

La Fédération
des commissions
scolaires
du Québec



CONSULTATIONS PRÉBUDGÉTAIRES 2020-2021

AVIS DE LA FÉDÉRATION DES COMMISSIONS SCOLAIRES DU QUÉBEC

PRÉSENTÉ AU MINISTÈRE DES FINANCES

Janvier 2020

Document : 7473

Fédération des commissions scolaires du Québec

1001, avenue Bégon

Québec (Québec) G1X 3M4

Téléphone : 418 651-3220

Courriel : info@fcsq.qc.ca

Site : www.fcsq.qc.ca

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

Comme l'an dernier, le ministre des Finances du Québec, monsieur Éric Girard, invite la population du Québec à participer aux consultations prébudgétaires pour le budget 2020-2021.

La Fédération des commissions scolaires (ci-après appelée la Fédération) salue favorablement l'intention du gouvernement d'accorder la priorité à l'éducation, une intention maintes fois exprimée et aussi réaffirmée par le premier ministre du Québec, monsieur François Legault, lors du discours inaugural de la 42^e législature :

« Pour la première fois depuis les années 60, l'éducation va être la première priorité du gouvernement ».

La Fédération situe ce choix judicieux dans une perspective historique : plus que nos grands chantiers hydroélectriques, nos grands projets urbains ou de transport, de recherche et développement ou tout autre grand chantier national, les investissements en éducation ont été profitables pour l'économie du Québec.

Tout comme le gouvernement, la Fédération est à la recherche des meilleurs moyens pour favoriser la réussite scolaire. Dans cet avis, elle réitère l'importance de l'éducation, de ses enjeux et défis qui interpellent les commissions scolaires pour l'année 2020-2021.

PARTIE I : PRIORITÉ À L'ÉDUCATION

Pour le développement économique, social et culturel, le gouvernement a raison d'inscrire l'éducation en priorité.

Pour appuyer ses dires, l'économiste Pierre Fortin estime que « lorsque 2 700 jeunes obtiennent un premier diplôme secondaire, un gain collectif annuel de 1,75 à 2 milliards de dollars constants de 2016 s'ajoute à l'économie québécoise »¹. On peut facilement en déduire l'impact considérable qu'a eu notre réseau d'éducation sur l'économie du Québec depuis sa mise sur pied au début des années 1960.

La réussite scolaire, la diplomation et la persévérance sont donc les choix essentiels pour notre société. L'engagement du gouvernement à cet égard, le même que celui des sociétés les plus modernes et les plus industrialisées, demeure nécessaire.

Malheureusement, cette vision n'a pas toujours été la même dans le passé. En termes réels, les subventions allouées à l'éducation n'ont pas augmenté et se sont maintenues, pendant près de la moitié de la dernière décennie, à tout au plus 10 milliards en dollars constants de 2019. Encore aujourd'hui, le réseau subit les compressions budgétaires récurrentes que doivent assumer les commissions scolaires alors que la situation financière du Québec s'est considérablement améliorée.

Ce n'est que depuis 2017 que le gouvernement a fait le choix de réinvestir en éducation, notamment dans de nouveaux programmes. Dans le budget 2019-2020, le gouvernement actuel annonçait la mise en place de nouvelles mesures phares, dont l'implantation de la maternelle 4 ans dans tous les milieux, l'offre d'une heure d'activités parascolaires par jour au secondaire, l'accès à des sorties culturelles ainsi qu'un plan de soutien pour les enseignants et la valorisation de la profession. L'ensemble de ces mesures devraient coûter 170 millions de dollars en 2019-2020 et 2,070 milliards de dollars pour les cinq prochaines années.

¹ Pierre Fortin, *L'obtention d'un diplôme d'études secondaires rapporte un demi-million de dollars au diplômé*, ESG-UQAM, Avril 2016.

Malgré tous ces nouveaux investissements, la situation demeure encore difficile pour les commissions scolaires parce que les sommes que le gouvernement a promis de réinjecter visent surtout à couvrir de nouveaux programmes, et non à financer l'ensemble des coûts de système qui permettent aux commissions scolaires de disposer des ressources nécessaires pour répondre aux besoins des élèves². De plus, les mesures annoncées sont des mesures ciblées qui s'adressent directement aux écoles laissant les commissions scolaires sans aucune marge de manœuvre pour pourvoir aux autres besoins des élèves.

De plus, ajoutons que sur la scène politique la dernière année a été dominée par l'adoption et l'étude de plusieurs projets de loi en lien avec la mission éducative, mais qui ont des impacts financiers significatifs³. Ces modifications législatives viennent appuyer les orientations que le gouvernement s'est donné pour mettre en place les nouvelles mesures, notamment la maternelle 4 ans et les activités parascolaires au secondaire, mais n'augmentent pas suffisamment les ressources nécessaires pour assurer l'ensemble des coûts liés au financement de base du réseau scolaire public de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire, de la formation professionnelle, de la formation générale aux adultes et des services aux entreprises.

Les répercussions de cette dichotomie sont nombreuses. Les commissions scolaires ont besoin de plus de ressources pour maintenir le système éducatif, et ce, à la fois sur les plans des ressources humaines, matérielles, financières, et informationnelles.

Nous estimons par ailleurs que ce ne sera que par la recherche d'un financement équilibré à travers les grandes composantes de notre système d'éducation que nous nous rapprocherons d'un véritable modèle de développement durable au bénéfice des élèves. La valorisation de la profession enseignante, la disposition d'infrastructures de qualité, de matériels et d'outils informationnels, l'utilisation de technologies des plus modernes, l'adoption d'un modèle de gouvernance efficient et efficace sont tous des moyens qui s'inscrivent en ce sens.

² Les compressions administratives récurrentes s'élèvent à 250 M\$. Ce montant est basé sur les paramètres des règles budgétaires de 2011-2012, 2013-2014, 2014-2015 et 2015-2016. La compression de 2012-2013 n'a pas été incluse, car elle était non récurrente.

³ Plusieurs projets de loi ont été adoptés par le présent gouvernement, soit le projet de loi n° 3 – *Loi visant l'instauration d'un taux unique de taxation scolaire*, le projet de loi n° 5 – *Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et d'autres dispositions à l'égard des services de l'éducation préscolaire destinés aux élèves de 4 ans*, le projet de loi n° 12 – *Loi visant à préciser la portée du droit à la gratuité scolaire et à permettre l'encadrement de certaines contributions financières pouvant être exigées*, le projet de loi n° 21 – *Loi sur la laïcité de l'État* de même le Projet de règlement relatif aux périodes de détente des élèves du primaire. D'autres projets sont présentement à l'étude, le projet de loi n° 37 – *Loi visant principalement à instituer le Centre d'acquisitions gouvernementales et Infrastructures technologiques Québec* et le projet de loi n° 40 – *Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaires*.

Dans le contexte des surplus budgétaires prévus par le gouvernement du Québec et de la nécessaire adaptation du réseau public d'éducation au développement durable, la Fédération demande au gouvernement de refinancer l'ensemble des coûts de système et d'annuler les compressions budgétaires qui s'appliquent depuis plusieurs années dans le réseau de l'éducation.

Recommandation :

Annuler les compressions budgétaires récurrentes et refinancer l'ensemble des coûts de système afin que le réseau scolaire public dispose de toutes les ressources nécessaires pour répondre aux besoins des élèves.

2.1 Valoriser les ressources humaines

En raison de la croissance des effectifs scolaires et des services à assurer aux élèves qui les requièrent, les commissions scolaires ont besoin d'augmenter leur bassin de ressources humaines. Pour ce faire, elles doivent trouver des moyens⁴ pour être plus compétitives afin d'attirer des compétences et également de motiver et d'intéresser ceux et celles qui pourraient choisir le secteur de l'éducation comme choix de carrière. Les commissions scolaires doivent être encouragées à poursuivre leurs efforts à cet égard.

Toutefois, cette tâche demeure difficile, les enjeux salariaux sont évidents. Les réductions budgétaires imposées au secteur de l'éducation depuis quelques années ont eu pour conséquence de dévaloriser la profession enseignante, de sorte que les salaires offerts dans le réseau scolaire ne sont plus compétitifs par rapport à ceux des autres professions et aussi par rapport à ceux du personnel enseignant des autres provinces.

Rehausser la rémunération des enseignants est à notre avis l'une des voies à suivre pour assurer la qualité des services offerts en éducation et la compétitivité de notre main-d'œuvre sur le marché du travail⁵. La Fédération demande au gouvernement du Québec d'être réceptif aux revendications salariales des enseignants. Le gouvernement doit reconnaître que la rémunération demeure un incitatif important pour soutenir la profession enseignante et la compétitivité de notre société par rapport aux autres provinces.

De même, une amélioration des conditions salariales des autres catégories de personnel et du personnel d'encadrement des commissions scolaires serait appréciée. En effet, les emplois offerts dans le milieu scolaire doivent demeurer compétitifs avec les autres secteurs d'activité afin de conserver l'expertise développée au cours des années. De plus, les commissions scolaires peinent à pourvoir de nombreux postes vacants dans le réseau scolaire, notamment en ressources informationnelles ou dans d'autres domaines spécialisés comme en psychologie et en orthophonie. Il n'est pas rare que des commissions scolaires fassent de trois à quatre affichages pour pourvoir un poste.

⁴ Les commissions scolaires affichent les postes et posent des pancartes devant les écoles, inscrivent des messages sur leur site Web, forment des équipes de recrutement pour des missions en Europe avec la collaboration du ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration.

⁵ <https://www.tvanouvelles.ca/2019/10/18/les-enseignants-demandent-une-majoration-des-salaires-de-8>

Recommandations :

- Mettre en valeur la profession enseignante en offrant une rémunération adéquate qui se rapproche de la moyenne canadienne.
- Améliorer les conditions salariales des autres catégories de personnel et du personnel d'encadrement afin d'assurer le maintien de l'expertise acquise au fil des ans.

2.2 Bonifier les allocations budgétaires de fonctionnement et d'investissement en infrastructures⁶ et les maintenir en bon état

La Fédération considère qu'il est nécessaire de bonifier les allocations budgétaires de fonctionnement et d'investissement par rapport à ce qui avait été prévu initialement, pour plusieurs raisons :

- La très bonne performance économique du Québec a pour effet de faire croître les effectifs scolaires, notamment en raison de l'accueil d'un plus grand nombre d'enfants d'immigrants ainsi que la fréquentation et l'utilisation des infrastructures scolaires au primaire et au secondaire. L'état plus avancé de la détérioration des bâtiments par rapport à ce qui avait été prévu exige d'entrevoir des réparations ou des remplacements plus rapidement, faute de quoi il en coûtera encore plus cher dans les prochaines années.
- L'implantation de nouveaux programmes, telle l'implantation des services d'éducation préscolaire pour les enfants de 4 ans, engendrera une croissance des effectifs scolaires qui nécessitera plus d'espace de même que des ressources humaines additionnelles. En créant un degré scolaire supplémentaire, le gouvernement du Québec a accentué les besoins d'ajout d'espace qui étaient déjà importants en raison de la croissance des effectifs scolaires; sans compter que le nombre de projets de construction entraîne une pression sur les coûts.
- Les paramètres de calcul du programme fonctionnel et technique des écoles devraient être bonifiés afin de répondre aux besoins du 21^e siècle, comme pour l'ajout de locaux pour certaines catégories de professionnels, tels les orthopédagogues et les psychologues, la flexibilité d'utilisation des locaux (murs amovibles, ajout du numérique, etc.), l'accessibilité à l'environnement extérieur (classes vertes, potager, etc.), les salles polyvalentes pour favoriser la socialisation, les présentations culturelles, les réunions, etc.

⁶ Afin de favoriser la cible ministérielle de rendre les bâtiments scolaires dans un état satisfaisant d'ici 2030, tel que mentionné au Plan stratégique du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur 2017-2022, page 28. https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/education/publications-adm/plan-strategique/plan_strat_2017-2022.pdf?1554139231

- De plus, le mobilier dans les salles de classe doit être remplacé par un mobilier plus moderne et plus flexible afin de faciliter l'apprentissage des élèves, selon les nouvelles tendances pédagogiques.
- Les nouvelles normes liées entre autres au Code du bâtiment devraient être appliquées; elles prévoient entre autres des aires de circulation en quantité et en dimension suffisantes, le respect des directives concernant la détection du monoxyde de carbone⁷ et celle concernant la concentration de plomb mesurée dans l'eau des établissements d'enseignement⁸.

Les allocations budgétaires de fonctionnement

Les réductions budgétaires qui ont affecté le réseau public de l'éducation pendant plusieurs années ont entraîné des dépenses insuffisantes pour l'entretien des bâtiments.

Présentement, selon une étude portant sur le niveau de financement dédié à l'entretien du parc immobilier scolaire québécois⁹, seulement 0,41 % de la valeur actuelle de remplacement (comprenant l'entretien physique préventif et curatif, excluant l'entretien ménager) est consacré aux frais d'entretien physique, ce qui représente 230 millions de dollars. Cependant, une telle situation est non conforme aux recommandations du Vérificateur général du Québec¹⁰ qui estime nécessaire d'allouer annuellement une somme correspondant à 2 % de la valeur actuelle de remplacement en entretien (budget de fonctionnement), tel qu'allouée présentement au réseau de la santé¹¹. Pour le réseau de l'éducation, cette proportion représente presque cinq fois plus que celle présentement octroyée. Selon ces mêmes calculs, les commissions scolaires subiraient un manque à gagner de quelque 910 millions de dollars en dépenses d'entretien, soit l'écart de 1,59 %.

⁷ Lettre concernant la mise aux normes sur l'installation de détecteurs de monoxyde de carbone du Directeur général des infrastructures du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, le 3 octobre 2019, 3 pages.

⁸ Lettre du sous-ministre adjoint à la gouvernance des technologies, des infrastructures et des ressources et dirigeant du réseau de l'information du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur concernant la concentration de plomb dans l'eau des établissements d'enseignement, le 25 octobre 2019, 2 pages.

⁹ Lien Internet pour accéder à l'Étude portant sur le niveau de financement du budget dédié à l'entretien du parc immobilier scolaire québécois https://csenergieqcca-my.sharepoint.com/:f/g/personal/acantin_csenergie_qc_ca/Es3Y8cdgNgxHI07v5SIF-K8Bqk8ZNDf6IE2exYJjy_FqFg?e=PSGjam

¹⁰ https://www.vgq.qc.ca/Fichiers/Publications//rapport-annuel//2019-2020-VGQ-nov2019//fr_Rapport2019-2020-VGQ-nov2019-ch04.pdf

¹¹ Voir note 10, page 24.

Les allocations budgétaires d'investissement

Les besoins d'investissement du parc immobilier du réseau d'éducation préscolaire et d'enseignement primaire et secondaire ainsi que de la formation professionnelle, de la formation générale aux adultes et des services aux entreprises se justifient de plusieurs façons. Les compressions budgétaires des dernières années ont créé d'importants déficits d'entretien, de sorte que plusieurs bâtiments se retrouvent actuellement dans un état tel qu'on doit maintenant songer à les remplacer. Il importe donc de réinvestir afin d'assurer le rattrapage nécessaire au maintien d'un parc immobilier en bon état. Des locaux adéquats demeurent aussi un facteur déterminant du succès des élèves. Tel que mentionné précédemment, divers facteurs, comme la croissance des effectifs scolaires ou les besoins d'adaptation à des fonctionnalités numériques créent une pression additionnelle pour des projets d'immobilisations, pour la construction de nouveaux bâtiments ou pour agrandir ceux déjà existants.

La Fédération reconnaît les efforts du gouvernement pour investir dans les infrastructures scolaires. À cet effet, le Plan québécois des infrastructures (PQI) prévoit, au cours des dix prochaines années, des investissements de l'ordre de 13,9 milliards de dollars¹² pour le réseau de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire ainsi qu'en formation professionnelle et en formation générale aux adultes.

Malgré cela, l'ensemble des facteurs mentionnés ci-dessus créent des pressions importantes sur le réseau scolaire, de sorte que les commissions scolaires peinent actuellement à trouver différents moyens temporaires pour aménager des locaux. Les besoins d'espace iront en augmentant et demeurent donc considérables.

Par ailleurs, la situation de surchauffe due au contexte économique actuel rend extrêmement difficile la progression des travaux de construction, même s'ils sont nécessaires, notamment dans certains marchés comme celui de Montréal. Des difficultés de négociations avec des promoteurs, la disponibilité des terrains et la lenteur des autorisations ministérielles nécessaires en cas de dépassement peuvent parfois poser problème. Nous devons garder à l'esprit que ces travaux demeurent nécessaires pour les besoins futurs des organisations scolaires.

¹² Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil du trésor, Les infrastructures publiques du Québec, Budget de dépenses 2019-2020, vol. 8, mars 2019, page A 24.

Recommandations :

- Bonifier les allocations budgétaires de fonctionnement et d'investissement en infrastructures dans le réseau scolaire public d'éducation préscolaire et d'enseignement primaire et secondaire¹³.
- Actualiser les paramètres de calcul du programme fonctionnel et technique pour rencontrer les besoins en espace dans les écoles du 21^e siècle, et de bonifier l'enveloppe budgétaire en conséquence.
- Ajouter une enveloppe budgétaire en fonctionnement pour l'entretien physique des immeubles qui correspond à 2 % de la valeur actuelle de remplacement, et ce, au même titre que ce qui se fait déjà pour le réseau de la santé.
- Développer un programme spécifique pour permettre aux commissions scolaires d'obtenir le financement nécessaire à l'acquisition de terrains.
- Accélérer les autorisations nécessaires pour l'obtention des budgets requis pour les travaux de construction.

2.3 Compléter le plan d'acquisition des équipements informatiques

Le Plan d'action numérique en éducation et en enseignement supérieur¹⁴ est un pas dans la bonne direction. En effet, le système éducatif québécois doit s'adapter et être un agent de changement et d'innovation, car le numérique bouleverse nos façons d'interagir, de communiquer, de nous informer, de créer, de nous exprimer, de travailler, de nous divertir et de consommer.

Annoncé dans le budget 2018-2019, le gouvernement du Québec prévoyait un plan d'investissement d'environ un milliard de dollars en intégration du numérique pour les réseaux de l'éducation et de l'enseignement supérieur. Quelque 681 millions de dollars sont prévus pour les cinq prochaines années spécifiquement pour le primaire et le secondaire, notamment pour le déploiement de combos numériques.

Les commissions scolaires doivent favoriser l'innovation dans les pratiques enseignantes et soutenir le développement des compétences numériques du personnel enseignant, professionnel et de soutien. À cet effet, des améliorations sont nécessaires dans les

¹³ Cette mesure réduirait les investissements en maintien à moyen et à long terme en effectuant un meilleur entretien aux immeubles dès maintenant et assurerait un meilleur arrimage avec les besoins pédagogiques, fonctionnels et réglementaires des établissements scolaires.

¹⁴ http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/ministere/PAN_Plan_action_VF.pdf

programmes de formation initiale du personnel enseignant afin de tenir compte de l'adaptation des méthodes pédagogiques à la présence du numérique et des TIC. Ces programmes doivent être modernisés, plus particulièrement en matière de technopédagogie, afin de mieux répondre aux exigences de l'école du 21^e siècle.

De plus, l'ajout de ressources humaines pour répondre aux besoins de formation, de soutien et d'accompagnement¹⁵ doit être financé. Et, pour permettre le développement constant dans l'intégration du numérique en enseignement, le gouvernement doit assurer la continuité dans le déploiement des combos numériques.

Afin de créer un environnement propice au déploiement du numérique dans le système éducatif québécois et d'en garantir l'accès, les commissions scolaires doivent être en mesure d'acquérir les ressources éducatives numériques (abonnement aux licences) et d'inclure les infrastructures et les équipements technologiques nécessaires à la réalisation de projets d'ajout d'espace.

Toutefois, ce plan prend du retard. En effet, afin d'assurer la continuité du déploiement des équipements numériques à des fins pédagogiques tels que des équipements robotiques et des tablettes électroniques distinctives (appelés combos numériques), des sommes importantes en acquisition d'équipements numériques à des fins pédagogiques sont prévues pour l'année scolaire 2019-2020. Or, il s'avère que les commissions scolaires ne sont pas en mesure d'acquérir des équipements informatiques, car elles sont en attente d'une décision du Conseil du trésor. Le personnel enseignant est donc limité aux équipements présentement disponibles.

Recommandations :

- Assurer l'intégration efficace et l'exploitation optimale du numérique en bonifiant les allocations budgétaires afin de répondre à la fois aux besoins en formation, en soutien et en accompagnement en technologies de l'information et de permettre un développement constant dans l'intégration du numérique en enseignement.
- Prévoir un financement pour la formation initiale des maîtres de manière qu'ils puissent profiter pleinement des différentes possibilités d'utilisation des équipements informatiques.

¹⁵ Cet ajout de ressources inclut les ressources RECIT (Réseau pour le développement des compétences des élèves pour l'intégration des technologies), les ressources techniques ainsi que les ressources professionnelles. Les ressources humaines devraient être allouées au prorata du nombre d'élèves afin d'avoir une équité dans le réseau scolaire public.

- Financer les besoins en technologies de l'information lors du montage financier pour un projet en ajout d'espace et afin de répondre aux besoins d'acquisition des ressources éducatives numériques (abonnement aux licences).
- Assurer une continuité du déploiement en équipements numériques à des fins pédagogiques afin de favoriser la mise en œuvre du Plan d'action numérique dans les écoles du Québec.

2.4 Assurer un transport scolaire sécuritaire et efficace

La Loi sur l'instruction publique prévoit que tout enfant qui réside au Québec a droit au service de l'éducation préscolaire et aux services d'enseignement primaire et secondaire à compter de l'année scolaire où il atteint l'âge d'admissibilité jusqu'au dernier jour de l'année scolaire où il atteint l'âge de 18 ans ou de 21 ans dans le cas d'une personne handicapée (article 1). Elle stipule de plus qu'une commission scolaire peut organiser le transport de ses élèves et l'offrir gratuitement (articles 14, 291 et 292 de la Loi sur l'instruction publique, I-13.3).

Le transport scolaire revêt donc une dimension fort importante pour l'accessibilité à l'école publique. Sans ce service, plusieurs élèves ne pourraient avoir accès aux services éducatifs et autres activités offerts par l'école. L'enjeu se situe au niveau de l'équité et de l'accès aux services éducatifs sur tout le territoire du Québec au moyen du transport scolaire qui doit être gratuit (article 292).

Pour cette raison, les commissions scolaires travaillent de façon continue pour améliorer leur efficacité en matière de transport scolaire et pour atteindre une gestion efficace dans ce secteur d'activité.

Le projet d'électrification des autobus scolaires permettrait sans doute d'apporter une contribution notable à l'environnement et au développement économique du Québec, particulièrement le développement de la grappe de l'électrification des transports. Toutefois, dans le contexte où les services actuels de transport font face à d'importants besoins financiers, la Fédération demande au gouvernement de veiller à ce que cette collaboration avec l'industrie se fasse à coût nul pour les commissions scolaires ou par une injection de ressources budgétaires supplémentaires pour l'octroi de contrats de transport scolaire pour ce type de véhicules. Dans les faits, les autobus scolaires électriques de même que les berlines électriques coûtent plus cher que les véhicules à essence ou au diesel, ils doivent être fiables et avoir une autonomie suffisante pour assurer le transport des élèves sur l'ensemble des circuits desservis. Plus d'un million de kilomètres sont parcourus chaque jour par le transport scolaire.

Parallèlement à cette situation, la Fédération est préoccupée par plusieurs problèmes de type structurel qui affectent le transport scolaire et qui risquent de s'accroître avec le temps :

- Plusieurs conductrices et conducteurs d'autobus scolaires ont atteint et même dépassé l'âge de la retraite. Dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre, l'industrie peine à retenir et recruter des conductrices et des conducteurs d'autobus scolaire, ce qui peut compromettre les services de transport scolaire. Certaines administrations d'autres provinces offrent des primes en sus des salaires actuels;
- L'augmentation de la clientèle immigrante vient créer des pressions supplémentaires sur le réseau. Par exemple, le nombre d'enfants d'immigrants qui arrivent en cours d'année scolaire et qui doivent être scolarisés nécessite du transport scolaire, ce qui entraîne souvent l'ajout de véhicules qui se répercute en coûts additionnels pour les commissions scolaires. Il n'y a actuellement aucun financement additionnel prévu pour le transport de ces jeunes qui arrivent en cours d'année scolaire.
- L'implantation de la maternelle 4 ans à temps plein entraînera inévitablement une augmentation du nombre d'élèves à transporter. Les commissions scolaires devront porter une attention particulière afin de veiller à assurer la sécurité du transport de cette jeune clientèle, comme c'est d'ailleurs le cas pour tous les élèves transportés.
- Des coûts importants sont associés au transport d'élèves en situation de handicap ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (HDAA). Plusieurs doivent être transportés par berline ou par transport adapté. Le financement de ces moyens de transport n'est pas nécessairement ajusté en fonction des besoins de ces élèves et du coût réel des services à leur offrir pour leur transport.
- L'ajout de nouveaux programmes ou de nouvelles mesures, telles l'heure additionnelle pour les activités parascolaires ou les activités culturelles à l'extérieur des écoles, peut engendrer des besoins en transport scolaire. Les commissions scolaires dont les territoires sont vastes et qui sont éloignées des grands centres d'activités ne sont pas toujours financées en fonction de leurs contraintes pour assurer l'équité des services aux élèves.
- Enfin, les coûts liés à la délocalisation d'une partie ou de la totalité des élèves d'une école en raison de travaux majeurs devraient être compensés, particulièrement pour le transport de ses élèves.

Recommandation :

Bonifier l'enveloppe budgétaire du transport scolaire afin que des ajustements, tels la rétention et le recrutement des conductrices et des conducteurs d'autobus scolaire, la variation du nombre d'élèves transportés en cours d'année, les exigences requises pour le transport de certaines catégories d'élèves HDAA, l'incitation à l'utilisation d'autobus scolaires électriques, et en raison de la délocalisation des élèves, puissent être apportés en 2020-2021.

2.5 Obtenir une pleine compensation pour la perte de certains revenus

Les réductions budgétaires qui ont eu lieu au cours des dernières années et certaines mesures législatives ont aussi eu des effets indirects qui ont créé d'importants manques à gagner pour les commissions scolaires.

La Fédération apprécie le fait que les dépenses autres que salariales aient été indexées en 2019-2020, bien que ces types de dépenses n'aient pas été indexées pendant les neuf années consécutives précédentes. Nécessairement, la non-indexation de celles-ci s'est traduite par des compressions importantes dans d'autres domaines, notamment pour les achats de fournitures et l'achat de matériel didactique ainsi que pour les dépenses d'entretien préventif du parc immobilier, les réparations et l'entretien ménager dans les budgets centralisés qui permettent d'éviter des dépenses plus coûteuses à long terme.

De façon générale, le contexte budgétaire actuel permettrait de corriger la non-indexation des dépenses autres que salariales, pendant les neuf années consécutives précédant 2019-2020, et d'allouer les ressources financières suffisantes pour faire le rattrapage nécessaire.

Par ailleurs, la Loi visant l'instauration d'un taux unique de taxation (2019, chapitre 5) a eu un impact financier pour les commissions scolaires. Les revenus provenant de la taxe scolaire diminueront à terme de quelque 800 millions de dollars, lesquels s'ajoutent à une diminution de l'ordre de 670 millions de dollars découlant des modifications législatives de la Loi portant réforme du système de taxation scolaire (2018, chapitre 5) qui est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2018.

La compensation financière aux commissions scolaires prévue pour la diminution des revenus liés à ces lois n'est pas entière. En effet, elle entraîne indirectement, d'une part, des pertes de revenus au titre des taux d'intérêt qui étaient auparavant perçus et d'autre

part, l'obligation de remettre au ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur la taxe supplémentaire perçue en cours d'année sur les nouvelles constructions ou sur les augmentations de valeur non présentes au rôle d'évaluation lors du calcul du taux de taxe. Cela peut représenter un montant de l'ordre de 20 à 30 millions de dollars par année, en fonction des activités de l'industrie de la construction.

En effet, toutes les commissions scolaires du Québec, et non seulement celles situées sur le territoire de l'île de Montréal, devraient avoir la possibilité de conserver ces revenus. L'argument de l'aide aux milieux défavorisés évoqués par le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur pour limiter à l'île de Montréal la conservation de ces revenus ne tient plus. L'application de la nouvelle carte des milieux défavorisés, sur la base de l'Indice des milieux socio-économiques (IMSE), démontre hors de tout doute que la défavorisation n'est pas un phénomène strictement montréalais. Les sommes allouées pour diverses mesures en lien avec la défavorisation confirment également que ce type de besoins existe partout au Québec.

Par ailleurs, s'il s'agit uniquement d'un problème d'adéquation entre la répartition de ces revenus par commission scolaire et celle des besoins pour les milieux défavorisés, une mesure devrait être prévue, comme c'est le cas pour le CGTSIM, pour redistribuer l'ensemble des revenus additionnels de taxation hors de Montréal, notamment afin de venir en aide aux milieux défavorisés des commissions scolaires visées. Ainsi, il y aurait un traitement équitable pour l'ensemble des commissions scolaires, comme le prévoit l'article 472 de la Loi sur l'instruction publique.

Par ailleurs, dans son rapport annuel de l'automne 2017, le Vérificateur général du Québec¹⁶ reconnaît que la plupart des paramètres de calcul du produit maximal de la taxe scolaire, dorénavant appelé « le montant pour le financement des besoins locaux des commissions scolaires », n'ont pas été révisés depuis une vingtaine d'années et engendrent des iniquités entre les commissions scolaires. Le VGQ mentionne que le PMT n'atteint plus son objectif d'assurer un minimum à chaque commission scolaire, peu importe leur taille.

L'insuffisance des ressources du montant pour le financement des besoins locaux des commissions scolaires a trait non seulement à l'entretien courant, mais également à

¹⁶ Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2017-2018, automne 2017, Audit de performance. Financement des commissions scolaires et gestion de leurs frais d'administration, chapitre 3, page 47.

d'autres coûts, tels ceux liés à l'assurance-salaire pour le personnel non enseignant¹⁷. De plus, le calcul du montant pour le financement des besoins locaux des commissions scolaires étant fait sur la prévision d'effectifs scolaires du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, la croissance réelle des effectifs scolaires n'est pas prise en compte. Certes, des travaux sont présentement en cours au ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur pour donner suite aux recommandations du VGQ. Cependant, un ajustement pour compenser les commissions scolaires devrait être prévu dès 2020-2021.

Recommandations :

- Annuler l'impact cumulatif de la non-indexation des dépenses non salariales en majorant les dépenses autres que salariales;
- Compenser les commissions scolaires pour les pertes de revenus d'intérêts qu'elles subissent par la réforme de la fiscalité scolaire.
- Permettre que toutes les commissions scolaires conservent leurs revenus de taxe additionnels perçus en cours d'année, notamment afin de venir en aide à leurs milieux défavorisés.
- Revoir les paramètres de calcul du « *montant pour le financement des besoins locaux des commissions scolaires* », anciennement appelé « *produit maximum de la taxe* », afin de rendre les compensations financières plus équitables entre les commissions scolaires et assurer ainsi l'objectif d'assurer un minimum à chacune de celles-ci, peu importe leur taille, tel que spécifié par le Vérificateur général du Québec.

¹⁷ À l'instar des autres catégories de personnel, les coûts liés à l'assurance-salaire pour le personnel non enseignant sont en constante évolution.

3.1 Répondre aux défis de la conjoncture économique actuelle

Non seulement le Québec a-t-il connu l'une des périodes d'expansion économique les plus longues de son histoire depuis la récession de 2008, mais il a aussi enregistré l'un des meilleurs résultats parmi les provinces canadiennes en termes de création d'emplois et de diminution de son taux de chômage.

En comparaison des périodes de morosité économique que nous avons connues dans le passé, il s'agit là d'une véritable révolution qui, bien que favorable pour la collectivité, n'est pas dénuée d'enjeux ni de changements dans les façons de faire.

Sur le plan économique, la partie est loin d'être gagnée, des défis économiques majeurs demeurent à l'horizon, spécialement en ce qui a trait à notre pouvoir d'achat, à notre productivité, à la croissance démographique et au développement du Québec.

Certes, les commissions scolaires ont la responsabilité de s'adapter à ce nouvel environnement et de contribuer ainsi à la prospérité économique du Québec, de façon à répondre aux défis ci-haut mentionnés. D'ailleurs, les services aux entreprises des commissions scolaires jouent, à cet égard, un rôle clé depuis plus de vingt ans dans leurs milieux socio-économiques. Ils sont bien souvent les portes d'entrée en entreprise pour répondre aux besoins en formation initiale, de base et de perfectionnement. La Fédération considère qu'un financement de base significatif pour les services aux entreprises permettrait d'offrir un service efficient et concerté avec tous les partenaires du marché du travail, tout en permettant aux commissions scolaires de garantir une réponse aux besoins des entreprises. La Fédération a d'ailleurs sensibilisé le ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur à cet effet au cours des deux dernières années.

3.2 Gérer l'offre et la demande des services en formation professionnelle

Les commissions scolaires ont longtemps contribué au développement du marché du travail par l'offre d'une formation professionnelle de qualité.

Il y eut une époque où la majorité des programmes d'études en formation professionnelle étaient complets. Le recrutement d'élèves était d'ailleurs facilité par Emploi-Québec qui, de façon générale, n'hésitait pas à recommander un grand nombre d'élèves à ces programmes. Le succès de ces programmes se mesurait par les taux de placement des élèves en entreprises.

L'offre en formation professionnelle est fortement dépendante de la conjoncture économique, de sorte que le taux de chômage actuel, qui est très bas depuis quelques années, a un effet considérable sur les services offerts. Pour en mentionner quelques-uns :

- La baisse du nombre d'élèves inscrits dans les différents programmes d'études en formation professionnelle fait en sorte que les programmes d'études offerts par les commissions scolaires ne peuvent démarrer faute d'avoir un nombre suffisant d'élèves.
- Un plus grand nombre d'élèves abandonnent leur formation pour joindre le marché du travail, en raison de l'attrait d'un revenu immédiat et de la forte sollicitation des employeurs en manque de main-d'œuvre. Cela a pour effet d'exercer des pressions importantes sur les budgets des commissions scolaires puisque le financement dans le secteur de la formation professionnelle est effectué à la sanction et non en fonction de nombre d'élèves inscrits.
- De plus en plus d'élèves souhaitent s'inscrire dans des programmes en alternance travail-études sous le modèle dual pour répondre notamment à leur besoin de conciliation famille-travail. Le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur doit financer l'adaptation du matériel pédagogique pour ces programmes, comme il l'a fait dans ses projets pilotes par le passé.
- De même, de plus en plus de personnes obtiennent directement leur formation en entreprise, par des stages ou des programmes de formation de courte durée ou des programmes d'apprentissage en milieu de travail. Ces types de formation sont offerts par d'autres partenaires, mais ne permettent pas le développement global de la main-d'œuvre afin d'assurer la mobilité sur le marché du travail.
- En l'absence de financement, la formation en entreprise est parfois assurée par Emploi-Québec. Un financement permettant de répondre aux besoins de développement des compétences de base, des compétences en francisation et des compétences numériques des travailleurs devrait être prévu, car si tel n'est pas le cas, les efforts de démarchage en entreprise demeurent lettre morte.

3.3 Revoir le financement de la formation professionnelle

Même si le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur examine présentement avec ses partenaires le financement en formation professionnelle, la Fédération tient à ajouter que certains sujets ou défis devraient être examinés impérativement, notamment ceux-ci :

Recourir à l'immigration

Certaines commissions scolaires ont entrepris des missions à l'étranger qui se sont avérées des succès. Ces missions ne permettent pas uniquement de recruter de nouveaux enseignants, mais aussi de solliciter des étudiants immigrants qui pourraient être intéressés à venir faire carrière au Québec.

Les commissions scolaires peuvent offrir à ces nouveaux immigrants les formations nécessaires et d'appoint qui permettront de pourvoir les postes offerts par les entreprises. Les commissions scolaires contribuent ainsi au développement de notre économie tout en remplissant l'objectif de financement de leurs services de formation professionnelle.

Conformément à la Politique québécoise en matière d'immigration, la Fédération considère que ces types de missions pourraient être encouragés et qu'un programme plus exhaustif d'accompagnement mériterait d'être institué avec la collaboration du ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, le ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration et d'organismes comme Montréal international, Québec international ou tout autre organisme de soutien pour les régions. De plus, des efforts particuliers devraient être effectués afin de faciliter le processus administratif de traitement des dossiers et d'obtention des permis en évitant si possible la surenchère entre les différents intervenants.

Veiller à la réussite et à la qualification des élèves sur le marché du travail

L'embellie de l'économie des dernières années ne durera pas infiniment. L'attrait immédiat d'un revenu d'emploi à court terme pour une personne sans diplôme reste intéressant. Mais ceci n'est pas sans risque. En effet, les récessions ou les ralentissements économiques affectent généralement les personnes les plus démunies de notre société, le plus souvent, celles qui n'ont pas de diplôme.

Dans l'éventualité d'une perte d'emploi, ces mêmes personnes se retrouveront sans compétences reconnues et il leur sera alors plus difficile de se trouver du travail. Il y a là un risque d'enlèvement vers une phase de chômage de longue période qui pourrait même s'étendre sur plusieurs années, parfois même sur des décennies; c'est ainsi que se créent les poches de pauvreté et l'appauvrissement graduel de notre société, un coût social qui est énorme. C'est un cercle vicieux.¹⁸

Les commissions scolaires visent à assurer la réussite et la qualification des élèves pour l'atteinte de leur plein potentiel, et ce, à la fois pour répondre aux besoins du marché du travail et pour améliorer leur qualification et, conséquemment, leur productivité. Pour ce faire, elles font valoir en quoi un avenir meilleur les attend après l'obtention d'un diplôme. Les élèves doivent être informés des conséquences d'une décision prématurée concernant leur avenir.

Toutefois, les commissions scolaires ne sont pas responsables de la conjoncture économique ni du contexte politique. La Fédération estime que le gouvernement pourrait améliorer la rétention des élèves par le biais de mesures fiscales, tel un crédit d'impôt pour les jeunes qui obtiennent un diplôme avant leur entrée au travail et un autre pour les entreprises qui encouragent ces jeunes à terminer leurs études en leur assurant un emploi par la suite. Les répercussions sur notre société n'en seront que plus bénéfiques. Et, ceci demeure, en bonne partie, la responsabilité de l'État.

Enfin, les commissions scolaires développent et offrent aussi des programmes d'études menant aux attestations d'études professionnelles (AEP) pour répondre aux besoins du monde du travail. Le financement pour les AEP demeure problématique. Les commissions scolaires demandent depuis plusieurs années une augmentation significative de l'enveloppe fermée des priorités régionales (11,07 millions de dollars). De plus, l'enveloppe budgétaire de 300 000 \$ permettant l'élaboration de nouveaux programmes d'études pour répondre aux métiers et aux emplois en émergence est insuffisante. Cette même enveloppe est aussi utilisée pour actualiser les AEP, qui représentent plus de 56 % de l'offre actuelle. La Fédération demande au gouvernement de doubler l'enveloppe de 300 000 \$ afin de répondre aux besoins des travailleurs et des entreprises.

¹⁸ Voir les données du Programme d'évaluation internationale des compétences pour adultes (PEICA). <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/education/alphabetisation-litteratie/peica.pdf>

Prévoir un financement stable

Le financement de la formation professionnelle est devenu instable en raison de la conjoncture économique actuelle. En effet, le maintien des programmes de formation offerts est compromis et engendre une perte d'expertise. Certains programmes ne sont plus disponibles, faute de ressources enseignantes ou d'élèves, alors même qu'il aurait été essentiel de les maintenir en raison des besoins du marché du travail. À cet égard, l'imprévisibilité actuelle rend extrêmement difficile de planifier et de maintenir l'organisation des services d'enseignement en formation professionnelle à long terme.

Même si toutes les commissions scolaires vivent cette situation, elle affecte de façon plus particulière celles des régions éloignées des grands centres urbains, le nombre d'élèves étant souvent insuffisant pour démarrer certains programmes. En conséquence, les élèves qui auraient pu s'inscrire à cette formation demeurent sans qualification et vulnérables sur le marché du travail. Les enseignants liés à cette formation n'ayant plus de contrat de travail peuvent devoir quitter la profession enseignante, entraînant ainsi une perte d'expertise pour les commissions scolaires.

Les effets négatifs qu'entraîne également la décroissance démographique scolaire pourraient être également atténués en limitant à 1 % par année la baisse de l'effectif dans le calcul des besoins locaux des commissions scolaires. La gestion des centres de formation professionnelle est effectuée sur la base d'un montant par élève, et la fluctuation de la clientèle rend difficile le maintien d'une structure minimale de gestion des centres.

La Fédération demande de revoir le mode de financement de la formation professionnelle afin d'assurer un financement plus stable de l'enseignement professionnel avec une perspective à moyen terme qui pourrait s'échelonner sur trois ans.

Recommandations :

- Assurer le fonctionnement des services aux entreprises (SAE) des commissions scolaires et de fournir à celles-ci le moyen de développer et de maintenir un service aux entreprises en bonifiant la mesure budgétaire 15194 des règles budgétaires de fonctionnement des commissions scolaires.
- Doubler l'enveloppe des priorités régionales de 11 millions de dollars des programmes menant aux attestations d'études professionnelles (AEP).

- Doubler l'enveloppe budgétaire de 300 000 \$ qui permet l'élaboration de nouveaux programmes d'études pour répondre aux métiers et emplois en émergence et l'actualisation de ceux en désuétude.
- Accorder un financement aux commissions scolaires pour répondre aux besoins de développement des compétences de base, des compétences en francisation et des compétences numériques des travailleurs.
- Accentuer les missions des commissions scolaires à l'étranger dans le but de recruter de nouveaux enseignants et de nouveaux élèves afin d'assurer la continuité de l'offre de formation professionnelle et de répondre aux besoins du marché du travail.
- Étudier la possibilité de recourir à des incitatifs fiscaux, notamment par le biais d'un crédit d'impôt pour les individus qui intégreront le marché du travail lorsqu'ils auront obtenu leur diplôme.
- Examiner la possibilité d'accorder un crédit d'impôt aux entreprises qui embauchent des personnes ayant obtenu leur diplôme depuis moins d'un an.
- Introduire un facteur d'ajustement pour la décroissance des effectifs scolaires en formation professionnelle, comme c'est le cas pour la formation générale des jeunes, afin de limiter les effets négatifs de la conjoncture actuelle de diminution des effectifs scolaires en formation professionnelle.
- Revoir le mode de financement en formation professionnelle et d'assurer un financement dans une perspective de moyen terme de trois ans.

PARTIE IV : PLANIFIER POUR DEMAIN DÈS MAINTENANT

La conjoncture économique favorable et les défis qui se présentent amènent la Fédération à s'interroger sur ce que devrait être l'éducation de demain, sur les façons de s'adapter à ce nouveau contexte, et de voir comment elle peut contribuer au développement économique, social et culturel du Québec en tenant compte des nouvelles réalités.

Le milieu de l'éducation doit savoir écouter, comprendre, s'adapter, et garder ce lien privilégié avec le monde extérieur. Il, doit pour cela, avoir l'autonomie nécessaire pour soutenir cette adaptation.

On ne peut se le cacher, l'avenir de notre économie appartient, pour une bonne part, aux nouvelles technologies qui se déploient à une très grande vitesse. Que ce soit dans le domaine de l'informatique, de l'intelligence artificielle, des communications, de la robotique, des transports, de la domotique, du multimédia, des finances, de la biologie ou de l'environnement, tous ces nouveaux domaines, et bien d'autres, apporteront des changements structurels profonds dans notre société.

L'avenir appartient aussi au contexte international où les relations entre les pays sont omniprésentes et complexes; la concurrence n'est plus locale, régionale ou nationale, elle est devenue internationale. Le milieu de l'éducation doit savoir répondre à ce contexte international, en s'assurant que les jeunes du Québec performant tout autant sinon mieux que les jeunes d'ailleurs.

Vue objectivement, la réussite scolaire ne consiste pas tant à permettre l'obtention d'un premier ou d'un second diplôme, mais plutôt s'assurer que nos élèves acquièrent les connaissances et les compétences nécessaires pour affronter le marché du travail lorsqu'ils sortiront de l'école.

Nos institutions d'enseignement devraient avoir les caractéristiques suivantes :

- Être en lien avec la communauté et le monde;
- Être gouvernées par des conseils d'administration indépendants et représentatifs du milieu;
- Se conformer au modèle de développement durable;
- Être tournées vers les nouvelles technologies, particulièrement les technologies numériques.

La réflexion doit se poursuivre. La Fédération est convaincue de l'importance de développer une vision commune permettra de poser les « bons » gestes pour l'avenir des jeunes afin de les préparer aux défis à venir.

La Fédération propose au gouvernement de prévoir une mesure d'allocation budgétaire afin d'aider les commissions scolaires à implanter des modèles de développement durable dans leur milieu. Un montant de 100 000 dollars par commission scolaire pourrait leur permettre de rejoindre les élèves de toutes leurs écoles.

À cet égard, un comité de veille et de réflexion pourrait être mis en place. Ce groupe pourrait se pencher sur les orientations à donner afin d'assurer l'adaptation de nos écoles à la nouvelle économie. Les éléments suivants pourraient être abordés :

- Les orientations à donner aux commissions scolaires en matière de développement durable;
- Les orientations à donner quant à l'utilisation des technologies de l'information dans les écoles;
- Les meilleurs modèles de gestion.

Par ailleurs, la Fédération est d'avis que le réseau d'éducation doit être chapeauté par des membres de conseils indépendants, libres de toute influence, pleinement responsables de leurs décisions et ayant toute l'autonomie nécessaire. Le modèle de démocratie scolaire avec représentation par des commissaires élus au suffrage universel nous semble le plus approprié pour répondre à ces défis.

La Fédération estime que le projet de loi n° 40 – Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaires ne propose pas un modèle de gouvernance optimal. Une large consultation sur l'éducation permettrait d'échanger sur l'éducation de demain, les enjeux et les défis de l'éducation au 21^e siècle ainsi que sur le meilleur modèle de gouvernance pour répondre à ces défis.

Recommandations :

- Mettre en veilleuse le projet de loi n°40 – Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaires.
- Tenir une large consultation sur l'éducation afin de discuter des enjeux et des défis de l'éducation au 21^e siècle et du meilleur modèle de gouvernance pour répondre à ces défis.
- Prévoir des ressources financières afin de développer et de proposer une vision de l'éducation de demain, d'en dégager les grandes orientations et de s'assurer que les choix budgétaires du gouvernement répondent bien aux besoins découlant de la réflexion sur l'école publique de demain;
- Prévoir une mesure d'allocation budgétaire afin d'aider les commissions scolaires à implanter des modèles de développement durable dans leur milieu.