

CONSULTATIONS PRÉBUDGÉTAIRES 2017-2018
AVIS DE LA FÉDÉRATION DES COMMISSIONS SCOLAIRES DU QUÉBEC
DÉPOSÉ AU MINISTÈRE DES FINANCES

FÉVRIER 2017

**La Fédération
des commissions
scolaires
du Québec**



Document : 7269

La 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 Internet : www.fcsq.qc.ca

Note – Dans le présent document, le générique masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d’alléger le texte.

1. UN RÉSEAU AU SERVICE DE SES ÉLÈVES

72 commissions scolaires : 60 francophones, 9 anglophones et 3 à statut particulier

Plus d'un million d'élèves

- 864 488 élèves à la formation générale des jeunes
- 119 479 personnes à la formation professionnelle
- 192 853 personnes à la formation générale des adultes

2 728 établissements d'enseignement

- 1 725 écoles primaires
- 423 écoles secondaires
- 192 écoles primaires et secondaires
- 195 centres de formation professionnelle
- 193 centres de formation des adultes

102 874 enseignants

- 57 998 enseignants permanents
- 24 992 enseignants à temps partiel
- 19 954 en personnel d'appoint

2. UNE SITUATION FINANCIÈRE QUI TEND À S'AMÉLIORER

2.1 Les résultats d'exercice¹ :

Année	Résultat net d'exercice (M\$)
2011-2012	(7)
2012-2013	(79)
2013-2014	(14)
2014-2015	(47)
2015-2016*	21

MEES, Système TRAFICS, rapports financiers des commissions scolaires

** : Résultats préliminaires*

¹ Les données excluent les commissions scolaires Crie, Kativik et Littoral.

- Après quatre années consécutives de déficit, le réseau des commissions scolaires a affiché un résultat net de 21 M\$ au 30 juin 2016. Il est important de souligner que 76 % de ces surplus se retrouvent dans les établissements et non dans les centres administratifs², ce qui confirme que les commissions scolaires mettent tout en œuvre pour minimiser les coûts des activités administratives et allouer plus de ressources aux services aux élèves.
- Cependant, ce résultat peut paraître surprenant compte tenu de l'ampleur des compressions des dernières années qui auraient nécessité d'injecter des sommes additionnelles dans les services aux élèves plutôt que de dégager des « surplus budgétaires ».

2.2 La composition des surplus du 30 juin 2016

- Selon les rapports financiers des commissions scolaires, environ 20 % des surplus sont le résultat du non-déploiement d'une partie des sommes annoncées lors de la mise à jour économique de novembre 2015. Nous reviendrons sur cette question à la section 3.
- La plus grande partie des surplus a été générée par les économies liées aux journées de grève qui ont été observées lors de la négociation des nouvelles conventions collectives. Étant donné qu'une partie des salaires des employés des commissions scolaires est financée par les revenus de la taxe scolaire, le gouvernement n'a récupéré que les journées financées par ses propres subventions. Malheureusement, ce partage des revenus n'a été confirmé qu'à l'automne 2016, ce qui n'a pas permis d'en tenir compte lors de l'élaboration des budgets des commissions scolaires en juin 2016. Ces économies se sont donc retrouvées dans les surplus au lieu de financer des services aux élèves.

2.3 L'accès aux surplus des commissions scolaires : une problématique à régler

- Depuis qu'elles font partie du périmètre comptable du gouvernement, les commissions scolaires n'ont plus accès à leurs surplus pour répondre aux besoins de leurs élèves.

² Les données concernent seulement les 58 commissions scolaires membres de la Fédération.

Malgré une utilisation très responsable de ces surplus dans le passé, l'accès est maintenant encadré par une règle d'appropriation très stricte du gouvernement. Cette règle n'est dévoilée que très tardivement et ne permet pas de respecter le cycle budgétaire des commissions scolaires (année scolaire versus année financière).

- Le calcul des surplus disponibles présente également certaines problématiques liées notamment à la subvention pour les avantages sociaux futurs.
- Étant donné que les surplus des commissions scolaires pourraient constituer, pour celles qui en disposent, un moyen intéressant pour répondre aux besoins de leurs élèves, la Fédération demande que l'accès aux surplus soit dévoilé dans des délais raisonnables et que sa composition fasse l'objet d'une consultation avec le réseau.

Recommandation 1

- La Fédération demande que la règle d'appropriation des surplus soit dévoilée lors du dépôt du budget du gouvernement, ce qui permettra aux commissions scolaires d'en tenir compte dans le cadre de la préparation de leur budget.
- La Fédération demande de revoir la composition des surplus disponibles des commissions scolaires et d'associer le réseau aux travaux avec le Vérificateur général et le contrôleur des finances à ce sujet.

3. DES ANNONCES DE RÉINVESTISSEMENT RÉJOUISSANTES, MAIS UN DÉPLOIEMENT INEFFICACE

La Fédération se réjouit des nouveaux investissements qui sont consacrés à l'éducation lors des mises à jour économiques du ministre des Finances. Ces annonces démontrent l'importance que le gouvernement accorde à cette mission première de l'État. Toutefois, le déploiement de ces investissements ne permet pas d'atteindre les objectifs annoncés, à savoir l'amélioration des services aux élèves dans toutes les régions du Québec.

3.1 Le déploiement des mesures annoncées en novembre 2015

- Lors de la mise à jour économique du 26 novembre 2015, le gouvernement a confirmé des investissements récurrents de 80 M\$ (70 M\$ pour le réseau des commissions scolaires) de même qu'une somme additionnelle de 20 M\$ à dépenser en 2015-2016. On se serait donc attendu à ce que ces 20 M\$ soient acheminés aux commissions scolaires en décembre 2015 ou au début de 2016 pour leur permettre d'organiser les services visés par ces investissements, soit :
 - 1) la prévention des difficultés d'apprentissage dans la lecture et l'écriture;
 - 2) l'aide individualisée en mathématique, sciences et langue d'enseignement;
 - 3) le soutien aux EHDAA.
- Malheureusement, ces sommes annoncées sous forme de « mesures probantes et innovantes » n'ont été transmises aux commissions scolaires qu'à la mi-mars 2016. Ce délai n'a laissé que quelques semaines avant la fin de l'année scolaire pour ajouter les ressources nécessaires au déploiement des mesures annoncées.
- Ce court délai, conjugué à la rareté des ressources dans certaines régions, n'a pas permis aux commissions scolaires d'offrir à leurs élèves certains services visés.
- De plus, toutes les mesures étaient ciblées donc les enveloppes n'étaient pas transférables et ne pouvaient pas servir à offrir d'autres services même si de tels services pouvaient répondre à des besoins locaux. Par conséquent, une partie des sommes annoncées n'a pas pu être dépensée avant le 30 juin 2016 et s'est donc retrouvée dans les surplus (dont l'accès est très limité)³.

3.2 Le déploiement des mesures annoncées en octobre 2016

- Lors de la mise à jour économique du 25 octobre 2016, le gouvernement a annoncé des sommes de 35 M\$ en 2016-2017 pour l'éducation et l'enseignement supérieur.
- Le réseau des commissions scolaires attend encore les détails de la répartition de cette enveloppe entre les deux secteurs : primaire et secondaire d'une part et enseignement supérieur, d'autre part.

³ Des discussions sont actuellement en cours avec le MEES concernant les sommes non dépensées.

Par ailleurs, aucune consultation n'a encore eu lieu concernant le déploiement de ces investissements dans le réseau. La Fédération craint que la même problématique ne se reproduise cette année laissant seulement quelques semaines pour l'organisation des services et privant ainsi nos élèves de ressources dont ils ont grandement besoin pour réussir.

- Nous craignons également que toutes les sommes soient destinées à des mesures ciblées et, par conséquent, non transférables ce qui laisse peu de marge de manœuvre pour dépenser les sommes reçues tardivement.

Recommandation 2

- La Fédération demande que les investissements supplémentaires annoncés dans le cadre des mises à jour économiques soient assortis, lors de l'annonce, des modalités de déploiement dans le réseau et de délais raisonnables permettant de garantir un impact tangible dans les milieux.
- La Fédération demande de privilégier des mesures non ciblées qui permettent de mieux répondre aux besoins locaux, lesquels sont très diversifiés selon les milieux.

4. POUR UN RÉEL RÉINVESTISSEMENT EN ÉDUCATION

4.1 Couvrir la totalité des coûts de système

- 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 d'indexer plusieurs dépenses (ex. : fournitures et services de soutien à l'enseignement, entretien ménager, etc.). Ces dépenses représentent environ 20 % de la totalité des coûts de système et doivent être assumées entièrement par les commissions scolaires à même leur produit maximal de la taxe (PMT).
- La non-indexation a des impacts non négligeables puisqu'elle génère des dépenses supplémentaires pour les commissions scolaires et que ces montants ne peuvent être affectés aux services aux élèves.

Recommandation 3

- La Fédération demande 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.

4.2 Annuler les compressions récurrentes

- Malgré la fin des compressions supplémentaires, le réseau des commissions scolaires continue d'être assujéti aux mesures générales récurrentes pour l'atteinte de l'équilibre budgétaire des dernières années. En effet, les compressions paramétriques imposées en 2011-2012, 2013-2014, 2014-2015 et 2015-2016 continuent de s'appliquer au réseau et représentent un effort annuel de **248,7 M\$⁴**.
- Ces compressions récurrentes ne peuvent pas être affectées seulement aux dépenses administratives compte tenu des efforts majeurs de rationalisation qui ont été déployés dans le réseau (un taux de gestion de 4,2 %⁵). Par conséquent, les sommes en question ont des impacts négatifs sur la qualité des services aux élèves, particulièrement dans les petits milieux. Dans ce contexte, nous croyons que ces compressions devraient être annulées pour protéger les services aux élèves.
- Si la réussite constitue réellement une priorité, tous les efforts doivent être dirigés vers l'amélioration des services aux élèves, ce qui implique non seulement de nouveaux investissements, mais la fin des compressions.

Recommandation 4

- La Fédération demande d'annuler les compressions récurrentes qui sont imposées au réseau, à savoir les mesures générales pour l'atteinte de l'équilibre pour : 2011-2012, 2013-2014, 2014-2015 et 2015-2016.

⁴ Ce montant est basé sur les paramètres des règles budgétaires des années concernées. La compression de l'année 2012-2013 n'a pas été incluse, car elle n'était pas récurrente.

⁵ Source : Système TRAFICS, rapports financiers des commissions scolaires 2014-2015.

5. POUR UNE POLITIQUE DE LA RÉUSSITE ÉDUCATIVE QUI RÉPOND AUX ATTENTES

5.1 Un financement adéquat

- La Fédération tient à saluer les efforts menés par le gouvernement dans le cadre de la consultation sur la réussite éducative. Cette consultation a permis de susciter la réflexion concernant les actions à privilégier pour que tous les élèves du Québec puissent atteindre leur plein potentiel.
- Compte tenu de l'ampleur des besoins exprimés, la Fédération s'attend à ce que la politique de la réussite éducative soit assortie du financement adéquat pour atteindre les objectifs visés. Nous rappelons surtout l'importance d'assurer la pérennité du financement qui sera accordé afin que les services aux élèves se trouvent réellement améliorés.

Recommandation 5

- La Fédération demande que la politique de la réussite éducative soit assortie d'un financement adéquat et que le gouvernement assure la pérennité de ce financement.

5.2 Une enveloppe non ciblée pour des projets locaux

- Tout comme la plupart des partenaires et des experts en éducation, la Fédération croit que des interventions locales basées sur les initiatives du milieu peuvent améliorer grandement la réussite des jeunes. C'est pourquoi il importe d'accorder une marge de manœuvre budgétaire pour réaliser des projets innovateurs créés et soutenus par le milieu. Nous déplorons que cette marge de manœuvre diminue d'année en année par l'imposition de diverses mesures ciblées. Non seulement ces mesures ne reflètent pas la diversité des besoins, mais elles sont soumises à une lourde reddition de comptes qui ne cesse de se complexifier.
- Nous croyons que la politique de la réussite éducative est une occasion de freiner la multiplication des enveloppes ciblées et de les remplacer par des mesures plus souples, susceptibles d'améliorer la réussite et la persévérance des élèves. Les commissions scolaires pourraient ainsi mieux remplir leur mission première, celle d'offrir des services de qualité à tous les élèves du Québec

Recommandation 6

- La Fédération recommande de prévoir, dans le cadre de la politique de la réussite éducative, une enveloppe non ciblée qui serait accordée à chacune des commissions scolaires afin qu'elles puissent réaliser des projets locaux en lien avec la réussite et la persévérance scolaires de leurs élèves.

5.3 L'adéquation formation-emploi

La Fédération considère que l'adéquation formation-emploi est une priorité du réseau des commissions scolaires et qu'un financement adéquat devrait être accordé aux formations courtes (Attestation d'études professionnelles), et ce, à l'image du financement du réseau collégial.

De plus :

- La Fédération demande de tenir compte des besoins des EHDAA en formation professionnelle (FP) et en formation générale des adultes (FGA). Actuellement, ces besoins ne sont pas financés alors que ces élèves ont eu accès à des services de soutien lors de la formation générale des jeunes. Nous croyons qu'il est nécessaire de continuer à financer ces services, ce qui pourrait améliorer le taux de diplomation des moins de 20 ans.
- La Fédération demande d'adapter les programmes de formation professionnelle pour tenir compte du virage numérique et favoriser le partage des stratégies d'apprentissage et du matériel pédagogique. Cela nécessitera de revoir les paramètres de financement de la formation en ligne synchrone ou asynchrone.

Recommandation 7

- La Fédération demande de financer adéquatement les AEP, de tenir compte des besoins des EHDAA en FP et en FGA et d'adapter les programmes de FP pour tenir compte du virage numérique.

6. POUR UNE STRATÉGIE NUMÉRIQUE QUI FAVORISE LA RÉUSSITE DE TOUS LES ÉLÈVES DU QUÉBEC

- La Fédération est associée de près aux travaux entourant la stratégie numérique en éducation et en enseignement supérieur qui sont menés actuellement par le MEES. Dans ce contexte, nous avons procédé à une vaste consultation des commissions scolaires et de certains organismes œuvrant auprès d'elles dans le domaine numérique. Cette consultation nous a permis d'identifier les enjeux en cette matière et les moyens pour y faire face.

6.1 État de situation de l'implantation des technologies numériques dans le réseau des commissions scolaires

- Jadis concentrées dans la gestion administrative, les technologies numériques touchent maintenant l'ensemble des secteurs administratifs et pédagogiques ainsi que tous les établissements scolaires. Les technologies numériques sont devenues le système nerveux assurant le bon fonctionnement des organisations et le perfectionnement des méthodes d'enseignement et des pratiques pédagogiques dans la classe.
- L'inventaire du parc informatique a pratiquement doublé depuis les cinq dernières années. Cette progression devrait se poursuivre encore pour plusieurs années.
- Pour une commission scolaire moyenne, il n'est pas rare de retrouver plus de 500 applications et progiciels en utilisation.
- En plus d'assurer le bon fonctionnement du parc informatique, les équipes responsables doivent suivre de près le renouvellement rapide des équipements et développer de nouveaux projets technologiques.
- Les commissions scolaires doivent répondre à des demandes de plus en plus diversifiées et spécifiques des intervenants du milieu scolaire tout en respectant un cadre réglementaire complexe des processus d'acquisition. Ce cadre réglementaire ne permet pas de répondre adéquatement aux besoins exprimés par les établissements scolaires.

- La progression vers l'école 2.0 a été marquée par d'importants investissements, mais également par des coupures significatives dans les budgets d'opération. Il y a un écart important entre la croissance du parc informatique et la multiplication des équipements et celle des ressources humaines dédiées au numérique. En effet, entre 2010 et 2016, le parc informatique a connu une croissance d'environ 100 % alors que le nombre des ressources humaines qui y sont dédiées n'a crû que de 3 %.

6.2 Axes d'intervention prioritaires pour relever le défi du numérique dans les commissions scolaires

Afin de répondre aux besoins des élèves, outiller les enseignants et soutenir tous les intervenants du réseau, les commissions scolaires doivent favoriser :

- Le maintien et la mise à niveau des actifs technologiques et des infrastructures
- Le déploiement des nouveaux outils technopédagogiques et administratifs
- L'infonuagique et la sécurité des données
- Le soutien et la formation des enseignants
- La concertation dans tout ce qui concerne les objectifs pédagogiques et les ressources accessibles
- L'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie d'implantation des technologies sur plusieurs années

Pour ce faire, des sommes additionnelles sont nécessaires pour répondre aux besoins en matière d'investissement, de fonctionnement et de ressources humaines. Plus particulièrement, nous demandons :

- L'ajout de nouvelles ressources budgétaires en investissement : **41 M\$ par année**
- L'indexation des budgets de fonctionnement : **11 M\$ par année**
- La création d'une mesure spéciale permettant aux commissions scolaires d'ajouter, sur une base permanente, de nouvelles ressources humaines spécialisées, selon l'indexation et le ratio de l'inventaire du parc d'équipements informatiques : **40 M\$ par année**

Recommandation 8

- Afin d'assurer le succès du virage numérique dans les écoles du Québec, la Fédération demande des investissements additionnels de 92 M\$ par année sur une période de 5 ans.

7. DES INFRASTRUCTURES SCOLAIRES QUI FAVORISENT L'APPRENTISSAGE ET OFFRENT UN MILIEU DE VIE STIMULANT

- La Fédération a accueilli avec satisfaction les annonces d'investissements de plus de 600 M\$ dans les infrastructures scolaires lors du dépôt du budget du gouvernement en mars 2016. Ces sommes étaient nécessaires pour remettre en bon état un des plus importants parcs immobiliers institutionnels du Québec.
- Compte tenu de la dégradation de l'état du parc immobilier, ces investissements visaient principalement le maintien d'actifs et la résorption du déficit.
- Selon nous, il faudra s'assurer que le programme actuel des infrastructures (résorption et maintien) puisse être maintenu encore suffisamment longtemps pour ramener l'état des composantes dans un état de qualité acceptable.
- De plus, afin d'éviter qu'une telle situation de dégradation majeure ne se reproduise dans un cycle de 15 ou 20 ans, nous croyons qu'il est important d'allouer les ressources financières et humaines nécessaires pour l'entretien et le maintien préventifs de nos bâtiments scolaires en considération de leur âge moyen et de leur état.
- Selon nos estimations, des investissements supplémentaires de 5 G\$ sur 5 ans seraient nécessaires pour financer les activités de maintien et d'entretien préventifs des bâtiments. Par la suite, il suffirait d'indexer ces montants pour conserver le parc immobilier scolaire en bon état.
- La mise en place du nouvel outil de gestion en remplacement de l'outil actuel SIMACS devrait permettre d'évaluer de façon plus précise les besoins, le niveau de déficit d'entretien et aussi d'harmoniser les pratiques entre les commissions scolaires.

Recommandation 9

- La Fédération demande de maintenir le programme actuel des infrastructures jusqu'à ce que toutes les composantes du parc immobilier retrouvent un état acceptable.
- La Fédération demande d'ajouter une somme de 5 G\$ sur 5 ans pour financer les activités de maintien et d'entretien préventifs afin d'éviter un nouveau cycle de détérioration de l'état du parc immobilier scolaire.

8. POUR QUE LES NOUVEAUX INVESTISSEMENTS EN ÉDUCATION AIENT L'IMPACT ATTENDU SUR LES SERVICES AUX ÉLÈVES

- La Fédération salue la volonté du gouvernement d'accorder des ressources supplémentaires à l'éducation et souhaite que ces investissements soient récurrents pour en garantir le succès.
- Toutefois, l'ampleur des projets en cours (infrastructures) et à venir (stratégie numérique et infrastructures) représente des défis majeurs dans les commissions scolaires en raison des contraintes liées à la *Loi sur la gestion et le contrôle des effectifs* (LGCE). Cette loi limite grandement la capacité des commissions scolaires de disposer des ressources humaines suffisantes et compétentes pour bien gérer les travaux actuels et futurs. Les équipes en place subissent une grande pression pour mener leurs projets à terme. De plus, certains travaux doivent être reportés en raison du manque des ressources humaines. Dans ce contexte, il est impératif que la LGCE soit assouplie afin de permettre que les objectifs visés par les sommes investies soient atteints pour le bénéfice de tous les élèves.

Recommandation 10

- Afin d'obtenir tous les bénéfices attendus des investissements en éducation, la Fédération demande d'assouplir les dispositions de la *Loi sur la gestion et le contrôle des effectifs* pour que les commissions scolaires puissent compter sur des ressources humaines suffisantes et compétentes dédiées à la gestion des divers projets actuels et futurs.

RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

La Fédération demande que la règle d'appropriation des surplus soit dévoilée lors du dépôt du budget du gouvernement, ce qui permettra aux commissions scolaires d'en tenir compte dans le cadre de la préparation de leur budget.

La Fédération demande de revoir la composition des surplus disponibles des commissions scolaires et d'associer le réseau aux travaux avec le Vérificateur général et le contrôleur des finances à ce sujet.

Recommandation 2

La Fédération demande que les investissements supplémentaires annoncés dans le cadre des mises à jour économiques soient assortis, lors de l'annonce, des modalités de déploiement dans le réseau et de délais raisonnables permettant de garantir un impact tangible dans les milieux.

La Fédération demande de privilégier des mesures non ciblées qui permettent de mieux répondre aux besoins locaux, lesquels sont très diversifiés selon les milieux.

Recommandation 3

La Fédération demande 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 4

La Fédération demande d'annuler les compressions récurrentes qui sont imposées au réseau, à savoir les mesures générales pour l'atteinte de l'équilibre pour : 2011-2012, 2013-2014, 2014-2015 et 2015-2016.

Recommandation 5

La Fédération demande que la politique de la réussite éducative soit assortie d'un financement adéquat et que le gouvernement assure la pérennité de ce financement.

Recommandation 6

La Fédération recommande de prévoir, dans le cadre de la politique de la réussite éducative, une enveloppe non ciblée qui serait accordée à chacune des commissions scolaires afin qu'elles puissent réaliser des projets locaux en lien avec la réussite et la persévérance scolaires de leurs élèves.

Recommandation 7

La Fédération demande de financer adéquatement les AEP, de tenir compte des besoins des EHDAA en FP et en FGA et d'adapter les programmes de FP pour tenir compte du virage numérique.

Recommandation 8

Afin d'assurer le succès du virage numérique dans les écoles du Québec, la Fédération demande des investissements additionnels de 92 M\$ par année sur une période de 5 ans.

Recommandation 9

La Fédération demande de maintenir le programme actuel des infrastructures jusqu'à ce que toutes les composantes du parc immobilier retrouvent un état acceptable

La Fédération demande d'ajouter une somme de 5 G\$ sur 5 ans pour financer les activités de maintien et d'entretien préventifs afin d'éviter un nouveau cycle de détérioration de l'état du parc immobilier scolaire

Recommandation 10

Afin d'obtenir tous les bénéfices attendus des investissements en éducation, la Fédération demande d'assouplir les dispositions de la *Loi sur la gestion et le contrôle des effectifs* pour que les commissions scolaires puissent compter sur des ressources humaines suffisantes et compétentes dédiées à la gestion des divers projets actuels et futurs.