

MÉMOIRE
de la Fédération des commissions scolaires du Québec
à la Commission des finances publiques

concernant le projet de loi 32 favorisant
la gestion rigoureuse des infrastructures publiques et des grands projets

Novembre 2007

**La Fédération
des commissions
scolaires
du Québec**



Document : 6634

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

PRÉSENTATION

La Fédération des commissions scolaires du Québec (FCSQ) a pour mission de promouvoir l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire et secondaire. La FCSQ représente les 60 commissions scolaires francophones du Québec et la Commission scolaire du Littoral.

Parmi les principaux mandats qui lui sont confiés, la Fédération a comme objectif de défendre les intérêts de ses membres et de faire avancer la cause de l'éducation publique au Québec. La Fédération produit notamment, à la suite de consultations auprès des commissions scolaires, des mémoires, des avis, des recommandations et des propositions afin de soumettre ses positions sur des projets concernant le système public d'enseignement.

Ces commentaires font état de la réaction de la Fédération des commissions scolaires du Québec au projet de loi 32, Loi favorisant la gestion rigoureuse des infrastructures publiques et des grands projets. Les prochains plans d'investissements des commissions scolaires seront concernés par ce projet de loi. Le contexte démographique du Québec, l'état actuel du parc immobilier, les nouvelles exigences légales relatives aux contrats des organismes publics de même que les investissements majeurs annoncés récemment par le gouvernement en matière de maintien des actifs immobiliers, requièrent une analyse approfondie de l'impact de ce projet de loi sur la gestion des infrastructures en milieu scolaire.

INTRODUCTION

Le gouvernement du Québec a déposé, pour adoption à l'automne, le projet de loi 32, Loi favorisant la gestion rigoureuse des infrastructures et des grands projets. À la suite du Plan québécois des infrastructures 2007-2012 rendu public en octobre dernier, ce projet de loi s'inscrit dans le nouveau cadre de gestion gouvernemental qui vise à tenir compte de nouvelles valeurs, telle la responsabilisation des gestionnaires, et à favoriser la performance et à faciliter une gestion axée sur les résultats¹.

La Fédération des commissions scolaires du Québec a examiné les conséquences qu'aura le projet de loi 32 dans les pratiques des commissions scolaires.

1. LE RÉSEAU SCOLAIRE ET SON PARC IMMOBILIER

Depuis 1998, le réseau des écoles publiques est administré par 72 commissions scolaires dont 60 reconnues comme francophones, 9 sont reconnues anglophones et 3 ont un statut particulier.

En 2005-2006, les 69 commissions scolaires francophones et anglophones géraient un parc immobilier de 3 505 bâtiments dont 3 086 à des fins éducatives². Ces bâtiments permettent d'offrir l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire, l'enseignement secondaire en formation générale, la formation professionnelle et l'éducation des adultes à la population du Québec.

¹ Gouvernement du Québec, Secrétariat du Conseil du trésor, *Pour de meilleurs services aux citoyens – Un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique*, 1999.

² Gouvernement du Québec, ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, *Indicateurs de gestion 2005-2006 – Commissions scolaires, ensemble du réseau*, 2005.

La superficie totale de l'ensemble de ces bâtiments est de 15,5 millions de mètres carrés; leur coût de remplacement est maintenant évalué à plus de 23 milliards de dollars.

Le parc immobilier scolaire s'est beaucoup développé depuis les années soixante, et ce, en raison de l'accessibilité à l'école publique pour tous les enfants du Québec. Toutefois, le contexte démographique scolaire a changé considérablement depuis et le développement du réseau scolaire sera bien différent au cours des prochaines années.

La démographie scolaire

Depuis plus d'une dizaine d'années, la majorité des commissions scolaires vivent le phénomène de la décroissance de leurs effectifs scolaires. Ce phénomène s'accroîtra au cours de la prochaine décennie pour ne se stabiliser qu'en 2017, selon les plus récentes prévisions du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport³.

En 2002-2003, quelque 966 540 élèves fréquentaient les écoles publiques du Québec, primaires et secondaires de formation générale, en 2007-2008, ils sont 897 069 et, en 2012-2013, on en comptera 824 118. La diminution de l'effectif a été de 69 471 élèves jeunes (7,7 %) en cinq ans et sera sensiblement du même ordre, soit 72 951 élèves jeunes (8,1 %) au cours des cinq prochaines années.

D'ici 2012-2013, la décroissance démographique affectera l'ensemble des régions du Québec, mais de façon plus marquée dans les régions

³ Prévisions d'effectifs scolaires, ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, février 2007.

administratives moins urbanisées, tels le Nord-du-Québec (baisse de 21,7 %), l'Abitibi-Témiscamingue (baisse de 14,2 %), le Saguenay-Lac-Saint-Jean (baisse de 13,4 %).

Malgré cette décroissance scolaire, les commissions scolaires ont favorisé le maintien de quelque 470 écoles primaires de 100 élèves ou moins, 166 écoles secondaires de moins de 150 élèves et 58 écoles primaires et secondaires de 150 élèves ou moins⁴. De plus, plusieurs bâtiments sont utilisés pour des services à la communauté de telle sorte qu'ils requièrent un minimum d'entretien.

L'état du parc immobilier

Ces statistiques nous permettent d'affirmer qu'on ne prévoit pas que le réseau scolaire public ait les mêmes besoins d'ajout d'immobilisations qu'au cours des trente dernières années. Ainsi, les commissions scolaires doivent présentement davantage s'occuper du maintien en bon état et de la mise à niveau des bâtiments, particulièrement pour répondre aux besoins du nouveau régime pédagogique, plutôt que de la construction de nouvelles écoles.

Les règles de financement des commissions scolaires comportent des allocations pour permettre d'entretenir ces bâtiments et l'acquisition de mobilier, d'appareillage et d'outillage pour la formation générale, la formation professionnelle et les services de garde. Des allocations servent également pour l'amélioration et la transformation des bâtiments, notamment les travaux découlant des lois et règlements sur la santé et la sécurité au travail ainsi que de la sécurité dans les édifices publics. Ces enveloppes financent également le

⁴ Gouvernement du Québec, ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, *Indicateurs de gestion 2005-2006 - Commissions scolaires, ensemble du réseau.*

développement des technologies de l'information. Par ailleurs, les projets majeurs de construction sont financés par des emprunts à long terme.

Afin d'évaluer l'état du parc immobilier scolaire, le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport a procédé à une collecte d'information en 2001-2002. Ces données visaient à permettre de mesurer l'ampleur des travaux de réfection des bâtiments. Cette analyse a permis d'établir en 2001 la valeur du déficit d'entretien du parc immobilier des commissions scolaires à 1,14 milliard de dollars, soit environ 8,2 % de sa valeur de remplacement, et donc au-dessus des 5 % jugés tolérables par les spécialistes.

Toutefois, certains coûts n'ont pas été inclus tels que la réfection des installations extérieures (cours d'école, zones de jeux, stationnements, clôtures, éclairages, voies d'accès et débarcadères) et la remise aux normes des immeubles liés à l'application, notamment du Code national du bâtiment, du Code de construction du Québec (2000), du Règlement sur l'eau potable et des exigences de la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST) à l'égard du milieu de travail.

En 2005-2006, le MELS a financé la mise en place dans toutes les commissions scolaires du Québec d'un Système informatisé de maintien des actifs des commissions scolaires (SIMACS). Ce système et son implantation ont fait l'objet de l'appui unanime des commissions scolaires. En plus d'être un précieux outil de gestion, SIMACS permet d'inventorier chacune des composantes des bâtiments scolaires et leur état (toiture, fenestration, etc.). Sa mise en place a débuté en 2005-2006 et sera complétée en 2008-2009 pour l'ensemble du réseau. SIMACS permettra au cours des prochaines années de favoriser une gestion plus efficiente et plus efficace des deniers publics en matière d'actifs

immobiliers. De même, il constituera un outil pour faciliter la reddition de comptes auprès des instances concernées.

En tenant compte des effets cumulés de l'inflation, du vieillissement du parc immobilier, des besoins du réseau scolaire, le gouvernement a récemment annoncé des investissements annuels additionnels pour les commissions scolaires de 56,5 M\$ à compter de 2007-2008 et un ajustement annuel additionnel de 126,7 M\$ à compter de 2008-2009, et ce, pour les 15 prochaines années, afin de résorber le déficit d'entretien du parc immobilier des commissions scolaires. Ces sommes s'ajoutent au budget annuel d'investissements pour atteindre 475,9 M\$ dès l'an prochain. Ces investissements sont importants, mais pas excessifs compte tenu des besoins actuels des commissions scolaires.

Selon des études réalisées par l'*American Society of Healthcare Engineers* ou l'*Association of Public Plant Administration*, les besoins en réhabilitation et rénovation des immeubles devraient idéalement se situer entre 1,8 % et 3 % de la valeur de remplacement des immeubles (VRI), ce qui représenterait de 20 \$ à 30 \$ du mètre carré annuellement afin de permettre une gestion efficace du maintien des actifs immobiliers. Une étude a également été réalisée par le réseau scolaire en 2003; les dépenses d'entretien ont alors été évaluées de façon conservatrice à près de 19 \$ du mètre carré annuellement⁵.

Pour le réseau scolaire, il devenait prioritaire de rétablir un niveau de dépenses en entretien et rénovation susceptible de réduire de façon significative et

⁵ Table des directeurs généraux des commissions scolaires de la Montérégie, *Évaluation quantitative des parcs immobiliers en Montérégie et Estrie en 2001. Pourquoi les budgets actuels n'assurent pas la réhabilitation des parcs?*, 16 janvier 2003, 48 pages.

soutenue le déficit d'entretien. Cet ajout aux montants actuels de près de 12 \$ du mètre carré annuellement devrait permettre au réseau d'atteindre cet objectif.

Le contexte actuel de la gestion des infrastructures scolaires

Le plan de résorption du déficit d'entretien des bâtiments scolaires, annoncé par le gouvernement en octobre dernier, de même que l'ajout significatif de financement pour le maintien des actifs forcent les organisations scolaires à s'assurer que le mode de gestion de leurs infrastructures soit efficace et permette une reddition de comptes.

De plus, la gestion de ces projets s'ajoutent à ceux prévus dans le cadre de la stratégie énergétique gouvernementale, mise de l'avant en 2006-2007, qui exige un effort de réduction de 10 % de la consommation énergétique pour l'ensemble du parc immobilier du réseau scolaire, et ce, d'ici 2010. Des projets éconergétiques majeurs devront donc être mis en chantier dans les commissions scolaires afin d'atteindre cet objectif. Des cibles de réduction ont d'ailleurs été fixées pour chacune d'elles en tenant compte des efforts déjà réalisés en matière d'économie d'énergie.

En sus, les nombreuses exigences découlant de la nouvelle Loi sur les contrats des organismes publics encadreront davantage le processus d'approvisionnement actuel des commissions scolaires. Par exemple, la nouvelle réglementation qui devrait être adoptée sous peu exigera que des mesures soient mises en place par les commissions scolaires pour la reddition de comptes et l'évaluation de la qualité des soumissions. Par conséquent, même si les commissions scolaires sont déjà tenues de faire une gestion rigoureuse et

transparente de leurs projets d'investissements, elles devront prévoir des étapes additionnelles de validation. Le projet de loi 32 prévoit également d'autres mesures.

Il faut se rappeler que la majorité des travaux réalisés dans le réseau scolaire doivent être complétés pendant l'été avant la rentrée scolaire. En effet, les travaux ne peuvent se faire pendant que les élèves sont en classe, le cas échéant, il faut ériger des périmètres de sécurité et déplacer les élèves. De plus, toutes les commissions scolaires doivent réaliser les travaux pendant la même période.

Ainsi, compte tenu du court laps de temps imparti annuellement pour réaliser un très grand nombre de projets de réfection majeure, jumelé au fait que plusieurs organismes publics et privés procèdent à des appels d'offre dans le domaine de la rénovation d'immeubles au cours de la même période, leur réalisation est complexe et génère de la pression sur les gestionnaires scolaires en raison des risques de dépassement des coûts et des retards éventuels de livraison.

Perspectives de développement du parc immobilier scolaire

Au fil du temps, les commissions scolaires ont développé une gestion efficace des projets de construction en collaboration avec le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport. Les coûts de construction demeurent acceptables dans le réseau scolaire puisqu'il y a peu de dépassements budgétaires significatifs. La plupart du temps, ces dépassements sont liés à des conditions de construction particulières.

Tel que nous l'avons mentionné précédemment, au cours des prochaines années, les nouvelles écoles qui seront construites au Québec se retrouveront dans les zones des commissions scolaires où il y a étalement urbain.

Quant aux constructions liées au développement de la formation professionnelle, la situation pourrait être fort différente. L'évolution du marché de l'emploi, la rareté des ressources dans certains secteurs d'activité économique de même que la croissance démographique sur le territoire de certaines commissions scolaires au cours des dernières années ont créé un déficit d'espace pour offrir certains programmes de formation professionnelle.

De plus, on observe, depuis quelques années, que plusieurs commissions scolaires réalisent des projets d'investissements en partenariat avec des municipalités ou des entreprises privées.

2. LE PROJET DE LOI 32

La Fédération des commissions scolaires du Québec souscrit à la pertinence de mettre en place des mesures visant à favoriser une gestion rigoureuse des infrastructures et des grands projets. Dans le respect des obligations prévues par la Loi sur l'instruction publique, la Fédération est préoccupée par les obligations contenues au projet de loi 32 car elles risquent d'alourdir encore le processus de gestion des commissions scolaires. En effet, les investissements prévus au cours des prochaines années sont très importants pour la réfection des infrastructures scolaires alors que les ressources spécialisées sont rares dans le réseau scolaire pour faire face à un défi d'une telle ampleur.

Les obligations de la Loi sur l'instruction publique

En vertu de l'article 266 de la Loi sur l'instruction publique, les commissions scolaires ont la responsabilité notamment de construire, de réparer ou d'entretenir les biens requis pour l'exercice de leurs activités et de celles de leurs établissements d'enseignement.

Ainsi, chaque commission scolaire doit soumettre à son conseil des commissaires un plan stratégique et un plan triennal de répartition et de destination de ses immeubles qui comportent les grands objectifs et les diverses mesures pour les atteindre. Ces objectifs doivent notamment préciser la planification des besoins d'utilisation des espaces de ses écoles primaires et secondaires et de ses centres de formation des adultes et de ses centres de formation professionnelle ainsi que les caractéristiques et les attentes du milieu. Par conséquent, les obligations légales actuelles favorisent une utilisation rationnelle et optimale des bâtiments scolaires. Les commissions scolaires évoluent donc déjà dans un environnement légal qui favorise la transparence et une reddition de comptes efficace.

Les commissions scolaires mettent tout en œuvre pour assurer la gestion des projets d'investissements avec transparence et rigueur. Elles poursuivront leurs efforts à la fois pour la résorption du déficit d'entretien des bâtiments scolaires, le maintien en bon état des infrastructures, la mise à niveau des locaux en fonction des besoins du nouveau régime pédagogique, le développement et l'implantation des nouvelles technologies de l'information et la mise aux normes d'un grand nombre de bâtiments.

Les commissions scolaires accomplissent des efforts importants et soutenus pour assurer la qualité des services éducatifs offerts. Elles considèrent qu'il existe un lien étroit entre le maintien en bon état du parc immobilier et la qualité des services éducatifs offerts aux effectifs scolaires dans leurs établissements.

Si l'État doit s'assurer que les investissements sont utilisés conformément aux meilleures pratiques de gestion et aux fins pour lesquelles ils sont destinés, il serait important de ne pas alourdir le processus administratif actuel. En effet, l'outil informatisé de gestion SIMACS permet déjà au MELS de suivre l'évolution du parc immobilier scolaire, même si son implantation n'est pas complétée, et devrait favoriser à l'avenir une répartition plus équitable et mieux ciblée des investissements pour les commissions scolaires. De plus, cet outil devrait faciliter la reddition de comptes en ce qui a trait au maintien des actifs et à la résorption du déficit d'entretien du parc immobilier.

La Fédération demande d'éviter la multiplication des outils de gestion afin d'en limiter les conséquences sur le processus administratif des commissions scolaires.

L'élaboration du budget d'investissement

L'article 5 du projet de loi 32 exige qu'une commission scolaire fournisse, sur demande du Conseil du trésor ou de la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, les renseignements nécessaires à l'élaboration du budget d'investissements et d'un rapport faisant état, à chaque année, de l'utilisation des sommes allouées, selon les objectifs prévus par l'article 4 de ce même projet de loi.

La Fédération est d'avis que le législateur devra favoriser l'utilisation de l'outil de gestion déjà en place, SIMACS. La Fédération reconnaît l'importance du suivi des investissements du gouvernement pour la réalisation des projets d'infrastructures, d'équipements et de services publics financés aux fins de l'entretien et de la rénovation des bâtiments scolaires.

Les projets d'investissements concernés

Compte tenu des perspectives d'évolution démographique, peu nombreux devraient être les projets de construction de grande envergure au cours des prochaines années dans le réseau scolaire.

Toutefois, dans le cadre de gouvernance prévu par le projet de loi 32, le deuxième paragraphe de l'article 8 précise que « tout autre projet déterminé par le gouvernement » pourrait être concerné, tels les projets en lien avec les programmes gouvernementaux de maintien des actifs et de résorption du déficit d'entretien des bâtiments. Or, les commissions scolaires font déjà rapport au MELS, et ce, depuis 2005-2006, quant à la réalisation des projets majeurs subventionnés.

La Fédération croit opportun de poursuivre en ce sens sans exiger davantage du processus en place qui requiert déjà beaucoup de temps.