

MÉMOIRE

**de la Fédération des commissions scolaires du Québec
et de l'Association des directions générales des commissions scolaires**

**sur le projet de règles budgétaires pour l'année scolaire 2016-2017
pour le fonctionnement des commissions scolaires**

**ainsi que le projet de règles budgétaires 2015-2016 à 2017-2018
amendées pour les investissements**

**de même que le projet de règles budgétaires 2012-2013 à 2016-2017
amendées pour le transport scolaire**

Juin 2016



**La Fédération
des commissions
scolaires
du Québec**



Document : 7217

Fédération des commissions scolaires du Québec
1001, avenue Bégon
Québec (Québec) G1X 3M4
Téléphone : 418 651-3220
Télécopieur : 418 651-2574
Courriel : info@fcsq.qc.ca
Site : www.fcsq.qc.ca

AVANT-PROPOS

Le projet de règles budgétaires pour l'année scolaire 2016-2017 pour le fonctionnement des commissions scolaires, le projet de règles budgétaires 2015-2016 à 2017-2018 amendées pour les investissements et le projet de règles budgétaires 2012-2013 à 2016-2017 amendées pour le transport scolaire sont soumis à la consultation des commissions scolaires en vertu de l'article 472 de la Loi sur l'instruction publique.

Ce mémoire fait état de la réaction de la Fédération des commissions scolaires du Québec et de l'Association des directions générales des commissions scolaires à ces projets de règles budgétaires ainsi qu'aux ressources mises à la disposition des commissions scolaires.

Afin d'alléger le présent texte, la Fédération des commissions scolaires du Québec sera nommée la Fédération et l'Association des directions générales des commissions scolaires sera nommée l'ADIGECS.

**LES PROJETS DE RÈGLES BUDGÉTAIRES 2016-2017 EN VERTU DE
L'ARTICLE 472 DE LA LOI SUR L'INSTRUCTION PUBLIQUE**

PARTIE I – COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

Pour un réel réinvestissement en éducation

Après plusieurs années de compressions importantes et récurrentes totalisant plus de 1 milliard de dollars¹, le réseau des commissions scolaires s'est vu attribuer une croissance de ses dépenses d'environ 3 % dans le budget déposé par le gouvernement en mars 2016. C'est donc avec soulagement que la Fédération et l'ADIGECS accueillent la fin de l'effort imposé aux commissions scolaires pour l'atteinte de l'équilibre budgétaire du gouvernement. En ce sens, nul n'a besoin de rappeler que malgré une rationalisation administrative importante et responsable, cet effort budgétaire a eu des effets non négligeables sur les services aux élèves partout au Québec, en plus d'entraîner une détérioration de la situation financière du réseau².

Dans ce contexte, si le gouvernement considère que l'éducation constitue une priorité nationale, il est permis de demander que le réseau d'éducation préscolaire, primaire et secondaire bénéficie d'un financement adéquat de ses besoins récurrents. Pour ce faire, il importe de soustraire le réseau aux mesures générales récurrentes des dernières années. Celles-ci représentent un effort annuel de 249 M\$³ qui prive les commissions scolaires de ressources et affecte leur capacité de répondre efficacement aux besoins de leurs élèves.

Par ailleurs, pour qu'il s'agisse réellement de réinvestissement en éducation, il importe que la totalité des coûts de système du réseau soit financée. Or, depuis 2010-2011, le gouvernement a cessé de financer l'indexation de plusieurs dépenses (ex. : fournitures et services de soutien à l'enseignement, entretien ménager, etc.).

¹ Entre 2010-2011 et 2015-2016 : le total comprend les compressions paramétriques et ciblées, la non-indexation des coûts et le retrait de la subvention de péréquation.

² Au 30 juin 2015, le réseau des commissions scolaires a enregistré un déficit net de 47 M\$. Il s'agit de la quatrième année consécutive de déficit net.

³ Ce montant est basé sur les paramètres des règles budgétaires de 2011-2012, 2013-2014, 2014-2015 et 2015-2016. La compression de l'année 2012-2013 n'a pas été incluse, car elle n'était pas récurrente.

Ces dépenses représentent environ 20 % de la totalité des coûts de système et doivent être assumées entièrement par les commissions scolaires (voir la partie II concernant les détails sur les coûts de système).

Dans ce contexte, tout en saluant la hausse des dépenses du budget des commissions scolaires, la Fédération et l'ADIGECS invitent le gouvernement à consacrer au réseau toutes les ressources nécessaires pour améliorer la réussite de tous les élèves au Québec contribuant ainsi à l'atteinte de l'objectif d'un taux de diplomation de 80 % en 2020.

Recommandation 1

La Fédération et l'ADIGECS demandent au gouvernement :

- De financer adéquatement les besoins du réseau en mettant fin aux compressions récurrentes des dernières années et en indexant la totalité des coûts de système.
- D'assurer la pérennité de ce financement afin d'éviter que la qualité et l'équité des services aux élèves soient compromises.

La Fédération et l'ADIGECS suggèrent par ailleurs que la pérennité du financement du réseau fasse l'objet d'une orientation claire lors de l'élaboration d'une éventuelle politique sur la réussite.

Appropriation des surplus des commissions scolaires

Depuis qu'elles font partie du périmètre comptable du gouvernement, les commissions scolaires ne peuvent plus avoir accès à leur surplus pour répondre aux besoins de leurs élèves. L'appropriation des surplus est maintenant soumise à un encadrement strict par le ministère des Finances. Cet encadrement restreint grandement la marge de manœuvre locale des commissions scolaires en raison des délais qui l'entourent et de sa complexité grandissante.

Pour ce qui est des délais, la date tardive du dévoilement de la règle d'appropriation des surplus⁴ nuit grandement à l'élaboration d'un budget rigoureux dans les commissions scolaires et ainsi à une réponse efficace aux besoins des établissements et des élèves.

En ce qui concerne l'application de la règle d'appropriation, des ajustements ont été apportés en 2013-2014 afin d'exclure des surplus disponibles non seulement la valeur des terrains, mais également la subvention à recevoir pour les avantages sociaux futurs. Par conséquent, plusieurs commissions scolaires ne disposent plus de surplus disponible pour appliquer la règle d'appropriation, alors que d'autres commissions scolaires ont accès à des montants inférieurs à ce dont elles disposent en réalité.

Malgré une recommandation du Vérificateur général du Québec (VGQ) dans son dernier rapport de février 2016 visant à corriger cette situation⁵, la notion de surplus disponible continue à s'appliquer comme telle au réseau privé ainsi plusieurs commissions scolaires d'un levier important pour investir dans la réussite des élèves et, le cas échéant, équilibrer leurs budgets.

Recommandation 2

La Fédération et l'ADIGECS demandent au MEES de :

- Se pencher, en collaboration avec les représentants du réseau, sur la question des provisions pour les avantages sociaux futurs afin de donner suite aux recommandations du VGQ et ainsi mieux refléter l'état réel des surplus dans le réseau.
- Déterminer minimalement une règle permettant une appropriation des surplus qui sera dévoilée lors du dépôt du budget provincial.

⁴ Lors du dévoilement des règles budgétaires, le 24 mai 2016, la règle d'appropriation des surplus n'était pas encore connue.

⁵ Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2015-2016 : chapitre 5, réseau de l'éducation, page 34. http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2015-2016-VIF-Hiver/fr_Rapport2015-2016-VIF-Hiver-Chap05.pdf

Par ailleurs, depuis la réforme comptable de 2008-2009, les surplus accumulés des commissions scolaires incluent un élément qui n'en faisait pas partie avant cette réforme comptable : il s'agit des investissements déboursés en cours d'année par les écoles et les centres, et financés à même leurs allocations de fonctionnement.

Ces nouveaux montants se sont retrouvés dans les surplus accumulés des commissions scolaires et doivent évidemment servir à financer, dans les années ultérieures, les amortissements à la charge des commissions scolaires pour ces mêmes investissements. Il y a donc un décalage chronologique entre l'année de l'investissement et les années où les dépenses sont effectivement imputées aux résultats annuels des commissions scolaires. Dans ce contexte, elles assument annuellement près de 45 M\$ en amortissement à leur charge⁶. Par conséquent, il serait logique de leur permettre de financer à même leurs surplus cette portion qui servira à couvrir annuellement les dépenses d'amortissement à leur charge.

Recommandation 3

La Fédération et l'ADIGECS demandent au MEES de permettre aux commissions scolaires de transférer annuellement les surplus accumulés provisionnés pour l'amortissement à leur charge. Cette règle assurera l'appariement des revenus et des dépenses en plus d'une meilleure planification des activités.

Délais entourant le processus budgétaire des commissions scolaires

La Fédération et l'ADIGECS dénoncent encore une fois les délais inacceptables entourant le dévoilement des règles budgétaires. Ces délais ne tiennent aucunement compte du processus budgétaire contraignant des commissions scolaires, d'une part en vertu de la Loi sur l'instruction publique (ex. : consultations des établissements) et, d'autre part, en vertu des conventions collectives (ex. : dépôt des plans des effectifs). En effet, il importe de rappeler que les commissions scolaires doivent avoir accès aux règles budgétaires dans des délais raisonnables afin que tous les intervenants soient consultés au sujet des priorités éducatives dans les milieux.

⁶ Source : Rapport financier 2014-2015, page 113.

Or, depuis plusieurs années, le processus entourant l'adoption des règles budgétaires occasionne des problématiques majeures en matière de prévision budgétaire des revenus dans les commissions scolaires en raison du retard dans la transmission des informations requises. Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que de plus en plus de commissions scolaires reportent l'adoption de leur budget avec des impacts autant sur l'organisation des services que sur l'envoi du compte de taxe scolaire.

Enfin, comme nous le verrons à la partie II, les délais de dévoilement des règles budgétaires engendrent cette année des difficultés majeures relativement à la décentralisation des 14 mesures proposées par le MEES.

Par conséquent, la Fédération et l'ADIGECS invitent le MEES à trouver une solution permanente qui permettrait d'assurer une organisation scolaire optimale dans le réseau. Plusieurs pistes pourraient être examinées, notamment l'amendement de certaines dispositions législatives et la possibilité d'élaborer des règles de fonctionnement pluriannuelles, à l'image de celles des investissements et du transport.

Recommandation 4

La Fédération et l'ADIGECS demandent au MEES de :

- Confier au Comité MEES-Réseau sur les ressources financières et matérielles le mandat d'élaborer des recommandations concernant le dépôt de règles budgétaires pluriannuelles.
- Soumettre ces recommandations à l'approbation du ministre de l'Éducation pour une mise en œuvre au début de 2017.

PARTIE II – PROJET DE RÈGLES BUDGÉTAIRES POUR LE FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS SCOLAIRES

Financement des coûts de système des commissions scolaires

Le projet de règles budgétaires pour le fonctionnement pour 2016-2017 indique que le MEES prend en considération les indexations liées aux ententes de principe conclues récemment. Toutefois, aucune indexation n'est prévue pour les « autres coûts » qui représentent 20,69 % de la totalité des coûts de système financés par les revenus autonomes des commissions scolaires selon le document complémentaire (annexe 2). Ces montants ne peuvent par conséquent être affectés aux services aux élèves.

Parmi ces « autres coûts », on retrouve les fournitures, les services et les contrats relatifs à l'enseignement et au soutien à l'enseignement et les contrats d'entretien ménager et de déneigement. Les commissions scolaires assument ces dépenses à même leur produit maximal de la taxe (PMT), mais ces dépenses doivent être indexées comme le reste des composantes du PMT. Or, le MEES a cessé d'indexer ces dépenses depuis 2010-2011 générant ainsi une dépense annuelle supplémentaire pour les commissions scolaires.

Il est important de souligner que le sous-financement des coûts de système touche également les allocations de la formation professionnelle dont l'indexation n'est pas suffisante et qui ne permettent pas de répondre aux besoins des élèves dans ce secteur.

Dans un contexte de réinvestissement, il est primordial que le MEES apporte des corrections à ce sous-financement des coûts de système pour que les ressources soient plutôt dirigées vers les services aux élèves.

Recommandation 5

La Fédération et l'ADIGECS demandent au MEES de rétablir le financement complet des coûts de système, notamment en indexant les « autres coûts », ce qui permettra aux commissions scolaires de consacrer les sommes en question aux services aux élèves.

Autres problématiques de sous-financement

La Fédération et l'ADIGECS rappellent que le réseau est aux prises avec d'autres problématiques de sous-financement. Elles concernent d'une part le financement des élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage qui représentent plus de 20 % des élèves et, d'autre part, le financement des services offerts aux réfugiés, que ce soit en matière d'accueil et de francisation ou en matière de services complémentaires.

Recommandation 6

La Fédération et l'ADIGECS demandent au MEES de régler les autres problématiques de sous-financement qui sont vécues dans le réseau de l'éducation préscolaire, primaire et secondaire.

Les mesures innovantes et probantes

La Fédération et l'ADIGECS accueillent favorablement les assouplissements accordés dans le cadre de la mise en œuvre des « mesures innovantes et probantes ». Ces assouplissements, qui touchent les matières, les écoles et les corps d'emplois admissibles, permettront d'adapter les mesures aux besoins des milieux. Malheureusement, les délais administratifs au MEES ne permettront pas d'appliquer ces assouplissements aux sommes prévues pour 2015-2016. Cette situation pourrait générer des sommes non dépensées à cet effet dans certaines commissions scolaires. Dans ce contexte, il est important que ces sommes puissent être récupérées et réinvesties dans les services aux élèves.

Recommandation 7

La Fédération et l'ADIGECS demandent au MEES de faire les représentations nécessaires auprès du Secrétariat du Conseil du trésor afin que les sommes non investies en 2015-2016 puissent être retournées au réseau et contribuer à l'amélioration des services aux élèves.

Par ailleurs, malgré les assouplissements annoncés, certaines de ces mesures innovantes et probantes méritent de faire l'objet de plus de souplesse. C'est le cas, par exemple, des études dirigées au secondaire qui pourraient faire partie des programmes parascolaires existants, lesquels ont des impacts positifs sur la réussite des élèves, le tout en collaboration avec des organismes du milieu qui visent à soutenir la persévérance scolaire.

Recommandation 8

La Fédération et l'ADIGECS demandent au MEES de faire preuve de souplesse dans le cadre de la mise en œuvre des nouvelles mesures innovantes et probantes, notamment en permettant d'intégrer les études dirigées au secondaire dans des programmes parascolaires.

Les mesures dédiées aux établissements

Le projet de règles budgétaires 2016-2017 identifie 14 mesures destinées directement aux établissements et totalisant près de 190 M\$. Parmi ces mesures, on retrouve « des anciennes mesures » comme l'aide alimentaire, l'aide individualisée ou le soutien aux actions visant à combattre l'intimidation et la violence à l'école, et aussi des « nouvelles mesures » comme la vitalité des petites communautés.

Bien que des réunions aient été tenues régulièrement avec les représentants du MEES, cet exercice important de décentralisation n'a jamais fait l'objet de concertation avec le réseau. En l'absence de cette étape importante de consultation et d'échanges, le réseau se retrouve avec des choix ministériels de décentralisation qui ont des incidences majeures pour les commissions scolaires et leurs établissements!

La Fédération et l'ADIGECS déplorent que ces choix ministériels ne tiennent pas compte des modèles de service ou d'organisation scolaire qui ont déjà fait l'objet de consultation et d'échanges entre la commission scolaire et ses établissements et pour lesquels des sommes ont été déjà engagées. En effet, la plupart des commissions scolaires procèdent à des consultations avec leurs établissements selon les dispositions de la Loi sur l'instruction publique, des conventions collectives et des ententes locales. À l'issue de cet

exercice, diverses allocations ou ressources sont dédiées spécifiquement aux établissements qui en disposent librement pour répondre à leurs besoins, en complément du modèle établi et convenu en concertation. Il s'agit ici d'un modèle de décentralisation et de concertation qui répond aux préoccupations de chaque milieu.

Le modèle « mur à mur » proposé par le MEES ne laisse pas cette marge de manœuvre locale pour organiser les services. De surcroît, ces choix ministériels arrivent à la fin du mois de mai alors que les plans d'effectifs ont été déposés selon les choix historiques dans les commissions scolaires et que des postes ont été créés pour concrétiser ces choix.

Par ailleurs, nous croyons que la concertation avec le réseau aurait permis d'identifier les mesures dont la décentralisation aurait les effets les plus significatifs sur la réussite des élèves ou celles qui seraient les plus efficaces au plan budgétaire. Par exemple, l'obligation de transférer l'allocation pour la maternelle 4 ans à temps plein implique que la commission scolaire transfère l'allocation, peu importe que l'enseignant qui se retrouvera avec cette classe soit à l'échelon 4 ou 17. Or, d'habitude, les commissions scolaires transfèrent aux établissements un nombre de postes enseignants, peu importe l'échelon, le coût global de la masse salariale étant pris en compte centralement.

La mesure de l'aide alimentaire pourrait être citée comme un exemple de mesure pouvant générer des coûts supplémentaires lorsque décentralisée dans les écoles en raison de la perte des économies d'échelle liées aux achats regroupés au sein de la commission scolaire.

Nous sommes également surpris que la nouvelle mesure « vitalité des petites communautés » soit ciblée comme mesure à décentraliser, car l'efficacité budgétaire et l'équité sont en jeu. En effet, si l'allocation est directement transférée à l'école, celle-ci pourrait continuer à en bénéficier même si les conditions entourant ce transfert évoluent au cours des années. Sans la capacité de répartition de la commission scolaire, une autre école qui aurait besoin de ce financement ne pourrait pas en bénéficier à moins que le gouvernement n'autorise une nouvelle enveloppe. Comme on peut le constater, ces problèmes d'équité et de coûts supplémentaires pourraient être évités si l'allocation est gérée à la commission scolaire, ce qui lui laisse assez de latitude pour la répartir entre les établissements lorsque les besoins évoluent.

Enfin, si les « nouvelles mesures » peuvent être décentralisées sans grandes difficultés, il en est autrement pour les anciennes mesures visées par le MEES. Dans ce cas, l'exercice

est plutôt complexe, car cela nécessiterait de procéder à une réallocation des ressources qui pourrait se solder par des pertes pour certains établissements. Cette conséquence découle des compressions dans les allocations supplémentaires qui ont été réparties différemment dans les commissions scolaires en raison du principe de l'interchangeabilité. En résumé, puisque les commissions scolaires ne disposent pas de plus de ressources dans les anciennes mesures, elles ne peuvent pas les décentraliser sans appliquer les coupures dans d'autres allocations. Cela se traduira par un alourdissement important de la bureaucratie sans pour autant avoir une incidence positive sur la réussite éducative des élèves.

Il est important de souligner que les délais ne permettront pas non plus aux commissions scolaires de respecter toutes leurs obligations de consultation en vertu de la LIP, des conventions collectives et des ententes locales. De nombreux griefs risquent d'être déposés et ainsi augmenter encore une fois les dépenses à caractère juridique pour les commissions scolaires.

Pour toutes ces raisons, la Fédération et l'ADIGECS demandent que cette décentralisation soit assortie de la souplesse nécessaire pour respecter les choix locaux. Il est également important de prendre le temps nécessaire pour harmoniser les dispositions des règles budgétaires avec celles de la LIP, plus particulièrement l'article 275 sur la répartition équitable des ressources.

Recommandation 9

La Fédération et l'ADIGECS demandent au MEES :

- D'accorder aux commissions scolaires et à leurs établissements la souplesse nécessaire dans la mise en œuvre du modèle de décentralisation ministériel. À cet effet, l'année 2016-2017 devrait être considérée comme une année de transition, d'adaptation et de concertation entre les commissions scolaires et leurs établissements.
- De veiller à ce que les dispositions des règles budgétaires soient harmonisées avec les obligations de la LIP, et qu'elles respectent le principe d'équité et les cadres des conventions collectives et des ententes locales auxquels le réseau est soumis.

La Fédération et l'ADIGECS demandent également au MEES d'apporter des précisions concernant la part des commissions scolaires dans la mesure « acquisition de livres et de documentaires ». En effet, cette mesure est à frais partagés, mais sa décentralisation assortie d'une pleine transférabilité mérite d'être clarifiée relativement à la partie assumée par la commission scolaire.

La reddition de comptes liée à la décentralisation

La décentralisation basée sur les choix ministériels pose également un problème sur le plan de la reddition de comptes. Alors que la tendance est à l'allègement et la diminution de la bureaucratie, le MEES demande que la reddition de comptes soit faite, d'une part, par les établissements à leur commission scolaire pour présenter les dépenses réellement effectuées en fin d'année scolaire et, d'autre part, par la commission scolaire de façon globale au Ministère.

Même s'il est logique que la décentralisation vers les établissements exige que les directions d'établissement assument la responsabilité de rendre compte de leurs dépenses aux commissions scolaires, il n'en demeure pas moins que cette étape supplémentaire risque d'alourdir la reddition de comptes de la commission scolaire vers le Ministère puisqu'il revient à celle-ci de s'assurer de l'imputabilité de ses établissements.

Selon nous, les commissions scolaires ont des pratiques administratives efficaces. L'alourdissement de la reddition de comptes risque d'affecter cette efficacité ainsi que les efforts déployés par les commissions scolaires pour alléger la tâche administrative de leurs établissements.

De plus, les délais de la mise en œuvre du modèle de décentralisation du MEES ne permettent pas de déterminer la façon optimale de reddition de comptes. C'est pourquoi il est encore une fois nécessaire de faire preuve de souplesse dans ce volet. Par exemple, en n'exigeant pas de questions dans le mandat des vérificateurs externes avant 2017-2018, le temps de mettre un processus efficient en place.

Recommandation 10

La Fédération et l'ADIGECS demandent au MEES de :

- Préciser ses attentes à l'égard des commissions scolaires concernant les mesures dédiées aux établissements, tout en veillant à limiter la reddition de comptes.
- Laisser aux commissions scolaires le soin de choisir les leviers nécessaires pour convenir de cette reddition de comptes avec les établissements.

Les activités éducatives de la formation générale des jeunes

Baisse des ratios à la maternelle 4 ans et 5 ans

La Fédération et l'ADIGECS tiennent à souligner la collaboration du MEES dans le dossier de la baisse des ratios à la maternelle 4 ans et 5 ans. Grâce à une approche proactive, le MEES a évité des délais administratifs liés à la signature des ententes en confirmant aux commissions scolaires cette baisse des ratios à partir de 2016-2017. Cela a évidemment contribué à une meilleure organisation des services pour 2016-2017. Le MEES a confirmé également que cette baisse sera financée dans les coûts de système des commissions scolaires.

Maternelle 4 ans

Actuellement, le financement de cette mesure comprend le financement de base et une enveloppe supplémentaire pour une ressource additionnelle (correspond à un montant de 24 083 \$ dans le projet de règles budgétaires 2016-2017). Dans sa forme actuelle, cette mesure génère déjà des coûts additionnels qui sont entièrement assumés par la commission scolaire. Ces coûts sont relatifs, par exemple, à des services complémentaires nécessaires (ex. : soutien à l'enseignement). D'autres coûts liés aux infrastructures et aux

équipements s'ajoutent, de même que des coûts liés au transport scolaire, puisque dans certains milieux le transport de ces élèves ne peut être intégré aux parcours réguliers.

La Fédération et l'ADIGECS accueillent favorablement les annonces d'ajout de classes pour la maternelle 4 ans à temps plein. Selon le MEES, ce sont 156 classes qui devraient être mises sur pied en 2016-2017 et pour lesquelles le réseau dispose des espaces nécessaires. Cependant, dans le cas où un plus grand déploiement de cette mesure serait envisagé, il convient de prévoir un financement adéquat, dont la partie assumée actuellement par les commissions scolaires et aussi la partie liée aux infrastructures, en raison des limites des capacités d'accueil.

Recommandation 11

La Fédération et l'ADIGECS demandent au MEES de prévoir un financement adéquat pour l'ajout de classes de maternelle 4 ans :

- Qui inclut notamment les coûts des services complémentaires et du transport scolaire.
- Qui tient compte des coûts liés aux infrastructures en raison des limites des capacités d'accueil.

Les nouvelles mesures annoncées dans le budget, mais non intégrées aux règles budgétaires 2016-2017

Lors du dépôt du budget 2016-2017, le gouvernement a annoncé de nouveaux investissements dans le réseau d'éducation préscolaire, primaire et secondaire visant à améliorer la réussite scolaire. La Fédération et l'ADIGECS se réjouissent de ces nouveaux investissements, mais déplorent qu'ils soient déployés sous forme de mesures ciblées qui ne reflètent pas la diversité des besoins des élèves.

Alors que le réseau réclame depuis des années des enveloppes non dédiées afin de réaliser des projets novateurs visant la réussite éducative, les orientations gouvernementales s'inscrivent plutôt dans une perspective de mesures ciblées. L'exemple de l'enveloppe de 39 M\$ annoncée dans le budget illustre bien cette tendance puisqu'on propose de la répartir entre douze petites mesures assorties de petites enveloppes variant de 1 M\$ à 5 M\$.

Afin de laisser une marge de manœuvre aux instances locales, la Fédération et l'ADIGECS proposent de les regrouper dans cinq grandes enveloppes et de laisser le choix au milieu de la répartition de ces sommes dans le respect des objectifs visés. Ainsi, la répartition pourrait prendre la forme suivante :

Enveloppe 1 : Mesures d'aide à la réussite (20 M\$)

- Offrir aux jeunes à risque de décrochage un accompagnement soutenu
- Intervenir davantage auprès des clientèles les plus vulnérables
- Élargir le programme d'éveil à la lecture au niveau de la petite enfance
- Favoriser une meilleure prise en charge régionale et locale d'organismes d'aide à la réussite scolaire
- Offrir un environnement d'apprentissage correspondant à la réalité du 21^e siècle
- Mettre en place Placement Réussite

Enveloppe 2 : Santé des jeunes (8 M\$)

- À l'École, on bouge!
- Favoriser la réussite par la pratique de l'activité physique

Enveloppe 3 : Sensibilisation aux arts et à la culture (4 M\$)

- Déployer l'éducation interculturelle
- Favoriser l'apprentissage et la réussite par le contact aux arts et à la culture

Enveloppe 4 : Soutenir l'insertion professionnelle et l'adéquation formation-emploi (5 M\$)

Enveloppe 5 : Accroître la formation des administrateurs (2 M\$)

Recommandation 12

La Fédération et l'ADIGECS demandent au MEES de regrouper les mesures dédiées et de laisser aux commissions scolaires le choix de la répartition de ces enveloppes selon les besoins de leurs élèves, dans le respect du principe d'équité et en collaboration avec les établissements.

Mesure d'optimisation

La Fédération et l'ADIGECS saluent la reconduction de la mesure d'optimisation qui a généré des projets porteurs d'efficience dans le réseau. Elles soulignent également la grande collaboration des représentants du Ministère dans ce dossier.

PARTIE III – PROJET DE RÈGLES BUDGÉTAIRES DES INVESTISSEMENTS POUR LES ANNÉES SCOLAIRES 2015-2016 À 2017-2018

Commentaires généraux

La Fédération et l'ADIGECS se réjouissent des nouveaux investissements en infrastructures qui seront déployés dans le réseau préscolaire, primaire, et secondaire. Considérant que le déficit de maintien d'actif cumulé du réseau est évalué à près de 1,6 milliard de dollars, ces sommes sont un pas dans la bonne direction afin de répondre aux besoins d'entretien et de maintien du parc immobilier scolaire et ainsi offrir un milieu sécuritaire et propice à la réussite de tous les élèves.

De plus, nous accueillons favorablement l'introduction de la règle permettant d'affecter 4 % de la valeur des investissements pour la rémunération de ressources supplémentaires dédiées à la réalisation des projets d'investissement. Ceci aidera grandement les commissions scolaires dans la réalisation de la multitude de projets, assurant ainsi un meilleur suivi de ces projets.

Nous accueillons aussi favorablement la règle permettant d'utiliser jusqu'à 10 % de la valeur des investissements consentis pour la réalisation d'études d'avant-projet. Cette règle permettra une meilleure documentation des dossiers et réduira ainsi les risques et imprévus pouvant survenir lors des travaux.

Nous suggérons que ces deux règles soient intégrées à d'autres mesures budgétaires.

Recommandation 13

La Fédération et l'ADIGECS demandent au MEES :

- Que l'utilisation du 4 % soit intégrée dans la mesure budgétaire « réfection et transformation des bâtiments » (50624).
- Que l'utilisation du 10 % soit intégrée dans la mesure « ajout d'espace » (50510).

Commentaires spécifiques

Maintien des bâtiments et résorption du déficit – Budget additionnel

La Fédération et l'ADIGECS sont en désaccord avec la méthode de distribution des budgets additionnels dans la mesure « Maintien des bâtiments et résorption du déficit d'entretien » (50625 et 50626) proposée par le MEES. Selon nous, celle-ci ne met pas suffisamment l'accent sur la résolution du problème criant que constitue le déficit en maintien d'actifs et de ses conséquences sur la qualité de l'environnement offert aux élèves.

De plus, le MEES souhaite répartir les sommes additionnelles en résorption du déficit selon l'indice de vétusté tiré du plan annuel de gestion des infrastructures (PAGI) et en fonction du système informatisé pour le maintien des actifs immobiliers des commissions scolaires (SIMACS). Malheureusement, ces données ne sont pas précises pour toutes les commissions scolaires. Le PAGI, tout comme le cadre de gestion, oriente les commissions scolaires vers une nouvelle exigence liée à l'inspection de leur immeuble sur une période de cinq ans. Étant donné que nous sommes seulement à l'an deux de l'application de cette exigence, la fiabilité des données est partielle.

Par ailleurs, nous croyons que le gouvernement doit assurer une pérennité avec les sommes additionnelles actuellement investies afin de permettre la résorption complète et définitive du déficit accumulé. Historiquement, les investissements ne permettaient pas de couvrir l'ensemble des besoins en maintien et résorption ni les coûts supplémentaires générés par les délais d'approbation des projets. Cette situation a eu pour effet d'augmenter la valeur du déficit accumulé des commissions scolaires. Ainsi, un investissement minimal annuel à la hauteur des besoins permettra le maintien d'un état acceptable des immeubles afin de ne pas créer un nouveau déficit dans quelques années.

Finalement, compte tenu que le MEES demande aux commissions scolaires de dresser un plan pluriannuel d'investissement, nous croyons qu'il serait nécessaire que les règles budgétaires qui y sont associées soient élaborées sur cette même base afin d'assurer une meilleure planification.

Recommandation 14

La Fédération et l'ADIGECS demandent au MEES de :

- Revoir la répartition du budget additionnel entre les deux mesures afin d'accorder une plus grande part au volet « résorption du déficit de maintien ».
- Créer, dès cette année, une mesure budgétaire favorisant l'inspection des **infrastructures dans les deux prochaines années et l'inscription des données dans SIMACS** afin de permettre une meilleure lecture de l'état du parc immobilier par les commissions scolaires.

Mise aux normes des infrastructures technologiques des commissions scolaires du Québec

La Fédération et l'ADIGECS déplorent la réduction du financement relatif aux technologies de l'information et de la communication des écoles alors qu'il est nécessaire de compléter le virage numérique et de maintenir et renouveler les acquis technologiques dans les classes (ex. : outils numériques interactifs).

Dans ce contexte, nous comprenons qu'il s'agit d'une année de transition et qu'un plan d'action en matière de technologie de l'information sera préparé tout en assurant une stabilité minimale des parcs informatiques.

Nous sommes par ailleurs préoccupés par l'exclusivité accordée au Centre de services partagés du Québec (CSPQ) dans le cadre des règles d'acquisition associées au financement de la mesure budgétaire. Compte tenu qu'il s'agit d'un organisme hors du réseau scolaire, des problématiques pourraient survenir quant à la façon dont les besoins des commissions scolaires seront pris en compte par le CSPQ. D'ailleurs, l'expérience

des dernières années a démontré l'inefficacité du CSPQ en cette matière, alors que le Centre collégial des services regroupés (CCSR) répond parfaitement aux besoins du réseau.

Finalement, nous déplorons le court délai du 1^{er} juillet 2016 pour déposer l'inventaire des actifs informationnels acquis par l'entremise de l'ancienne mesure 50730. Avec les compressions des dernières années touchant les effectifs administratifs, les directions des services informationnels auront de la difficulté à rencontrer ces délais.

Recommandation 15

La Fédération et l'ADIGECS demandent au MEES :

- De s'assurer que le CSPQ agisse efficacement, en concertation avec le réseau des commissions scolaires afin que les besoins particuliers du réseau soient pris en compte dans le cadre des futurs contrats d'approvisionnement et de service.
- Qu'un délai supplémentaire soit accordé dans la cueillette d'inventaires afin de permettre une collecte de données efficace qui facilitera l'analyse par le MEES.

Matériel didactique pour le cours Histoire du Québec et du Canada pour la 3^e année du secondaire

Cette mesure vise à financer l'acquisition de manuels scolaires et de guides d'enseignement pour le programme provisoire. L'allocation est de 100 \$ par élève inscrit au cours en 3^e secondaire au 30 septembre 2016, mais versée sur cinq ans puisque les manuels sont amortis sur cinq ans. Par conséquent, ces sommes ne sont plus financées par la subvention d'investissement. Cette situation s'applique également à l'achat de livres de bibliothèque où les allocations proviennent du volet fonctionnement et les dépenses doivent être imputées dans le volet investissement. Pour régler cette problématique, il convient d'intégrer les allocations pour l'achat de ces manuels dans le budget d'investissement ou encore de considérer ces achats comme solde à recevoir dans le financement des intérêts sur la subvention d'investissement.

Recommandation 16

La Fédération et l'ADIGECS demandent au MEES d'intégrer les allocations pour l'achat de matériel didactique pour le cours Histoire du Québec et du Canada dans le budget des investissements.

PARTIE IV – PROJET DE RÈGLES BUDGÉTAIRES AMENDÉES DU TRANSPORT SCOLAIRE POUR LES ANNÉES SCOLAIRES 2012-2013 À 2016-2017

Les règles budgétaires 2014-2015 prévoyaient d'annuler l'allocation pour le transport accordée au réseau des établissements privés sur trois ans, et que les commissions scolaires n'auraient plus d'obligations envers le réseau privé à partir de 2016-2017.

Contre toute attente, lors du dévoilement des règles budgétaires 2015-2016, le MEES a décidé, sans aucune concertation et sans aucune étude quant aux impacts potentiels, de soumettre les commissions scolaires à l'obligation de continuer à transporter 33 % des élèves des établissements privés (assortie de 33 % du financement).

Rappelons que depuis la décision du MEES en 2014-2015 de retirer aux commissions scolaires 67 % du financement qui était dédié au transport des élèves des établissements privés, certaines commissions scolaires n'ont pas été en mesure de réorganiser les circuits d'autobus afin de résorber ces compressions.

De plus, la Fédération et l'ADIGECS rappellent qu'elles ont demandé au MEES d'annuler l'obligation des commissions scolaires de transporter 33 % des élèves du privé comme le prévoyait le scénario initial et que des représentations ont été faites par des commissions scolaires ou par des régions pour trouver des solutions aux problématiques de financement vécues avec les établissements privés.

Malgré ces représentations, force est de constater que le MEES n'a pas donné suite aux demandes des commissions scolaires. Il propose plutôt d'autres amendements aux règles budgétaires sur le transport 2016-2017 visant à récupérer les allocations lorsque aucun élève du privé n'est transporté par une commission scolaire en vertu des ententes historiques.

La Fédération et l'ADIGECS dénoncent que ces amendements n'aient fait l'objet d'aucune concertation avec le réseau. Les impacts sur l'optimisation des parcours des commissions scolaires et sur leurs obligations en vertu des nouveaux indicateurs de performance n'ont pas été considérés, de même que l'impact des décisions unilatérales qui seraient prises par les établissements privés.

Recommandation 17

La Fédération et l'ADIGECS demandent au MEES :

- D'assumer les coûts liés au maintien de l'obligation envers les établissements privés dans les commissions scolaires qui subissent des impacts budgétaires liés à cette décision.
- Ou, à défaut, de mettre fin aux obligations⁷ pour les commissions scolaires de transporter les élèves du réseau privé à partir de 2017-2018 et d'en assumer les coûts afin de maintenir le même niveau de service pour les élèves du secteur public.

⁷ Cela ne veut pas dire que les commissions scolaires n'auront plus d'ententes avec le réseau privé. Des négociations peuvent avoir lieu pour conclure des ententes équitables pour les deux parties. Ce qui est le cas dans plusieurs régions du Québec.

CONCLUSION

Les dernières années ont été marquées par une incertitude politique et des compressions budgétaires qui ont affecté la qualité des services aux élèves dans le réseau de l'éducation préscolaire, primaire et secondaire, en plus de la motivation de toutes les personnes qui y travaillent.

Avec les dernières annonces du gouvernement concernant l'importance de la réussite scolaire, il est permis de croire que les efforts seront désormais dirigés vers cet objectif principal afin d'améliorer la qualité et l'équité des services éducatifs de tous les élèves du Québec. Dans ce contexte, le projet de règles budgétaires 2016-2017 constitue un bon pas vers cette direction. Toutefois, certaines mesures qui y sont proposées doivent être revues afin de s'assurer que les ressources financières, humaines, matérielles et technologiques soient d'une part suffisantes, et d'autre part réparties d'une manière efficiente qui vise en premier lieu à améliorer la réussite scolaire.

Cette révision concerne deux volets du projet des règles budgétaires :

- Le volet du financement, pour qu'il soit adéquat et couvre tous les coûts de système du réseau.
- Le volet de la décentralisation, pour que cet exercice soit fait en concertation avec tous les acteurs concernés pour une gestion plus efficiente des allocations décentralisées et pour une valeur ajoutée en termes de réussite scolaire.

Au cours des prochains mois, les représentants des commissions scolaires continueront à travailler en collaboration avec les représentants du Ministère et avec tous les acteurs du réseau dans le but de remplir la mission principale qui leur est confiée par la loi, soit de veiller à la qualité et à l'équité des services éducatifs offerts à la population pour assurer la réussite de tous les élèves au Québec.

RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

La Fédération et l'ADIGECS demandent au gouvernement :

- De financer adéquatement les besoins du réseau en mettant fin aux compressions récurrentes des dernières années et en indexant la totalité des coûts de système.
- D'assurer la pérennité de ce financement afin d'éviter que la qualité et l'équité des services aux élèves soient compromises.

Recommandation 2

La Fédération et l'ADIGECS demandent au MEES de :

- Se pencher, en collaboration avec les représentants du réseau, sur la question des provisions pour les avantages sociaux futurs afin de donner suite aux recommandations du VGQ et ainsi mieux refléter l'état réel des surplus dans le réseau.
- Déterminer minimalement une règle permettant une appropriation des surplus qui sera dévoilée lors du dépôt du budget provincial.

Recommandation 3

La Fédération et l'ADIGECS demandent au MEES de permettre aux commissions scolaires de transférer annuellement les surplus accumulés provisionnés pour l'amortissement à leur charge. Cette règle assurera l'appariement des revenus et des dépenses en plus d'une meilleure planification des activités.

Recommandation 4

La Fédération et l'ADIGECS demandent au MEES de :

- Confier au Comité MEES-Réseau sur les ressources financières et matérielles le mandat d'élaborer des recommandations concernant le dépôt de règles budgétaires pluriannuelles.
- Soumettre ces recommandations à l'approbation du ministre de l'Éducation pour une mise en œuvre au début de 2017.

Recommandation 5

La Fédération et l'ADIGECS demandent au MEES de rétablir le financement complet des coûts de système, notamment en indexant les « autres coûts », ce qui permettra aux commissions scolaires de consacrer les sommes en question aux services aux élèves.

Recommandation 6

La Fédération et l'ADIGECS demandent au MEES de régler les autres problématiques de sous-financement qui sont vécues dans le réseau de l'éducation préscolaire, primaire et secondaire.

Recommandation 7

La Fédération et l'ADIGECS demandent au MEES de faire les représentations nécessaires auprès du Secrétariat du Conseil du trésor afin que les sommes non investies en 2015-2016 puissent être retournées au réseau et contribuer à améliorer les services aux élèves.

Recommandation 8

La Fédération et l'ADIGECS demandent au MEES de faire preuve de souplesse dans le cadre de la mise en œuvre des nouvelles mesures innovantes et probantes, notamment en permettant d'intégrer les études dirigées au secondaire dans des programmes parascolaires.

Recommandation 9

La Fédération et l'ADIGECS demandent au MEES :

- D'accorder aux commissions scolaires et à leurs établissements la souplesse nécessaire dans la mise en œuvre du modèle de décentralisation ministériel. À cet effet, l'année 2016-2017 devrait être considérée comme une année de transition, d'adaptation et de concertation entre les commissions scolaires et leurs établissements.
- De veiller à ce que les dispositions des règles budgétaires soient harmonisées avec les obligations de la LIP, et qu'elles respectent le principe d'équité et les cadres des conventions collectives et des ententes locales auxquels le réseau est soumis.

Recommandation 10

La Fédération et l'ADIGECS demandent au MEES de :

- Préciser ses attentes à l'égard des commissions scolaires concernant les mesures dédiées aux établissements, tout en veillant à limiter la reddition de comptes.
- Laisser aux commissions scolaires le soin de choisir les leviers nécessaires pour convenir de cette reddition de comptes avec les établissements.

Recommandation 11

La Fédération et l'ADIGECS demandent au MEES de prévoir un financement adéquat pour l'ajout de classes de maternelle 4 ans :

- Qui inclut notamment les coûts des services complémentaires et du transport scolaire.
- Qui tient compte des coûts liés aux infrastructures en raison des limites des capacités d'accueil.

Recommandation 12

La Fédération et l'ADIGECS demandent au MEES de regrouper les mesures dédiées et de laisser aux commissions scolaires le choix de la répartition de ces enveloppes selon les besoins de leurs élèves, dans le respect du principe d'équité et en collaboration avec les établissements.

Recommandation 13

La Fédération et l'ADIGECS demandent au MEES :

- Que l'utilisation du 4 % soit intégrée dans la mesure budgétaire « réfection et transformation des bâtiments » (50624).
- Que l'utilisation du 10 % soit intégrée dans la mesure « ajout d'espace » (50510).

Recommandation 14

La Fédération et l'ADIGECS demandent au MEES de :

- Revoir la répartition du budget additionnel entre les deux mesures afin d'accorder une plus grande part au volet « résorption du déficit de maintien ».
- Créer, dès cette année, une mesure budgétaire favorisant l'inspection des infrastructures dans les deux prochaines années et l'inscription des données dans SIMACS afin de permettre une meilleure lecture de l'état du parc immobilier par les commissions scolaires.

Recommandation 15

La Fédération et l'ADIGECS demandent au MEES :

- De s'assurer que le CSPQ agisse efficacement en concertation avec le réseau des commissions scolaires afin que les besoins particuliers du réseau soient pris en compte dans le cadre des futurs contrats d'approvisionnement et de service.
- Qu'un délai supplémentaire soit accordé dans la cueillette d'inventaire afin de permettre une collecte de données efficace qui facilitera l'analyse par le MEES.

Recommandation 16

La Fédération et l'ADIGECS demandent au MEES d'intégrer les allocations pour l'achat de matériel didactique pour le cours Histoire du Québec et du Canada dans le budget des investissements.

Recommandation 17

La Fédération et l'ADIGECS demandent au MEES :

- D'assumer les coûts liés au maintien de l'obligation envers les établissements privés dans les commissions scolaires qui subissent des impacts budgétaires liés à cette décision.
- Ou, à défaut, de mettre fin aux obligations⁸ pour les commissions scolaires de transporter les élèves du réseau privé à partir de 2017-2018 et d'en assumer les coûts afin de maintenir le même niveau de service pour les élèves du secteur public.

⁸ Cela ne veut pas dire que les commissions scolaires n'auront plus d'ententes avec le réseau privé. Des négociations peuvent avoir lieu pour conclure des ententes équitables pour les deux parties. Ce qui est le cas dans plusieurs régions du Québec.