

Accroître la confiance du public

**Recommandations faisant suite à l'examen des directives et des procédures régissant
les dépenses des conseillères et conseillers scolaires
du Toronto Catholic District School Board**

Préparé pour

**le ministère de l'Éducation
Province de l'Ontario**

et

**le président et les membres
du Toronto Catholic District School Board**

par

Norbert J. Hartmann

Toronto (Ontario)

Le 6 mai 2008

Table des matières

Résumé.....	2
Introduction.....	4
Cadre de référence.....	6
Méthode	7
Le contexte.....	10
Cadre d'évaluation de la politique	15
Pertinence des dépenses et des services.....	17
Intégrité des dépenses et des services	26
Effizienz et efficacité	30
Transparence.....	32
Approbation et contrôle	33
Le rôle de la province	37
Recommandations.....	38
Étapes suivantes	42
Confiance du public	43
Tableaux.....	44

Résumé

Le présent rapport présente les résultats d'un examen des dépenses des conseillères et conseillers scolaires du Toronto Catholic District School Board pour la période allant de 2003 à aujourd'hui. On y expose en détail les problèmes qui découlent des structures des dépenses en vigueur pendant toutes ces années et on y formule des recommandations en vue d'apporter les changements en profondeur qui s'imposent aux échelons local et provincial pour tenir compte des préoccupations soulevées.

Cet examen a été réalisé à la demande de la ministre de l'Éducation et du président actuel du conseil scolaire. Il a donné lieu à la nomination d'un conseiller provincial chargé :

« a) d'entreprendre un examen des directives, des processus et des pratiques relatifs aux dépenses des conseillères et conseillers scolaires, ainsi qu'aux frais engagés pour assurer leur soutien et leurs services;

b) de formuler des recommandations visant à faire en sorte que le conseil scolaire ainsi que les conseillères et conseillers effectuent des dépenses appropriées, de façon responsable et en toute transparence, et que des directives relatives aux dépenses soient mises en œuvre, y compris pour l'approbation des dépenses des conseillères et conseillers. »

L'examen a permis de conclure que les coûts de gestion au Toronto Catholic District School Board s'inscrivent parmi les plus élevés de la province, et qu'ils ont considérablement augmenté au cours des quatre dernières années. Cette hausse des coûts de gestion est attribuable, en majeure partie, aux coûts additionnels des services et aux dépenses discrétionnaires supplémentaires que les conseillères et conseillers se sont permises pendant cette période.

La composition des dépenses dont les conseillères et conseillers ont demandé le remboursement ainsi que les services offerts par le conseil scolaire révèlent que les conseillères et conseillers :

- se sont octroyé des avantages et des services qui ne sont pas autorisés par la *Loi sur l'éducation*;
- ont engagé des dépenses qui n'ont rien à voir avec leurs responsabilités en qualité de membres du conseil scolaire;
- ont assumé la responsabilité d'affecter des fonds sans que ce pouvoir leur soit conféré par la *Loi*.

L'examen a en outre démontré :

- que la structure des directives régissant les services et les dépenses peut porter à croire que les conseillères et conseillers, les membres de leur famille, leurs

- proches et leurs amis profitent injustement du fait qu'elles ou qu'ils sont titulaires d'une charge publique;
- que les conseillères et conseillers ne se procurent pas toujours des biens et services de la façon la plus efficace et économique possible;
 - que la politisation du processus d'approbation a porté atteinte au contrôle des dépenses;
 - qu'il est impératif de mettre en œuvre d'importantes améliorations aux fins du compte rendu des dépenses.

Le présent rapport comporte 20 recommandations visant à assurer que les directives et les pratiques en vigueur au Toronto Catholic District School Board constituent une approche transparente et appropriée en matière de prestation de services et de remboursement des dépenses des conseillères et conseillers, et qu'elles appuient l'objectif du ministère d'accroître la confiance du public, l'un des trois piliers de tout système d'éducation dynamique et fécond.

Le rapport demande également que la ministre de l'Éducation nomme un vérificateur externe chargé de faire concorder les irrégularités ayant trait aux dépenses.

Introduction

La gestion locale de l'enseignement public représente une précieuse tradition en Ontario. À partir du moment où l'enseignement public est devenu un droit, la Couronne a confié aux représentants élus localement la responsabilité de superviser la plupart des écoles élémentaires et secondaires de la province. Quoique le nombre, la structure et les pouvoirs des conseils scolaires aient changé à plusieurs reprises depuis leur instauration, ceux-ci continuent de faire partie intégrante de la prestation des programmes d'éducation et des services dans toutes les régions de la province.

Afin de tenir compte du rôle indispensable que jouent les conseillères et conseillers dans la gestion scolaire, la *Loi sur l'éducation* autorise les conseils scolaires à leur verser des allocations pour leurs services, à rembourser les dépenses qu'ils engagent dans l'exercice de leurs fonctions et à leur fournir les services et le soutien nécessaires pour qu'ils assument efficacement leurs fonctions. Les règlements qui régissent ces questions sont habituellement intégrés aux directives des conseils scolaires.

En octobre 2006, le directeur de l'éducation du Toronto Catholic District School Board (TCDSB) a demandé à des vérificateurs externes (Price Waterhouse Coopers) d'étendre l'examen annuel des états financiers de manière à y inclure les directives et les pratiques relatives au remboursement des dépenses des conseillères et conseillers scolaires. Les vérificateurs ont cerné plusieurs lacunes dans la politique et les procédures, et ont fourni des recommandations au comité de vérification du conseil scolaire en vue de les combler. En mars 2007, le conseil scolaire a revu sa politique sur les services et dépenses des conseillères et conseillers pour prendre en compte un certain nombre de ces recommandations.

Parmi les principales lacunes recensées par Price Waterhouse Coopers, on comptait l'inadéquation des pièces justificatives pour les dépenses déclarées par les conseillères et conseillers scolaires en vertu de la politique de remboursement. Dans leur lettre de recommandations, les vérificateurs formulaient les recommandations suivantes :

- que la pièce à l'appui originale, y compris la preuve de paiement, soit présentée pour chaque dépense, à moins qu'il s'agisse de dépenses liées au kilométrage ou de dépenses journalières pour les repas;
- que les raisons d'affaires ayant donné lieu aux dépenses et le budget dans lequel ces dépenses s'inscrivent soient consignés dans le rapport de dépenses;
- que les rapports des dépenses fassent l'objet d'un examen et soient approuvés par un cadre supérieur désigné du TCDSB avant qu'il y ait remboursement afin de confirmer que les dépenses ont été engagées conformément à la politique.

Les rectifications apportées à la politique sur les services et dépenses des conseillères et conseillers scolaires, et adoptées par le conseil scolaire en mars 2007, ont été formulées de manière à tenir compte de ces recommandations.

En octobre 2007, il ne faisait plus aucun doute que, même si le conseil avait mis en œuvre une nouvelle façon de procéder, plusieurs personnes négligeaient toujours de présenter leurs pièces justificatives, tel que stipulé dans la politique. Le problème était plus sérieux lorsque les dépenses des conseillères et conseillers avaient été portées au compte d'une carte de crédit ou d'une carte d'achat. Bien que le conseil ait diffusé une première note de service à l'intention du personnel, datée du 1^{er} juin 2007, pour lui rappeler les exigences, puis une seconde en date du 2 octobre 2007, et enfin une troisième le 17 octobre 2007, quelques conseillères et conseillers n'avaient toujours pas présenté les pièces nécessaires à l'appui de leur demande de remboursement des dépenses.

Le 1^{er} novembre 2007, le personnel a préparé un rapport à l'intention du comité de vérification l'informant que, si toutes les pièces justificatives manquantes ne lui parvenaient pas prochainement, il porterait à l'attention du conseil scolaire les détails relatifs à la non-conformité. Toutefois, le quorum n'étant pas atteint, les membres du comité n'ont pas examiné le rapport. Le personnel a rédigé un autre rapport sur la question pour la séance privée du comité de vérification du 10 décembre 2007, mais le comité a perdu son quorum avant de pouvoir se pencher sur la question. Par conséquent, le rapport a été directement inscrit à l'ordre du jour de la séance privée du comité plénier du conseil.

Une version du rapport a alors été divulguée à tort aux médias, de sorte que les dépenses des conseillères et conseillers du TCDSB ont été scrutées de plus en plus minutieusement par le public. Entre le 8 janvier 2008 et le 19 février 2008, quatorze articles concernant des dépenses personnelles portées au débit de comptes du conseil scolaire ont été publiés dans la presse écrite. Le bien-fondé des dépenses autorisées en vertu de la politique et l'efficacité des mécanismes de contrôle continuaient d'être mis en doute. Des allégations de pratiques répréhensibles ont également suscité de grandes préoccupations et de graves dissensions parmi les conseillères et conseillers.

Pour s'assurer que des directives pertinentes soient mises en œuvre et qu'il existe des mécanismes de contrôle visant à protéger les intérêts du public et de l'organisation, le président alors en exercice au conseil a demandé l'aide de la ministre de l'Éducation dans le but de reconsidérer les directives et les pratiques relatives aux dépenses des conseillères et conseillers.

Cadre de référence

Par suite de la demande du président, la ministre de l'Éducation a fait parvenir une lettre au TCDSB datée du 6 février 2008. La ministre y expliquait qu'en dépit des mesures prises par les conseillères et conseillers scolaires dans le but d'améliorer leur processus de dépenses, elle estimait que le conseil scolaire gagnerait à obtenir de l'aide supplémentaire. Par conséquent, la ministre acceptait de coopérer à l'examen des directives et des pratiques relatives aux dépenses, et à l'élaboration de recommandations en vue de les améliorer. Le personnel du ministère collaborerait avec le personnel du conseil scolaire pour préparer la version préliminaire d'un cadre de référence qui répondrait aux exigences du conseil et de la province.

Ces discussions ont donné lieu à la nomination d'un conseiller provincial devant travailler avec le conseil pour :

- « a) entreprendre un examen des directives, des processus et des pratiques relatifs aux dépenses des conseillères et conseillers scolaires, ainsi qu'aux frais engagés pour assurer leur soutien et leurs services;
- b) formuler des recommandations visant à faire en sorte que le conseil scolaire ainsi que les conseillères et conseillers effectuent des dépenses appropriées, de façon responsable et en toute transparence, et que des directives relatives aux dépenses soient mises en œuvre, y compris pour l'approbation des dépenses des conseillères et conseillers. »

Au moment d'émettre ses recommandations, le conseiller provincial devait prendre dûment en considération ce qui suit :

- les prescriptions de la *Loi sur l'éducation*;
- les lignes directrices du ministère concernant les dépenses d'administration et celles des conseillères et conseillers;
- les meilleures pratiques dans le secteur de l'éducation et dans d'autres secteurs publics, comme des directives et des pratiques en vigueur dans d'autres conseils scolaires, et les lignes directrices de la province de l'Ontario en ce qui a trait aux dépenses admises pour les déplacements et la représentation;
- les mécanismes ou les processus de gestion et de contrôle des dépenses, tant ceux qui sont proposés que ceux qui sont en vigueur.

Le conseiller devait présenter directement son rapport résumant ses constatations au ministère de l'Éducation, ainsi qu'au président et au directeur du TCDSB.

Le présent rapport livre les résultats de l'examen réalisé dans ce cadre de référence.

Méthode

Le conseiller a pris les mesures suivantes afin de préparer un aperçu général des questions auxquelles doit s'attaquer la politique révisée régissant les services et les dépenses des conseillères et conseillers scolaires :

1. Le conseiller a examiné toutes les demandes de remboursement des dépenses présentées par les conseillères et conseillers du conseil scolaire afin de déterminer l'opportunité des demandes, la pertinence des pièces justificatives et les questions soulevées par la nature des dépenses. Étant donné que l'ensemble des conseillères et conseillers actuels sont en poste depuis novembre 2003, toutes les demandes de remboursement des dépenses présentées entre cette date et novembre 2007, ainsi que les pièces à l'appui de ces dernières, ont également fait l'objet d'un examen. Ainsi, la vérification d'observation initiale de 2006, réalisée par Price Waterhouse Coopers, s'est élargie pour devenir un examen exhaustif portant sur la pleine durée des fonctions des membres actuels du conseil, à l'exception des élèves conseillères et conseillers.
2. Pour garantir la validité des conclusions, le conseiller s'est adressé à des spécialistes au sein du ministère afin que ceux-ci corroborent les constatations.
3. De manière à simplifier l'analyse des dépenses des conseillères et conseillers du TCDSB, tous les remboursements consentis au cours de chacune des quatre années faisant l'objet de l'examen ont été classés par catégories de dépenses autorisées aux termes des directives en vigueur pendant cette période. Ces catégories étaient les suivantes :

Catégorie	Poste
Information et publicité	Bulletins d'information Publicité payante Matériel publicitaire Autres
Représentation	Repas Réunions d'école et de quartier
Perfectionnement professionnel	Ateliers Conférences
Transfert de fonds	Écoles Conseils consultatifs des écoles catholiques
Dons, cadeaux et activités	Activités de financement dans les écoles Associations communautaires Fonds fiduciaire du conseil Parrainage Autres dons, cadeaux et activités
Recherche et aide	Adjoints de circonscription Services de recherche
Déplacements	Kilométrage Taxis Transport en commun Frais de déplacement aérien et ferroviaire
Frais de bureau	Ponctuels Récurents
Frais divers	Tous les autres postes

Lorsque des dépenses n'étaient pas accompagnées de leur pièce justificative respective, on supposait l'objet de ces dépenses au moyen des reçus et des relevés des dépenses.

4. On a évalué les dispositions de la politique actuelle de TCDSB par rapport aux prescriptions de la législation, des règlements et des lignes directrices de la province, aux normes admises pour les besoins de l'élaboration de politiques relatives aux dépenses publiques, aux recommandations formulées par Price Waterhouse Coopers, ainsi qu'aux meilleures pratiques en vigueur dans d'autres territoires de compétence.
5. On a interrogé le personnel du conseil chargé de mettre au point, de soutenir et de gérer divers aspects de la politique relative aux services et aux dépenses des conseillères et conseillers.

6. On a invité toutes les conseillères et tous les conseillers à exprimer leur opinion quant aux points forts et aux points faibles de la politique actuelle, et à formuler des suggestions en vue de l'améliorer. Exception faite d'une seule personne, toutes les conseillères et tous les conseillers ont répondu à l'invitation.

Les constatations et les recommandations qui sont exposées dans le présent rapport s'appuient sur ce qu'on a appris au cours de ces processus.

Lorsqu'on a pu formuler des solutions de rechange à une question, les recommandations y afférentes sont alors fondées sur une approche de « neutralisation des risques ». L'orientation recommandée est celle qui pose le moins de risques pour l'intégrité de l'organisation et le bien public.

Le contexte

Deux directives distinctes du Toronto Catholic District School Board servent à déterminer les fonds disponibles pour appuyer les conseillères et conseillers et leur rembourser les dépenses qu'ils engagent dans l'exercice de leurs fonctions : *T.05 – Trustee Honorarium (Allocations pour les conseillères et conseillers scolaires)* et *T.17 – Trustee Services and Expenditures (Dépenses et services des conseillères et conseillers scolaires)*.

Allocations

L'article 191 de la *Loi sur l'éducation* stipule ce qui suit :

par. 191 (1) Le conseil peut verser à chacun de ses membres une allocation dont il fixe le montant;

par. 191 (2) Le conseil peut verser à son président et à son vice-président une allocation supplémentaire dont il fixe le montant;

et ce, conformément aux limites établies par le ministre dans le règlement. L'article stipule en outre ce qui suit :

art. 191.3 Malgré la présente loi ou toute autre loi, si un membre élu d'un conseil reçoit, en vertu d'un règlement administratif ou d'une résolution du conseil, un salaire, une indemnité, une allocation ou une autre rémunération, le tiers d'une telle somme est réputé être versé à titre de remboursement des dépenses afférentes à l'exercice de ses fonctions en tant que membre du conseil.

Par conséquent, un tiers de chaque allocation versée à une conseillère ou un conseiller est réputé être une indemnité non imposable qu'elle ou qu'il peut utiliser à sa discrétion exclusive.

En 2003, les allocations attribuées aux conseillères et conseillers scolaires du TCDSB s'élevaient au montant maximal de 5 000 \$, tel qu'établi dans les dispositions législatives ayant trait au financement et à la gestion de l'éducation. De cette somme, 1 650 \$ étaient considérés comme des dépenses engagées par les conseillères et conseillers. En 2006, on a majoré les allocations jusqu'au plafond prévu par la *Loi* et autorisé par le Règlement 357/06. Avant le début de l'année 2007, ce montant s'élevait à 18 671 \$ pour les conseillères et conseillers du TCDSB, auquel montant s'ajoutait une indemnité supplémentaire de 50,00 \$ versée pour chaque réunion d'un comité statutaire à laquelle ils étaient tenus d'assister. Près de 6 100 \$ de ce montant étaient réputés être affectés aux dépenses.

Services et dépenses

Outre la disposition d'assimilation à des dépenses aux fins des allocations, la *Loi* stipule ce qui suit :

par. 191.2 (3) Le conseil peut établir une politique en vertu de laquelle il peut rembourser à un membre tout ou partie des frais raisonnables qu'il engage dans l'exercice de ses fonctions de membre.

Les montants additionnels disponibles, les règles relatives à leur versement et les conditions selon lesquelles ils peuvent être remboursés sont décrits dans la *directive T.17-Trustee Services and Expenditures (Dépenses et services des conseillères et conseillers scolaires)*. Un certain nombre d'autres directives influent également sur le processus, y compris les suivantes : *directive T.12 – Expenses of the Office of the Chair (Dépenses engagées par le Bureau du président)*, *directive T.18 – Constituency Assistant (Adjoint de circonscription)*, *directive A.24 – Credit and Purchase Card Policy (Directive relative à l'utilisation de cartes de crédit et de cartes d'achat)*, *directive HM32 – Offering of Hospitality or Gifts (Don d'hospitalité et de cadeaux)* et *directive HM33 – Acceptance of Hospitality or Gifts (Acceptation d'hospitalité et de cadeaux)*.

À l'exception des élèves conseillères et conseillers, tous les membres actuels du TCDSB exercent leurs fonctions depuis novembre 2003. Au cours de leur mandat, les directives précédentes ont fait l'objet d'un certain nombre de révisions.

Les fonds additionnels et les budgets discrétionnaires auxquels pouvaient avoir droit les conseillères et conseillers scolaires élus en 2003 étaient régis par la directive relative aux services et aux dépenses des conseillères et conseillers, adoptée par le conseil en avril 2000. Le conseil a, par la suite, apporté des modifications à cette directive en février 2004, août 2004, janvier 2007, mars 2007 et mai 2007. Ainsi, les conseillères et conseillers actuels peuvent obtenir ce qui suit au cours de la durée de leurs fonctions :

Disposition initiale	Modifications 2004-2005	Modifications 2007
Compte central afin de fournir à tous les conseillères et conseillers : <ul style="list-style-type: none">des services de soutien en secrétariat;des services de messagerie et postaux;le service de réponse téléphonique;le télécopieur à domicile;une ligne téléphonique à domicile, un cellulaire, un ordinateur et une	Ajout de dispositions pour : <ul style="list-style-type: none">une déchiqueteuse;un bac de recyclage;un BlackBerry;un adjoint de circonscription (juin 2005).	Ajout de dispositions pour : <ul style="list-style-type: none">un classeur à tiroirs;les frais juridiques approuvés par le conseil;une assurance-vie, une assurance-soins dentaires et une assurance-soins médicaux pour les conseillères et conseillers. Modification de la directive relative à l'adjoint de

Disposition initiale	Modifications 2004-2005	Modifications 2007
imprimante; <ul style="list-style-type: none"> des services de photocopie; des services photographiques à l'occasion d'activités. 		circonscription afin d'autoriser l'embauche d'une personne externe ou d'une société pour accomplir ces tâches.
Indemnité de déplacement tenant compte des taux de rémunération administratifs actuels ou remboursement au kilomètre en fonction du taux maximal de l'Agence du revenu du Canada ou remboursement des frais de transport en commun ou de taxi.	Hausse de l'indemnité pour usage du véhicule personnel à 595 \$ par mois et à 12,5 cents du km.	Hausse de l'indemnité pour usage du véhicule personnel au taux établi par le conseil en 2006, plus pourcentage d'augmentation de l'allocation kilométrique à l'Agence du revenu du Canada.
Indemnité de perfectionnement professionnel de 3 000 \$ pour les conférences ayant lieu à l'extérieur de Toronto.		Intégrée à une indemnité discrétionnaire.
Budget discrétionnaire annuel de 10 000 \$ en vue de rembourser : <ul style="list-style-type: none"> les frais de communication; les menues dépenses; l'allocation quotidienne de 60 \$ pour participer à des ateliers, etc. 	Augmenté à 15 000 \$ Ajout de dispositions pour : <ul style="list-style-type: none"> une carte de crédit du conseil afin d'avoir accès à des fonds (annulée en décembre 2007); le report des fonds inutilisés; la hausse de l'allocation quotidienne à 70 \$. 	Indemnité de 18 000 \$ en incorporant les fonds de PP. Clarification accrue des dépenses pouvant faire l'objet d'une demande de remboursement. L'allocation quotidienne est remplacée par le montant exact des frais engagés.
Transfert des fonds inutilisés dans le fond fiduciaire du conseil ou dans les comptes des écoles à des fins particulières.	Les conseillères et conseillers reçoivent une liste exposant les besoins prioritaires des écoles auxquelles ils peuvent ensuite transférer des fonds.	Levée des restrictions concernant le transfert vers les écoles ayant des besoins prioritaires.
Tout le matériel acheté pour ou par les conseillères et conseillers demeure en leur possession.		
Les dépenses des élèves conseillères et conseillers sont déterminées par le directeur de l'éducation.		Les élèves conseillères et conseillers obtiennent les mêmes allocations que les conseillères et conseillers élus.

En plus des allocations principales accordées, les conseillères et conseillers élus, ainsi que les élèves conseillères et conseillers avaient droit aux indemnités suivantes avant 2007 :

a) Indemnité pour usage d'un véhicule personnel	8 604 \$
b) Indemnité discrétionnaire	18 000 \$
c) Allocation pour un adjoint de circonscription	18 000 \$
d) Coûts permanents annuels pour le cellulaire, le BlackBerry, l'imprimante, Internet, etc.	3 780 \$
e) Prestation de maladie (taux pour une famille)	3 400 \$
Total	51 784 \$

Pendant presque toute leur période d'affectation, les conseillères et conseillers scolaires pouvaient également réclamer 12,5 cents du kilomètre pour les déplacements effectués dans l'exercice de leurs fonctions au conseil. Au cours de l'année budgétaire 2006-2007, certaines conseillères et certains conseillers n'ont présenté aucune demande de remboursement des frais de déplacement, alors que la demande d'une autre personne atteignait 2 872 \$.

Un fonds unique d'acquisition de matériel informatique d'un montant de 6 300 \$ est également offert à chaque conseillère et conseiller au début de son mandat. Si une conseillère ou un conseiller décide de ne pas opter pour cet ensemble standard de matériel ou une partie de celui-ci, elle ou il peut présenter une demande de remboursement pour du matériel ou des services de rechange. Tout le matériel fourni aux conseillères et conseillers, ou acheté par ceux-ci, demeure en leur possession au terme de la durée de leurs fonctions.

Ces directives en vigueur au cours du mandat des conseillères et conseillers actuels ont eu trois principales incidences sur l'organisation.

Premièrement, les coûts de gestion au TCDSB s'inscrivent, à l'heure actuelle, parmi les plus élevés de la province. Selon le dernier budget des dépenses du conseil, 1 286 614 \$ ont été affectés à la gestion du conseil, ce qui représente un coût moyen de plus de 100 000 \$ par conseillère élue ou conseiller élu, ou près de 15 \$ par élève. Ce montant est considérablement plus élevé que la subvention de 400 000 \$ obtenue à cette fin. Il est également bien supérieur aux dépenses de gestion des conseils qui font partie du même territoire de compétence ou des autres conseils catholiques de taille similaire. Comme on peut le constater dans le Tableau 1, le Toronto District School Board a dépensé, en moyenne, 67 000 \$ par conseillère ou conseiller, ou un peu plus de 6 \$ par élève, alors que les dépenses du Dufferin-Peel Catholic District School Board se sont élevées, en moyenne, à 27 000 \$ par conseillère ou conseiller, ou à 3,62 \$ par élève.

Deuxièmement, les coûts de gestion ont augmenté sensiblement depuis 2003, année où le conseil n'avait dépensé que 488 268 \$ à cette fin. En 2007, ces coûts accusaient une hausse de 260 %. Bien que tous les conseils aient connu une hausse de leurs coûts de

gestion, la presque totalité de cette augmentation au sein des autres conseils est directement attribuable à la modification du règlement relatif aux allocations des conseillères et conseillers. Au Toronto District School Board, 70 % de l'augmentation est dû à ce facteur. Dans les conseils de la région d'Ottawa-Carleton, ce pourcentage se situe à plus de 80 %, comme c'est également le cas au York Region District School Board. Au Dufferin-Peel Catholic District School Board, les modifications réglementaires sont responsables de l'ensemble des augmentations. Toutefois, au TCDSB, seul un montant de 171 235 \$, ou 21,4 %, sur une hausse de 798 446 \$, est attribuable à ce facteur. Le montant restant découle de l'augmentation des allocations et des coûts des services fournis.

Troisièmement, on constate une divergence considérable chez les conseillères et conseillers concernant les types d'activités pour lesquels ils demandent un remboursement dont la somme provient de leur fonds discrétionnaire. Pour certains, les frais de publicité, de promotion et de représentation, ainsi que le traitement de l'adjoint de circonscription forment la majeure partie de leur demande de remboursement des dépenses. Pour d'autres, il s'agit des dons à des associations communautaires, des transferts aux budgets d'école et de l'appui aux activités de financement. L'éventail des demandes distinctes de remboursement des conseillères et conseillers est présenté dans le Tableau 3. On retrouve, pour chaque catégorie, des conseillères et conseillers qui ne présentent aucune demande de remboursement, alors que d'autres engagent des dépenses appréciables. Les dépenses associées à la publicité payante, par exemple, varient entre 0 \$ et 14 904 \$. En ce qui a trait au transfert de fonds aux conseils consultatifs des écoles catholiques, les montants annuels faisant l'objet des demandes de remboursement de chaque conseillère et conseiller vont de 0 \$ à 18 000 \$. En outre, une poignée de conseillères et conseillers n'ont présenté aucune demande de remboursement dans une catégorie quelconque au cours de toute la durée de leurs fonctions.

Cadre d'évaluation de la politique

La confiance est la devise des institutions politiques. Lorsque les citoyens sont persuadés que les représentants élus agissent dans le meilleur intérêt de leurs mandants et de la façon la plus efficace et économique possible, ils ont du respect à l'égard des représentants et leur font confiance. Si ces traits caractéristiques sont absents, le cynisme et la méfiance règnent.

Peu de facteurs contribuent autant à influencer la perception du public envers les représentants élus que la façon dont ces derniers disposent des fonds qu'ils gèrent. Lorsque les citoyens croient que les hommes et femmes politiques font un usage inadéquat des fonds publics ou qu'ils y ont recours pour servir leurs intérêts personnels ou politiques, leur confiance en eux s'amenuise.

Il importe donc, pour inspirer la confiance, d'établir des normes élevées à l'intention de quiconque est responsable des fonds publics. De telles normes sont d'autant plus indispensables pour les hommes et femmes politiques, puisque, dans la plupart des cas, ils sont leur propre autorité dirigeante. Les considérations d'ordre politique peuvent prévaloir sur les automatismes régulateurs présents dans les structures organisationnelles et bureaucratiques.

Des directives et des procédures cohérentes et claires sont le pilier de normes efficaces. Elles déterminent les attentes de l'organisation et protègent ses intérêts. Cependant, elles servent également à protéger les individus de leur propre vulnérabilité et, parfois, des attaques d'autrui. Lorsque les directives manquent de clarté, elles peuvent donner lieu à différentes interprétations, causer plus facilement des erreurs et compromettre la valeur d'isolation de la politique, et les directives en tant que telles risquent de devenir des instruments de « guerres intestines » administratives et politiques.

Bien que la clarté et la cohérence soient essentielles à l'élaboration de toutes les directives, celles et ceux qui gèrent l'utilisation des fonds publics doivent également se conformer à certaines autres normes, lesquelles sont au nombre de cinq.

En premier lieu, les dépenses qui sont remboursées à même les fonds publics doivent être appropriées et, ce qui est tout aussi important, perçues comme telles. Pour respecter ce critère, les services fournis aux conseillères et conseillers, et les dépenses que peuvent engager ces derniers doivent être :

- associés directement au rôle des conseillères et conseillers;
- compatibles avec les exigences de la *Loi* et les lignes directrices du ministère;
- en accord avec les valeurs communes et les pratiques acceptées.

En deuxième lieu, ce que la politique stipule ou autorise doit reposer sur l'« intégrité ». Les normes incontournables à satisfaire à cette fin sont les suivantes :

- les conseillères et conseillers pouvaient-ils tirer des avantages personnels ou politiques, réels ou perçus, des services rendus ou des dépenses engagées;
- est-ce que le produit ou service a été obtenu dans le cadre d'un processus concurrentiel?

En troisième lieu, la politique doit garantir l'efficacité. Les conseillères et conseillers doivent faire l'acquisition des produits et services au moyen du processus le plus rentable possible, et les dépenses doivent supposer une optimisation des ressources.

En quatrième lieu, la politique doit garantir la transparence, tout en tenant compte du respect de la vie privée de la personne et de la confidentialité des renseignements. Il convient d'avoir en place des mesures concrètes de responsabilisation à l'égard du public, à la fois pour la reddition de compte et le règlement de conflits.

En cinquième lieu, les procédures en vigueur pour la gestion de la politique doivent prévoir une méthode d'approbation et de contrôle adéquate. Ces procédures doivent également permettre de vérifier que des pièces justificatives sont présentées afin de prouver que le produit ou le service a réellement été fourni, et que les frais faisant l'objet de la demande de remboursement ont été engagés. Des systèmes doivent être établis pour veiller à ce que :

- les paiements soient versés au bon bénéficiaire;
- il soit impossible d'effectuer plusieurs remboursements pour une demande;
- le plafond des dépenses ne soit pas dépassé;
- des dépenses inappropriées ne soient pas remboursées.

L'autorité responsable d'examiner indépendamment les dépenses discutables doit en outre être incorporée dans les procédures.

Ces critères ont servi à préciser le cadre de l'évaluation des directives et procédures du TCDSB touchant la prestations des services offerts par les conseillères et conseillers scolaires et le remboursement des dépenses. Ils ont également contribué à orienter l'élaboration de recommandations visant leur amélioration.

Pertinence des dépenses et des services

La question de la pertinence des dépenses et des services est difficile à traiter. Ni la *Loi sur l'éducation*, ni ses règlements et ses lignes directrices ne précisent ce qui est offert aux conseillères et conseillers, ou ce qu'ils peuvent revendiquer. La *Loi* stipule plutôt que :

par. 191.2 (3) Le conseil peut établir une politique en vertu de laquelle il peut rembourser à un membre tout ou partie des frais raisonnables qu'il engage dans l'exercice de ses fonctions de membre.

Les conseils ont donc élaboré des conventions concernant les services et les dépenses appropriés, conventions qui diffèrent d'une école à l'autre.

Aussi difficile que cela puisse être, il est essentiel de définir la notion de « pertinence ». Le public veut avoir la certitude que les ressources dont disposent les conseillères et conseillers reflètent les exigences associées à leur rôle, qu'elles sont raisonnables dans les circonstances et qu'elles ne sont pas puisées à même les réserves affectées aux programmes et aux services destinés aux élèves.

Bien que le processus d'évaluation de la pertinence soit important dans le cas de tous les conseils, il l'est davantage pour le TCDSB. Comme nous l'avons indiqué précédemment, le coût de la gouvernance au TCDSB est l'un des plus élevés de la province. En effet, le coût moyen est de plus de 100 000 \$ par conseillère ou conseiller, soit près de 15 \$ par élève, et il n'a pas cessé d'augmenter depuis 2003. Presque toute la différence entre ce conseil et les autres est attribuable aux services offerts aux conseillères et conseillers, aux dépenses qu'ils sont autorisés à se faire rembourser et aux budgets établis à ces fins. Dans de telles circonstances, il est primordial de rassurer le public sur la pertinence de ces coûts.

Même si la *Loi sur l'éducation* fournit peu d'indications précises à ce sujet, on y trouve tout de même des directives importantes. Elle énumère six principes permettant de déterminer la pertinence des services offerts aux conseillères et conseillers du TCDSB et des dépenses pour lesquelles une demande de remboursement est possible.

1. *La Loi est rédigée sous forme de disposition non impérative* – les conseils scolaires disposent uniquement de l'autorité qui leur est conférée par la *Loi* et ne bénéficient que des pouvoirs qui leur sont accordés en vertu de la *Loi sur les personnes morales*, lesquels sont accessoires et nécessaires, pour exécuter le mandat d'un conseil conformément à la *Loi*. Si la législation ne leur confère pas un pouvoir particulier, les conseillères et conseillers ne sont pas autorisés à l'exercer.

2. *Les pouvoirs appartiennent aux personnes morales plutôt qu'aux personnes physiques* – les pouvoirs sont conférés aux conseils en vertu de la *Loi*. En tant que personnes physiques, les conseillères et conseillers ne disposent d'aucun pouvoir.
3. *Les dépenses engagées doivent être directement reliées à l'exercice des fonctions de membre du conseil* – aucune disposition ne prévoit le remboursement des dépenses de nature personnelle ou politique, engagées par une conseillère ou un conseiller.
4. *Les dépenses doivent être raisonnables dans les circonstances* – les conseillères et conseillers sont tenus de faire preuve de circonspection et doivent respecter les normes acceptées dans leurs demandes de remboursement de frais engagés.
5. *Les dispositions relatives aux dépenses sont structurées comme des remboursements plutôt que comme des indemnités* – toutes les dispositions de la *Loi* font référence à un remboursement des frais engagés plutôt qu'à un droit de dépenser une somme.
6. *Des dispositions particulières concernent la manière de rembourser les frais de déplacement* – la *Loi* stipule les éléments suivants :

par. 191.2 (1) En ce qui concerne les déplacements du membre d'un conseil entre sa résidence et le lieu des réunions du conseil ou d'un de ses comités qui se tiennent dans le territoire de compétence du conseil, le conseil peut :

- a) soit rembourser au membre le montant des frais raisonnables qu'il engage ou le montant moins élevé que fixe le conseil;
- b) soit verser au membre une allocation kilométrique au taux que fixe le conseil.

par. 191.2 (2) Le conseil peut, par voie de résolution, autoriser un membre, un enseignant ou un employé du conseil à se déplacer pour exercer des fonctions désignées du conseil et lui rembourser le montant des frais raisonnables qu'il engage ou le montant moins élevé que fixe le conseil.

Le remboursement doit être basé sur les dépenses réellement engagées ou sur une allocation kilométrique raisonnable de la distance parcourue.

La pertinence peut aussi être déduite du modèle actuel des dépenses engagées par les conseillères et conseillers. En comparant les dépenses des conseillères et conseillers, et selon les années de leur mandat, il est possible de déterminer ce que les personnes considèrent comme leurs « responsabilités » et d'évaluer la pertinence des sommes qui sont réservées à ces fins.

Lorsqu'on applique ces critères à la politique et à la manière dont elle a été gérée, de nombreux points soulèvent de l'inquiétude. Ce sont, notamment, les suivants :

- les frais médicaux, les prestations de maladie et les soins dentaires;
- le remboursement des frais de déplacement;
- les frais de représentation;
- le transfert de fonds;
- les cadeaux et les prix;
- la conservation du matériel.

Voici, en détail, en quoi consistent les sujets de préoccupation.

Frais médicaux, prestations de maladie et soins dentaires

En janvier 2007, un conseiller a proposé la motion suivante :

1. dès le 18 janvier 2007, le conseil doit fournir des régimes d'assurance-maladie, de soins dentaires et d'assurance-vie aux conseillères et conseillers, lesquels correspondent à ce qui est offert au personnel administratif non syndiqué;
2. le conseil assure lui-même les conseillères et conseillers jusqu'à ce que cette question soit réglée par le conseil.

Bien que le directeur de l'éducation et l'avocat-conseil aient avisé les conseillères et conseillers qu'ils n'étaient pas autorisés à s'accorder des avantages, la motion a été adoptée.

En 2006-2007, les dépenses du conseil à l'égard des avantages octroyés aux conseillères et aux conseillers se sont élevées à 47 656 \$. Des estimations révisées pour 2007-2008 prévoient des dépenses de l'ordre de 50 082 \$.

Des entrevues réalisées avec des conseillères et conseillers ont permis de comprendre qu'ils jugent important de disposer d'avantages sociaux. Bon nombre de ces personnes exercent leur rôle à temps plein au sein du conseil ou ne bénéficient d'aucune autre couverture. Toutefois, puisque l'autorisation légale n'est pas prévue dans la *Loi*, le paiement de ces avantages n'est pas considéré comme une dépense admissible.

Remboursement des frais de déplacement

La politique relative aux services et aux dépenses des conseillères et conseillers permet à ceux-ci de choisir l'une des trois options suivantes relativement aux frais de déplacement engagés dans le cadre de leurs fonctions :

- une allocation d'automobile versée mensuellement et rajustée chaque année afin de tenir compte du changement de pourcentage dans le taux de kilométrage déterminé dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*;

- le remboursement à la limite des indemnités exonérées d'impôt pour les frais relatifs à l'usage d'une automobile qui sont prescrits par la *Loi de l'impôt sur le revenu*;
- le remboursement pour les déplacements effectués en transport public ou en taxi.

La plupart des conseillères et conseillers ont opté pour l'allocation d'automobile versée mensuellement durant leur mandat. Pour 2006-2007, ces frais se sont élevés à 8 604 \$ annuellement.

La disposition de la politique à cet égard présente des problèmes à deux points de vue.

1. La législation ne prévoit aucun versement d'allocation mensuelle. La *Loi sur l'éducation* précise la manière dont les frais de déplacement doivent être remboursés. Les conseillères et conseillers doivent présenter des reçus pour les frais de déplacement engagés dans le cadre de leurs fonctions au sein du conseil, ou ils sont remboursés selon une allocation kilométrique pour ces déplacements.
2. L'allocation mensuelle représente une indemnité plutôt qu'un remboursement. Le montant versé n'est pas basé sur le déplacement réellement effectué; il s'agit plutôt d'un montant auquel ont droit les conseillères et conseillers en général. Le fait que ce montant devait être une indemnité au même titre que les allocations est attesté par deux autres facteurs :
 - la somme offerte aux conseillères et conseillers est nettement plus élevée que celle versée aux cadres supérieurs qui doivent se déplacer sur une base régulière;
 - jusqu'à la plus récente révision, la politique contenait une note indiquant que « *la portion allocation d'automobile de cette option sera indiquée sur le T4 de la conseillère ou du conseiller, comme le tiers de l'exemption d'indemnité imposable, au même titre que les allocations des conseillères ou conseillers* ».

Au cours des entrevues, les conseillères et conseillers ont indiqué que le remboursement calculé selon les kilomètres parcourus représenterait un préjudice administratif d'importance étant donné que la tâche est déjà suffisamment exigeante et lourde. À leur avis, l'allocation fournit simplement un moyen d'assurer que les conseillères et conseillers ne subiront pas de pertes en cas de reçus égarés, de réunions oubliées et d'erreurs administratives. Toutefois, puisque l'allocation d'automobile versée mensuellement représente une indemnité plutôt qu'un remboursement et étant donné qu'aucune autorité n'est tenue de payer cette allocation, cette méthode d'indemnisation des frais de déplacement engagés par les conseillères et conseillers dans le cadre de leurs fonctions est inappropriée.

Frais de représentation

La politique régissant le remboursement des dépenses permet aux conseillères et conseillers de se faire rembourser des frais raisonnables de repas et de représentation engagés dans le cadre de leurs fonctions, à la condition que l'état des frais indique les personnes présentes à l'activité et la raison de la tenue de cette activité. Aucune autre directive n'est fournie à cet égard.

Comme l'indique le Tableau 2a, les frais de représentation annuels se situaient entre 15 000 \$ et 27 000 \$ durant la période d'examen. La documentation qui a été remise pour justifier ces dépenses indiquait rarement l'objet de la dépense ou les personnes présentes lors de l'activité. Par conséquent, il a été impossible d'effectuer une répartition des frais de plus de 3 500 \$, soit la portion affectée annuellement aux réunions de quartiers et de comités d'école.

Il est important de prévoir des dispositions concernant les frais de représentation. Les conseillères et conseillers doivent pouvoir s'entretenir avec des collègues et organiser des réunions de quartiers et de comités d'école. La politique devrait tenir compte des repas et des rafraîchissements associés à ces tâches.

L'examen des dépenses de 2003 à 2007 relativement à cette catégorie de frais a soulevé de nombreuses questions autres que celles reliées à la documentation (que le présent rapport abordera un peu plus loin). Ce sont, notamment, les points suivants :

- les repas simples dont le remboursement est réclamé par les conseillères et conseillers;
- les repas multiples pris par jour ou par semaine;
- les frais de représentation la fin de semaine, en fin de soirée ou très tôt le matin;
- les dépenses de boissons alcooliques et de minibar;
- les frais de représentation engagés à l'extérieur du territoire de compétence et non reliés au perfectionnement professionnel ni aux déplacements approuvés par le conseil.

Les repas sont fournis pour les conseillères et conseillers qui participent à la plupart des réunions centrales. Cela signifie que les frais de repas individuels devraient être minimes. Il peut arriver que les conseillères ou conseillers doivent assister à plusieurs réunions au cours d'une même journée, mais ce ne sont là que des exceptions. Il se peut que les conseillères et conseillers doivent rencontrer leurs homologues de territoires de compétence adjacents. Toutefois, les frais de représentation et la prestation de services dans les territoires de compétence situés à l'extérieur de celui du conseil devraient être peu fréquents.

La politique doit fournir davantage de détails afin de préciser ce qui constitue des frais de représentation appropriés, surtout en ce qui a trait aux réunions avec des mandants, aux frais engagés à l'extérieur du territoire de compétence et aux repas individuels.

Transfert de fonds

La politique concernant les dépenses permet à une conseillère ou un conseiller de transférer le solde de son budget discrétionnaire vers un fonds en fiducie établi par un conseil ou vers le compte d'une école. Comme l'indique le Tableau 2b, au cours du mandat des conseillères et conseillers actuellement en poste au conseil, plus de 156 000 \$ ont été transférés dans des comptes d'école et un montant supplémentaire de 50 000 \$ a été transféré aux conseils consultatifs des écoles par certaines conseillères et certains conseillers.

La politique a, en réalité, créé un fonds dont les conseillères et les conseillers peuvent se servir pour les causes de leur choix et à leur discrétion exclusive. Si les élèves et les écoles ont sans aucun doute profité de ces sommes mises à leur disposition, cette mesure soulève des inquiétudes à deux points de vue :

- de telles dépenses ne sont pas comprises dans l'intention du législateur. Elles ne représentent pas un remboursement des frais raisonnablement engagés dans le cadre des responsabilités d'un membre du conseil. En tant que transfert discrétionnaire de fonds, ces sommes sont offertes à titre d'indemnité plutôt que comme un remboursement;
- l'affectation de fonds est une décision que la *Loi sur l'éducation* confie à une personne morale et non pas à des personnes physiques. Les conseillères et conseillers n'ont donc pas le pouvoir de transférer des sommes vers des comptes d'école ou vers les fonds en fiducie d'un conseil. Seul le conseil détient ce pouvoir.

Les conseillères et conseillers ont également fait des dons lors de levées de fonds dans les écoles, à des groupes communautaires comme les Chevaliers de Colomb, à divers camps d'été et à d'autres organismes caritatifs. Ils ont également donné des sommes à des groupes sportifs ou parrainé des équipes à l'aide de fonds budgétés pour les dépenses des conseillères et conseillers. En vertu de la *Loi sur l'éducation*, les montants fournis aux conseils à titre de subventions provinciales ou à partir des impôts locaux sont limités à des fins éducatives. Même si certains groupes effectuent d'importants travaux communautaires et offrent certainement des avantages à des enfants associés au conseil, les conseillères et conseillers ne sont pas autorisés à utiliser à des fins caritatives des fonds réservés à l'enseignement. Bien que le 28 mars 2007, le rapport à l'intention des employés recommandait d'interdire les contributions à des groupes et organismes communautaires externes, la recommandation n'a pas été intégrée à la politique approuvée.

Les dons à des groupes caritatifs soulèvent également la question de savoir ce qu'il advient des reçus aux fins de l'impôt qui correspondent à ces dons. La documentation relative aux demandes de remboursement ne contenait en fait qu'une poignée de ces reçus. Or, si le don a été fait à même des fonds publics, la déduction fiscale revient au conseil.

Les conseillères et conseillers étaient divisés sur la question de la pertinence des transferts directs de fonds aux écoles et des dons à des groupes communautaires. Certaines personnes ont fait valoir les éléments suivants :

- la capacité de transférer de l'argent directement à des écoles ou à des organismes caritatifs et à des équipes sportives permettait de désengorger certains projets qui autrement n'auraient pas abouti;
- du fait qu'ils connaissaient mieux les besoins de leurs écoles, les conseillères et conseillers étaient mieux placés pour déterminer la façon de répartir les sommes;
- les contributions à des groupes caritatifs et à des clubs sportifs ont procuré des avantages directs aux élèves et des occasions de réseautage, accroissant par le fait même la visibilité du TCDSB.

D'autres personnes ont indiqué que ces pratiques devraient être interdites pour les raisons suivantes :

- elles favorisent l'injustice dans le système étant donné que les conseillères et conseillers n'ont pas tous les mêmes fonds excédentaires à distribuer;
- elles ont créé des risques de conflit avec des écoles qui n'ont pas reçu de financement de la conseillère ou du conseiller;
- elles ont inutilement donné une dimension politique au processus de financement.

Bien que ces pratiques advantagent ceux qui reçoivent les fonds et la communauté qu'elles visent, la création d'un fonds que les conseillères ou conseillers peuvent attribuer à leur guise à des écoles, à des organismes communautaires ou à des organisations caritatives est inappropriée et peut aisément être perçue comme une « caisse noire politique ».

Cadeaux et prix

Le budget discrétionnaire dont disposent les conseillères et conseillers peut servir à « des dépenses de reconnaissance de l'école et du conseil, conformément aux directives du conseil concernant la représentation et les cadeaux. Ces dépenses comprennent, notamment, les cérémonies de remise de diplômes, les bénédictions d'école, la fin des cours, les réceptions de départ à la retraite et autres ». Les cadeaux d'appréciation devraient avoir une valeur inférieure à 100 \$ et être approuvés par la directrice ou le directeur de l'éducation ou sa déléguée ou son délégué.

Les dépenses engagées à ces fins sont comprises dans la catégorie « Autres dons et événements » du Tableau 2b. Entre 2003 et 2007, des sommes d'un peu plus de 90 000 \$ ont servi à ces types d'activités.

Il est important que chaque organisation reconnaisse les accomplissements et le service exceptionnel, car cela aide à soutenir le moral du personnel et favorise l'engagement envers l'organisation.

En général, la politique en vigueur est efficace. Toutefois, deux domaines importants nécessitent une mise au point. Une vérification des dépenses indique que certaines conseillères et certains conseillers :

- offrent des cadeaux à des administrateurs ou administratrices scolaires et à des présidentes ou présidents des conseils consultatifs des écoles catholiques;
- créent des prix financés à même les fonds de leur budget discrétionnaire.

Il n'entre pas dans l'intention de la *Loi sur l'éducation* de permettre à des représentantes et représentants élus d'utiliser les subventions destinées à l'éducation pour effectuer l'achat de cadeaux, d'articles saisonniers ou autres. L'utilisation du fonds discrétionnaire d'une conseillère ou d'un conseiller pour créer des prix destinés à des élèves ou à des membres du personnel présente un problème sous un autre angle.

Les conseils scolaires doivent veiller à ce que les services et les programmes éducatifs soient offerts de manière juste et équitable sur l'ensemble de leur territoire de compétence. Lorsque l'on confie à des conseillères ou à des conseillers la responsabilité de décider de la création d'un prix, d'en déterminer le type et le montant, ce principe n'est pas respecté. Certaines écoles peuvent bénéficier d'une telle mesure et d'autres pas, et les sommes allouées peuvent varier considérablement. Par conséquent, le programme de récompenses devrait être régi par une politique du conseil, laquelle s'appliquerait équitablement à tous, et être financé à même un budget établi à cette fin.

Conservation du matériel par les conseillères et conseillers

C'est grâce à la politique relative aux services et aux dépenses des conseillères et conseillers que ceux-ci disposent du matériel nécessaire pour accomplir leurs tâches. Ce matériel comprend les téléphones cellulaires, les télécopieurs, les micro-ordinateurs et les imprimantes à domicile, ainsi que les BlackBerry, les déchiqueteuses et les classeurs. S'ils le jugent nécessaire, les conseillères et conseillers peuvent également utiliser leur budget discrétionnaire pour se procurer du matériel supplémentaire. Durant la période d'examen, on a constaté l'achat d'appareils-photos numériques, d'agendas électroniques, de mobilier de bureau, de logiciels et autres.

La politique indique par ailleurs que ce type de matériel et de fournitures « seront considérés comme étant la propriété de la conseillère ou du conseiller concerné. L'utilisation et la disposition de ce matériel et de ces fournitures se feront à la discrétion exclusive de la conseillère ou du conseiller concerné ».

Ce principe ne constitue pas la norme dans la plupart des organisations politiques ou des bureaucraties publiques. On exige normalement que les représentantes et représentants élus, ainsi que les membres du personnel, remettent à l'employeur le matériel et les

fournitures achetés avec les deniers publics. Même si les conseillères et conseillers ont été avisés de ce fait dans les rapports à l'intention des employés, le 6 juin 2007 et le 11 octobre 2007, cette disposition de la politique a été conservée.

L'administration de la politique a également permis de demander le remboursement de la location d'un espace de bureau dans la résidence d'une conseillère ou d'un conseiller. Ce n'est pas non plus une pratique qui est acceptée. L'utilisation d'un tel espace est considérée comme faisant partie du rôle de conseiller et est généralement déduite comme dépense de bureau à domicile à l'égard de la portion imposable des allocations d'une conseillère ou d'un conseiller.

Intégrité des dépenses et des services

Le fait d'être responsable de la gouvernance d'une organisation, de pouvoir demander des remboursements à l'endroit des ressources de cette organisation et de recevoir une rémunération pour des services rendus au nom de cette organisation peut comporter des avantages personnels importants. Lorsque des personnes semblent bénéficier de tels avantages, qu'ils soient réels ou apparents, la confiance dans les institutions publiques s'effrite rapidement.

Pour assurer la saine gestion d'une organisation et obtenir la confiance du public, des directives doivent avoir été élaborées de façon à ne pas accorder, ni à avoir l'air d'accorder, des avantages personnels injustes. Trois critères peuvent être appliqués afin de déterminer si tel est le cas.

Premièrement, il est possible de déterminer si la structuration de la politique permet que certaines conseillères ou certains conseillers bénéficient d'avantages personnels ou politiques. Sauf en ce qui a trait à la rémunération autorisée par la *Loi* ou aux avantages qui accompagnent normalement les responsabilités d'une charge, aucun avantage personnel ne devrait être directement ou indirectement relié au fait d'être titulaire d'une charge publique.

Deuxièmement, il est possible d'évaluer si la politique permet aux conseillères et conseillers d'accorder des avantages à la famille, aux amis ou aux connaissances. Ces avantages peuvent être conférés de façon intentionnelle ou non et se traduire par le paiement direct d'un service ou par la capacité d'influer sur une décision en matière de services. Il est également nécessaire de prendre en considération la question de savoir si les transactions sont ou non sans lien de dépendance.

Troisièmement, il est possible d'analyser les directives et les processus afin de déterminer s'ils permettent aux conseillères et conseillers de s'influencer l'un l'autre indûment. Les coalitions, les compromis et le marchandage de votes font partie des fluctuations normales de la vie politique. Toutefois, si les directives permettent que certaines incitations influencent ce processus, l'intégrité de l'organisation en souffre.

L'application de ces critères aux directives actuellement en vigueur dans le conseil soulève des préoccupations dans quatre domaines :

- l'attribution de contrats par des conseillères ou conseillers;
- l'embauche de personnel;
- l'achat de matériel publicitaire et promotionnel;
- les prêts consentis à des conseillères ou conseillers.

Attribution de contrats par des conseillères ou conseillers

Les directives actuellement en vigueur permettent aux conseillères et conseillers d'accorder des contrats pour l'acquisition de biens et de services sans passer par le processus d'achat du conseil. Durant la période d'examen, certaines conseillères ou certains conseillers ont acheté directement des services en rapport avec du matériel promotionnel, l'aide à la rédaction de bulletins d'information, la publicité, des outils technologiques et des fournitures de bureau. En outre, ils ont accordé des contrats de services personnels pour le soutien à la recherche.

Une vérification de ces contrats indique que des conseillères ou conseillers ont attribué des contrats d'adjoint de circonscription, de recherche et de consultation à des parents de membres titulaires ou à des personnes résidant à la même adresse.

Les conseillères et conseillers ont également eu la permission de faire appel à des sociétés à numéro ou à d'autres structures organisationnelles pour fournir des services. Dans de tels cas, il est difficile de s'assurer que ces entreprises ou sociétés sont entièrement indépendantes de la personne qui attribue le contrat de prestation des services.

Comme sur d'autres points, les conseillères et conseillers avaient une opinion différente relativement à la pertinence de ces activités. Un certain nombre d'entre eux ont indiqué que la disposition relative aux services quasi-politiques et à l'aide personnelle exige une confidentialité, une discrétion et un jugement à toute épreuve. À leur avis, le meilleur moyen d'assurer le contrôle et la loyauté nécessaires consistait à engager des personnes bien connues de la conseillère ou du conseiller, ou ayant un lien de parenté avec celle-ci ou celui-ci. D'autres étaient d'avis que ce traitement préférentiel nuit à l'intégrité de l'organisation.

Embauche de personnel

Au cours des entrevues avec les conseillères et conseillers, il est également devenu évident que certaines et certains d'entre eux tentent de s'immiscer dans le processus d'embauche pour divers postes, et ce, de différentes façons. Par exemple, en réponse à une offre d'emploi, des conseillères ou conseillers ont eux-mêmes envoyé le curriculum vitae d'un candidat au service des ressources humaines en y joignant leur carte professionnelle, se sont enquis directement auprès du personnel de l'état d'avancement d'une demande et ont fait modifier la date des activités liées à une embauche.

Rien ne prouve que ces activités aient eu des répercussions directes sur leurs fonctions, mais elles contribuent à créer un climat de cynisme. Ce type de situation incite la population à croire qu'il faut user de l'influence d'une conseillère ou d'un conseiller pour réussir. Comme une personne l'a précisé lors de l'entrevue : « C'est à se demander s'il ne faudrait pas remettre son c.v. à la conseillère ou au conseiller local pour augmenter ses chances d'être embauché. »

Il est important de mettre en place des politiques pour éviter que de telles perceptions ne se répandent.

Achat de matériel publicitaire et promotionnel

La politique relative aux services et aux dépenses des conseillères et conseillers permet l'utilisation de fonds discrétionnaires pour offrir une « aide aux conseillères et conseillers dans leurs communications avec les représentantes et représentants du conseil et leurs mandants sous forme de bulletins d'information, de publicités dans les journaux et les revues, et d'autres moyens déterminés par la conseillère ou le conseiller ». Comme l'indique le Tableau 2, entre 2003 et 2007, une somme d'un peu plus de 242 000 \$ a été consacrée à cette fin. Un montant légèrement supérieur à 86 000 \$ a été consacré à la publication de bulletins d'information, tandis qu'un montant semblable a été réservé au matériel promotionnel et 64 000 \$ à des publicités payantes.

La communication de renseignements sur le conseil et ses activités est importante et fait partie du rôle de la conseillère ou du conseiller. Les mandants doivent être au courant des services qui sont fournis en leur nom par le conseil et des avenues dont ils disposent pour résoudre les éventuelles difficultés.

Les dépenses engagées pour produire des documents d'information et du matériel promotionnel sont prévues à ces fins. Toutefois, deux aspects du modèle de dépense sont source de complications.

Premièrement, les dépenses liées à l'achat de matériel promotionnel comme des stylos, des aimants de réfrigérateur, des calendriers, des porte-cartes professionnelles et autres sont relativement élevées. Ce qui est plus important, un montant disproportionné des dépenses totales est attribuable à un petit nombre de conseillères ou conseillers.

Deuxièmement, les dépenses relatives aux documents d'information et au matériel promotionnel ont connu une hausse importante en 2005-2006, année d'élection pour les conseillères et conseillers. Ces dépenses ont en effet atteint 104 000 \$, comparativement à 43 000 \$ l'année précédente. Il n'existe bien entendu aucune preuve que les deniers publics aient servi à financer des dépenses d'élection de conseillères et conseillers, mais les apparences ne sont pas encourageantes.

Prêts consentis à des conseillères ou conseillers

La politique régissant les dépenses du bureau de la présidente ou du président indique que, « au besoin, le conseil peut approuver des dépenses engagées par d'autres conseillères ou conseillers, ou par du personnel, lesquelles seront facturées au bureau de la présidente ou du président du conseil ». Grâce à cette disposition, les conseillères et conseillers ou les membres du personnel qui sont tenus de représenter le conseil à certains événements n'ont pas à en assumer les coûts dans leur budget.

Outre les dépenses mentionnées ci-dessus, il y a eu des cas où certaines conseillères ou certains conseillers ont cédé une partie de leur fonds discrétionnaire à d'autres conseillères ou conseillers. Ces personnes ont également transféré des sommes pour financer des projets scolaires à l'extérieur de leur quartier. De telles activités peuvent éveiller des soupçons quant à l'objectif visé. L'intention de ces gestes était peut-être noble, mais la perception qui en découle est plutôt négative.

Incidence sur la perception du public

Il se peut que de telles pratiques amènent le public à penser que les positions officielles apportent des avantages personnels aux titulaires. Qu'il s'agisse de caractéristiques systémiques liées aux directives et aux pratiques d'une organisation, comme dans les exemples mentionnés précédemment, ou bien de cas isolés, comme celui d'un conseiller qui a affecté une somme de 7 577 \$ provenant de son fonds discrétionnaire au remboursement des frais d'études d'une première année de maîtrise en éducation, ces pratiques minent éventuellement la confiance du public.

Inquiètes des perceptions relatives à leur intégrité, certaines organisations se protègent en adoptant des directives qui visent à ne laisser planer aucun doute sur le bien-fondé des avantages personnels ou politiques dont bénéficient les représentants élus, et créent des postes afin de surveiller ces activités. La Ville de Toronto, par exemple, dispose d'une politique interdisant aux membres du conseil d'embaucher des membres de leur famille ou de la famille d'autres membres du conseil. Ce code de conduite comprend également une disposition relative à l'utilisation inappropriée de l'influence. Selon cette disposition, nul membre du conseil ne peut se servir de sa position officielle pour influencer indûment sur la décision d'une autre personne de façon à obtenir un avantage personnel pour soi, un parent, un enfant ou un conjoint, des membres du personnel, des amis ou des associés. Enfin, nul membre du conseil n'a le droit de parrainer un candidat à un poste ni de lui fournir des références, à moins d'avoir été l'employeur, l'enseignant ou le superviseur du postulant. La Ville emploie également un commissaire à l'intégrité et un vérificateur général qui agissent à titre de gardiens de l'intérêt public.

Efficiéce et efficacité

Les mandants s'attendent à ce que leurs représentants utilisent les fonds qu'on leur a confiés de manière aussi efficace et efficiente que possible. Les dépenses doivent respecter le principe de l'optimisation des ressources. Le gaspillage de nature politique et bureaucratique suscite inévitablement la méfiance à l'égard des institutions publiques.

La plupart des organisations veillent à respecter le principe de l'optimisation des ressources par la mise en place de directives d'achat qui allient les processus employés avec des fournisseurs concurrentiels et une certaine souplesse pour les achats locaux de moindre importance. De telles pratiques ont l'avantage de permettre la vérification indépendante du matériel livré, tel qu'il est précisé dans le contrat.

La politique relative aux services et aux dépenses des conseillères et conseillers n'exige pas que ceux-ci fassent les achats importants par l'intermédiaire de fournisseurs officiels. Durant la période d'examen, certaines conseillères et certains conseillers ont octroyé un nombre de contrats considérable dans trois secteurs importants :

- le matériel et les fournitures de bureau;
- la publicité payante;
- le matériel promotionnel.

Matériel et fournitures de bureau

Bien que les conseillères et conseillers aient accès à un ensemble de services et de matériel standard au début de leur mandat, ils peuvent choisir de ne pas en accepter une partie ou la totalité. S'ils choisissent de se procurer du matériel différent, ils peuvent s'en faire rembourser le coût à partir de leur budget discrétionnaire. Tout matériel supplémentaire non compris dans l'offre standard (p. ex., ameublement de bureau, appareil-photo numérique, agenda électronique ou autre) peut également être remboursé. Certains de ces achats comptent pour beaucoup dans un budget, en particulier le matériel informatique et l'ameublement de bureau, et s'appliquent souvent à des produits disponibles par l'intermédiaire des fournisseurs officiels du conseil. Puisqu'aucune présentation de prix concurrentielle n'est faite, il est impossible de déterminer si ces achats effectués directement par les conseillères ou conseillers respectent le principe de l'optimisation des ressources.

En général, les raisons qui ont motivé les conseillères et conseillers à ne pas prendre l'offre standard ou à acheter du matériel supplémentaire sont la non-disponibilité des plateformes ou du matériel désirés et des problèmes de compatibilité avec l'équipement utilisé à domicile. Le personnel a été avisé que les problèmes de compatibilité peuvent être résolus et que l'offre standard peut être révisée de façon à créer la plateforme voulue et à intégrer le matériel supplémentaire qui peut être nécessaire. Tous les achats de matériel doivent, par conséquent, être effectués selon les principes de la politique d'achat.

Publicité payante

Les frais de publicité des conseillères et conseillers au cours de la période de quatre ans se sont chiffrés à 64 000 \$. Une grande partie de ces coûts a été attribuable aux publicités payées dans les feuillets paroissiaux. Cependant, les conseillères et conseillers n'ont pas tous utilisé ce média pour communiquer de l'information à leurs mandants.

Il est possible de fournir aux paroissiens les coordonnées des conseillères et conseillers d'une manière plus économique. Bien des églises indiquent déjà la liste des écoles de leur paroisse, les numéros de téléphone et le nom des directrices ou directeurs sur leur bulletin hebdomadaire. Il faudrait entrer en contact avec le diocèse afin de déterminer s'il est possible d'exiger que toutes les paroisses fassent de même et indiquent le nom et le numéro de téléphone de la conseillère ou du conseiller local. De cette façon, tous les paroissiens de l'ensemble de Toronto auraient facilement accès aux coordonnées de leur école catholique locale et de leur conseillère ou conseiller.

Matériel promotionnel

Comme nous l'avons indiqué précédemment, un peu plus de 84 000 \$ ont été dépensés en matériel promotionnel. La majeure partie de cette somme a servi à l'achat d'aimants de réfrigérateur, de stylos gravés, de survêtements imprimés, de polos, de chapeaux, de bouteilles d'eau, de sacs fourre-tout et autres. Ces contrats ont été accordés à une petite poignée de fournisseurs. Par exemple, au cours d'une période de 14 mois, une entreprise a reçu trois commandes d'une valeur de plus de 18 000 \$ pour ce genre d'articles, de la part de deux conseillers seulement. Ces commandes n'ont pas passé par le service des achats. Il est donc difficile de déterminer si, pour ces contrats, le conseil a respecté le principe de l'optimisation des ressources.

Transparence

L'autorisation de dépenser des fonds publics exige une reddition de comptes à l'égard du public. Les citoyennes et citoyens doivent être en mesure d'évaluer eux-mêmes la façon dont leurs représentantes et représentants utilisent les deniers publics. La politique relative aux services et aux dépenses des conseillères et conseillers contient deux dispositions concernant la responsabilité à l'égard du public.

Tout d'abord, le personnel est tenu de produire un rapport annuel au cours d'une séance publique du conseil et d'y indiquer les montants des dépenses facturées au budget discrétionnaire de chaque conseillère et conseiller. Ce rapport est généralement remis en janvier de chaque année.

Ensuite, les dépenses engagées par toutes les conseillères et tous les conseillers doivent être affichées sur le site Web du TCDSB. Sur le site, on indique une description générale des dépenses et l'on ajoute les reçus justifiant ces frais. Selon la façon dont les dépenses sont engagées et déclarées, les frais sont mentionnés de façon générale (p. ex., Dépenses de conseillère/conseiller – janv. à mars) ou détaillés individuellement. Les dépenses pour 2006-2007 sont actuellement affichées sur le site. Celles qui concernent les années 2003 à 2006 seront disponibles en mai 2008.

Une bonne stratégie en matière de transparence doit être utile. La méthode employée pour mettre des données à la disposition du public doit permettre à celui-ci d'évaluer si les représentantes et représentants élus ont exercé leurs pouvoirs de façon adéquate. Selon les processus actuels de production de rapports, les catégories utilisées sont trop larges pour fournir des informations utiles ou trop détaillées pour que le public puisse porter des jugements informés. Les mandants ne devraient pas être obligés d'étudier des centaines de reçus afin d'établir le modèle de dépenses de leurs représentantes et représentants.

Des jugements davantage éclairés pourraient être portés si, outre les données déjà fournies, les dépenses étaient analysées selon des catégories de dépenses semblables à celles utilisées dans le cadre du présent examen. La mise en œuvre d'une approche de ce type exigerait des modifications aux processus de demande de remboursement et à la méthode de suivi.

Approbation et contrôle

Pour voir leurs dépenses remboursées, les conseillères et conseillers doivent, conformément à la directive du conseil, présenter une demande en utilisant un formulaire approprié de remboursement des dépenses. Les demandes peuvent être faites tous les mois et doivent être accompagnées d'une facture originale sur laquelle figurent les détails de la dépense, une preuve originale de la dépense engagée et une description de la raison d'affaires liée à la demande. Dans le cas des demandes de remboursement concernant des frais de représentation ou des cadeaux, il faut également indiquer le nombre de personnes présentes à l'activité et leur rôle respectif. La directrice ou le directeur de l'éducation, ainsi que sa déléguée ou son délégué, doivent approuver toutes les demandes de remboursement des dépenses.

Dans des circonstances normales, ces processus devraient assurer un contrôle approprié des dépenses. La conformité aux dispositions de la politique est garantie, la preuve de paiement est fournie et les dépenses respectent les limites prescrites.

Malgré cela, le processus a échoué dans son application. Les conseillères et conseillers ne fournissaient pas toujours toutes les pièces justificatives exigées en vertu de la politique, certaines preuves de paiement étaient peu précises et des dépenses inappropriées ont été engagées.

Quand on leur a demandé la raison de cette situation, les conseillères et conseillers ont été explicites sur ce point. La plupart des répondants ont reconnu que le personnel avait tenté de faire exécuter les dispositions de la politique, mais que des considérations politiques les en avaient empêchés. « Les conseillères et les conseillers se prenaient pour des minipatrons, a déclaré l'un de répondants. Les dépenses étaient considérées comme une prérogative personnelle. L'obligation de rendre des comptes demeurait entre les conseillères et conseillers et leurs mandants. » On a également indiqué que, à certains moments, des conseillères ou conseillers ont téléphoné à des préposés pour « les intimider et leur arracher leur consentement ». Une autre personne a révélé que certaines conseillères et certains conseillers avaient adopté une attitude du genre « personne ne va me dire quoi faire ». Une autre a indiqué que la pertinence des dépenses et des pièces justificatives était une affaire de jugement personnel de la part de la conseillère ou du conseiller. Une autre personne a simplement dit : « Si la conseillère ou le conseiller estime que c'est une dépense, c'en est une! » Quel que soit le commentaire qui était émis, les répondants ont pour la plupart reconnu l'émergence d'une culture du « tout m'est dû » et admis que la politisation du processus d'approbation empêchait le fonctionnement des mesures de contrôle normales. C'est ainsi que des dépenses inappropriées ont été engagées et remboursées, comme le nettoyage à sec, des services de cordonnier, des logiciels personnels, les droits d'immatriculation du MTO, des frais de minibar et diverses autres dépenses personnelles.

Il sera difficile de renverser cette situation. Les membres du personnel relèvent du conseil d'administration et peuvent être obligés d'exécuter ses directives. Il faut donc créer un

certain degré de séparation entre les représentantes et représentants élus et l'approbation des dépenses. Dans certaines organisations, on y arrive par la création de postes de commissaires à l'intégrité et de vérificateurs généraux ou par la mise en œuvre de fonctions de vérification interne très strictes. Les titulaires de ces postes détiennent des pouvoirs indépendants leur permettant d'exercer une persuasion et de mobiliser l'opinion publique afin de modifier les pratiques douteuses des fonctionnaires. Une fonction équivalente pourrait être mise sur pied dans les conseils scolaires. En outre, la directrice ou le directeur de l'éducation pourrait être habilité à agir à titre d'autorité de dernière instance et à se prononcer sur la validité des dépenses des conseillères et conseillers. Ceux qui seraient en désaccord avec la décision pourraient en appeler devant le conseil, au cours d'une séance publique, et donner les raisons pour lesquelles la décision de la directrice ou du directeur devrait être invalidée.

Les mesures de contrôle pourraient également être renforcées à la suite de plusieurs modifications apportées aux processus.

1. On a accepté différents types de document comme preuve de paiement pour les frais de représentation. Ce sont, notamment, des reçus de carte de crédit, des notes de restaurant pour services rendus et des talons de reçu de restaurant. Il n'y a que le premier de ces documents qui constitue une preuve de paiement valable pour la personne qui fait une demande de remboursement.

L'utilisation des notes de restaurant et des reçus de carte de crédit comme preuve de paiement a mené à la double facturation de certains frais de représentation. En l'espace d'une année, on a versé dix paiements en double à une seule personne. Puisque les montants indiqués sur la note de restaurant et sur le reçu de la carte de crédit diffèrent, car ce dernier comprend généralement le pourboire, les procédures de contrôle actuelles ne repèrent pas de telles transactions. Il faudrait donc disposer d'un système de suivi électronique qui compare les estampilles du lieu, de la date et de l'heure pour les demandes de remboursement soumises durant l'année. Une autre solution consisterait à n'accepter que les reçus de carte de crédit comme preuve de paiement de frais de représentation.

2. Des reçus de caisse enregistreuse qui n'énumèrent pas les articles achetés ont également été inclus parmi les preuves d'achat durant la période d'examen. Il arrive qu'aucune description de la dépense ne soit fournie et le reçu de caisse enregistreuse n'indique même pas que le paiement a effectivement été fait. Les paiements faits en argent comptant pour des montants assez importants sont également problématiques. Lorsqu'une personne fait ce type de demande de remboursement, comme dans le cas d'un conseiller qui a demandé un remboursement de près de 2 000 \$ pour l'achat de matériel informatique, elle doit, pour être admissible au remboursement, fournir la raison pour laquelle elle a utilisé de l'argent comptant.

3. Bon nombre de conseillères et conseillers utilisent des cartes-cadeaux de la librairie Chapters, du magasin LCBO et autres pour remettre des prix à des élèves et reconnaître l'apport du personnel et des bénévoles scolaires. Les remboursements de ce type se sont montés jusqu'à 1 000 \$. Puisque les cartes sont transférables et peuvent être utilisées à bien des fins, les conseillères et conseillers qui les utilisent devraient être tenus de fournir une liste des destinataires et la raison de ces cadeaux avant tout remboursement.
4. Les documents concernant le travail effectué par les adjoints de circonscription sont incomplets. On y fait souvent une description générale du travail (p. ex., rencontre de parents, réponse à des mandants, etc.) et, dans certains cas, on indique la même justification mois après mois. On donne rarement des détails sur les activités auxquelles la personne a participé ou sur le temps qu'elle y a consacré. Si tous les adjoints de circonscription étaient des employés du conseil au lieu d'être à l'emploi des conseillères et conseillers, le travail serait plus facilement surveillé et l'optimisation des ressources serait assurée. Cette mesure permettrait aussi d'assurer la mise en place des vérifications du casier judiciaire, exigées dans le cas de tout employé d'un établissement scolaire. Ce n'est actuellement pas le cas pour tous les adjoints de circonscription.

Enfin, les processus de contrôle sont améliorés lorsque le personnel a la capacité de surveiller les tendances, de repérer les anomalies et de faire des recommandations. Un formulaire de remboursement révisé, indiquant les codes qui correspondent à l'objet de la dépense, la catégorie de la demande et le mode, la date et l'heure du paiement, pourrait alimenter une base de données électronique particulièrement utile dans ce processus.

Activités de suivi

Le présent examen a principalement porté sur les questions de politique que soulève la façon dont les dépenses des conseillères et conseillers sont déclarées, approuvées et remboursées par le TCDSB. Bien que cet examen ne soit pas de nature judiciaire, il a permis de relever des problèmes qui exigent un suivi auprès des conseillères et conseillers afin de s'assurer que seules les dépenses appropriées et adéquatement justifiées sont remboursées. Parmi les points qui sont susceptibles de présenter des problèmes, mentionnons :

1. les dépenses sans rapport avec le rôle;
2. la double facturation;
3. les remboursements sans pièces à l'appui;
4. des preuves insuffisantes pour des biens ou des services obtenus;
5. les dépenses personnelles.

À la conclusion de la vérification précédemment effectuée par les vérificateurs externes du conseil, on a remis aux conseillères et aux conseillers une liste des dépenses qui nécessitaient davantage d'explications et on les a invités à fournir des commentaires.

Personne n'a répondu, jusqu'à ce que des membres du personnel renouvelent l'invitation. Par la suite, la plupart des problèmes liés à l'année 2006-2007 ont été résolus. Ce processus doit être repris pour la période de 2003 à 2006 afin d'assurer le maintien de l'intégrité des dépenses publiques.

Les recommandations qui suivent (à la page 38) abordent la façon dont le processus devrait être dirigé.

Le rôle de la province

Les conseils scolaires ont été créés par la province. La législation en vertu de laquelle ils fonctionnent, ainsi que les règlements et les lignes directrices qu'ils doivent suivre, sont établis par la Législature et par le ministère de l'Éducation.

Le ministère a récemment assumé un rôle plus actif en fournissant une surveillance accrue et davantage de conseils sur les dépenses reliées à la gouvernance et à l'administration. On a alors publié des lignes directrices concernant la publicité, les services d'assistance judiciaire, les cartes de crédit professionnelles, et les frais de déplacement et de représentation.

Puisque les conseils représentent l'autorité chargée d'approuver les dépenses, le ministère devrait étudier d'autres moyens d'améliorer la surveillance et la transparence. Ce pourrait être, par exemple, l'obligation pour tous les conseils de déposer leurs politiques relatives aux dépenses de conseillères ou conseillers auprès du ministère de l'Éducation, de demander l'approbation du ministère lorsque des changements importants sont apportés à l'orientation de la politique relative aux dépenses des conseillères ou conseillers, de soumettre un résumé annuel des dépenses des conseillères ou conseillers individuels ou encore d'ordonner aux conseils de publier le résumé annuel des dépenses de chaque conseillère ou conseiller dans son territoire de compétence. Le ministère pourrait également envisager de publier chaque année une analyse comparative des dépenses des conseillères et conseillers.

Enfin, le ministère pourrait étudier la possibilité d'octroyer à la directrice ou au directeur de l'éducation le pouvoir légal d'approuver les dépenses des conseillères et conseillers. Cette mesure créerait le degré de séparation nécessaire pour réaliser une dépolitisation du processus d'approbation des dépenses et attribuerait clairement la responsabilité de rendre compte des résultats.

Recommandations

Le présent examen a permis de mettre au jour des problèmes importants dans les actuelles directives et procédures du TCDSB régissant les services fournis aux conseillères et conseillers et le remboursement des dépenses engagées dans le cadre de leurs fonctions. La pertinence et l'intégrité des services et des dépenses, leur efficacité et leur efficience, la transparence dans la production de rapports et l'amélioration des mesures de contrôle sont des problèmes qu'il est nécessaire d'aborder.

Pour veiller à ce que les directives et pratiques en matière de dépenses soient responsables, appropriées et transparentes, les recommandations suivantes s'imposent.

1. Le conseil doit annuler la motion du 17 janvier 2007, laquelle autorise le paiement de prestations d'assurance-maladie, de soins dentaires et d'assurance-vie aux conseillères et conseillers.
2. Les dispositions concernant les services et le matériel, contenues dans la politique relative aux services et aux dépenses des conseillères et conseillers, doivent être modifiées de sorte que :
 - a. les conseillères et conseillers achètent tout le matériel et tous les outils technologiques de leur bureau à domicile, ainsi que tout élément de remplacement, selon une offre standard d'options élaborée par le conseil;
 - b. les conseillères et conseillers assument toute responsabilité financière personnelle pour les services qu'ils choisissent de se procurer auprès d'autres sources;
 - c. les conseillères et conseillers remettent tout le matériel et toutes les fournitures au conseil à la fin de leur mandat.
3. Les dispositions concernant le budget discrétionnaire, contenues dans la politique relative aux services et aux dépenses des conseillères et conseillers, doivent être modifiées de sorte que :
 - a. les fonds discrétionnaires non dépensés durant l'année ne soient plus reportés à l'année suivante;
 - b. la disposition visant le transfert des soldes non disponibles vers des comptes d'école et des fonds de fiducie soit retirée;
 - c. le transfert de fonds discrétionnaires vers le fonds d'autres conseillères et conseillers soit interdit;
 - d. les dons à des groupes communautaires, à des clubs sportifs ou à des organisations caritatives, les cadeaux et les prix, la location d'un espace de bureau à domicile et les frais d'études menant à un certificat ou à un diplôme, soient exclus. Les frais de représentation engagés à l'extérieur du territoire de compétence, et qui n'ont pas été préalablement autorisés par la directrice ou le directeur de l'éducation et par la présidente ou le

président du conseil à titre de dépenses discrétionnaires reconnues, doivent également être exclus.

4. La section concernant les déplacements normaux dans le cadre du travail, contenue dans la politique relative aux services et aux dépenses des conseillères et conseillers, doit être modifiée de façon à ce que le remboursement soit fondé sur des frais réels ou qu'une allocation kilométrique ne dépasse pas ce qui est permis en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.
5. La politique relative aux services et aux dépenses des conseillères et conseillers doit exiger que tout contrat visant l'achat de biens ou de services d'une valeur de plus de 500 \$ ou pour lesquels il y a un fournisseur soit attribué par l'entremise du service des achats. Les conseillères ou conseillers seront personnellement responsables de tout contrat accordé directement par eux, en dehors du cadre prévu.
6. Les procédures de contrôle doivent être vérifiées aux fins suivantes :
 - a. éliminer les notes et les talons de reçus de restaurant comme preuve unique de paiement;
 - b. exiger une justification pour tout paiement effectué en espèces de plus de 100 \$;
 - c. exiger de fournir une liste des destinataires dans le cas des cartes-cadeaux utilisées pour les prix approuvés par le conseil;
 - d. faire le suivi nécessaire quant à l'objet de la demande de remboursement, la catégorie de la dépense, le mode de paiement, et la date et l'heure indiquées sur la pièce justificative;
 - e. saisir toutes les données dans une base de données électronique afin de faciliter l'analyse des renseignements et la production de rapports.
7. La directrice ou le directeur de l'éducation doit être autorisé à retenir tout remboursement de dépenses inappropriées sans documentation adéquate. La conseillère ou le conseiller qui souhaite contester la décision de la directrice ou du directeur de l'éducation relativement à la pertinence de toute demande de remboursement d'une dépense devra le faire au cours d'une séance publique du conseil.
8. Le conseil doit recevoir des rapports sur les modèles de dépenses de toutes les conseillères et tous les conseillers au cours d'une séance publique tenue chaque trimestre et les résumés annuels correspondant aux catégories de dépenses principales seront affichés sur le site Web.
9. Tous les services de recherche, d'administration et de soutien pour la circonscription doivent être offerts par l'intermédiaire du conseil.

10. Le conseil doit adopter un code de conduite semblable à celui de la Ville de Toronto et dans lequel on préconise les mesures suivantes :
 - a. interdiction aux représentantes et représentants élus d'embaucher des membres de leur famille ou de la famille d'autres membres du conseil;
 - b. imposition de restrictions relativement à l'exercice inapproprié de toute influence dans les décisions du conseil.
11. Le conseil doit élaborer une politique concernant l'utilisation acceptable des fonds discrétionnaires en ce qui a trait aux bulletins d'information, aux publicités payantes et au matériel promotionnel durant les années d'élection.
12. Le conseil doit élaborer une politique concernant les récompenses afin de remplacer la pratique selon laquelle les conseillères ou conseillers financent les récompenses d'élèves à même leur budget discrétionnaire.
13. Le conseil doit entrer en contact avec le diocèse de Toronto au sujet de la possibilité d'inclure le nom des écoles, des directrices et directeurs et des conseillères et conseillers locaux sur tous les bulletins paroissiaux.
14. Le budget alloué à la gouvernance du conseil doit être redressé de façon à refléter les modifications de politique recommandées et à aligner les dépenses sur celles d'autres conseils de la province.
15. Toutes les politiques du conseil doivent être révisées pour assurer leur conformité aux recommandations indiquées plus haut et être reformulées au besoin.
16. Le ministère de l'Éducation doit surveiller la mise en œuvre de ces recommandations par le Toronto Catholic District School Board;
17. Le ministère de l'Éducation doit envisager d'exiger de tous les conseils scolaires les mesures suivantes :
 - a. déposer leurs politiques concernant les dépenses des conseillères et conseillers auprès du Ministère;
 - b. vérifier leurs politiques et pratiques en vigueur pour assurer leur conformité aux orientations majeures des politiques indiquées dans le présent rapport.
18. Le ministère de l'Éducation doit étudier la possibilité de fournir une autorisation légale à la directrice ou au directeur de l'éducation pour l'approbation des dépenses des conseillères et conseillers.
19. Le ministère de l'Éducation doit consulter les organisations provinciales de conseillères et conseillers sur les moyens d'améliorer la surveillance et la production de rapports.

20. La ministre de l'Éducation doit nommer un vérificateur externe pour qu'il effectue avec des conseillères et conseillers le rapprochement des demandes de remboursement de dépenses des années 2003 à 2008 et qu'il lui en fasse rapport.

Étapes suivantes

Pour assurer une mise en œuvre efficace de ces recommandations au TCDSB, il y a lieu de procéder en trois étapes :

1. L'élaboration des documents sur la politique et des procédures de contrôle nécessaires pour modifier la politique relative aux services et aux dépenses des conseillères et conseillers. Ce travail sera effectué de façon à être présenté au conseil, et approuvé par celui-ci, au plus tard le 30 juin 2008;
2. La rédaction de directives auxiliaires, recommandées à la suite du présent examen, et le dépôt de toutes les politiques relatives aux dépenses auprès du Ministère, au plus tard le 30 septembre 2008;
3. Le rapprochement des demandes de remboursement des dépenses pour les années 2003 à 2008, au plus tard le 30 septembre 2008.

Pour assurer l'observation de la nouvelle politique et pour évaluer l'efficacité de la nouvelle approche, il faudra surveiller la manière dont les recommandations du présent rapport seront mises en œuvre pendant une période de deux ans. Ce contrôle devrait être effectué par une représentante ou un représentant du Ministère ou encore par une personne extérieure, nommée par le Ministère.

Confiance du public

On entend par confiance la croyance qu'« une personne tiendra compte de l'intérêt d'une autre, même si ce n'est pas dans son intérêt de le faire »¹. La confiance est fragile, difficile à conserver et encore plus difficile à rétablir lorsqu'on l'a perdue.

La façon douteuse ou inappropriée dont les fonds publics semblent avoir été utilisés par certaines conseillères et certains conseillers a grandement contribué à miner la confiance, non seulement celle qui doit régner entre les conseillères et conseillers et les mandants, mais aussi celle, comme l'ont démontré les entrevues menées dans le cadre du présent examen, qui doit prévaloir au sein d'un groupe de conseillères et conseillers. Afin que le conseil puisse aller de l'avant avec les recommandations, le rétablissement de la confiance constitue le problème fondamental à résoudre. C'est un préalable essentiel au respect professionnel qui caractérise toute prise de décision efficace et au bon fonctionnement d'une organisation saine et productive qui jouit de la confiance des électeurs.

Les recommandations contenues dans le présent rapport sont destinées à réduire les risques, réels ou apparents, qui accompagnent le pouvoir de contrôler les fonds publics. Cette étape sera indispensable pour gagner la confiance du public, si essentielle à la réussite en matière d'enseignement public.

¹ R. BRETON et N.J. HARTMAN et coll., *A Fragile Social Fabric? Trust, Fairness and Social Commitment in Canada*, Montréal, McGill-Queens University Press, 2004.

Tableau 1
Dépenses des conseillères et conseillers de certains conseils scolaires

Conseil		Dépenses totales		Coût par conseillère/conselle r		Coût par élève ²	
		2003- 2004	2007- 2008	2003- 2004	2007- 2008	2003- 2004	2007- 2008
1	Dufferin-Peel Catholic DSB	277 750 \$	300 315 \$	25 250 \$	27 301 \$	3,43 \$	3,62 \$
2	Ottawa-Carleton Catholic DSB	103 620 \$	206 198 \$	10 362 \$	20 620 \$	2,68 \$	5,42 \$
3	Ottawa-Carleton DSB	208 572 \$	380 229 \$	16 004 \$	31 686 \$	2,99 \$	5,74 \$
4	Peel DSB	349 786 \$	518 155 \$	29 149 \$	43 180 \$	2,77 \$	3,72 \$
5	Thames Valley DSB	120 268 \$	295 645 \$	9 279 \$	22 742 \$	1,55 \$	4,02 \$
6	Toronto Catholic DSB	488 268 \$	1 286 614 \$	40 689 \$	107 218 \$	5,53 \$	14,94 \$
7	Toronto DSB	802 767 \$	1 474 106 \$	40 138 \$	67 005 \$	3,07 \$	6,04 \$
8	York Catholic DSB	218 693 \$	461 470 \$	21 869 \$	38 456 \$	4,55 \$	8,99 \$
9	York Region DSB	297 026 \$	525 002 \$	24 752 \$	43 750 \$	3,08 \$	5,03 \$

Source : *Ministry of Education Board Administration and Governance History*

Les chiffres sont tirés des données fournies au ministère de l'Éducation par les conseils scolaires, soit dans les états financiers vérifiés et définitifs, soit dans les estimations révisées.

² Dans la plupart des conseils, presque toutes les augmentations des dépenses en 2007-2008 ont été attribuables à la modification du règlement « Allocations des membres des conseils scolaires » stipulé en vertu de la *Loi sur l'éducation*.

Tableau 2a
Demandes de remboursement de dépenses des conseillères et conseillers,
par catégorie et par année

Catégorie	Année				Total
	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	
Information et promotion	25 281 \$	43 611 \$	104 064 \$	69 059 \$	242 015,00 \$
Frais de représentation	17 115 \$	25 895 \$	26 956 \$	15 107 \$	85 073 \$
Perfectionnement professionnel	11 332 \$	9 030 \$	12 445 \$	5 778 \$	38 585 \$
Transfert de fonds	14 001 \$	13 401 \$	90 583 \$	88 185 \$	206 170 \$
Dons et événements	31 117 \$	54 062 \$	84 386 \$	38 262 \$	207 827 \$
Frais de déplacement	2 362 \$	1 689 \$	2 994 \$	6 093 \$	13 138 \$
Recherche et aide	2 934 \$	44 541 \$	82 619 \$	133 104 \$	263 198 \$
Dépenses de bureau autres que l'offre standard	28 681 \$	40 682 \$	34 261 \$	22 982 \$	126 606 \$
Divers	7 228 \$	18 252 \$	24 068 \$	16 978 \$	66 526 \$

Nota : Les dépenses de ces catégories reflètent les sommes provenant des indemnités de conseillères et conseillers suivantes :

- indemnités discrétionnaires;
- indemnités de fonctions;
- coût annuel permanent des frais de bureau à domicile.

Tableau 2b
Demandes de remboursement de dépenses des conseillères et conseillers,
par catégorie et par année

Catégorie	Poste	Année			
		2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
Information et promotion	Bulletins d'information	8 654 \$	19 996 \$	30 186 \$	27 855 \$
	Publicité payante	10 511 \$	13 603 \$	27 921 \$	11 467 \$
	Matériel promotionnel	5 479 \$	9 005 \$	42 615 \$	27 479 \$
	Autre	637 \$	1 007 \$	3 342 \$	2 258 \$
Frais de représentation	Repas	16 883 \$	22 336 \$	23 980 \$	11 594 \$
	Réunions d'école et de territoire	232 \$	3 559 \$	2 976 \$	3 513 \$
Perfectionnement professionnel	Conférences et ateliers	11 332 \$	9 030 \$	12 445 \$	5 778 \$
Transfert de fonds	Écoles	3 901 \$	8 323 \$	74 833 \$	69 385 \$
	Conseils consultatifs des écoles catholiques	10 100 \$	5 078 \$	15 750 \$	18 800 \$
Dons et événements	Levée de fonds à l'école	5 059 \$	14 234 \$	10 841 \$	14 116 \$
	Groupes communautaires	3 282 \$	7 489 \$	4 542 \$	3 936 \$
	Fonds en fiducie	0 \$	2 799 \$	28 988 \$	3 000 \$
	Parrainage	650 \$	4 290 \$	7 745 \$	4 891 \$
	Autre	22 126 \$	25 250 \$	32 270 \$	12 319 \$
Frais de déplacement	Kilométrage et taxis	2 362 \$	1 689 \$	2 994 \$	6 093 \$
Recherche et aide	Adjoints de circonscription	2 934 \$	44 541 \$	82 619 \$	133 104 \$
Dépenses de bureau	Ponctuelles	7 281 \$	13 221 \$	13 926 \$	8 826 \$
	Permanententes	21 400 \$	27 461 \$	20 335 \$	14 156 \$
Divers		7 228 \$	18 252 \$	24 068 \$	16 978 \$

Tableau 3
Ensemble des demandes de remboursement des conseillères et conseillers, par
catégorie et par année

Catégorie	Poste	Année				Aucune demande
		2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	
Information et promotion	Bulletins d'information	0 \$-2 713 \$	0 \$-5 140 \$	0 \$-14 167 \$	0 \$-6 997 \$	0
	Publicité payante	0 \$-4 622 \$	0 \$-6 112 \$	0 \$-14 904 \$	0 \$-4 939 \$	1
	Matériel promotionnel	0 \$-2 133 \$	0 \$-2 716 \$	0 \$-13 140 \$	0 \$-8 222 \$	2
	Autre	0 \$-637 \$	0 \$-577 \$	0 \$-1 443 \$	0 \$-2 258 \$	5
Frais de représentation	Repas	0 \$-6 977 \$	0 \$-5 604 \$	0 \$-5 557 \$	0 \$-4 107 \$	1
	Réunions d'école et de territoire	0 \$-208 \$	0 \$-982 \$	0 \$-1 096 \$	0 \$-1 040 \$	3
Perfectionnement professionnel	Conférences et ateliers	0 \$-4 554 \$	0 \$-2 234 \$	0 \$-2 890 \$	0 \$-1 813 \$	1
Transfert de fonds	Écoles	0 \$-2 600 \$	0 \$-6 450 \$	0 \$-39 699 \$	0 \$-18 000 \$	2
	Conseils consultatifs des écoles catholiques	0 \$-5 400 \$	0 \$-1 350 \$	0 \$-15 750 \$	0 \$-18 000 \$	1
Dons et événements	Levée de fonds à l'école	0 \$-1 580 \$	0 \$-4 210 \$	0 \$-4 040 \$	0 \$-4 650 \$	2
	Groupes communautaires	0 \$-1 000 \$	0 \$-2 150 \$	0 \$-1 050 \$	0 \$-1 460 \$	1
	Fonds en fiducie		0 \$-2 800 \$	0 \$-18 000 \$	0 \$-3 000 \$	9
	Parrainage	0 \$-650 \$	0 \$-2 190 \$	0 \$-3 316 \$	0 \$-2 791 \$	3
	Autre	0 \$-7 250 \$	0 \$-5 200 \$	0 \$-10 347 \$	0 \$-3 248 \$	0
Frais de déplacement	Kilométrage, taxis et déplacements	0 \$-1 594 \$	0 \$-708 \$	0 \$-2 840 \$	0 \$-2 872 \$	2
Recherche et aide	Adjoints de circonscription, recherchistes	0 \$-2 000 \$	0 \$-21 450 \$	0 \$-20 483 \$	0 \$-18 773 \$	1
Dépenses de bureau	Ponctuelles	0 \$-2 064 \$	0 \$-6 486 \$	0 \$-8 308 \$	0 \$-4 500 \$	0
	Permanentées	0 \$-7 165 \$	0 \$-4 791 \$	0 \$-4 742 \$	0 \$-3 391 \$	0
Autre	Divers	0 \$-5 813 \$	0 \$-9 593 \$	0 \$-5 456 \$	0 \$-6 512 \$	0
Total des demandes de remboursement		1 082 \$-25 910 \$	5 684 \$-41 026 \$	18 185 \$-57 258 \$	27 625 \$-38 602 \$	

Nota : La catégorie « Aucune demande » indique le nombre de conseillères ou conseillers qui n'ont jamais fait de demande de remboursement dans cette catégorie, au cours de la période de quatre ans.