
Nombre de commissaires membres du comité exécutif multiplié par un montant de 4 103 $
En vue d'une rémunération additionnelle pour le président du conseil des commissaires, le plus élevé des montants suivants : nombre d'élèves multiplié par 0,81 $ ou 12 923 $
En vue de compenser pour les dépenses supplémentaires occasionnées par l'étendue du territoire de certaines commissions scolaires : nombre de circonscriptions électorales scolaires situées à 75 kilomètres ou plus du siège social de la commission scolaire multiplié par un montant de 1 615 $
En vue de soutenir la participation à différents comités : nombre de commissaires multiplié par un montant de 1 077 $

Source : Décret 836-2000, indexé de 2,7 %, 2,6 % et 2,2 % pour les années 2001, 2002 et 2003, respectivement

Tableau 1 b)

Rémunération des commissaires pour une commission scolaire dont l'équivalent temps plein de l'effectif pour l'année précédente est de 25 000 ou plus, mais moins de 50 000 (2003)

Nombre de commissaires multiplié par un montant de 4 581 $
Nombre de commissaires membres du comité exécutif multiplié par un montant de 5 473 $
En vue d'une rémunération additionnelle pour le président du conseil des commissaires : nombre d'élèves multiplié par 0,81 $
En vue de compenser pour les dépenses supplémentaires occasionnées par l'étendue du territoire de certaines commissions scolaires : nombre de circonscriptions électorales scolaires situées à 75 kilomètres ou plus du siège social de la commission scolaire multiplié par un montant de 1 615 $
En vue de soutenir la participation à différents comités : nombre de commissaires multiplié par un montant de 1 077 $

Source : Décret 836-2000, indexé de 2,7 %, 2,6 % et 2,2 % pour les années 2001, 2002 et 2003, respectivement.

Tableau 1 c)

Rémunération des commissaires pour une commission scolaire dont l'équivalent temps plein de l'effectif pour l'année précédente est de 50 000 ou plus (2003)

Nombre de commissaires multiplié par un montant de 10 663 $
Nombre de commissaires membres du comité exécutif multiplié par un montant de 15 100 $
En vue d'une rémunération additionnelle pour le président du conseil des commissaires, le moins élevé des montants suivants : nombre d'élèves multiplié par 0,81 $ ou 59 229 $
En vue de soutenir la participation à différents comités : nombre de commissaires multiplié par un montant de 1 077 $

Source : Décret 836-2000, indexé de 2,7 %, 2,6 % et 2,2 % pour les années 2001, 2002 et 2003, respectivement.

À partir des informations recueillies dans les tableaux précédents, et des dépenses budgétaires des commissions scolaires 2002-2003, nous présentons, dans les tableaux suivants, les données concernant les rémunérations maximales prescrites par le décret.

Tableau 2 a)

Sommaire des données maximales de rémunération des commissaires selon la taille des commissions scolaires

Nombre d'élèves	Budget moyen 000 $	Rémunération des commissaires[1]	Comité exécutif[2]
Moins de 25 000	82 334	4 131 $	8 234 $
Entre 25 000 et 50 000	255 759	5 658 $	11 131 $
Plus de 50 000	603 275	11 740 $	26 840 $

Notes : [1] Les composantes utilisées pour établir la rémunération des commissaires sont : le montant de base et le montant prévu pour soutenir la participation à divers comités. Les montants compensatoires pour l'étendue du territoire sont reliés à des facteurs particuliers, qui ne s'appliquent pas généralement et qui n'ont que peu d'incidence en termes de comparaison avec les municipalités.

[2] On ajoute à la rémunération des commissaires, celle prévue pour les membres du comité exécutif.

Source : Synthèse des tableaux 1 a), 1 b) et 1 c).

Tableau 2 b)

Sommaire des données maximales de rémunération des présidents selon la taille des commissions scolaires (2003)

Nombre d'élèves	Budget moyen 000 $	Nombre moyen d'élèves x 0,81$	Rémunération du président[1] (à la moyenne)	Président et comité exécutif[2] (à la moyenne)
Moins de 25 000	82 334	10 248 8 301 $	17 054 $	21 157 $
Entre 25 000 et 50 000	255 759	34 576 28 007 $	33 665 $	39 138 $
Plus de 50 000	603 275	90 040 72 932 $[3]	70 969 $	86 069 $

Notes : [1] Les composantes utilisées pour établir la rémunération des commissaires qui agissent à titre de président du conseil sont : le montant de base pour le commissaire, la rémunération additionnelle prévue pour le président du conseil, le montant prévu pour soutenir la participation à divers comités.

[2] Pour le président qui préside également le comité exécutif, on ajoute le montant prévu à cet effet.

[3] Le décret limite ce montant à 59 229 $ (Tableau 1 c)

Source : Synthèse des tableaux 1 a), 1 b) et 1 c).

Aucune allocation ne s'ajoute à ces montants. Cependant, le tiers de la rémunération payée est versée à titre de dédommagement d'une partie des dépenses. Ce montant n'est pas considéré comme un revenu et n'est donc pas imposable.

4.2 Rémunération des élus municipaux

4.2.1 Salaire annuel

Le gouvernement établit une rémunération minimale en vertu de la loi, pour les élus municipaux. Une municipalité peut, par voie de règlement, décider d'accorder une rémunération supérieure aux élus (maires et conseillers) tout en respectant certains maxima prescrits. De plus, la municipalité peut accorder une rémunération additionnelle pour des fonctions particulières, telles que :

- maire suppléant;
- préfet suppléant;
- président du conseil;
- président, vice-président, président intérimaire et membre du comité exécutif et conseiller associé à celui-ci;
- président, vice-président et membre du comité administratif;
- membre du bureau des délégués;
- président, vice-président et membre d'une commission ou d'un autre comité que le comité exécutif ou administratif.

Les tableaux suivants présentent le total des rémunérations annuelles maximales tel que prescrit par l'article 1 du *Règlement sur le maximum de la rémunération annuelle des élus* actuellement en vigueur. La notion de *total des rémunérations annuelles maximales* n'inclut pas les contributions de l'employeur concernant les avantages sociaux, les régimes de retraite, ni les diverses allocations (dépenses, départ et transition).

Tableau 3 a)

Rémunérations annuelles maximales destinées aux élus

	Rémunération annuelle maximale
Membre du comité exécutif ou président ou vice-président d'une commission permanente d'une communauté métropolitaine	103 135 $
Membre du comité exécutif ou président ou vice-président d'une commission permanente d'une municipalité de 50 000 habitants ou plus	90 % du montant annuel maximal applicable au maire de la municipalité
Préfet élu	65 000 $
Membre du conseil d'une municipalité, du conseil d'un arrondissement ou du conseil d'une communauté métropolitaine	85 585 $

Source : L.R.Q., chapitre t-11,001, a. 32, article 1.

Tableau 3 b)

Rémunérations annuelles maximales destinées aux maires

	Rémunération annuelle maximale	Nombre de villes
Maire de la ville de Montréal	137 000 $	1
Maire d'une municipalité de 500 000 habitants et plus	130 000 $	1
Maire d'une municipalité de 300 000 à 499 999 habitants	125 000 $	2
Maire d'une municipalité de 100 000 à 299 999 habitants	118 000 $	5
Maire d'une municipalité de 50 000 à 99 999 habitants	97 000 $	6

Source : L.R.Q., chapitre t-11,001, a. 32, article 1. Consolidation des données fournies par l'Union des municipalités du Québec.

Si la rémunération n'est pas fixée par règlement, la rémunération annuelle de base des élus sera équivalente à la rémunération minimale applicable. À cet effet, l'article 12 de la *Loi sur le traitement des élus municipaux* prévoit le minimum que doit recevoir un maire, établi en fonction du nombre d'habitants de la municipalité. L'article 15 prévoit que la rémunération minimale que doit recevoir un conseiller est équivalente au tiers de la rémunération annuelle du maire. Le tableau suivant présente la rémunération annuelle minimale telle que prescrite et applicable pour l'année 2003.

Tableau 4

Rémunération minimale par tranche additionnelle de population

Nombre d'habitants	Rémunération annuelle minimale du maire $/habitant	Rémunération annuelle minimale du conseiller $/habitant
1 à 5 000	0,881 $	0,294 $
5 001 à 15 000	0,791 $	0,264 $
15 001 à 50 000	0,489 $	0,163 $
50 001 à 100 000	0,211 $	0,070 $
100 001 à 300 000	0,084 $	0,028 $
300 000 et plus	0,004 $	0,001 $

Source : L.R.Q., chapitre t-11, articles 12 et 15.

À partir des informations recueillies dans les tableaux précédents, et des prévisions budgétaires des organismes municipaux fournies par l'Union des municipalités du Québec pour l'exercice financier de 2003, nous présentons, dans les tableaux suivants, les données concernant les rémunérations (minimales et maximales) prescrites par la loi pour les maires et les conseillers selon la taille des municipalités.

Tableau 5 a)

Données salariales prescrites pour les maires
selon la taille des municipalités

Nombre d'habitants	Population moyenne habitants	Nombre de municipalités	Moyenne des budgets (2003)	Rémunération annuelle minimale	Rémunération annuelle minimale
			000 $	Population maximum	Population moyenne
25 000 à 49 999	35 207	19	38 880	29 428 $	17 216 $
50 000 à 99 999	67 447	6	70 641	39 978 $	33 109 $
100 000 à 299 999	154 618	5	205 043	56 778 $	44 566 $
300 000 à 499 999	370 500	2	456 470	57 578 $	57 060 $

Source : Tableau 4 et données fournies par l'Union des municipalités du Québec.

Tableau 5 b)
Données salariales prescrites pour les conseillers
selon la taille des municipalités

Nombre d'habitants	Population moyenne habitants	Nombre de municipalités	Moyenne des budgets (2003)	Rémunération annuelle minimale	Rémunération annuelle minimale
			000 $	Population maximum	Population moyenne
25 000 à 49 999	35 207	19	38 880	9 809 $	7 398 $
50 000 à 99 999	67 447	6	70 641	13 326 $	11 030 $
100 000 à 299 999	154 618	5	205 043	18 926 $	14 855 $
300 000 à 499 999	370 500	2	456 470	19 193 $	18 997 $

Source : Tableau 4 et données fournies par l'Union des municipalités du Québec.

4.2.2 Allocation de dépenses

Les dépenses des élus municipaux sont régies par la *Loi sur le traitement des élus municipaux*. Une allocation de dépenses s'ajoute automatiquement à chaque rémunération de base. Cette allocation est égale à la moitié de la rémunération jusqu'à concurrence de 12 868 $ pour l'année 2003. L'allocation est prévue à titre de dédommagement de la partie des dépenses inhérentes à la fonction qui ne sont pas remboursées à la pièce, elle n'est pas considérée comme un revenu et n'est donc pas imposable.

4.2.3 Régime de retraite

Depuis le 1er janvier 1988, le régime de retraite des élus municipaux (RREM) a été constitué en vertu de la loi. Un conseil peut adopter un règlement afin que ses membres adhèrent au RREM. Règle générale, tous les membres d'un conseil participent au RREM si la ville y a adhéré par règlement. Pour les municipalités comptant moins de 20 000 habitants, le règlement peut toutefois prévoir que seul le maire participe au RREM. Notons que certaines municipalités ont pu créer et maintenir, depuis les fusions municipales, leur propre régime de retraite pour leurs élus municipaux.

Le RREM est un régime de type « Prestations déterminées ». Ainsi, tout élu municipal qui cesse d'être membre d'un conseil et qui a participé au régime pour une période d'au moins deux ans devient éligible à une rente de retraite (une rente différée peut être acquise pour un élu qui compte au moins huit années de service et qui cesse d'être membre d'un conseil avant l'âge de 50 ans). La pleine rente est acquise à compter de l'âge de 60 ans. Toutefois, à compter de l'âge de 50 ans, une rente peut être versée, sujette à une réduction de 3 % par année entre l'âge atteint et 60 ans.

La rente de retraite est égale à la somme des crédits de rente accordés chaque année. Les crédits sont calculés en fonction de la rémunération annuelle reçue, excluant les allocations de dépenses, jusqu'à un maximum de 86 111 $. Ainsi, chaque année, un crédit de retraite de 2 % du salaire admissible est accumulé. Chaque crédit de rente est indexé le 1er janvier de chaque année, avant le début du versement de la rente, en fonction de l'indice d'ajustement du Régime des rentes du Québec.

De plus, le régime prévoit certaines prestations accessoires, telles que la prestation de décès.

Finalement, notons qu'un régime de prestations supplémentaires pour les participants et les retraités du RREM au 31 décembre 2000 a été établi par décret du gouvernement du Québec à l'hiver 2001.

La contribution de chaque élu s'élève à 4,75 % de son salaire admissible. En contrepartie, la ville verse une contribution au RREM équivalente à 3,37 fois celle des participants. La valeur de la contribution représente donc 16 % du salaire admissible.

Environ 400 municipalités participent au RREM. À notre connaissance, la majorité des grandes villes du Québec y ont adhéré.

4.2.4 Allocation de départ

La *Loi sur le traitement des élus municipaux* prévoit l'octroi d'une allocation de départ à la personne qui cesse d'être membre du conseil municipal après avoir accumulé au moins deux années de service créditées au régime de retraite constitué en vertu de la *Loi sur le régime de retraite des élus municipaux*.

Les modalités de calcul de cette allocation sont également précisées à l'article 30 de la loi. Le montant de cette allocation correspond à la rémunération moyenne pour deux semaines multipliée par le nombre d'années créditées depuis le 1er janvier 1992, jusqu'à un maximum d'une année de traitement.

4.2.5 Allocation de transition

En plus de l'allocation de départ, le conseil peut, par règlement, décréter que la municipalité verse une allocation de transition à la personne qui quitte le poste de maire ou de préfet après l'avoir occupé pendant au moins 24 mois. Pour les municipalités comptant plus de 20 000 habitants, cette allocation peut s'appliquer à toute personne qui cesse d'être membre du conseil. Le montant de l'allocation ne peut dépasser deux mois de traitement.

4.2.6 Assurance collective

La participation des élus municipaux à un régime d'assurance collective est une décision prise par la municipalité. À cet effet, l'article 464 de la *Loi sur les cités et villes* permet au conseil d'adopter un règlement afin que ses membres participent au régime parrainé par la ville. La participation à un tel régime est valide tant que l'élu demeure en fonction et les conditions applicables doivent être similaires à celles des employés et fonctionnaires de la ville.

À notre connaissance, plusieurs conseils ont adopté un règlement favorisant la participation des élus au régime d'assurance collective de la ville. La nature des protections, ainsi que le niveau de partage des primes variant grandement d'une municipalité à l'autre, établir la valeur moyenne des régimes d'assurance collective pour les élus est impossible dans le contexte actuel.

5 Comparaison des rôles des élus

5.1 Facteurs pertinents

La présente section vise à comparer les rôles des élus des domaines scolaire et municipal. Ces rôles sont schématisés dans les législations pertinentes. Leur actualisation sur le terrain peut prendre diverses formes, selon les caractéristiques des différents milieux. Il est possible que les rôles des élus municipaux et scolaires soient différents entre eux, mais il est aussi possible que le rôle des élus municipaux se manifeste de façon différente selon les caractéristiques des municipalités entre elles. Il en va de même pour les élus dans le milieu scolaire.

Par exemple, les élus peuvent être plus ou moins impliqués dans la gestion de leur organisme, selon les délégations de pouvoirs, les politiques adoptées et les différents comités institués. Ils peuvent être plus ou moins présents « politiquement », dans leurs circonscriptions. Les façons de véhiculer les problèmes et attentes aux instances appropriées peuvent être différentes selon les organismes. Ils peuvent prendre charge de dossiers de représentation ou de développement de politiques ou règlements, selon les pratiques adoptées localement et leurs intérêts et compétences, y consacrant de nombreuses heures par semaine. Ils peuvent au contraire se limiter à étudier les dossiers présentés pour décision et à délibérer au conseil ou aux différents comités où ils siègent.

Il n'est pas vraiment possible, ni opportun, croyons-nous, de comparer les volumes de travail assumés pour assurer les divers aspects des rôles des élus, qu'ils proviennent du domaine municipal ou scolaire. Il n'est pas établi, par exemple, qu'un élu qui consacre beaucoup d'heures à s'impliquer dans les affaires courantes de l'organisation où il siège assume mieux son rôle que celui qui tient à demeurer au-dessus du quotidien et qui garde ainsi la perspective nécessaire à l'exercice de l'imputabilité et à la prise de décision à caractère politique.

La comparaison du rôle des élus doit plutôt tenir compte des facteurs suivants :

- les responsabilités décisionnelles assumées collectivement à l'égard de l'organisme qu'il administre;

- le profil de responsabilités individuelles qui découle des différents volets de son rôle;

- les caractéristiques de l'organisme lui-même et les incidences qui en découlent pour ses responsabilités.

Il y a lieu de faire ces comparaisons selon que l'on parle des commissaires ou des conseillers, d'une part, et des présidents ou maires, d'autre part.

5.2 Responsabilités décisionnelles assumées collectivement

Le conseil des commissaires est l'instance décisionnelle ultime de la commission scolaire. La réforme de la *Loi sur l'instruction publique* adoptée en 1997 n'a pas modifié cette réalité.

Le conseil des commissaires détient les pouvoirs décisionnels sur l'organisme, qu'ils exercent directement ou par délégation. C'est le conseil lui-même qui décide des délégations au comité exécutif, au directeur général ou à tout autre personne et qui en définit les encadrements. La *Loi sur l'instruction publique* octroie des pouvoirs décisionnels aux conseils d'établissement, sous l'encadrement de la commission scolaire à laquelle ceux-ci sont imputables.

Le conseil municipal détient des pouvoirs décisionnels équivalents, puisqu'il constitue l'autorité ultime de la municipalité, sous réserve de certains pouvoirs et responsabilités dévolus au maire qui sont présentés à la sous-section 5.4.

5.3 Profils de responsabilités des commissaires et conseillers

Les élus scolaires et municipaux sont élus au suffrage universel dans une circonscription locale. Deux commissaires sont, par exception à cette règle, choisis par le comité de parents.

Rôle de représentant des citoyens auprès des instances municipales ou scolaires

Les élus municipaux ou scolaires partagent un rôle de représentant les citoyens auprès des instances politiques locales et ils en véhiculent les intérêts et préoccupations auprès des autorités politiques locales ou de tout autre interlocuteur dans les limites de leur juridiction. Ce volet du rôle peut être exercé en cours de délibération, au moment de périodes de questions ou par tout autre moyen approprié aux circonstances et au code d'éthique.

Rôle de décideur

Au sein de l'organisme décisionnel, les élus votent et, par là, ils donnent une existence légale aux décisions à prendre par l'organisme. Ces décisions en appellent à leur rôle d'administrateur de l'organisme et à un rôle de régulateur.

Comme administrateurs, les élus mettent en œuvre les services publics, administrent les ressources et appliquent les réglementations pertinentes.

Comme régulateurs, les élus adoptent des règlements qui régissent les droits et obligations des citoyens dans leurs domaines de compétences (exemple : zonage municipal ou politique d'accès aux services en adaptation scolaire).

Rôle d'exercice de l'imputabilité

Les élus, au sein du conseil, du comité de vérification, du comité exécutif ou autrement, demandent des comptes aux gestionnaires de l'organisme et ils en rendent compte à la population et aux autorités politiques pertinentes.

Rôle de représentant politique de l'organisme

Les élus, sur délégation ou selon les règles adoptées localement, représentent l'organisme auprès des médias, de citoyens ou d'autres instances ou organisations.

Rien ne distingue, en général, les rôles individuels des conseillers municipaux et scolaires.

5.4 Rôle des présidents et maires

Le maire

En plus des responsabilités mentionnées précédemment, le maire agit à titre de *chef exécutif de l'administration municipale*. Les pouvoirs additionnels qui lui sont dévolus comparativement aux autres élus sont principalement énoncés dans la *Loi sur les cités et villes* (certaines se retrouvent aussi dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*).

Ainsi, le maire :

- exerce le droit de surveillance, d'investigation et de contrôle sur tous les départements et les fonctionnaires ou employés de la municipalité;

- voit spécialement à ce que les revenus de la municipalité soient perçus et dépensés suivant la loi;

- voit à ce que les dispositions de la loi, les règlements et les ordonnances du conseil soient fidèlement et impartialement mis à exécution;

- soumet au conseil tout projet qu'il croit nécessaire ou utile, et lui communique toutes informations et suggestions relatives à l'amélioration des finances, de la police, de la santé, de la sûreté, de la propreté, au bien-être et au progrès de la municipalité;

- peut, en tout temps, suspendre un fonctionnaire ou employé de la municipalité, mais il doit faire rapport au conseil, à la séance qui suit cette suspension, et exposer ses motifs par écrit (le fonctionnaire ou employé suspendu ne doit recevoir aucun traitement pour la période pendant laquelle

il est suspendu, à moins que le conseil n'en décide autrement sur cette suspension et celle-ci n'est valide que jusqu'à cette séance).

De plus, le maire préside les séances du conseil en y assurant l'ordre et le décorum. Il devient d'office le président du comité exécutif, lorsque constitué par le conseil.

Finalement, c'est le maire qui approuve, dans les 96 heures suivant une séance du conseil, les règlements et résolutions adoptés. Il a toutefois l'autorité de ne pas les approuver afin qu'ils soient soumis à nouveau au conseil. Seule une majorité absolue du conseil peut alors renverser la décision du maire.

Le président de commission scolaire

Le rôle du président n'est évoqué, selon la *Loi sur l'instruction publique*, qu'en fonction de pouvoirs formels, dont celui de présider les assemblées du Conseil. Son rôle est cependant beaucoup plus étendu dans les faits. Dans le but de documenter comment le rôle de président de commission scolaire s'articule dans les faits, nous avons réuni des présidents d'expérience en deux (2) séances de travail (Québec et Montréal).

Le fait que les activités des présidents des commissions scolaires dépassent la présidence des assemblées dans les faits relève de l'évidence. Les divers aspects du rôle des présidents ont d'ailleurs déjà été documentés par la FCSQ, sous les rubriques :

- Présidence du conseil;
- Porte-parole politique de la commission scolaire, mandaté pour la représenter et agir en son nom;
- Leader politique;
- Communications avec le public.

Nous avons approfondi ces quatre volets de la présidence avec les deux groupes de réflexion. Pour éviter les pièges d'une approche anecdotique, nous avons analysé les commentaires en distinguant les responsabilités qui incombent nécessairement au président qui s'engage à jouer pleinement son rôle de celles qui peuvent se greffer à la fonction, comme personnage public.

Quelles sont les responsabilités que le président doit nécessairement assumer pour exercer adéquatement son rôle?

Le contexte politique scolaire, tel qu'encadré par la *Loi sur l'instruction publique* et la *Loi sur les élections scolaires* ne prévoit pas la présence de partis politiques. On constate que, selon les milieux, il se forme des équipes ou des factions, qui peuvent même dans certains cas se structurer en partis. On reconnaît que, dans tous ces scénarios, la gouverne des commissions scolaires est un phénomène politique. Un conseil des commissaires n'est pas un conseil d'administration.

Assumer la présidence du conseil dans un tel contexte exige, à la base, l'exercice d'un **leadership de processus**. On ne peut cependant pas responsabiliser les présidents des commissions scolaires à l'égard de l'exercice de ce leadership sans reconnaître qu'il **déborde largement les séances du conseil**. Ces séances sont nécessairement précédées par un processus d'étude des dossiers : relation avec la direction, études en comités, consultations multiples, etc. Un suivi politique des dossiers est aussi nécessaire : représentations à faire, communications publiques, concertation avec la direction, etc.

Mais la présidence dépasse de beaucoup le leadership de processus. En effet, le président n'est pas élu par les commissaires uniquement pour présider de façon neutre à un processus décisionnel, comme l'est par exemple, le président de l'Assemblée nationale. Au contraire, le président de commission scolaire intervient dans ce processus de façon à favoriser les consensus, privilégier une orientation ou promouvoir une plateforme.

La présidence n'en fait pas un personnage neutre, comme l'est normalement un président d'assemblée. Au contraire, l'exercice d'un leadership politique fait partie intégrante de la fonction.

Assumer ce double rôle de leader de processus et de leader politique représente un défi important. Le président se doit de jouer un rôle de synthèse et de mobilisation des énergies politiques, d'une part, et de communication et de liaison de ces énergies politiques avec la direction et les divers partenaires de la commission scolaire, d'autre part.

Aucun président de commission scolaire ne peut se dissocier de ce double rôle ni ne peut refuser d'assumer ces responsabilités. Elles sont inhérentes aux processus politiques du milieu scolaire. Bien que les façons concrètes d'assumer ces responsabilités puissent varier selon les présidents, les traditions locales, les attentes des commissaires, leur segmentation politique et les circonstances du moment, nous avons, à partir des ateliers de réflexion, dégagé des constantes.

Étude des dossiers

- Comme leader du processus décisionnel démocratique, le président prévoit une structure ou des mécanismes d'étude des dossiers par les commissaires : comités et calendriers d'études, ordres du jour, consultations, interactions entre la politique et l'administratif, identification des dossiers à incidence politique et planification intégrée des activités issues de ces divers volets.

- Comme leader politique, le président doit, par des activités formelles et informelles, connaître ou sentir les préoccupations, attentes et options politiques qui se manifestent chez les élus, les partenaires et dans la population. Il traduit ces forces politiques et y sensibilise les commissaires et la direction, pour que la prise de décision soit consensuelle et mobilisante, lorsque possible.

- Comme administrateur d'une institution publique, le président doit connaître les contenus des dossiers décisionnels, en maîtriser les enjeux et juger de l'à-propos des recommandations à accepter, des décisions à prendre et des stratégies à adopter. Sa responsabilité ne se limite pas à favoriser la prise de décision harmonieuse, elle touche aussi et principalement la qualité des décisions prises.

Séances du conseil

- Les séances du conseil sont publiques. Le président, à cette occasion, assure la crédibilité de la commission scolaire et la sérénité dans les délibérations et décisions.

- Il assure également l'intégrité du processus démocratique dans les procédures d'assemblée.

- Il intervient aussi en recherche de consensus, promoteur de certaines priorités, conciliateur entre le politique et l'administratif et rassembleur autour d'orientations politiques.

Suivi des décisions

- Le président agit comme porte-parole de la commission scolaire : il explique et défend les décisions. Il répond aux médias, au public, aux partenaires et, il identifie, au besoin, les problèmes d'application des décisions prises.

- Le président assume un leadership dans l'application des décisions à caractère politique et effectue les démarches nécessaires pour en actualiser les résultats.

- Le président effectue au besoin un suivi de l'application des décisions stratégiques à caractère administratif entre les séances du conseil auprès de la direction générale et il détermine et anime l'exercice de l'imputabilité.

Pour réaliser les divers aspects de ce rôle, les présidents utilisent différents leviers et exercent différentes activités :

- Représentation publique de la commission scolaire.

  Les présidents sont généralement délégués par la commission scolaire à diverses instances locales ou nationales où la commission scolaire est représentée, par exemple :

  – Fédération des commissions scolaires
  – Conférences régionales des élus
  – Centres locaux de développement

- Présence dans la communauté.

  La participation des présidents est sollicitée pour toutes sortes d'activités et d'organismes, au sein de la communauté élargie. Leur leadership politique repose en partie sur la crédibilité, les réseaux et les expériences que leur procure leur engagement au sein d'organismes ciblés. Nous en avons recueilli une liste non exhaustive, mais déjà très impressionnante, où sont présents les présidents et autres élus scolaires :

  – Conseils d'administration de collèges;
  – Chambre de commerce;
  – Maisons de jeunes
  – Agence de santé et services sociaux;
  – Conseil régional des partenaires;
  – Offices touristiques;
  – Regroupements loisirs et sports;
  – Conseil d'administration d'université;
  – Conseil d'administration de l'aide juridique;
  – Cité éducative;
  – Tables de concertation jeunesse.

  Ces participations, dont plusieurs sont sollicitées par le ministre ou par des institutions politiques ou communautaires locales, ne sont pas nécessaires, prises une à la fois. Mais le rayonnement qu'elles procurent est nécessaire.

- Représentations, sur mandats explicites ou non.

  Les présidents transigent avec leurs vis-à-vis politiques. Même s'ils n'ont pas le pouvoir formel d'engager la commission scolaire, sauf sur délégation explicite. Présidents et maires transigent entre eux, d'égal à égal, les aspects politiques des dossiers de toute nature, à chaque fois que le besoin s'en fait sentir.

L'impact politique du rôle de président se compare, dans la réalité, à celui des maires, malgré les différences dans les textes de loi.

6 Caractéristiques des organismes administrés

6.1 Facteur taille

Le rôle des élus doit s'apprécier en fonction des caractéristiques de l'organisme qu'ils ont à administrer.

La prise en compte de la taille des organismes dans les divers règlements touchant la rémunération des élus illustre bien que c'est le cas, au sein d'un même domaine (municipal ou scolaire). Comparer les responsabilités des élus du scolaire et du municipal devrait également tenir compte des tailles relatives des organismes administrés par les uns et les autres.

Comparer la rémunération des élus du scolaire et du municipal, une fois établi que leur rôle est similaire, devrait donc nécessairement tenir compte de l'équivalence des tailles respectives.

Se pose alors la question de l'indicateur permettant de comparer les tailles d'organismes à vocation différente. On ne peut utiliser le nombre d'élèves, ni la population totale desservie, puisque ni l'un ni l'autre des facteurs ne reflètent, d'un domaine à l'autre, l'ampleur des activités administrées.

C'est donc plutôt du côté des ressources que cet indicateur sera trouvé. On pourrait envisager d'utiliser le nombre d'employés ou le budget total. Ces indicateurs comportent chacun leurs avantages et leurs inconvénients.

Nous utilisons le budget total comme constituant l'indicateur général le plus pertinent pour refléter le volume d'activités assumées, pour les raisons suivantes :

- la mesure financière fait abstraction des modes d'organisation des services;
- les dollars sont homogènes alors que les employés ne le sont pas;
- les données budgétaires sont colligées et rapportées de façon régulière et standardisée, selon des états financiers vérifiés.

Il faut cependant aller au-delà de la seule comparaison des tailles des organismes et établir en quels autres facteurs les caractéristiques des commissions scolaires et des municipalités peuvent affecter la comparaison des responsabilités entre domaines différents.

6.2 Comparaison des profils des organisations

Il s'agit ici de comparer les caractéristiques des organisations des domaines municipal et scolaire en rapport avec les facteurs susceptibles d'influencer le niveau de responsabilités assumé par les élus qui ont la charge de les administrer.

Les organismes comparés agissent sous différents volets :

- **comme employeurs** : relations contractuelles individuelles et collectives, gestion du milieu humain, gestion de la prestation de travail et de la performance, développement des ressources humaines;

- **comme responsables de fonds publics** : budgétisation, contrôle des dépenses, intégrité de l'utilisation des fonds, gestion de trésorerie, information financière;

- **comme gestionnaires de services** : conception, planification et dispensation de services publics à la population, ententes de services avec des partenaires;

- **comme responsables de l'application d'un régime de droits et devoirs** : adoption ou application de règlements octroyant ou encadrant les droits et devoirs des citoyens, clients, etc.

À l'égard de chacun des volets des organisations à comparer, nous chercherons à cerner des différences qui peuvent avoir des conséquences sur les responsabilités qui incombent aux élus pour la prise de décision. Les facteurs considérés sont :

- l'autonomie de décision et d'action confiée à l'organisme;

- la complexité des systèmes et activités à gérer et des décisions à prendre;

- l'impact de l'organisme et de ses activités sur la vie et l'avenir de la communauté qu'il dessert.

6.3 Municipalités et commissions scolaires : les employeurs

Les deux types d'organisations assument globalement, avec les mêmes pouvoirs, toutes les charges qui se rattachent au fait d'être un employeur.

Ce qui différencie les municipalités et les commissions scolaires de façon immédiatement observable est le régime des conventions collectives (ou décrets) et de détermination des conditions de travail.

Pour tout ce qui touche la rémunération et la détermination des conditions de travail, le régime applicable aux commissions scolaires est centralisé. Les commissions scolaires y participent, comme employeurs, par le biais de leur Fédération, mais il demeure que la prise de décision est provinciale et non locale.

Les municipalités ont un régime décentralisé à cet égard. Les municipalités prennent leurs décisions de rémunération et de négociation de façon autonome.

Pour les enseignants, la dotation est régie par un système de qualifications (brevets d'enseignement), qui n'a pas de contrepartie dans le secteur municipal.

Par contre, la grande majorité des employés des commissions scolaires sont de niveau qualifié de « professionnel » (enseignants, PNE, cadres d'école et de services), et une minorité est constituée des employés cols bleus et de bureau. Cette situation est généralement inversée dans les municipalités. Ces différences proviennent de la nature des services offerts et non de décisions locales de planification d'effectifs.

Les conséquences sont :

Autonomie : Les municipalités disposent de plus d'autonomie dans l'établissement des conditions de travail de leurs employés.

Complexité : La complexité des conventions collectives du réseau scolaire ainsi que les processus à mettre en place pour en assurer l'application sont réputés comme étant difficilement surpassés. Les conventions collectives du secteur municipal sont plus simples. À tous les autres égards, la complexité de la gestion des ressources humaines en milieu scolaire doit être reconnue comme importante, compte tenu de l'indépendance reflétée par le statut d'enseignant et de la nécessité de susciter leur adhésion volontaire aux orientations prises.

Impact : L'impact de la gestion des ressources humaines en milieu scolaire est extrêmement important, principalement à l'égard des enseignants. Si le législateur a prévu un système de qualification légale centralisée, restreignant partiellement l'autonomie de la commission scolaire, c'est manifestement parce que celui-ci a reconnu l'incidence des conséquences particulières d'une erreur ou négligence dans la sélection, la formation ou la gestion des enseignants.

6.4 Responsabilité de fonds publics

La principale différence réside dans la provenance des revenus et dans la détermination de leur niveau. Les revenus municipaux proviennent en grande majorité de la taxe foncière (locale) qui est déterminée par le conseil municipal lui-même.

Les revenus des commissions scolaires proviennent principalement de subventions du gouvernement du Québec. Cette différence n'est pas absolue puisque les municipalités recevront certaines subventions et les commissions scolaires génèrent des revenus par la taxe foncière et par la tarification de certains services.

Au niveau des dépenses, la décentralisation budgétaire est très large dans le réseau scolaire tout comme elle l'est dans le secteur municipal.

Les conséquences sont :

- **Autonomie** : autonomie plus grande dans la détermination des revenus principalement ceux reliés à la mission principale de l'organisme, dans le cas des municipalités. Il n'y a que peu de différences significatives d'autonomie pour l'adoption des budgets d'opération.

- **Complexité** : les complexités, aux plans budgétaire, contrôle et reddition de compte, apparaissent équivalentes.

- **Impact** : l'impact de la responsabilité de gestion des fonds publics apparaît équivalente, à niveau budgétaire équivalent.

6.5 Services publics

En matière de services éducatifs

Les deux types d'organisations dispensent des services publics différenciés les uns des autres. Sans minimiser l'importance des services municipaux, il faut apprécier la diversité et la complexité des services éducatifs :

- la diversité des niveaux d'enseignement : préscolaire et petite enfance, primaire, secondaire, adultes, formation professionnelle;

- la diversité des besoins des élèves et des milieux sociaux;

- l'existence de services complémentaires : services de garde, transport, parascolaire, service d'orientation, service de psychologie, repas du midi.;

- l'importance des services d'appoint : entretien et réparation, services administratifs, archivage, utilisation informatique pour la gestion et pour la pédagogie, etc. Le parc immobilier et les moyens technologiques des commissions scolaires représentent une masse impressionnante de ressources.

Les services scolaires sont encadrés principalement par les programmes et les régimes pédagogiques.

« En matière de services à la communauté

- La commission scolaire peut **contribuer**, par des activités de **formation** de la main d'oeuvre, **d'aide technique** à l'entreprise et **d'information**, à l'élaboration et à la réalisation de **projets d'innovation technologique**, à **l'implantation de technologies nouvelles** et à leur **diffusion** (L.I.P., art. 255).

- La commission scolaire peut **contribuer au développement de la région** (L.I.P., art. 255).

- La commission scolaire peut organiser des **services à des fins culturelles, sociales, sportives, scientifiques ou communautaires** (L.I.P., art. 93, 110.4 et 255).

- La commission scolaire peut participer à **l'élaboration et à la réalisation de programmes de coopération avec l'extérieur** dans les domaines de ses compétences (L.I.P., art. 255).

- La commission scolaire peut conclure une **entente avec une université** pour la formation des enseignants, l'accompagnement des stagiaires ou des enseignants en début de carrière (L.I.P., art. 261.1).

- La commission scolaire a aussi pour fonctions de **favoriser l'utilisation de ses immeubles par les organismes publics ou communautaires** ou de louer ses meubles et immeubles (L.I.P., art. 266).

- La commission scolaire peut conclure une **entente** avec une commission scolaire, un établissement d'enseignement, une municipalité ou un organisme communautaire pour **établir, détenir en copropriété, maintenir et améliorer en commun des bibliothèques publiques, des centres administratifs, sportifs, culturels ou récréatifs ou des terrains de jeux** (L.I.P., art. 267).

- La commission scolaire peut conclure une entente avec une **commission scolaire**, **un cégep, un établissement privé ou une entreprise** pour établir, maintenir ou améliorer en commun une **école, un centre de formation professionnelle, un centre d'éducation des adultes ou un établissement d'enseignement collégial** (L.I.P., art. 267).

- La commission scolaire peut conclure une **entente** pour organiser le **transport des élèves** d'une autre **commission scolaire,** d'un **établissement d'enseignement privé**, d'une institution ou d'un **cégep** (L.I.P., art. 294).

- La commission scolaire peut permettre à des **personnes**, autres que les élèves, **d'utiliser le transport scolaire** (L.I.P., art. 298). »

Source : La Fédération des commissions scolaires du Québec, « Les champs d'intervention de la commission scolaire en relation avec le développement de la communauté » Robert Pleau, Août 2002.

Dans ces domaines, la commission scolaire n'est sujette qu'à des encadrements généraux.

Les conséquences sont :

Autonomie et impact

Les services éducatifs sont davantage encadrés que les services municipaux, principalement à cause de leur importance déterminante pour la vie et l'œuvre d'une collectivité.

Les élèves sont mobiles et ils accèdent à un même niveau supérieur d'enseignement; ils doivent partager un certain bagage de connaissances commun. L'impact des services éducatifs est primordial pour une société et c'est ce qui explique qu'ils soient encadrés par un régime pédagogique et des programmes provinciaux, qui laissent néanmoins une autonomie importante au niveau de l'école et de la commission scolaire.

Par contre, dans tout le volet « services à la communauté », les commissions scolaires bénéficient d'une large autonomie.

Complexité

La complexité des services municipaux réside dans leur caractère principalement technique et logistique. Les commissions scolaires partagent cette complexité logistique puisqu'elles doivent à chaque année renouveler leur plan d'organisation scolaire. Mais c'est davantage par ses aspects conceptuels et humains que les services du milieu de l'éducation se distinguent.

6.6 Application d'un régime de droits et devoirs

Les commissions scolaires ont pour défi de concilier la gestion de services individualisés aux élèves, selon leurs intérêts, leurs projets, leurs besoins, leurs capacités et leurs valeurs, tout en gérant un régime de droits mettant en jeu des valeurs communautaires et des réglementations extrêmement complexes. Il s'agit d'un défi unique, qui n'a généralement pas de contrepartie en milieu municipal.

C'est cette cohabitation de la notion de commission scolaire dispensatrice de services à des clients avec celle de mandataire envers des tributaires de droits et devoirs qui explique, selon nous, la relative moins grande autonomie des commissions scolaires. Les limites à l'autonomie des commissions scolaires sont les droits des élèves et les responsabilités de mandataire de la commission scolaire, tels que définis par les lois et règlements applicables.

La complexité additionnelle qui résulte de ces défis, ainsi que l'impact primordial de l'éducation sur la vie des jeunes et l'avenir de la société expliquent pourquoi les commissions scolaires disposent d'une autonomie relativement encadrée dans leur mission éducative « jeunes ». Notons, pour nous en convaincre, la très large autonomie dont disposent les commissions scolaires dans leur vocation communautaire.

6.7 Conclusion

Les différences que l'on peut observer entre les commissions scolaires et les municipalités sont partiellement compensatoires. La relative différence d'autonomie en faveur des municipalités est compensée largement par les facteurs de complexité et d'impact.

Pour les fins de l'exercice de comparaison, nous estimons pouvoir considérer comme équivalentes les responsabilités d'administration des commissions scolaires et des municipalités, à taille égale.

7 Synthèse et propositions

La comparaison des rôles et responsabilités des élus municipaux et scolaires ne justifie pas un traitement plus avantageux au municipal.

Si l'on peut comprendre que les commissions scolaires ne disposent pas d'une marge de manoeuvre aussi grande que les municipalités à l'égard des traitements des élus, cela ne peut justifier que le traitement maximum des élus scolaires soit inférieur au minimum des élus municipaux, à taille équivalente.

Par ailleurs, les élus municipaux bénéficient d'autres éléments de rémunération qui viennent enrichir leurs conditions, dont les élus scolaires ne bénéficient pas.

Il serait opportun de régulariser cette situation.

Nous avons dressé un tableau comparatif de la rémunération **maximale**, selon le calcul du décret, pour les commissions scolaires des trois strates de taille définies au Décret 836-2000 (voir tableaux 2 a et 2 b) avec la rémunération minimale prévue pour les municipalités qui n'auraient pas adopté un règlement (tableaux 5 a et 5 b).

Le tableau comparatif met en relation les élus scolaires et municipaux, selon la taille des organisations telle que mesurée par la moyenne des budgets (tableaux 6 et 7).

Tableau 6

Comparaison de la rémunération des élus scolaires et municipaux : commissaires et conseillers

Strate selon le nombre d'élèves 000	Budget moyen scolaire	Rémunération maximale (moyenne scolaire)	Rémunération minimale (moyenne municipale)	Budget moyen municipal	Strate selon la population 000
Moins de 25	82 M$	4 131	11 030	71 M$	50 - 100
Entre 25 et 50	256 M$	5 658	14 855	205 M$	100 - 300
Plus de 50	603 M$	11 740	18 997	456 M$	300 - 500

Source : Tableau 2 a et 5 b

Tableau 7

Comparaison de la rémunération des élus scolaires et municipaux : présidents et maires

Strate selon le nombre d'élèves 000	Budget moyen scolaire	Rémunération maximale (moyenne scolaire)	Rémunération minimale (moyenne municipale)	Budget moyen municipal	Strate selon la population 000
Moins de 25	82 M$	17 054	33 109	71 M$	50 - 100
Entre 25 et 50	256 M$	33 665	44 566	205 M$	100 - 300
Plus de 50	603 M$	70 969(1)	57 060	456 M$	300 - 500

Source : Tableau 2 b et 5 a

(1) Ce montant est calculé à partir des paramètres figurant, au décret, sans correspondance nécessaire à la rémunération réelle de la présidente.

Le tableau 6 fait clairement ressortir le traitement inférieur des commissaires par rapport aux conseillers municipaux. Le tableau 7 fait de même pour les présidents par rapport aux maires.

Dans un seul cas peut-on retracer que la rémunération maximale du scolaire dépasse le minimum prescrit pour les municipalités. Il s'agit de la présidence de la C.S.D.M.

Il faut, dès maintenant, percevoir jusqu'à quel point le secteur scolaire est défavorisé. Dans toutes les strates, les budgets moyens des commissions scolaires dépassent ceux des municipalités.

Malgré cela, la rémunération **maximale** des élus scolaires est, à une exception près, inférieure à la rémunération **minimale** du secteur municipal, par les pourcentages suivants :

Tableau 8
Rémunération maximale des élus scolaires vs rémunération minimale
secteur municipal

Strate	% d'avantage (désavantage) municipal/scolaire		% de l'écart des budgets municipal /scolaire
	Conseillers/ commissaires	Maires/ présidents	
Moins de 25 000	167 %	94 %	(13 %)
Entre 25 000 et 50 000	163 %	32 %	(20 %)
Plus de 50 000	62 %	(20 %)	(24 %)

Il faudrait compléter ce tableau par une comparaison approfondie des rémunérations réellement touchées par les élus municipaux, d'une part, et par la rémunération qui peut être touchée par un président qui cumule aussi une assignation à l'exécutif.

Le tableau 9 vient nous éclairer à ce sujet. On y trouve les salaires et allocations de dépenses des municipalités les plus populeuses, à l'exception de Montréal.

Tableau 9
Traitement des maires des grandes villes du Québec - 2003

Ville	Traitement de base $	Allocation de dépenses $	Total $
Gatineau	84 704	11 868	96 572
Laval	115 000	12 868	127 868
Longueuil	110 000	12 868	122 868
Québec	118 000	12 868	130 868
Sherbrooke	123 731	13 151	136 882
Trois-Rivières	118 000	12 868	130 868
Moyenne : 111 573 $			

Source : Commission sur les finances, la fiscalité et l'économie, Fédération Québécoise des Municipalités, « Le traitement des élus municipaux : analyse et facteurs d'influence », Octobre 2004.

On se doit de constater que la rémunération réelle des maires dépasse de beaucoup le minimum prescrit (elle se rapproche du maximum prévu par la loi).

Or, dans le cas des commissions scolaires de la deuxième strate (entre 25 000 et 50 000 élèves), la rémunération du président ne dépasse pas 39 138 $ (avec l'exécutif), ce qui représente moins de la moitié du moindre salaire du maire de la strate équivalente (Gatineau) et à peine le tiers du meilleur salaire de la strate (Trois-Rivières).

Dans le cas de la C.S.D.M., la rémunération de la présidence, ajustée du montant alloué pour l'exécutif (86 069 $) se situe à 77 % de la rémunération moyenne des six municipalités du tableau 9 (111 573 $), qui sont généralement de taille comparable à la strate inférieure.

Le portrait est clair, dans le cas de la rémunération des commissaires. Des ajustements doivent être apportés pour que la rémunération, par strate, soit haussée à un niveau au moins équivalent à celui des municipalités.

Pour les présidences, l'ajustement serait d'augmenter leur rémunération au niveau minimal des maires, sans tenir compte du traitement rattaché au comité exécutif, pour les strates 1 et 2.

Pour la strate 3, la rémunération maximale pourrait être portée, incluant l'allocation pour l'exécutif, à 110 000 $, soit la moyenne des six municipalités du tableau 9.

L'harmonisation des autres conditions devrait également être effectuée :

- Allocation de dépenses non imposables :
  - application des mêmes conditions que pour les élus municipaux

- Assurance collective :
  - Ouverture à la participation des commissaires au régime d'assurance collective en vigueur dans les commissions scolaires, aux mêmes conditions que les employés.

- Régime de retraite et allocation de départ

  Le régime de retraite des élus municipaux représente une valeur de 16 % de la rémunération de base, qui s'ajoute aux autres composantes.

  À ce régime s'ajoute, rappelons-le, une allocation de deux semaines par année de service jusqu'à un maximum d'une année de traitement (voir 4.2.4).

  S'ajoute également, pour les maires, préfets et conseillers (plus de 20 000 habitants) l'allocation de transition (voir 4.2.5).

  Aucun de ces avantages n'a de contrepartie dans le réseau scolaire.

  Le but commun de ces régimes est d'assurer une certaine sécurité financière aux personnages politiques qui quittent, volontairement ou non.

  La valeur cumulée du régime de retraite et de l'allocation de départ est voisine de 20 %. Il est recommandé qu'une étude spécifique propose la façon la plus appropriée d'utiliser ces sommes pour assurer une sécurité financière aux élus tout en reconnaissant que la majorité de ceux-ci ne font pas de la politique scolaire une carrière.

  Il est possible qu'un régime de retraite doté de dispositions appropriées au contexte soit la solution. Il est également possible qu'un système d'allocations, plus simple à administrer, constitue la meilleure façon de répondre à ce besoin.

Une remarque finale, en conclusion : la comparaison des rémunérations et autres conditions offertes aux élus municipaux et scolaires laisse une impression de dévalorisation des services éducatifs et communautaires qui constituent la mission de la commission scolaire. Dans la mesure où l'on souhaite que l'éducation soit valorisée, d'abord, et qu'elle s'enracine dans les communautés, d'autre part, il sera important de soutenir la valorisation de la démocratie scolaire et du rôle des élus.

La rémunération parle. Son message, dans le contexte actuel, est que le domaine municipal a plus d'impact, sur le présent et l'avenir d'une population, que l'éducation. Cette assertion ne peut être maintenue, même implicitement.

Publié par la Fédération des commissions scolaires du Québec
1001, avenue Bégon
Case postale 490
Sainte-Foy (Québec) G1V 4C7
Téléphone : (418) 651-3220
Télécopieur : (418) 651-2574
Courriel : info@fcsq.qc.ca
Site : www.fcsq.qc.ca

Document : 6494
Dépôt légal - 3e trimestre 2005
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada

Note - Dans le présent document, le masculin est utilisé dans le seul but d'alléger le texte.

DÉMOCRATIE SCOLAIRE

PROJET DE PACTE FISCAL ENTRE LE GOUVERNEMENT ET LES COMMISSIONS SCOLAIRES

La Fédération
des commissions
scolaires
du Québec

DÉMOCRATIE SCOLAIRE

PROJET DE PACTE FISCAL
ENTRE
LE GOUVERNEMENT
ET
LES COMMISSIONS SCOLAIRES

OCTOBRE 2005

INTRODUCTION

Au cours de la dernière année, la Fédération des commissions scolaires du Québec a réalisé différents travaux afin d'examiner des moyens pour revaloriser la démocratie scolaire. Diverses consultations ont été menées auprès des instances politiques et administratives des commissions scolaires.

Lorsque l'assemblée générale de la Fédération a discuté, en mai 2005, du plan d'action pour accroître l'intérêt et la participation aux élections scolaires, il a été demandé d'ajouter un volet à la stratégie d'intervention pour revaloriser la démocratie scolaire, soit de demander au gouvernement de conclure un pacte fiscal spécifique avec les commissions scolaires en vue d'élargir leur marge de manœuvre financière, notamment par la diversification des sources de financement et l'élargissement de l'impôt foncier scolaire.

La première section retrace l'historique du financement des commissions scolaires par l'impôt foncier et permet de constater l'évolution de cette source de financement. Un bref aperçu du financement local de l'éducation dans les autres provinces canadiennes fournit une base de comparaison avant de proposer des améliorations pour les commissions scolaires du Québec.

La seconde section fait le constat que les commissions scolaires ont perdu leur marge de manœuvre financière locale, même si leurs revenus de taxation ont connu une croissance importante au cours des dernières années, alors qu'elles en auraient besoin pour pouvoir répondre aux besoins de leur communauté.

Dans la troisième section, des améliorations de la marge de manœuvre financière des commissions scolaires sont proposées.

1. LE FINANCEMENT LOCAL DES COMMISSIONS SCOLAIRES

1.1 Historique de l'évolution du financement scolaire au Québec

Avant 1980

Avant 1980, les dépenses admissibles aux fins de subventions étaient financées par un impôt foncier local et normalisé et par une subvention d'équilibre budgétaire établie lors de l'analyse des rapports financiers. Le taux de la taxe normalisé, de 1 $ du 100 $ d'évaluation en 1978-1979, était fixé par le MEQ et la subvention comblait l'écart entre les dépenses admissibles et les revenus de l'impôt normalisé. Pour financer des dépenses autorisées, mais non admissibles aux fins des subventions, comme le transport scolaire du midi et la surveillance des dîners, les commissions scolaires pouvaient imposer une taxe additionnelle sans contrainte référendaire.

De 1980 à 1990

À la suite de la réforme de 1980, le champ de l'impôt foncier normalisé a été attribué aux municipalités et le ministère de l'Éducation a augmenté ses subventions pour combler la différence. Les subventions d'équilibre budgétaire ont été remplacées par des subventions calculées *a priori*, en fonction de la clientèle inscrite et de divers paramètres budgétaires préétablis. Une taxe scolaire foncière visant à répondre aux besoins locaux a été maintenue, celle-ci était soumise à un double plafond, soit le moindre de 0,25 $ du 100 $ d'évaluation ou de 6 % de la dépense nette des commissions scolaires. De plus, une subvention de péréquation, tenant compte de la richesse foncière par élève et des revenus de taxes effectivement perçues, a été mise en place.

Péréquation = [1-(évaluation par élève de la CS)/(évaluation par élève du Québec)]
X Revenus de taxes foncières perçues

Au cours des années 1980, les subventions gouvernementales ont été l'objet de compressions budgétaires, alors que l'évaluation foncière était en croissance continue, particulièrement en milieu urbain. Le plafond relié au 6 % de la dépense nette a donc évolué différemment du plafond relié au 0,25 $ du 100 $

d'évaluation. Le calcul de la subvention de péréquation a également démontré des biais au fil du temps, de telle sorte que la marge de manœuvre (taxe et péréquation) variait, vers la fin de la décennie, entre 3 % et 9 % de la dépense nette selon les commissions scolaires.

De 1990 à aujourd'hui

En 1990-1991, le gouvernement a procédé au transfert du financement de l'entretien courant des immeubles scolaires (entretien et réparations, chauffage, conciergerie, etc.) dans le champ d'impôt foncier, soit un montant de 312,3 M$, a haussé à 0,35 $ le plafond de la taxe scolaire et a révisé la formule de péréquation. La réforme visait à responsabiliser davantage les commissions scolaires, mais aussi à corriger les iniquités inhérentes à la formule de péréquation d'alors. Depuis cette réforme, la définition des revenus autonomes des commissions scolaires correspond à la somme de la taxe scolaire autorisée et de la subvention de péréquation. La détermination des revenus autonomes, ou produit maximal de la taxe, est prévue à l'article 308 de la Loi sur l'instruction publique :

Niveau des revenus autonomes de la commission scolaire = 150 000 $ + (500 $ x effectif scolaire pondéré 1989-1990)

En vertu de l'article 455.1 de la Loi sur l'instruction publique, un règlement annuel du gouvernement précise :

- le taux d'indexation du montant de base et des montants par élève (portant ceux-ci à 206 831 $ et 689,45 $ en 2005-2006);
- la clientèle de référence;
- la pondération des catégories d'élèves.

Pour les petites commissions scolaires ayant moins de 1 000 élèves, le montant de base est remplacé par un montant par élève plus élevé de 650 $. En 2005-2006, le montant par élève est de 896,27 $ après indexation.

Le calcul des revenus autonomes vise à fournir aux commissions scolaires un même niveau de ressources sans égard à leur richesse foncière. Les commissions scolaires pour lesquelles le rendement de la taxe scolaire, calculé sur la base de 0,35 $ du 100 $ d'évaluation, ne permet pas d'atteindre le niveau de revenus autonomes prévu au plafond reçoivent une subvention de péréquation afin de combler la différence.

Péréquation = niveau de revenus autonomes - rendement théorique de la taxation selon un taux de 0,35 $ du 100 $ d'évaluation

Le montant ainsi calculé est alloué *a priori* à la commission scolaire, même si celle-ci décide de décréter un taux de taxe inférieur à 0,35 $ du 100 $ d'évaluation.

En 1996-1997, le gouvernement a transféré dans le champ de l'impôt foncier la responsabilité du financement de la gestion des commissions scolaires (sièges sociaux) dont l'enveloppe budgétaire disponible à cette fin de 235 M$ a été incorporée en majeure partie au calcul des revenus autonomes. En 1997-1998, c'est le financement de la gestion des écoles et des centres qui a été transféré dans le champ de l'impôt foncier; l'enveloppe budgétaire transférée était de 357,1 M$. Finalement, en 2003-2004, le gouvernement a transféré une partie du financement du transport scolaire dans le champ d'impôt foncier, soit un montant de 229,1 M$.

1.2 La formule de péréquation

La subvention de péréquation doit permettre que toutes les commissions scolaires disposent de ressources financières équivalentes, peu importe leur assiette fiscale.

Depuis 1990-1991, les subventions versées pour assumer des responsabilités gouvernementales se sont transformées en subventions de péréquation à mesure que les commissions scolaires atteignaient la limite de taxation permise par la Loi en raison des transferts de responsabilités.

La formule actuelle de péréquation permet à toutes les commissions scolaires d'avoir accès aux mêmes ressources par élève quelles que soient les différences dans leur richesse foncière. Le montant de la péréquation est alloué *a priori* à la commission scolaire, même si celle-ci décide de décréter un taux de taxe inférieur à 0,35 $ du 100 $ d'évaluation ou dans l'éventualité d'une augmentation de la taxe scolaire.

En 2005-2006, sept commissions scolaires n'ont pas atteint le plafond de taxation et ne reçoivent pas de péréquation.

1.3 L'impôt foncier scolaire dans les autres provinces canadiennes

Les commissions scolaires ont accès à l'impôt foncier dans sept provinces au Canada[1] (voir tableau 1). Trois provinces, l'Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve, n'ont pas de taxes scolaires et le financement de leur éducation primaire et secondaire est assumé entièrement par le gouvernement.

Selon Statistique Canada, les taxes scolaires perçues ont financé 32,4 % de l'éducation primaire et secondaire au Canada en 1991-1992. Cette part a atteint 35,1 % en 1996-1997, pour diminuer à 25,9 % en 2003-2004. L'importance de la taxe scolaire correspond pour ces années respectivement à 10,8 milliards de dollars en 1991-1992, 12,9 milliards de dollars en 1996-1997 et 10,6 milliards de dollars en 2003-2004.

La part de l'éducation primaire et secondaire financée par la taxe scolaire varie cependant beaucoup d'une province à l'autre. On constate que, en Saskatchewan, la taxe scolaire finance 52,6 % des dépenses tandis que, en Ontario, elle en finance 37,9 % et en Colombie-Britannique 36,1 %. Le Québec est la province qui finance le moins l'éducation par la taxe scolaire, soit 13,4 %[2].

---

[1] Données de 2004, Statistique Canada, tableau 385-0009, révisé le 15 juin 2005.

[2] Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, *Le financement de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire québécois - Année scolaire 2005-2006*, page 3. Selon Statistique Canada, ce taux serait de 12,6 % sur une base comparative avec les autres provinces.

TABLEAU 1

COMPARAISON DES TAXES SCOLAIRES EN 2004-2005 ET FINANCEMENT DE L'ÉDUCATION PAR LA TAXE SCOLAIRE EN 2004 AU CANADA

Province	Taux de taxe moyen $/100 $ d'évaluation en 2004-2005	Commentaires	Financement de l'éducation par la taxe scolaire en 2004
Terre-Neuve	Pas de taxe scolaire	Abolition en 1992	0 %
Île-du-Prince-Édouard	Pas de taxe scolaire		0 %
Nouvelle-Écosse	0,35 $ (Halifax, NE)	Taux déterminé localement par les CS.	16,1 % *
Nouveau-Brunswick	Pas de taxe scolaire		0 %
Québec	0,347 $	Plafonné à 0,35 $ supporté par une péréquation financée par le provincial.	13,4 %**
Ontario	Résidences : 0,29 $ Commerces : 1,89 $ Centres d'achats : 1,58$ Industries : 2,42$ Fermes et forêts : 0,08$ (Ottawa, ON)	Perte de l'accès des CS à l'impôt foncier résidentiel depuis 1998; impôt foncier non résidentiel maintenu; Crédit d'impôt aux 65 ans et plus.	37,9 %
Manitoba	Résidences : 0,20 $ taxe scol. provinciale 0,83 $ taxe du conseil scol. Entreprises : 0,74$ taxe scol. provinciale 0,83$ taxe du conseil scol. (Brandon, MB)	Imposition sur 45 % de la valeur des propriétés; Application de deux taxes scolaires : une au conseil scolaire et l'autre au provincial; Crédit de taxe scolaire en 2005 pour les fermes.	34,5 %
Saskatchewan	Résidences : 1,45 $ Entreprises : 2,34 $ (Régina, SK)	– Taux déterminés par chaque conseil scolaire. – Crédit de la taxe scolaire de 8 % prévu en 2005. – Il y a également une taxe pour les bibliothèques.	52,63 %
Alberta	Résidences : 0,41 $ Entreprises : 0,63 $ (Calgary, AB)	Taxe scolaire perçue par les villes redistribuée par le provincial aux conseils scolaires.	23,4% *
Colombie-Britannique	Les taux résidentiels varient selon les régions : Résidences : 0,26$ à 0,90 $ Commerces : 0,99 $ Industries lourdes : 1,25 $ Fermes : 0,68 $	– Taxes résidentielles versées aux CS. – Taxes des entreprises remises au provincial pour redistribution aux CS.	36,1 %
Ensemble du Canada	----------	----------	25,9 %

Notes : * Taux reconstitué à partir de données financières pour compléter les données

** Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, *Le financement de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire québécois* - Année 2005-2006, page 3.

Sources : Statistique Canada et compilation spéciale de la FCSQ

Dans quatre provinces (Ontario, Saskatchewan, Alberta, Colombie-Britannique), des taux différenciés s'appliquent pour les résidences et les entreprises. Les taux varient d'un type d'entreprise à l'autre, par exemple entre les commerces, les industries et les fermes, selon les provinces. Les écarts sont appréciables entre les différentes catégories de propriété.

Les conseils scolaires ont également la possibilité de réclamer des taxes scolaires supplémentaires pour répondre à des besoins relevant de priorités régionales dans certains milieux (Nouvelle-Écosse).

2. LES PROBLÈMES LIÉS À LA FISCALITÉ SCOLAIRE

2.1 L'impôt foncier scolaire et le rôle de l'État

Le rôle de l'État en éducation est d'abord de définir les grands objectifs nationaux et de s'assurer que tous les enfants d'âge scolaire aient accès aux services éducatifs gratuits, dans un contexte d'égalité des chances. L'État doit s'assurer que la quantité et la qualité des services soient comparables entre les commissions scolaires et que les ressources de l'État soient réparties équitablement.

Les services éducatifs offerts visent une clientèle répartie sur le territoire, sont organisés sur une base locale et utilisent des équipements localement. Les citoyens peuvent faire part de leurs préoccupations aux instances locales élues et le mécanisme de financement local par la taxe scolaire prévu devrait responsabiliser à la fois les citoyens, les élus et les gestionnaires quant aux conséquences budgétaires de leurs choix sur l'organisation des services.

Or, le système actuel ne permet pas véritablement de responsabiliser les élus scolaires et les citoyens. En effet, la taxe scolaire plafonnée présentement à 0,35 $ du 100 $ d'évaluation et la subvention de péréquation équivalent, dans les faits, à une taxe « normalisée ». C'est comme si la commission scolaire, gouvernement local, taxait tout simplement à la place du gouvernement provincial. Comme nous le verrons plus loin, il n'existe aucune marge de manœuvre pour des décisions locales. De plus, même si la commission scolaire doit taxer pour le siège social et la gestion des écoles, c'est le gouvernement qui détermine les conditions d'emploi des gestionnaires et du personnel affecté aux services financés par l'impôt foncier scolaire.

2.2 L'augmentation de l'évaluation imposable et la taxe scolaire

Les revenus de la taxe scolaire ont augmenté au cours des dernières années de façon importante. Depuis les modifications apportées à la formule de détermination des revenus autonomes des commissions scolaires en 1990-1991, les revenus de la taxe scolaire ont augmenté de 97,3 %, passant de 610,4 M$ à

1,204 milliards de dollars en 2004-2005, selon les données du Ministère. Durant la même période, les subventions gouvernementales ont augmenté de 17,2 %, comme l'indique le tableau 2. Et, si l'on tient compte également de la subvention de péréquation, cette augmentation se situe à 29,9 %, soit encore bien en deçà de l'augmentation de la taxe scolaire (tableau 2).

Cette hausse des revenus de la taxe scolaire s'explique, d'une part, par le transfert des responsabilités du gouvernement vers les commissions scolaires, comme nous l'avons déjà mentionné, et, d'autre part, par une augmentation importante, ces dernières années, de l'évaluation imposable. Ainsi, on peut conclure facilement que la croissance de plus de 100 % de la taxe scolaire ces dernières années n'a pas ou peu amélioré les services aux citoyens.

TABLEAU 2
ÉVOLUTION COMPARATIVE DES SOURCES DE FINANCEMENT DES COMMISSIONS SCOLAIRES

	1989-1990	1990-1991	1998-1999	2004-2005 [1]	Écart 2004-2005/ 1990-1991 %
Subventions fonctionnement (M$)	**4 432,3**	**4 362,1**	**3 909,7**	**5 112,2**	**17,2**
Revenus autonomes (M$)	**316,7**	**690,6**	**1 394,0**	**1 861,7**	
Taxe (M$)	**269,2**	**610,4**	**976,8**	**1 204,2**	**97,3**
(%)	**85,0 %**	**88,4 %**	**70,1 %**	**64,7 %**	
Péréquation (M$)	**47,5**	**80,2**	**417,2**	**657,5**	**719,8**
(%)	**15,0 %[2]**	**11,6 %**	**29,9 %**	**35,3 %**	
Subventions et péréquation	**4 479,8**	**4 442,3**	**4 326,9**	**5 769,7**	**29,9**
Taux de taxe moyen	**0,1178**	**0,2517**	**0,3431**	**0,3403**	

[1] Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, *Paramètres initiaux des commissions scolaires pour l'année scolaire 2004-2005*

[2] En 1980-1981, la péréquation représentait 7,6 % des revenus autonomes des commissions scolaires

Sources : Commission sur les finances et la fiscalité locales et ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

2.2.1 Le problème particulier de l'augmentation de l'évaluation imposable

Le secteur immobilier a connu une croissance très importante au cours des dernières années, ce qui a eu pour effet d'augmenter substantiellement la valeur des propriétés avec des conséquences sur les taxes municipales et scolaires.

Les municipalités, n'étant pas plafonnées dans leurs revenus de taxes foncières, ont pris différentes mesures pour contrer les hausses de taxes municipales pour leurs contribuables, soit en étalant la hausse de l'évaluation ou en diminuant leur taux de taxes foncières. Ces mesures n'avaient aucun impact sur leurs revenus totaux.

Il en est autrement pour les commissions scolaires. En effet, ces dernières ne peuvent étaler l'augmentation de l'évaluation imposable au plan légal. Elles ne peuvent diminuer leur taux de taxe sans mettre en cause leur équilibre budgétaire car toute diminution du taux de la taxe scolaire génère automatiquement une baisse de revenu. Le contribuable, faisant face à un comportement différent du secteur municipal par rapport au réseau scolaire, se sent traité injustement par les commissions scolaires.

De plus, il est difficile pour les commissions scolaires d'expliquer cette hausse de taxe par une amélioration des services. Bien sûr, la hausse des revenus de la taxe scolaire peut avoir pour effet de diminuer la subvention de péréquation, ce qui permet au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport d'assurer une partie des coûts de système annuels et de mettre en place différents programmes. Mais, il serait bien plus facile d'expliquer une hausse de taxe scolaire par le biais de la mise en place d'un projet local défini en fonction des besoins du milieu.

Cependant, il est important que toute modification au système actuel assure quand même la pérennité du système d'éducation publique en pourvoyant aux coûts de système et en assurant son développement.

2.2.2 L'impact de l'augmentation des comptes de taxe scolaire

Depuis que les rôles d'évaluation ont augmenté ces dernières années, les contribuables demandent aux élus scolaires de payer leur compte de taxe scolaire en plusieurs versements plutôt qu'en un seul; cela n'est cependant pas permis en vertu de l'article 315 de la Loi sur l'instruction publique.

Encore là, dans les municipalités, la situation est différente. En effet, tout compte de taxe égal ou supérieur à 300 $ peut être payé en un seul ou plusieurs versements égaux[3] à la suite d'une décision du conseil de la municipalité locale ou de l'organisme municipal responsable de l'évaluation. Ainsi, les mêmes contribuables n'ont pas droit aux mêmes modalités de paiement sur leurs comptes de taxes.

Par conséquent, il faudrait probablement modifier la Loi sur l'instruction publique pour permettre le paiement du compte de taxe scolaire en plus d'un versement, et ce, en raison des montants qui peuvent être en cause pour le contribuable.

Cependant, les commissions scolaires réalisent des revenus provenant des intérêts versés sur les placements provenant des montants perçus par la taxe scolaire pour une valeur d'environ 18 à 20 M$ annuellement[4]. Ce montant fait partie de l'équilibre budgétaire « fragile » des commissions scolaires.

De plus, le Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal, qui impose et perçoit la taxe scolaire sur le territoire des commissions scolaires de l'île de Montréal, utilise les revenus de placements du produit de la taxe scolaire et les intérêts sur les taxes à recevoir, tel que le prévoit l'article 439 de la Loi sur l'instruction publique. En effet, les revenus ainsi que les facturations supplémentaires ont financé les allocations totalisant 8,7 M$[5] aux cinq

---

[3] La Loi sur la fiscalité municipale permet jusqu'à concurrence de six le nombre de versements égaux que peut faire le contribuable (article 252); une majorité de municipalités permettraient de deux à quatre versements.

[4] Estimation établie sur la base du revenu de placements de 600 M$, soit la moitié des revenus annuels de taxation, au taux de 3 %.

[5] Selon les rapports financiers des commissions scolaires (après analyse du MELS), les seuls intérêts sur la taxe scolaire du Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal se sont élevés à 5,7 M$.

commissions scolaires de l'île de Montréal pour des mesures de rattrapage en matière d'éducation dans les milieux défavorisés en 2003-2004[6].

Le pacte fiscal entre le gouvernement et les commissions scolaires devra nécessairement prévoir des compensations pour les commissions scolaires et le Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal pour les pertes financières qu'entraîneraient les modifications à la Loi, sinon il s'agit d'une mesure de compression budgétaire.

2.3 La disparition de la marge de manœuvre des commissions scolaires

La marge de manœuvre laissée aux commissions scolaires à la suite de la réforme de 1980 est définie comme étant la somme des taxes foncières perçues et de la subvention de péréquation versée par le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport. En 1980-1981, cette marge représentait un montant de 172,7 M$, qui s'élèverait à 365 M$, en dollars de 2004[7].

Or, en raison des compressions budgétaires imposées aux commissions scolaires au cours des années 1990, la marge de manœuvre financière a pour ainsi dire disparu. En effet, comme l'a évalué la Commission sur les finances et la fiscalité locales, dans le rapport *Pacte 2000*, l'effet cumulatif des restrictions budgétaires imposées aux commissions scolaires de 1980-1981 à 1997-1998 s'est élevé à 958 M$, exclusion faite des réductions de subventions découlant d'un resserrement des conventions collectives[8]. Par conséquent, en faisant la différence entre l'évolution des ressources découlant de la marge de manœuvre de 1980 et les compressions budgétaires cumulatives imposées aux commissions scolaires pour la même période, la Commission a conclu « que la marge de manœuvre a servi à absorber les compressions, laissant en plus un solde à financer représentant, de façon cumulative, 567 M$ en 1997-1998 »[9].

---

[6] Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal, *Continuité dans l'action – rapport annuel 2004*, page 4.

[7] Sur la base de l'évolution annuelle moyenne de l'indice des prix à la consommation de janvier 1980 à décembre 2004, Statistique Canada, CANSIM, tableau 326-0002 et catalogues 62-0001 X, 62-010 X et 62-557 X.

[8] Rapport de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales, *Pacte 2000*, page 51.

[9] Idem

Pour absorber leur marge de manœuvre, les commissions scolaires ont donc été contraintes à l'un ou l'autre des choix suivants, soit la hausse de leurs revenus de tarification ou le resserrement de leurs dépenses. L'examen des données des rapports financiers des commissions scolaires permet de constater qu'une partie des compressions a permis une rationalisation de certaines dépenses, notamment au plan administratif, et une croissance de la productivité des diverses catégories de personnel.

Les commissions scolaires ont également eu recours de plus en plus à la tarification de certains services auparavant financés comme le transport scolaire du midi et la surveillance du midi.

Même si des ajouts de ressources ont été faits au cours des années 2000, les commissions scolaires n'ont jamais récupéré la marge de manœuvre qu'elles ont perdue, d'autant plus que la plupart des mesures étaient ciblées.

Nous sommes convaincus que les commissions scolaires doivent récupérer une marge de manœuvre fiscale et c'est l'objet de la section 3 qui suit.

3.0 LE BESOIN D'UNE MARGE DE MANŒUVRE POUR LES COMMISSIONS SCOLAIRES ET LES ÉLUS SCOLAIRES

3.1 L'accessibilité aux services sur le territoire des commissions scolaires

En vertu de la Loi sur l'instruction publique, les commissions scolaires sont dirigées par un conseil des commissaires élus au suffrage universel. Ces gouvernements locaux ont la responsabilité de donner les services de l'éducation préscolaire et les services d'enseignement primaire et secondaire, tant pour la formation générale que pour la formation professionnelle des jeunes et des adultes, aux personnes qui y ont droit en vertu de la loi. À cela s'ajoutent des services éducatifs, complémentaires et particuliers, des services aux entreprises, des activités de formation de la main-d'œuvre et certains services aux communautés locales, comme les loisirs et les services de garde.

Les services éducatifs organisés par les commissions scolaires sont financés par des subventions gouvernementales ainsi que par les revenus provenant de la taxe scolaire. Dans le cadre des limites de la loi, les parents et les autres usagers sont également mis à contribution pour assumer le coût de certaines dépenses non couvertes par la Loi sur l'instruction publique.

La commission scolaire a la responsabilité de rendre accessibles les services éducatifs sur son territoire. Pour ce faire, elle doit notamment établir un réseau d'écoles et de centres, assurer le transport scolaire, doter chaque établissement des ressources nécessaires, etc.

Il nous apparaît que les commissions scolaires sont les seuls organismes publics où il y a obligation de services.

- Une commission scolaire a un territoire bien défini par décret.
- Sur ce territoire, les enfants de 6 à 16 ans doivent fréquenter l'école et la commission scolaire doit obligatoirement leur donner des services gratuits de 5 à 18 ans (21 ans pour les élèves handicapés). Ces services sont définis par la Loi sur l'instruction publique et le régime pédagogique.

Si une commission scolaire ne peut offrir certains services pour un ou des élèves, elle doit obligatoirement conclure une entente avec une autre commission scolaire ou un établissement privé spécialisé.

Ce qui veut dire que les commissions scolaires n'ont pas le droit d'avoir des listes d'attente pour donner leurs services

Et pour offrir ces services obligatoires, elles ont une enveloppe budgétaire fermée (subvention et taxes scolaires).

Si on compare avec les municipalités, par exemple, ces dernières ont un territoire défini comme les commissions scolaires, mais à part la sécurité publique et les services d'incendie, les services qu'elles donnent sont définis par les citoyens selon leur capacité financière.

Par exemple :

- Plusieurs municipalités n'ont pas de services d'aqueduc et d'égout.
- L'éclairage des rues ne se fait pas partout.
- Le service des loisirs est plus ou moins développé selon les milieux.

Si nous comparons le réseau des commissions scolaires avec celui de la santé, ces établissements ont des listes d'attente dans plusieurs spécialités. De plus, si une salle d'urgence est pleine une journée quelconque, les ambulances sont dirigées vers un autre centre hospitalier, etc.

Donc, chaque commission scolaire prise individuellement doit obligatoirement donner des services sur son territoire. Il est donc essentiel qu'un tel organisme puisse bénéficier d'une marge de manœuvre réelle pour répondre aux besoins de sa clientèle.

3.2 Démocratie scolaire

Tel que mentionné précédemment, la commission scolaire est dirigée par un conseil des commissaires élu au suffrage universel (sauf deux, les commissaires représentant le comité de parents qui n'ont pas le droit de vote).

Les travaux menés par la Fédération des commissions scolaires du Québec au cours des dernières années dans le but de trouver des moyens afin d'améliorer la participation aux élections scolaires indiquent clairement que la participation des citoyens passe par des enjeux électoraux. De plus, même si des enjeux importants sont mis sur la place publique et parfois même promus par des équipes électorales, comme c'est le cas à Montréal, l'enjeu principal demeure principalement le financement. C'est pourquoi la diversification des sources de financement de la commission scolaire et l'élargissement de l'impôt foncier pourraient avoir un effet certain sur la participation aux élections scolaires. Cependant, ces avenues devront se traduire par une véritable marge de manœuvre locale et non pas par un transfert de responsabilité de l'État.

On pourrait donner plusieurs exemples d'enjeux électoraux qui se traduisent par des besoins de marge de manœuvre financière.

1. Les écoles constituent, dans la majorité des milieux, le pivot de la communauté. C'est d'ailleurs le plus souvent l'ensemble de la communauté et non seulement les parents qui veulent maintenir les écoles ouvertes même lorsque les services éducatifs y sont offerts à peu d'élèves. Les réactions que suscite l'annonce d'une fermeture d'école sont là pour en témoigner tant en milieu urbain qu'en milieu rural.

   Dans ce contexte, les élus scolaires devraient disposer d'une marge de manœuvre financière locale qui permettrait de répondre aux demandes de la communauté de maintenir une école ouverte. Le lien entre la réponse de la commission scolaire et le financement par la communauté locale serait plus étroit et permettrait à la collectivité d'être consciente des implications de ses choix sur l'ensemble des services éducatifs offerts sur le territoire.

2. De la même manière, la commission scolaire doit pouvoir répondre à la demande de la communauté pour des projets spécifiques dans l'école qui peuvent requérir des ressources additionnelles. L'école est avant tout un lieu où les jeunes se développent, apprennent et se socialisent. Pour mieux répondre à leurs besoins et afin de favoriser leur réussite, la collectivité peut opter pour un défi particulier dans un milieu donné. Les élus scolaires doivent alors disposer des outils pour que la collectivité puisse faire le choix approprié.

3. La commission scolaire peut exiger des contributions financières pour certains services. Par exemple, pour les services éducatifs autres que ceux prévus par le régime pédagogique, y compris des services d'enseignement en dehors des périodes d'enseignement pendant les jours de classe prévus au calendrier scolaire ou en dehors des jours de classe, et des services à des fins sociales, culturelles ou sportives (L.I.P. article 90).

   Une commission scolaire peut également réclamer le coût du transport du midi, si elle l'organise, pour permettre aux élèves d'aller dîner à domicile (L.I.P., article 292). De plus, que la commission scolaire organise ou non le transport du midi, elle doit assurer la surveillance des élèves qui demeurent à l'école, selon les conditions financières qu'elle peut déterminer (L.I.P., article 292).

   Les articles 255 à 257 de la Loi sur l'instruction publique énumèrent également les services autres qu'éducatifs qu'une commission scolaire peut dispenser et pour lesquels une contribution financière peut être exigée, soit :
   - des services de formation de la main-d'œuvre et d'aide technique à l'entreprise;
   - des services à des fins culturelles, sociales, sportives, scientifiques ou communautaires ;
   - la participation à des programmes de coopération avec l'extérieur dans les domaines de sa compétence;

- des services de garde en milieu scolaire;
- des services pour favoriser l'accessibilité aux services éducatifs.

Mais, les commissions scolaires ne peuvent exiger des frais qu'aux utilisateurs de ces services. Or, ces frais pourraient être moindres s'ils étaient répartis à l'ensemble de la population ou partagés avec des entreprises plutôt qu'aux seuls parents utilisateurs du service.

Prenons l'exemple de la surveillance des élèves le midi que chaque commission scolaire doit assurer en vertu de l'article 292. L'organisation de ces services s'accompagne de plusieurs contraintes. Le nombre d'élèves qui demeurent à l'école par rapport à ceux qui retournent à la maison est très variable d'une école à l'autre et les coûts sont fonction du nombre d'utilisateurs du service. En pratique, les commissions scolaires doivent distinguer les élèves qui paient pour le service offert le midi de ceux qui ne le font pas. Compte tenu des allées et venues des élèves, notamment au secondaire, ce n'est pas nécessairement facile à gérer. Or, les parents considèrent, de plus en plus, que les frais de surveillance du midi devraient être très restreints. La commission scolaire, en accord avec le milieu, pourrait donc convenir de lever une taxe pour financer ce service.

4. Un autre exemple est l'accessibilité à un projet pédagogique particulier applicable à un groupe d'élèves en vertu de l'article 222. Ces projets sont très populaires car ils contribuent à motiver les élèves et à projeter une image positive de l'école publique. Selon les besoins de matériel du projet pédagogique offert, son accessibilité peut devenir difficile en raison des coûts qui peuvent y être requis. La commission scolaire peut alors mettre sur pied un fonds de dépannage pour aider financièrement les parents qui en ont besoin. Toutefois, si la totalité ou une partie des frais était assumée par le biais d'une taxe spécifique, ce serait une façon d'assurer l'équité.

5. Finalement, les commissions scolaires doivent réagir à la concurrence du réseau scolaire privé sur leur territoire. En effet, de 1998-1999 à 2003-2004, les effectifs scolaires des commissions scolaires ont diminué de 46 915 élèves, soit une baisse de 4,5 %. Cette décroissance de la clientèle n'a pas affecté le réseau scolaire privé car, au cours de la même période, les effectifs

scolaires des établissements privés ont augmenté de 12 436 élèves, soit une croissance de 12 %.[10]

Pour contrer cette concurrence et éviter de perdre davantage de clientèle, les commissions scolaires font des efforts particuliers pour rendre l'école publique intéressante et doivent le faire sans nuire à l'accessibilité universelle des services. En effet, pour attirer et retenir les jeunes dans le réseau scolaire public, elles développent de nouveaux programmes et offrent une panoplie de services, mais leurs ressources financières sont limitées.

Les établissements privés n'ont pas les mêmes obligations que le réseau scolaire public. De plus, les établissements privés bénéficient d'un financement public à hauteur de 60 % qui est d'ailleurs unique au Canada.

Il est primordial de donner aux commissions scolaires les moyens de faire mieux dans un contexte de décroissance globale de l'effectif scolaire car les défis sont nombreux. L'école publique doit assurer la réussite du plus grand nombre d'élèves possible, mieux soutenir les élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage, favoriser une meilleure intégration à la société québécoise et offrir une formation professionnelle accessible au plus grand nombre afin de développer une main-d'œuvre de plus en plus qualifiée. Malheureusement, les moyens consentis ne sont pas à la hauteur de ces exigences. Les principaux intervenants du réseau scolaire public québécois se sont d'ailleurs unis en mars 2005 afin de réclamer que le gouvernement du Québec mette fin au financement public du réseau d'établissements privés et qu'il réinvestisse ces sommes au sein du réseau scolaire public.

Si les commissions scolaires disposaient d'une véritable marge de manœuvre financière localement, elles pourraient être en mesure de répondre aux besoins identifiés par la population et réussiraient sans doute mieux à contrer la concurrence du réseau scolaire privé dans leur milieu.

---

[10] Gouvernement du Québec, ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, *Statistiques de l'éducation*, édition 2004, page 49, et *Indicateurs de l'éducation*, édition 2005, page 152.

4. DES PROPOSITIONS D'AMÉLIORATION

Le régime fiscal doit être efficace et responsabilisant pour les contribuables et les gouvernements locaux. La commission scolaire est un gouvernement local, entièrement consacré à l'éducation, dont les dirigeants sont élus au suffrage universel. Le pouvoir de taxation est un facteur important de leur autonomie politique et financière et constitue une incitation à l'implication des citoyens.

4.1 Le déplafonnement partiel de la taxe scolaire

Comme le taux de la taxe scolaire a rejoint, pour 62 commissions scolaires sur 69, le maximum de 0,35 $ permis par la Loi, les élus ne peuvent exercer pleinement leur rôle décisionnel et être imputables comme un gouvernement qui taxe ses citoyens.

Les modifications apportées depuis 1990 ont rétabli l'importance relative que l'impôt foncier scolaire avait avant 1980, mais n'ont pas redonné de marge de manœuvre aux commissions scolaires car elles avaient pour but de financer des services pour lesquels le gouvernement ne versait plus de subvention. De plus, les compressions successives ont complètement annulé la marge de manœuvre des commissions scolaires de sorte que des services ont dû être coupés et des factures transmises aux parents.

L'encadrement législatif du pouvoir de taxation devrait permettre aux commissions scolaires de décider si, en sus du pouvoir de taxation actuelle, elles ont besoin ou non de l'application d'une taxe additionnelle pour répondre aux besoins du milieu. L'accès à l'impôt foncier doit être assoupli pour les commissions scolaires afin de leur donner une véritable marge de manœuvre locale, sans transferts de responsabilités par l'État et sans modifier la formule de péréquation actuelle.

En effet, la péréquation permet l'égalité des chances en assurant que toutes les commissions scolaires disposent de ressources équivalentes. La formule de péréquation permet à toutes les commissions scolaires d'avoir accès aux mêmes ressources par élève, quelles que soient les différences dans leur richesse

foncière. Le montant de la péréquation doit continuer d'être alloué *a priori* à la commission scolaire, selon la formule actuelle de calcul des revenus autonomes.

4.1.1 Une taxe scolaire additionnelle et une formule référendaire modifiée

Selon les paramètres initiaux 2005-2006, les revenus prévus de la taxe scolaire s'élèvent à 1,265 milliards de dollars. Ainsi, si toutes les commissions scolaires, même celles qui n'ont pas atteint le plafond de taxation, utilisaient une marge de manœuvre additionnelle de 0,15 $, par exemple, elles disposeraient de 557,0 M$ de plus.

Le rapport de l'équipe de travail sur le maintien de l'accès à des services éducatifs de qualité s'est d'ailleurs interrogé sur l'opportunité d'examiner la possibilité de relever le taux de taxation scolaire, plafonné depuis plusieurs années à 0,35 $ du 100 $ d'évaluation[11] et en a fait l'objet d'une recommandation en demandant au gouvernement du Québec de faire un débat public rigoureux qui porterait notamment sur ce point.

Cependant, pour permettre aux commissions scolaires de se donner une marge de manœuvre additionnelle par le biais d'une taxe spécifique (ou de secteur), il faudrait changer la formule référendaire actuelle, prévue à l'article 345 de la Loi sur l'instruction publique. En effet, le présent article oblige les commissions scolaires à consulter la population *a priori.* Pour excéder le plafond, une commission scolaire doit tenir un référendum. Cette démarche implique des coûts importants en plus d'être rarement couronnée de succès.

Or, les commissions scolaires devraient pouvoir appliquer les mêmes règles que les municipalités pour la tenue d'un référendum. En effet, en vertu de l'article 554 de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, un règlement, une ordonnance ou une résolution sont réputés approuvés si le nombre de signataires au registre est inférieur au nombre requis pour la tenue d'un référendum. Cela signifie, par exemple, que lorsque 20 000 personnes sont habiles à voter dans une municipalité, il faut que 2,5 % d'entre elles (500

[11] Rapport de l'équipe de travail sur le maintien de l'accès à des services éducatifs de qualité, *L'Éducation : l'avenir du Québec*, octobre 2005, page 27.

personnes) signent le registre de la municipalité pour qu'un référendum se tienne; si tel n'est pas le cas, le règlement, l'ordonnance ou la résolution sont réputés approuvés.

Advenant l'éventualité d'un référendum scolaire, après modifications des règles actuelles, seule la population du secteur concerné par l'application d'une taxe scolaire spécifique devrait être considérée comme habile à voter, et non celle de l'ensemble du territoire de la commission scolaire.

4.1.2 Une taxe scolaire différenciée

La taxe scolaire pourrait également être différenciée entre le résidentiel et le commercial, comme c'est d'ailleurs le cas dans plusieurs provinces au Canada (voir tableau 1). Les commissions scolaires pourraient demander aux entreprises de contribuer davantage au financement de l'enseignement primaire et secondaire. En effet, toutes les entreprises ont besoin d'une main-d'œuvre formée adéquatement pour répondre aux attentes du marché du travail et en bénéficier.

Sur une base régionale, les commissions scolaires pourraient également compter sur la collaboration des entreprises et les organismes voués au développement local et régional pour valider les hypothèses de nouvelles formations et de nouveaux sites de formation afin d'assurer le développement d'une main-d'œuvre adaptée aux besoins locaux. Leur participation financière accrue au financement de l'éducation assurerait des revenus additionnels pour permettre le développement accéléré de certaines activités, l'acquisition d'équipements de pointe, l'introduction de nouvelles technologies et une meilleure adaptation de la main-d'œuvre au marché du travail de la région.

On se rappellera que, lors du Sommet du Québec et de la jeunesse en 2000, le gouvernement du Québec avait demandé aux entreprises de contribuer au Fonds Jeunesse en investissant sur une période de trois ans un montant de 120 M$, équivalant à une contribution identique de l'État. Les actions financées par le Fonds ne devaient pas se substituer aux programmes réguliers des ministères et organismes mais pouvaient leur être complémentaires. Parmi les

représentants désignés à l'administration du Fonds, on retrouvait entre autres des représentants du secteur privé et de l'éducation.

De plus, en vertu de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre (L.R.Q., chapitre D-7.1), communément appelé loi 90, les entreprises doivent participer au développement de la formation de la main-d'œuvre en consacrant à des dépenses de formation un montant représentant au moins 1 % de leur masse salariale. Or, à la suite des modifications apportées au Règlement sur la détermination de la masse salariale, seules les entreprises dont la masse salariale excède un million de dollars y sont obligées. L'application d'une taxe scolaire différenciée pour le résidentiel et le commercial assurerait que toutes les entreprises contribuent au financement de l'éducation de manière particulière.

Plus récemment, l'équipe de travail sur le maintien de l'accès aux services éducatifs a également recommandé au gouvernement du Québec dans son rapport[12] de mettre à son ordre du jour un débat public sur le financement de l'éducation pour faire contribuer le secteur privé, notamment au financement de la formation professionnelle, au moyen des taxes scolaires ou autrement.

Ainsi, pour une évaluation de la valeur imposable des immeubles des entreprises [13] de 100 milliards de dollars, une taxe spécifique de 0,15 $, imposée à toutes les entreprises, aurait généré en 2005-2006 des revenus additionnels de 150 M$. Les commissions scolaires pourraient également opter pour l'application d'une taxe scolaire différenciée selon le type d'activités des entreprises, comme c'est le cas dans d'autres provinces canadiennes, tels les commerces, l'industrie lourde, les fermes et les exploitations forestières, etc.

La hausse de la taxe scolaire serait compensée en partie aux entreprises par le biais de l'impôt sur le revenu. En effet, la taxe scolaire est considérée comme une dépense d'exploitation pour les entreprises, elle est déductible au même titre que ses autres dépenses. Le gouvernement du Québec donne également un remboursement de taxes foncières aux exploitants agricoles et forestiers.

---

[12] *Ibid*, page 28.

[13] Tous les types d'entreprises sont pris en compte incluant les entreprises agricoles et/ou forestières, les industries lourdes, les commerces, etc.

4.2 Le remboursement des taxes de vente

Après analyse, un autre élément pourrait également être examiné pour améliorer les sources de revenus des commissions scolaires, soit le remboursement des taxes de vente, soit la taxe sur les produits et services (TPS) et la taxe de vente du Québec (TVQ).

Avant le 1er janvier 1991, la TVQ était de 9 % sur les biens et les taxes fédérales étaient des taxes indirectes incluses dans les prix de vente à la consommation. L'implantation par le gouvernement fédéral de la TPS a modifié de façon importante le coût des taxes pour toutes les catégories de consommateurs et plus fortement ceux utilisant les services. L'harmonisation de la TVQ à la TPS a également eu cet effet pour les consommateurs.

Depuis l'implantation de ces deux taxes, les organismes d'enseignement bénéficient de ristournes afin que le coût net des taxes de vente actuelles soit équivalent au coût net des taxes existant avant 1991. Pour les commissions scolaires, ces taux de ristourne sont de 68 % pour la TPS et de 47 % pour la TVQ. Ces taux doivent permettre de compenser les commissions scolaires pour la totalité de la taxe sur les services et l'écart des taxes sur les biens entre l'ancien et le nouveau régime de taxation.

Or, les municipalités ont obtenu le remboursement de 100 % de la TPS du gouvernement fédéral depuis le 1er février 2004. Elles ont demandé au gouvernement du Québec une entente similaire pour le remboursement de la TVQ, mais ne l'ont pas encore obtenue.

Il y a lieu d'examiner l'impact qu'aurait l'abolition des ristournes sur les taxes de vente de la TPS et de la TVQ sur les commissions scolaires, si les deux paliers de gouvernement l'octroyaient.

Pour évaluer le montant des ristournes sur les taxes de vente TPS et TVQ des commissions scolaires, on ne doit considérer que les dépenses assujetties à ces

taxes, en excluant les crédits de taxes sur intrants[14]. Ces données ne peuvent être tirées des rapports financiers des commissions scolaires. Dans le cadre des travaux d'un comité mis en place par le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, une collecte de données a été réalisée en 2002 à laquelle 55 commissions scolaires sur 69 ont répondu[15].

Le montant de dépenses assujetties à la TVQ et à la TPS varie beaucoup d'une commission scolaire à l'autre et d'une année à l'autre puisque les dépenses assujetties les plus importantes sont le transport scolaire, les services honoraires et contrats, le développement des systèmes informatiques et les équipements et autres investissements.

Selon les résultats cumulés pour les commissions scolaires ayant répondu au sondage du Ministère, le montant de la TPS totale payée en 2002 était de 72,9 M$ et celui de la TVQ de 83,5 M$, tel qu'indiqué au tableau 3. En 2002, le remboursement de TPS s'est élevé à 49,6 M$, puisque le taux de ristourne est de 68 % des dépenses assujetties, et le remboursement de la TVQ a été de 39,3 M$, puisque le taux de ristourne est de 47 %.

Par conséquent, selon les données disponibles, si les deux paliers de gouvernement autorisaient le remboursement à 100 % de la TPS et de la TVQ, cela représenterait une source de revenu supplémentaire égale aux montants de la TPS et de la TVQ nettes payées par les commissions scolaires, soit respectivement de 23,3 M$ et de 44,2 M$ pour un montant total de 67,5 M$ pour l'année 2002.

[14] Mécanisme permettant aux entreprises inscrites d'obtenir le remboursement des taxes incluses dans les achats qui entrent dans la production et la vente de biens et de services taxables.

[15] Documents déposés au sous-comité sur la révision du mode d'allocation TPS et TVQ, ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, novembre 2002.

TABLEAU 3

INCIDENCE ANNUELLE ESTIMATIVE DU REMBOURSEMENT INTÉGRAL DE LA TPS ET DE LA TVQ POUR LES COMMISSIONS SCOLAIRES

TPS totale payée en 2002	72,9 M$
TVQ totale payée en 2002	83,5 M$
Régime actuel	
Remboursement de TPS (68 %)	49,6 M$
TPS nette payée	23,3 M$
Remboursement de TVQ (47 %)	39,3 M$
TVQ nette payée	44,2 M$
Remboursement à 100 %	
TPS	72,9 M$
TVQ	83,5 M$

Source : Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport

4.2.1 Des échanges de services à favoriser

Plusieurs centaines d'ententes ont été signées entre les commissions scolaires et les municipalités dans un contexte d'utilisation rationnelle des équipements et pour offrir de meilleurs services à la population. Le gouvernement doit d'ailleurs favoriser cet échange de services et l'utilisation des parcs immobiliers et des équipements récréatifs et culturels qui jouent un rôle fondamental dans le dynamisme et le développement des collectivités.

Or, l'application de la Loi sur la taxe d'accise et de la Loi sur la taxe de vente du Québec à l'égard de la TPS et de la TVQ est particulièrement complexe et ne favorise pas cet échange de services et l'usage des parcs et des équipements entre les commissions scolaires et les municipalités. Bien souvent, même si les échanges sont à coût nul, les organisations sont tenues de s'imposer mutuellement des charges de TPS et de TVQ. D'ailleurs, au cours des dernières années, plusieurs dossiers de révision eu égard à l'application de ces taxes ont

entraîné des factures importantes pour les commissions scolaires, ce qui ne les incite pas à favoriser des ententes avec les municipalités.

Le récent rapport de l'Équipe de travail sur le développement de l'école communautaire a reconnu ce fait et recommandé « d'abolir les taxes sur l'échange de services entre une commission scolaire et une municipalité ».[16] Par conséquent, dans le contexte des discussions d'un pacte fiscal entre le gouvernement et les commissions scolaires, il y aurait lieu d'éliminer les contraintes liées à l'application des taxes de vente afin de faciliter la concertation scolaire et municipale.

4.3 Des mesures à prévoir sur l'évolution de l'évaluation imposable

En raison des problèmes soulevés lors de la hausse récente des rôles d'évaluation, il serait opportun pour les commissions scolaires, comme le font les municipalités, de pouvoir étaler sur plus d'une année les effets de ces modifications. Pour ce faire, la Loi sur l'instruction publique devrait être amendée afin de permettre l'étalement de la variation des valeurs constatées au nouveau rôle sur plus d'une année de ce rôle tout en s'assurant que cette mesure n'ait pas d'impact budgétaire pour les commissions scolaires.

De même, en raison des augmentations qu'ont connues les rôles d'évaluation au cours des dernières années, des modifications législatives devraient également être apportées afin de permettre aux contribuables de payer en plus d'un versement leur compte de taxe scolaire. Toutefois, il faudrait compenser les pertes financières ainsi occasionnées aux commissions scolaires. Le gouvernement devrait également prévoir un ajustement budgétaire pour le Comité de gestion de la taxe scolaire sur l'île de Montréal qui finance des mesures de rattrapage en matière d'éducation dans les milieux défavorisés par les revenus de placement du produit de la taxe scolaire et les facturations supplémentaires.

---

[16] Rapport de l'Équipe de travail sur le développement de l'école communautaire, *L'École communautaire – Un carrefour pour la réussite des jeunes et le développement de la communauté*, juin 2005, page 38.

CONCLUSION

Les commissions scolaires doivent recouvrer la marge de manœuvre qu'elles ont perdue depuis la réforme de la fiscalité municipale pour leur permettre de répondre aux besoins de services demandés par leur milieu.

La situation financière du gouvernement ainsi que la nécessité d'associer plus étroitement le contribuable aux décisions qui le concernent impliquent que le gouvernement assouplisse les règles actuelles qui régissent le financement local scolaire.

Les commissions scolaires sont imputables des sommes qu'elles prélèvent auprès de leurs contribuables et ont besoin d'un pacte fiscal avec le gouvernement afin de récupérer une source de revenu supplémentaire qui leur permettrait de mieux répondre aux besoins de leur communauté.

Publié par la Fédération des commissions scolaires du Québec
1001, avenue Bégon
Case postale 490
Sainte-Foy (Québec) G1V 4C7
Téléphone : (418) 651-3220
Télécopieur : (418) 651-2574
Courriel : info@fcsq.qc.ca
Site : www.fcsq.qc.ca

Document : 6496
Dépôt légal - 3e trimestre 2005
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada

Note - Dans le présent document, le masculin est utilisé dans le seul but d'alléger le texte.