

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 2015-2016
pour le fonctionnement des commissions scolaires**

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

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

Juin 2015



**La Fédération
des commissions
scolaires
du Québec**



Document :

Fédération des commissions scolaires du Québec
1001, avenue Bégon
C. P. 10490, succursale Sainte-Foy
Québec (Québec) G1V 4C7
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 le fonctionnement pour l'année scolaire 2015-2016 et le projet de règles budgétaires pour les investissements pour les années scolaires 2015-2016 à 2017-2018 de même que le projet de règles budgétaires pour le transport scolaire pour les années 2012-2013 à 2016-2017 amendées 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 2015-2016 EN VERTU DE
L'ARTICLE 472 DE LA LOI SUR L'INSTRUCTION PUBLIQUE**

PARTIE I – COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

Les compressions touchant le réseau des commissions scolaires

Avec les compressions de 150 M\$ pour l'année scolaire 2015-2016, le réseau des commissions scolaires se voit imposer un effort budgétaire total **de près d'un milliard \$** depuis 2010-2011, et ce, en vue de l'atteinte de l'équilibre budgétaire gouvernemental. En raison de ces compressions majeures et récurrentes, la situation financière des commissions scolaires, qui était traditionnellement proche de l'équilibre, s'est grandement détériorée au cours des dernières années. Ainsi, en 2013-2014 (dernière année disponible), 41 commissions scolaires ont enregistré un déficit d'exercice portant le déficit net total à 14 M\$ pour tout le réseau.

L'ampleur des compressions n'a malheureusement pas affecté seulement la situation financière des commissions scolaires, mais également les services aux élèves dans la plupart des régions du Québec. En effet, afin de préserver la qualité et l'équité des services éducatifs dont elles sont responsables en vertu de la loi, les représentants des commissions scolaires (autant au plan politique qu'au plan administratif) ont choisi de faire face aux compressions en améliorant leur efficacité et en diminuant, année après année, leurs frais administratifs. Ces derniers se situent à 4,2 % des dépenses totales en 2013-2014, soit le plus bas taux parmi les organismes publics et parapublics¹. Malgré cette rationalisation administrative considérable, le gouvernement a continué d'exiger des commissions scolaires des efforts importants pour atteindre l'équilibre budgétaire. Avec une marge de manœuvre très limitée en matière de réduction des frais administratifs, les compressions ont affecté directement les services aux élèves et les impacts négatifs se font de plus en plus sentir dans la plupart des milieux.

¹ À titre d'exemple, les frais administratifs des municipalités se situent à 15,5 % en 2013, selon HEC de Montréal. http://cpp.hec.ca/wp-content/uploads/2015/05/PMQ2015_Tendances_et_perspectives.pdf.

La Fédération et l'ADIGECS déplorent que le gouvernement impose encore des compressions dans le réseau public de l'éducation préscolaire, primaire et secondaire tout en prétendant que les services aux élèves pourraient être préservés alors que les données démontrent le contraire.

Recommandation 1

La Fédération et l'ADIGECS demandent au gouvernement de mettre fin aux compressions, de reconnaître publiquement l'impact négatif des compressions qu'il impose sur les services aux élèves et d'assumer sa pleine responsabilité à cet égard.

Par ailleurs, dans la foulée des réactions au dépôt du budget du gouvernement en mars dernier, lequel a accordé seulement 0,2 % d'augmentation aux ressources des commissions scolaires, le gouvernement a déclaré qu'il s'agit de la dernière année de compression puisque l'équilibre budgétaire serait atteint en 2015-2016 et qu'il compte réinvestir prioritairement dans le réseau de l'éducation².

La Fédération et l'ADIGECS souhaitent que le gouvernement tienne cette promesse en consacrant les ressources nécessaires pour une de ses missions principales : l'éducation publique. Pour ce faire, il doit non seulement assurer un financement adéquat des services répondant aux besoins des élèves, mais également garantir la pérennité de ce financement afin de protéger la qualité des services éducatifs et assurer l'égalité des chances pour tous les élèves du Québec.

Recommandation 2

La Fédération et l'ADIGECS demandent au gouvernement de réinvestir prioritairement dans le réseau public de l'éducation préscolaire, primaire et secondaire, qui a été largement affecté par les compressions, et d'y consacrer les ressources promises dès qu'une marge de manœuvre budgétaire se dégage au cours de l'année 2015-2016.

² Déclaration du président du Conseil du trésor, le 26 mars 2015, <http://24hmontreal.canoe.ca/24hmontreal/actualites/archives/2015/03/20150326-163401.html>

Délais entourant le processus budgétaire des commissions scolaires

Les commissions scolaires sont soumises à un processus budgétaire contraignant, d'une part en vertu de la Loi sur l'instruction publique (ex. : consultations des comités de parents et des gestionnaires en comité consultatif de gestion) et, d'autre part, en vertu des conventions collectives (ex. : dépôt des plans des effectifs). Afin de respecter leurs obligations, 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. Ces délais prennent d'ailleurs toute leur importance dans un contexte de compressions budgétaires qui compromettent les services aux élèves. Or, depuis plusieurs années, le processus entourant l'adoption des règles budgétaires occasionne des problématiques majeures en matière de prévision budgétaire dans les commissions scolaires en raison du retard dans la transmission des informations requises. Si ces délais pouvaient être justifiés par l'adoption tardive du budget provincial comme ce fut le cas en 2014-2015, ils s'avèrent inacceptables cette année alors que le budget a été déposé à la fin de mars 2015.

Étant donné que cette situation perdure depuis plusieurs années, il importe de trouver des solutions permanentes qui permettraient 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. De plus, compte tenu des négociations actuellement en cours en vue du renouvellement des conventions collectives, des assouplissements à certaines exigences liées à ces conventions pourraient être envisagés.

Recommandation 3

La Fédération et l'ADIGECS insistent pour que le ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (MEESR) mette sur pied un comité de travail afin d'assurer une meilleure harmonisation des cycles budgétaires scolaire et gouvernemental et de tenir compte notamment des contraintes liées aux conventions collectives. Le comité, formé de représentants du MEESR et du réseau, devrait remettre son rapport au ministre d'ici octobre 2015 afin d'intégrer cette préoccupation majeure pour le réseau aux négociations en cours.

La Fédération et l'ADIGECS demandent au MEESR de s'engager à donner suite à ce rapport dès le début de 2016 en mettant en œuvre les recommandations du comité.

PARTIE II – PROJET DE RÈGLES BUDGÉTAIRES POUR LE FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS SCOLAIRES**La mesure de réduction additionnelle en vertu de la Loi sur la gestion et le contrôle des effectifs des ministères, des organismes et des réseaux du secteur public et des sociétés d'État (Loi sur le contrôle des effectifs)**

En plus de l'effort général de 62 M\$ et des réductions de 26 M\$ dans les enveloppes des mesures ciblées, le projet de règles budgétaires stipule qu'une réduction additionnelle est prévue en 2015-2016 et correspond à l'effort relatif à l'application de la Loi sur la gestion des effectifs. Cet effort est évalué à 62,7 M\$ et les modalités de son application ne sont pas précisées; seules les cibles de réduction budgétaire ont été fixées pour chacune des commissions scolaires au prorata des effectifs à temps complet (ETC) non enseignants.

La Fédération et l'ADIGECS dénoncent cette compression additionnelle qui affecte négativement autant les commissions scolaires avec une hausse de clientèle que celles dont la clientèle est stable ou en décroissance.

Tout d'abord, la méthode de calcul des économies escomptées suppose que seuls les enseignants sont affectés aux services directs aux élèves³. Cette hypothèse démontre une grande méconnaissance du réseau puisque d'autres catégories d'effectifs sont directement affectées aux services directs aux élèves (ex. : les techniciens en éducation spécialisée, professionnels en orthophonie, psychoéducateurs, etc.). Si on tient compte de ces deux catégories (enseignants et soutien à l'enseignement), la proportion des effectifs affectés aux services directs aux élèves est de l'ordre de 89 %. Ces effectifs sont appelés à croître dans la plupart des commissions scolaires compte tenu des prévisions de hausse de clientèle dans le réseau, des conventions collectives et de la croissance du nombre des EHDAA qui représentent maintenant plus de 20 % de la clientèle totale.⁴

Par conséquent, les cibles en matière de gel d'effectifs et les économies qui y sont liées ne devraient s'appliquer qu'au personnel administratif des commissions scolaires dont la proportion est de seulement 11 % des effectifs totaux. Rappelons que le personnel administratif a subi de nombreuses réductions en raison des compressions des dernières années et de la Loi mettant en œuvre certaines dispositions du discours du budget du 30 mars 2010 et visant le retour à l'équilibre budgétaire en 2013-2014 (projet de loi n° 100). Les commissions scolaires ont d'ailleurs largement dépassé les cibles fixées par cette loi.

Pour toutes ces raisons, il est étonnant que le gouvernement ait déterminé à l'avance l'ampleur de la réduction des effectifs dans le réseau, qu'il ait chiffré cette réduction pour l'imposer ensuite comme compression additionnelle. Les particularités du réseau de l'éducation préscolaire, primaire et secondaire, auraient pourtant dicté d'attendre la mise en œuvre de la Loi sur la gestion des effectifs afin de pouvoir mesurer les économies réelles qui pourraient en découler.

³ Selon la méthode utilisée, seulement 58 % des effectifs sont susceptibles de croître dans le réseau des commissions scolaires, ce qui laisse 42 % d'économies potentielles liées au gel des autres catégories.

⁴ D'autres facteurs pourraient également contribuer à la croissance des effectifs affectés aux services aux élèves tels que des décisions gouvernementales ou de nouveaux programmes (ex. : mesures pour contrer le décrochage scolaire, plan de lecture, etc.).

Recommandation 4

La Fédération et l'ADIGECS demandent au gouvernement de soustraire les commissions scolaires à la compression liée à l'application de la Loi sur la gestion des effectifs puisque les économies potentielles ne peuvent être connues à l'avance dans un réseau soumis à l'obligation d'offrir des services éducatifs (pas de possibilité de listes d'attente comme dans le réseau de la santé) et qui connaît, de surcroît, une hausse de la clientèle scolaire en général et des effectifs EHDAA en particulier. Ces hausses occasionnent l'augmentation proportionnelle de ressources indispensables à la réussite de ces élèves.

Les activités éducatives de la formation générale des jeunes***Maternelle 4 ans***

Lors de la présentation sur les projets de règles budgétaires 2015-2016, le MEESR a annoncé qu'une enveloppe de 2 M\$ sera consacrée à la mise en place de 12 classes de maternelle 4 ans supplémentaires. Compte tenu du contexte budgétaire difficile, la Fédération et l'ADIGECS saluent cette décision et souhaitent que le déploiement de cette mesure se poursuive au cours des prochaines années.

Révision du mode d'allocation

Dans le cadre de la phase II de la révision du mode d'allocation des ressources, le projet de règles budgétaires 2015-2016 propose un regroupement de plusieurs mesures selon leurs thèmes et non plus selon leur mode d'allocation. Cet exercice a permis de réduire le nombre de mesures qui était de 115 en 2014-2015 à 50 en 2015-2016.

Bien que satisfaites des travaux visant à regrouper les mesures, la Fédération et l'ADIGECS constatent que, contrairement à l'objectif annoncé de réduction de la bureaucratie et de la reddition de comptes demandées par le MEESR, certaines mesures feront l'objet d'une lourde reddition de comptes en cours ou en fin d'année financière. Il s'agit des mesures liées à l'aide alimentaire, à la prévention et la lutte à l'intimidation et la violence, l'aide individualisée et l'acquisition de livres de fiction et documentaires. En plus de l'augmentation de la bureaucratie, ces mesures sont assorties de contraintes

limitant grandement la marge de manœuvre des commissions scolaires pour faire face aux compressions de l'année scolaire 2015-2016. En effet, compte tenu des compressions imposées, une commission scolaire devrait pouvoir décider de consacrer plus de ressources à l'une ou l'autre des mesures selon les besoins locaux, lesquels varient grandement⁵. L'approche « mur-à-mur » qui accompagne l'allocation des ressources à ces quatre mesures ne répond aucunement à la diversité des besoins et ne tient pas compte des intérêts des élèves et du niveau de ressources investies dans chacune des mesures selon les commissions scolaires au fil des années.

La Fédération et l'ADIGECS sont d'avis que les commissions scolaires devraient pouvoir répartir elles-mêmes les réductions dans les groupes d'allocation, y compris celles des quatre mesures visées, ce qui pourrait atténuer les impacts négatifs des compressions imposées par le gouvernement.

Recommandation 5

Tout en dénonçant les compressions qui touchent le réseau, la Fédération et l'ADIGECS demandent au MEESR de donner aux commissions scolaires la marge de manœuvre nécessaire pour appliquer les réductions demandées par le gouvernement dans les différents groupes d'allocation afin de mieux répondre aux réels besoins des élèves comme cela est prévu aux projets éducatifs, aux plans de réussite et aux conventions de gestion et de réussite.

Recommandation 6

La Fédération et l'ADIGECS demandent au MEESR de respecter son objectif de réduction de la bureaucratie en assouplissant la reddition de comptes demandée aux commissions scolaires, surtout à l'égard des quatre mesures identifiées par le gouvernement.

⁵ Dans certains établissements, les besoins en matière d'aide aux devoirs sont limités alors que des ressources supplémentaires sont nécessaires pour l'acquisition de livres. Dans ce cas, la commission scolaire devrait pouvoir appliquer la réduction dans l'offre d'aide aux devoirs et consacrer plus de ressources pour l'achat de livres.

Fusion de certaines mesures

Le projet de règles budgétaires 2015-2016 propose la fusion de plusieurs mesures selon les trois regroupements identifiés à la phase I de la révision du mode d'allocation, soit : les mesures d'appui, l'adaptation scolaire et régions et petits milieux. Chaque nouvelle mesure résultant de la fusion fait référence aux anciennes mesures qui la composent avec leurs numéros respectifs. Afin d'alléger le contenu des règles budgétaires et faciliter le suivi concernant la fusion, il serait utile de consolider toutes ces informations dans un tableau qui serait transmis à toutes les commissions scolaires.

Une fois l'information regroupée, les règles budgétaires 2015-2016 pourraient contenir seulement les nouvelles mesures résultant de la fusion. Cette modification de la présentation devrait s'accompagner d'un allègement au plan de la reddition de comptes.

Recommandation 7

La Fédération et l'ADIGECS suggèrent :

- de transmettre aux commissions scolaires un tableau regroupant toutes les informations liées aux fusions des mesures;
- de présenter seulement les mesures issues des fusions dans le texte des règles budgétaires;
- de réviser la reddition de comptes associée à ces mesures afin qu'elle reflète l'allègement dû à la fusion des mesures.

Libellés de certaines mesures résultant de la fusion

- ***Lecture à l'école (mesure 15100)***

Étant donné que le développement des compétences en lecture doit répondre aux besoins de chaque élève, d'autres activités, au-delà du livre de bibliothèque, doivent être considérées. Par conséquent :

Recommandation 8

La Fédération et l'ADIGECS suggèrent de modifier le libellé de cette mesure comme suit : « Afin que les écoles puissent être mieux guidées dans l'acquisition, l'animation et l'utilisation pédagogique des ressources littéraires et documentaires, cette mesure vise à poursuivre le réinvestissement dans les ressources littéraires et documentaires qu'on trouve notamment dans les bibliothèques scolaires en contribuant au financement de l'achat de livres de fiction et de documentaires, sous forme numérique ou imprimée. Elle soutient aussi les activités permettant le développement de la compétence à lire des élèves.

Cette mesure permet également le financement des bibliothécaires embauchés en cours d'année et au cours des années scolaires précédentes. »

– Projets pédagogiques particuliers et parcours de formation axée sur l'emploi (mesure 15041)

Cette mesure est mise en place pour améliorer la réussite des jeunes en grande difficulté puisque les élèves concernés par la formation préparatoire au travail (FPT) ont 15 ans et n'ont pas les acquis du 3^e cycle du primaire (français, mathématiques et anglais).

Le projet de règles budgétaires 2015-2016 propose de diminuer de 29 % les montants par élève pour la 1^{re} année, la 2^e année, la 3^e année et la formation menant à l'exercice d'un métier spécialisé (FMS). Cette diminution risque d'affecter la qualité des services, la réussite et la persévérance de ces élèves qui sont déjà très vulnérables.

Recommandation 9

La Fédération et l'ADIGECS demandent au MEESR de rétablir le montant alloué pour cette mesure au même niveau de 2014-2015 afin de ne pas compromettre la réussite des élèves en grande difficulté qui sont visés par cette mesure.

Les allocations pour les journées pédagogiques dans les services de garde

Les allocations quotidiennes aux journées pédagogiques dans les services de garde et à la semaine de relâche sont réduites de moitié dans le projet de règles budgétaires 2015-2016. Les dispositions des règles budgétaires ont été modifiées afin de permettre de combler ce manque à gagner partiellement ou complètement par une tarification aux parents.

La Fédération et l'ADIGECS déplorent qu'encore une fois les commissions scolaires soient obligées de refiler une compression aux contribuables. Toutefois, il faudrait s'attendre à ce que la hausse de la tarification soit différente d'une commission scolaire à l'autre. En effet, la disponibilité de surplus suffisants dans certains services de garde pourrait servir à minimiser la hausse de la tarification pour les parents, tandis que dans d'autres milieux cette marge de manœuvre peut s'avérer très limitée, ce qui pourrait se traduire par une hausse équivalente à la réduction imposée par le gouvernement.

Afin de minimiser les impacts de la hausse des tarifs pour les parents, le gouvernement pourrait explorer la possibilité de leur accorder des crédits d'impôt pour les journées pédagogiques à l'instar de ceux consentis lors de la semaine de relâche.

Recommandation 10

La Fédération et l'ADIGECS suggèrent au gouvernement de veiller à ce que la hausse des tarifs qu'il impose tienne compte du principe d'équité et de la capacité de payer des parents, notamment en explorant la possibilité de leur accorder des crédits d'impôt pour les journées pédagogiques dans les services de garde.

Allocation de base pour les activités éducatives de la formation professionnelle

Mentions « succès » et « échecs »

Le Ministère introduit de nouvelles règles quant à la durée totale du cours. Ces nouvelles règles pourraient mettre en péril l'enseignement individualisé. Ce mode

d'organisation permettait à un élève de suivre sa formation selon son rythme. Donc, un élève peut, selon le cas, prendre moins de temps pour un module et plus pour un autre.

De plus, ce mode d'organisation facilite le démarrage de cours et permet la survie d'une option dans plusieurs cas. À titre d'exemple, l'industrie manufacturière est en forte pénurie de machinistes, et ce, malgré le fait que les centres de formation professionnelle peinent à attirer des élèves. C'est donc souvent par l'enseignement individualisé que les centres peuvent recruter des élèves qui deviendront de futurs travailleurs.

Finalement, lorsque le Ministère fait mention d'absences sporadiques de l'élève et d'écart marginal entre les heures de formation suivies par l'élève et les heures prévues pour le cours, ces éléments à respecter ne sont pas clairs et sont sujets à interprétations variables.

Recommandation 11

La Fédération et l'ADIGECS recommandent de retirer cette nouvelle condition puisque le manque de clarté entraînera des disparités dans la vérification des dossiers et, conséquemment, des pénalités financières, et mettra en péril principalement l'enseignement individualisé.

Formation à distance

Le Ministère retire la prise en compte du facteur d'abandon, ce qui représentera 5 à 10 % de coupure en formation à distance.

Recommandation 12

La Fédération et l'ADIGECS recommandent de maintenir le facteur d'abandon. Il est important de rappeler que le financement à distance en formation professionnelle n'a pas été indexé depuis 20 ans. Dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre, la formation à distance demeure un bon moyen de se qualifier, plus que jamais.

Enfin, on note une quantité de coupures à l'éducation des adultes et en formation professionnelle. Nous n'avons pu, dans le temps imparti, en évaluer tous les impacts.

À titre d'exemple, l'abolition du montant pour l'adaptation d'un nouveau programme en alternance travail-études (ATE), et cela, malgré que l'ATE soit une priorité du gouvernement, le retrait dans l'allocation de base de la concomitance à horaire non intégré, la fin du financement des tables d'éducation interordres, etc.

Mesure d'optimisation

La mesure d'optimisation introduite dans les règles budgétaires 2014-2015 est reconduite dans le projet de règles budgétaires 2015-2016. La première année de mise en œuvre de cette mesure a mis en évidence la qualité des projets soumis par plusieurs commissions scolaires en vue d'améliorer l'efficacité dans leurs organisations. L'expérience a démontré également que certains ajustements sont nécessaires, notamment concernant :

- L'échéance pour soumettre les projets : la date du 31 janvier ne laisse pas beaucoup de temps pour transmettre les réponses aux commissions scolaires afin que celles-ci puissent débiter leurs projets d'optimisation avant le 30 juin. Il est suggéré de devancer cette date au 30 septembre.
- Les montants alloués non utilisés au 30 juin 2015 : en raison des courts délais entourant la transmission des réponses aux commissions scolaires, certains projets acceptés n'ont pas pu être engagés ou complétés avant le 30 juin. Si ces projets font l'objet d'une demande de financement dans le cadre de la mesure 2015-2016, ils devraient être approuvés automatiquement afin d'être finalisés. Toutefois, le montant alloué à ces projets doit s'ajouter à la limite de l'allocation accordée à la commission scolaire pour l'année 2015-2016. Cela dans le but de ne pas pénaliser les commissions scolaires dont les projets acceptés n'ont pu être engagés avant le 30 juin.

Recommandation 13

La Fédération et l'ADIGECS demandent au MEEESR :

- de fixer la date d'échéance pour la soumission des projets d'optimisation au 30 septembre 2015;
- d'ajouter au montant accordé à la commission scolaire en 2015-2016, la somme résiduelle de son enveloppe 2014-2015.

Autorisation des budgets déficitaires

Au cours de l'année 2014-2015, les commissions scolaires ont reçu des avis du MEEESR les informant qu'à l'exception des plans de redressement déjà approuvés, les budgets déficitaires ne seront pas autorisés pour l'année 2015-2016, et ce, dans le but de donner suite à la directive gouvernementale pour que le réseau des commissions scolaires soit globalement en équilibre.

Bien qu'elles partagent la préoccupation gouvernementale d'atteindre et maintenir l'équilibre budgétaire, la Fédération et l'ADIGECS dénoncent la décision de ne pas autoriser certaines commissions scolaires à présenter un budget déficitaire dans un contexte où tous les efforts ont été déployés pour absorber des compressions de plus d'un milliard \$ (ce montant correspond d'ailleurs aux économies avancées par l'étude Lacroix pour la période 2008-2011). Cette décision ne reconnaît nullement de tels efforts ni les obligations légales des commissions scolaires d'offrir des services éducatifs à tous les élèves sur leur territoire, et ce, sans délai. Comme cela a été mentionné précédemment, les commissions scolaires ne peuvent pas constituer des listes d'attente pour scolariser les élèves au cours de la prochaine année parce qu'elles doivent atteindre l'équilibre budgétaire en 2015-2016. Par conséquent, il est difficile pour certaines commissions scolaires de présenter un budget équilibré, compte tenu de la compression additionnelle imposée en 2015-2016 et de leur situation particulière (absence de surplus cumulés, clientèle en croissance, coûts liés à l'éloignement et la dispersion affectant l'optimisation des processus, etc.).

Recommandation 14

La Fédération et l'ADIGECS demandent au gouvernement de reconnaître l'ampleur des efforts déployés par les commissions scolaires pour faire face aux compressions passées et d'autoriser des budgets déficitaires lorsque la marge de manœuvre s'avère quasi nulle pour assurer la réussite de tous les élèves et maintenir la qualité des services.

PARTIE III – PROJET DE RÈGLES BUDGÉTAIRES DES INVESTISSEMENTS POUR LES ANNÉES SCOLAIRES 2015-2016 À 2017-2018**Commentaires généraux*****L'acquisition et le maintien des actifs versus la réduction des budgets de fonctionnement des commissions scolaires***

Au cours des dernières années, les budgets consacrés à l'acquisition et au maintien des actifs mobiliers et immobiliers des commissions scolaires ont augmenté, reflétant ainsi les besoins croissants en cette matière et l'importance que revêt le bon état des actifs scolaires dans l'offre de service de qualité aux élèves. Toutefois, les nouveaux investissements ont été assortis de nouvelles obligations légales et de mesures de reddition de comptes additionnelles pour les commissions scolaires.

Dans ce contexte, il est important de s'assurer que les commissions scolaires disposent de ressources humaines suffisantes et compétentes pour remplir de telles obligations. Cet objectif est difficilement réalisable compte tenu des compressions subies par le réseau au cours des dernières années et qui se sont traduites par des réductions dans l'appareil administratif des commissions scolaires, y compris le personnel affecté à la gestion de ces budgets. C'est pourquoi les paramètres d'allocation du budget de fonctionnement des commissions scolaires doivent tenir compte de cette réalité.

Recommandation 15

La Fédération et l'ADIGECS demandent au MEESR de s'assurer que les paramètres d'allocation des budgets de fonctionnement tiennent compte des obligations imposées aux commissions scolaires dans le cadre de la gestion de leurs projets d'investissement, et ce, afin de leur permettre d'assumer pleinement leurs responsabilités à cet égard.

Commentaires spécifiques***Superficies liées aux infrastructures de grande envergure***

La Fédération et l'ADIGECS sont préoccupées par les impacts financiers de cette mesure en lien avec le régime d'indemnisation (couverture d'assurance), l'entretien et les travaux de maintien d'actifs liés à ces infrastructures. Ainsi, les commissions scolaires devront puiser à même leur propre budget afin de compenser la réduction de l'enveloppe du MEESR. Cela aura inévitablement des répercussions sur l'ensemble des différents parcs immobiliers.

De plus, plusieurs questions restent à clarifier telles que la rétroactivité de la mesure, les critères qui seront considérés aux fins de calcul, la mise en place de la mesure, etc.

Recommandation 16

Considérant les enjeux importants liés à cette mesure, la Fédération et l'ADIGECS demandent au MEESR de les associer de près aux travaux entourant la mise en place de cette mesure.

Immeuble partiellement occupé

La Fédération et l'ADIGECS questionnent la volonté du MEESR de réduire le nombre de bâtiments en diminuant les allocations nécessaires pour les maintenir en bon état.

Mentionnons qu'en vertu de l'article 266 de la Loi sur l'instruction publique, les commissions scolaires ont l'obligation de réparer et d'entretenir tous leurs biens immobiliers, indépendamment de leur niveau d'utilisation, et doivent de plus favoriser l'utilisation de leurs espaces excédentaires, en tout ou en partie, en les rendant disponibles, sous certaines conditions, aux organismes publics ou communautaires de leur territoire.

En ce sens, la nouvelle mesure n'est pas cohérente avec la politique gouvernementale de l'occupation du territoire ni avec le plan d'action gouvernemental actuel à l'intention des municipalités dévitalisées. Celui-ci comprend une mesure gouvernementale de maintien des écoles de village qui est sous la responsabilité des commissions scolaires. Or, il faut savoir que la très forte majorité de ces bâtiments scolaires sont occupés à moins de 50 % de leur capacité initiale. D'ailleurs, afin de supporter les commissions scolaires en ce sens, le MEERS a mis en place la mesure 15540 qui prévoit une allocation compensatoire pour chaque bâtiment de 100 élèves et moins qui est situé dans une municipalité de moins de 25 000 habitants. De plus, des efforts sont déjà déployés par les commissions scolaires en matière de gestion des espaces, notamment par les écoles de cycles.

Rappelons enfin que c'est plus de 800 immeubles scolaires qui accueillent actuellement moins de 100 élèves au Québec.

La dispersion de la clientèle dans les différents territoires et le temps de transport devront aussi être pris en compte. Au niveau secondaire particulièrement, la prise en compte de l'ensemble du territoire de la commission scolaire, par rapport à la limite de 20 km au primaire, est impensable pour une commission scolaire dont le territoire est très étendu (surtout que cette étendue sera encore plus problématique avec les dernières propositions de fusions). Dans ces commissions scolaires, les élèves du secondaire doivent déjà subir des trajets d'autobus de près d'une heure le matin. Augmenter ce temps de transport pourrait avoir des impacts sur la persévérance et la réussite de ces élèves. Des impacts importants sont aussi à prévoir dans les milieux urbains avec une forte croissance de la clientèle.

La Fédération et l'ADIGECS déplorent que ces orientations n'aient pas fait l'objet de consultation préalable avec le réseau afin d'en évaluer les impacts. Par conséquent :

Recommandation 17

La Fédération et l'ADIGECS exigent le retrait de cette mesure des projets de règles budgétaires.

Maintien d'actif (mesure 50620)

La Fédération et l'ADIGECS appuient la volonté gouvernementale d'assurer le financement et le maintien de ces enveloppes budgétaires et, compte tenu de l'ampleur des besoins liés à l'entretien et au maintien en bon état du parc immobilier des commissions scolaires (dont le déficit d'entretien est estimé à plus d'un milliard \$), elles considèrent essentiel que les sommes dédiées au cours des dernières années dans le cadre du Plan québécois des infrastructures soient maintenues et indexées annuellement.

Dans le présent projet de règles budgétaires, le MEESR introduit la notion d'indice de vétusté. Ainsi, pour être admissible dorénavant à la portion du budget dédiée à la résorption du déficit d'entretien, l'infrastructure concernée devra présenter un indice de vétusté supérieur au seuil d'état établi à 15 %.

Finalement, étant donné l'outil et le contexte de réduction d'effectifs des dernières années, il est important de considérer le niveau de validité des données qui ont permis d'établir l'indice de vétusté des commissions scolaires, c'est-à-dire par l'entremise de SIMACS.

Recommandation 18

La Fédération et l'ADIGECS demandent au MEESR d'assurer :

- le maintien et l'indexation annuelle des sommes dédiées dans le cadre du Plan québécois des infrastructures;
- le financement nécessaire au développement et à la mise à jour de SIMACS afin qu'il reflète adéquatement les besoins des commissions scolaires.

Par ailleurs, La Fédération et l'ADIGECS constatent que le montant alloué à la mesure 50622 (résorption du déficit de maintien) est passé de 137 M\$ en 2014-2015 à 97 M\$ en 2015-2016, soit une baisse de 40 M\$. Compte tenu de l'ampleur des besoins en cette matière, les raisons de cette baisse doivent être clarifiées auprès du réseau.

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

En 2014-2015, le MEESR a décidé d'annuler l'allocation pour le transport accordée au réseau des établissements privés. En vue de l'application de cette compression, les règles budgétaires ont été amendées concernant les ententes entre les commissions scolaires et les établissements privés. En vertu de ces amendements :

- le MEESR annule, sur une période de trois ans, les ententes entre les commissions scolaires et les établissements d'enseignement privés;
- l'ajustement négatif appliqué à la commission scolaire est égal au nombre d'élèves sous ententes x 500 \$ x 33 % pour les années 2014-2015, 2015-2016 et 2016-2017;
- à partir de 2016-2017, la commission scolaire n'a plus aucune obligation envers les établissements d'enseignement privés.

Bien que la réduction devait toucher uniquement les établissements privés, et que ces nouvelles règles aient été communiquées trop tard (juillet 2014) pour actualiser les parcours existants, les commissions scolaires ont tenté d'apporter plusieurs ajustements à leur organisation du transport scolaire, de négocier des arrangements avec les établissements privés pour le financement de la perte d'allocation du gouvernement et de reconsidérer la planification de leurs parcours, et ce, en plus de gérer toutes les autres problématiques, notamment celles liées au transport des EHDAA. En ce sens, des efforts importants ont été déployés pour la mise en œuvre des changements introduits tardivement par les règles budgétaires, le MEESR était d'ailleurs au fait des difficultés rencontrées par certaines commissions scolaires dans ce processus.

Dans ce contexte, il est pour le moins surprenant de constater que les règles budgétaires 2015-2016 sur le transport ont été encore une fois amendées. Ainsi, il est proposé :

- que le Ministère retire, sur une période de deux ans, une partie du financement des ententes entre les commissions scolaires et les établissements d'enseignement privés;
- que l'ajustement négatif appliqué à la commission scolaire soit déterminé comme suit : nombre d'élèves sous ententes x 500 \$ x 33 % pour chacune des années scolaires 2014-2015 et 2015-2016.

La Fédération et l'ADIGECS dénoncent vivement cette modification qui n'a fait l'objet d'aucune consultation avec le réseau pour en évaluer les impacts. En effet, avec cette modification, les commissions scolaires seront soumises, à partir de 2016-2017, à l'obligation de transporter 33 % des élèves des établissements privés (assortie de 33 % du financement) alors que les règles 2014-2015 prévoyaient la disparition d'obligation envers le réseau privé à partir de la même année. Cette situation a des impacts négatifs pour les commissions scolaires en ce qui concerne :

- **Le financement** : le fait de conserver une partie de l'entente génère des frais beaucoup plus grands pour les commissions scolaires puisque les établissements privés ont retiré, sans consultation, d'abord les élèves de proximité pouvant bénéficier du transport en commun afin d'alléger leurs coûts. Les élèves qui sont demeurés sous ententes sont ceux des régions plus éloignées et dont le coût de transport est beaucoup plus élevé pour les commissions scolaires. Ainsi, les commissions scolaires devront assumer un manque à gagner pour transporter des élèves des établissements privés. Cette situation est inéquitable puisque la compression était initialement destinée au réseau privé, voilà que les commissions scolaires doivent en assumer les conséquences aux dépens de leurs propres élèves.
- **L'optimisation de l'organisation du transport scolaire** : les commissions scolaires sont soumises à des obligations de performance et d'optimisation qui découlent du rapport du Vérificateur général du Québec (VGQ, mai 2011) et des suites qui lui ont été données, notamment les indicateurs de performance élaborés par le MEESR. Parmi ces indicateurs, un volet est consacré à l'optimisation des parcours et au jumelage. Les modifications proposées affectent grandement la marge de manœuvre des commissions scolaires pour répondre à ces exigences puisqu'elles conservent l'obligation de transporter des élèves du privé en assumant un coût supplémentaire. Lorsqu'on sait que ce sont les commissions scolaires qui doivent répondre publiquement aux constats du VGQ et expliquer leurs propres

indicateurs, il est inacceptable de leur ajouter des contraintes légales et financières qui nuisent à leur performance. Par conséquent :

Recommandation 19

La Fédération et l'ADIGECS demandent au MEESR de renoncer aux amendements proposés dans les règles budgétaires 2015-2016 concernant les ententes entre les commissions scolaires et les établissements privés de façon à ce qu'il n'y ait aucun impact budgétaire négatif pour les commissions scolaires puisque l'intention du MEESR est d'appliquer des compressions aux établissements privés⁶.

⁶ 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. C'est le cas dans plusieurs régions du Québec.

CONCLUSION

Le réseau de l'éducation préscolaire, primaire et secondaire a subi des compressions majeures au cours des dernières années. La gestion de ces compressions a nécessité des efforts considérables, autant de la part des représentants politiques que des responsables administratifs des commissions scolaires dans le but de minimiser les impacts sur les services aux élèves.

Nous déplorons que, malgré une rationalisation administrative remarquable, une efficience de plus en plus reconnue et une gestion rigoureuse et responsable, le gouvernement ait annoncé que le réseau des commissions scolaires fera encore l'objet de perturbations importantes, notamment en raison de la réforme de la gouvernance, de la décentralisation et des projets de fusions de certaines commissions scolaires. Dans ce contexte, il est permis de croire que les efforts seront encore déployés loin de l'objectif de réussite des élèves, qui devrait pourtant occuper une place de choix dans les orientations gouvernementales.

En effet, étant donné que le système public de l'éducation constitue le pilier du développement économique et social du Québec, et qu'à cet égard l'éducation est un investissement pour la société, il aurait été plus rentable de consacrer les ressources financières et humaines nécessaires afin de le renforcer. Cependant, force est de constater que les ressources seront déployées plutôt dans des réformes de structures, dont les avantages n'ont pas été démontrés.

Au cours des prochains mois, les représentants des commissions scolaires continueront à remplir la mission éducative qui leur est conférée par la loi et à défendre un modèle de gouvernance qui a fait ses preuves au Québec et ailleurs en Amérique du Nord. C'est grâce notamment à ce modèle de gouvernance que l'équité des services éducatifs est garantie pour tous les élèves du Québec, quel que soit leur milieu socioéconomique ou la région où ils se trouvent.

RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

La Fédération et l'ADIGECS demandent au gouvernement de mettre fin aux compressions et de reconnaître publiquement l'impact négatif des compressions qu'il impose sur les services aux élèves et d'assumer sa pleine responsabilité à cet égard.

Recommandation 2

La Fédération et l'ADIGECS demandent au gouvernement de réinvestir prioritairement dans le réseau public de l'éducation préscolaire, primaire et secondaire, qui a été largement affecté par les compressions, et d'y consacrer les ressources promises dès qu'une marge de manœuvre budgétaire se dégage au cours de l'année 2015-2016.

Recommandation 3

La Fédération et l'ADIGECS insistent pour que le ministère de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (MEESR) mette sur pied un comité de travail afin d'assurer une meilleure harmonisation des cycles budgétaires scolaire et gouvernemental et de tenir compte notamment des contraintes liées aux conventions collectives. Le comité, formé de représentants du MEESR et du réseau, devrait remettre son rapport au ministre d'ici octobre 2015 afin d'intégrer cette préoccupation majeure pour le réseau, aux négociations en cours.

La Fédération et l'ADIGECS demandent au MEESR de s'engager à donner suite à ce rapport dès le début de 2016 en mettant en œuvre les recommandations du comité.

Recommandation 4

La Fédération et l'ADIGECS demandent au gouvernement de soustraire les commissions scolaires à la compression liée à l'application de la Loi sur la gestion des effectifs puisque les économies potentielles ne peuvent être connues à l'avance dans un réseau soumis à l'obligation d'offrir des services éducatifs (pas de possibilité de listes d'attente comme dans le réseau de la santé) et qui connaît, de surcroît, une hausse de la clientèle scolaire en général et des effectifs EHDAA en particulier. Ces hausses occasionnent l'augmentation proportionnelle de ressources indispensables à la réussite de ces élèves.

Recommandation 5

Tout en dénonçant les compressions qui touchent le réseau, la Fédération et l'ADIGECS demandent au MEESR de donner aux commissions scolaires la marge de manœuvre nécessaire pour appliquer les réductions demandées par le gouvernement dans les différents groupes d'allocation afin de mieux répondre aux réels besoins des élèves comme cela est prévu aux projets éducatifs, aux plans de réussite et aux conventions de gestion et de réussite.

Recommandation 6

La Fédération et l'ADIGECS demandent au MEESR de respecter son objectif de réduction de la bureaucratie en assouplissant la reddition de comptes demandée aux commissions scolaires, surtout à l'égard des quatre mesures identifiées par le gouvernement.

Recommandation 7

La Fédération et l'ADIGECS suggèrent :

- de transmettre aux commissions scolaires un tableau regroupant toutes les informations liées aux fusions des mesures;
- de présenter seulement les mesures issues des fusions dans le texte des règles budgétaires;
- de réviser la reddition de comptes associée à ces mesures afin qu'elle reflète l'allègement dû à la fusion des mesures.

Recommandation 8

La Fédération et l'ADIGECS suggèrent de modifier le libellé de cette mesure comme suit : « Afin que les écoles puissent être mieux guidées dans l'acquisition, l'animation et l'utilisation pédagogique des ressources littéraires et documentaires, cette mesure vise à poursuivre le réinvestissement dans les ressources littéraires et documentaires qu'on trouve notamment dans les bibliothèques scolaires en contribuant au financement de l'achat de livres de fiction et de documentaires, sous forme numérique ou imprimée. Elle soutient aussi les activités permettant le développement de la compétence à lire des élèves.

Cette mesure permet également le financement des bibliothécaires embauchés en cours d'année et au cours des années scolaires précédentes. »

Recommandation 9

La Fédération et l'ADIGECS demandent au MEESR de rétablir le montant alloué pour cette mesure au même niveau de 2014-2015 afin de ne pas compromettre la réussite des élèves en grande difficulté qui sont visés par cette mesure.

Recommandation 10

La Fédération et l'ADIGECS suggèrent au gouvernement de veiller à ce que la hausse des tarifs qu'il impose tienne compte du principe d'équité et la capacité de payer des parents, notamment en explorant la possibilité de leur accorder des crédits d'impôt pour les journées pédagogiques dans les services de garde.

Recommandation 11

La Fédération et l'ADIGECS recommandent de retirer cette nouvelle condition puisque le manque de clarté entraînera des disparités dans la vérification des dossiers et, conséquemment, des pénalités financières et mettra en péril principalement l'enseignement individualisé.

Recommandation 12

La Fédération et l'ADIGECS recommandent de maintenir le facteur d'abandon. Il est important de rappeler que le financement à distance en formation professionnelle n'a pas été indexé depuis 20 ans. Dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre, la formation à distance demeure un bon moyen de se qualifier, plus que jamais.

Recommandation 13

La Fédération et l'ADIGECS demandent au MEESR :

- de fixer la date d'échéance pour la soumission des projets d'optimisation au 30 septembre 2015;
- d'ajouter au montant accordé à la commission scolaire en 2015-2016, la somme résiduelle de son enveloppe 2014-2015.

Recommandation 14

La Fédération et l'ADIGECS demandent au gouvernement de reconnaître l'ampleur des efforts déployés par les commissions scolaires pour faire face aux compressions passées et d'autoriser des budgets déficitaires lorsque la marge de manœuvre s'avère quasi nulle pour assurer la réussite de tous les élèves et maintenir la qualité des services.

Recommandation 15

La Fédération et l'ADIGECS demandent au MEEER de s'assurer que les paramètres d'allocation des budgets de fonctionnement tiennent compte des obligations imposées aux commissions scolaires dans le cadre de la gestion de leurs projets d'investissement, et ce, afin de leur permettre d'assumer pleinement leurs responsabilités à cet égard.

Recommandation 16

Considérant les enjeux importants liés à cette mesure, la Fédération et l'ADIGECS demandent au MEEER de les associer de près aux travaux entourant la mise en place de cette mesure.

Recommandation 17

La Fédération et l'ADIGECS exigent le retrait de cette mesure des projets de règles budgétaires.

Recommandation 18

La Fédération et l'ADIGECS demandent au MEEER d'assurer :

- le maintien et l'indexation annuelle des sommes dédiées dans le cadre du Plan québécois des infrastructures;
- le financement nécessaire au développement et à la mise à jour de SIMACS afin qu'il reflète adéquatement les besoins des commissions scolaires.

Recommandation 19

La Fédération et l'ADIGECS demandent au MEEER de renoncer aux amendements proposés dans les règles budgétaires 2015-2016 concernant les ententes entre les commissions scolaires et les établissements privés de façon à ce qu'il n'y ait aucun impact budgétaire négatif pour les commissions scolaires puisque l'intention du MEEER est d'appliquer des compressions aux établissements privés.