

Guide syndical en vue de la mise en œuvre du projet de loi n° 105

FICHE 6

Les changements aux règles budgétaires



Les changements aux règles budgétaires

Note : Cette série de fiches présente les principaux changements apportés à la Loi sur l'instruction publique par le projet de loi n° 105. Des précisions pourront être apportées ultérieurement au fur et à mesure que ces changements seront mis en œuvre.

À qui s'adresse cette fiche?

Cette fiche s'adresse au syndicat et à la personne déléguée syndicale. Cette fiche est également destinée aux membres représentants du personnel des conseils d'établissement des écoles.

La décentralisation des budgets

Avec le projet de loi n° 105, un des principaux objectifs du ministre est de pouvoir mettre en place une plus grande décentralisation des pouvoirs et des budgets des commissions scolaires vers les établissements. À cet effet, le principe de « subsidiarité » est introduit (voir fiche 7). Même si l'organisation des services éducatifs demeure la mission et la responsabilité des commissions scolaires (art. 207.1), la décentralisation s'opère, en particulier par le biais d'un changement aux règles budgétaires.

Les règles budgétaires

L'élaboration des règles budgétaires est l'une des responsabilités du ministre. C'est dans le cadre de cet exercice qu'est déterminé, chaque année, le montant versé aux commissions scolaires. Plusieurs articles de la Loi sur l'instruction publique (LIP) concernent donc les règles budgétaires.

L'article 472 prévoit que le ministre établit annuellement, après consultation des commissions scolaires, les règles budgétaires qui sont soumises à l'approbation du Conseil du

trésor. Les règles budgétaires déterminent le montant alloué aux commissions scolaires pour les dépenses de fonctionnement, d'investissement et de service de la dette. La répartition des allocations doit être faite de façon équitable. Cet article n'a pas été changé par le projet de loi n° 105.

Quant à lui, l'article 473.1 prévoit que les règles budgétaires peuvent, aux conditions ou selon les critères prévus ou qui sont déterminés par le ministre, prévoir l'allocation de subventions ou autoriser le ministre à accorder des subventions aux commissions scolaires ou au Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal, pour tenir compte de situations particulières ou pour réaliser certains projets ou certaines activités.

De telles subventions peuvent :

- être faites sur la base de normes générales ou particulières;
- être assujetties à des conditions générales applicables à toutes les commissions scolaires ou à des conditions particulières applicables à une ou à certaines d'entre elles;
- n'être faites qu'à une ou à certaines commissions scolaires ou au Comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal.

Changements apportés par le projet de loi n° 105

Deux changements importants sont à signaler quant aux règles budgétaires. Premièrement, l'ajout de l'article 459.6 permet au ministre, dans le cadre des responsabilités qui lui sont confiées, d'émettre des directives à une commission scolaire portant sur l'administration, l'organisation, le fonctionnement ou les actions de celle-ci. Ces directives peuvent, en outre, avoir pour effet de compléter ou de préciser les règles

budgétaires en cours d'année scolaire. Elles peuvent viser une ou plusieurs commissions scolaires et contenir des éléments différents selon la commission scolaire visée.

De telles directives doivent être soumises au gouvernement pour approbation et, une fois approuvées, elles lient la commission scolaire. Ces directives doivent être déposées à l'Assemblée nationale dans les 30 jours de leur approbation par le gouvernement ou, si elle ne siège pas, dans les 30 jours de la reprise de ses travaux.

Deuxièmement, le projet de loi n° 105 introduit un nouvel aspect important à l'article 473.1. Désormais, les règles budgétaires peuvent, aux conditions ou selon les critères prévus ou qui sont déterminés par le ministre, prescrire que certaines mesures budgétaires soient destinées à un transfert directement vers les établissements d'enseignement.

Ce changement à l'article 473.1, de même que l'introduction de l'article 459.6 concernant les directives que le ministre peut émettre et qui peuvent avoir pour effet de compléter ou de préciser les règles budgétaires en cours d'année sont déjà en vigueur depuis le 23 décembre 2016.

Des changements déjà en cours

À la lecture de la LIP, on constate qu'il n'était pas interdit de prévoir un transfert direct au budget des établissements auparavant, mais l'adoption du projet de loi n° 105 fait en sorte qu'il est maintenant spécifiquement stipulé que le ministre peut prescrire un tel transfert. Il y a lieu de s'intéresser aux règles budgétaires 2016 2017 pour illustrer comment le processus de décentralisation s'effectue.

En effet, la première version des règles budgétaires 2016-2017 (publiée en juin 2016¹) présentait déjà de nouvelles directives concernant la décentralisation des budgets vers les établissements.

Certaines mesures dont les commissions scolaires avaient l'obligation de transférer la totalité des sommes allouées par le Ministère directement aux établissements scolaires avaient alors été identifiées. Un amendement à ces règles avait introduit une nouvelle mesure dont les sommes devaient être intégralement transférées aux établissements (voir l'annexe 1).

Le pouvoir du conseil d'établissement

Le conseil d'établissement a le pouvoir d'adopter le budget de l'école (art. 95). Avant de déposer la proposition de budget au conseil d'établissement, la direction doit avoir effectué plusieurs démarches. Elle doit, entre autres, consulter le personnel de l'école afin de déterminer les besoins de l'école pour chaque catégorie de personnel ainsi que les besoins en perfectionnement de ce personnel (art. 96.20). Le rôle des membres du personnel qui siègent au conseil d'établissement est à cet effet très important.

L'ensemble des mesures décentralisées dans les établissements viendra s'ajouter au budget de l'établissement, que le conseil d'établissement a la responsabilité d'adopter. Le conseil aura donc son mot à dire sur l'affectation des sommes (ex. : affectation directement dans l'école, utilisation, en tout ou en partie, à la réalisation de projets communs avec d'autres établissements ou la commission scolaire).

Responsabilité de la commission scolaire

Malgré le transfert de pouvoirs et de budgets vers les établissements, l'organisation des services éducatifs demeure la prérogative de la commission scolaire (art. 207.1). Il s'agit d'un élément important. En effet, c'est ce qui assure que la gestion des ressources humaines relève exclusivement de la commission scolaire et non des directions d'établissement et du conseil d'établissement.

L'article 275 de la LIP confie également aux commissions scolaires la responsabilité de la répartition équitable des ressources, en tenant compte à la fois des besoins exprimés par les établissements et des inégalités sociales et économiques.

Risques de sous-traitance

Les politiques d'austérité des dernières années ont engendré de nombreuses suppressions de postes qui ont eu des effets directs sur les services aux élèves, en plus d'engendrer une surcharge pour l'ensemble du personnel. Dans un tel contexte, il faut demeurer vigilants pour que les sommes décentralisées ne soient pas utilisées pour favoriser la sous-traitance pour des tâches effectuées normalement par le personnel scolaire.

En effet, les établissements pourraient être tentés d'utiliser ces sommes décentralisées pour recourir à des partenaires externes, qu'il s'agisse de ressources privées, d'organismes communautaires ou d'autres organismes et fondations. En parallèle, par le biais d'un financement par projet, le gouvernement oblige les organismes à diversifier leur offre de service, ce qui peut amener une nouvelle forme de compétition entre les services publics offerts par la commission scolaire et les services d'autres organisations à but non lucratif.

La CSQ est tout à fait d'accord avec la collaboration avec divers organismes partenaires pour favoriser la réussite éducative. Cependant, les ententes de partenariat doivent se faire dans une perspective de complémentarité et non de remplacement des services publics octroyés par le personnel des commissions scolaires. Le personnel des commissions scolaires et les organismes partenaires n'ont pas les mêmes rôles, missions, mandats et responsabilités.

Quoi faire?

Le changement aux règles budgétaires favorisant une forme de décentralisation « à la pièce » commande d'être vigilants quant au risque d'un recours accentué à la sous-traitance ou à un changement quant au mode de prestation des services. L'ensemble du réseau scolaire doit être mobilisé et solidaire pour la défense des services offerts par le réseau scolaire public dans leur intégralité.

Les conventions collectives du personnel prévoient un mécanisme d'information ou de consultation au sujet des règles budgétaires². Il est important de s'en prévaloir.

De plus, comme les mesures décentralisées sont adoptées par résolution au conseil d'établissement, les membres du personnel qui siègent sur celui-ci peuvent jouer un rôle-clé. L'utilisation des sommes décentralisées doit être faite dans l'intérêt des élèves (art. 64) et, à cet effet, il y a lieu de promouvoir des services publics accessibles à tous, de qualité et disponibles à long terme.

Voici des exemples d'actions qui peuvent être posées :

- S'assurer que les projets de partenariat respectent le principe de complémentarité des rôles afin de protéger les services publics.

- S'assurer que les représentantes et représentants syndicaux soient informés de tous projets de partenariat pouvant avoir un impact sur les conditions des membres;
- Prioriser des projets qui valorisent le travail réalisé par le personnel scolaire.

Enfin, il y a lieu de rappeler les responsabilités de la commission scolaire quant à l'organisation des services éducatifs et à la répartition équitable des ressources et de dénoncer les situations où l'égalité des chances pourrait être compromise.

Quoi retenir?

- Les modifications à la LIP accordent davantage de pouvoirs au ministre pour mettre en œuvre des politiques de décentralisation.
- L'article 473.1 accorde le pouvoir au ministre de déterminer que les budgets associés à certaines mesures des règles budgétaires soient désormais transférés directement vers les établissements.
- L'ensemble des mesures décentralisées dans les établissements viendra s'ajouter au budget de l'établissement, que le conseil d'établissement a la responsabilité d'adopter.
- Ce changement aux règles budgétaires est à surveiller pour éviter l'augmentation de la sous-traitance et la mise en place de pratiques de supplantation ainsi que pour assurer le respect du principe d'équité dans l'offre de services aux élèves.

Annexe 1 – Règles budgétaires 2016-2017 — Mesures budgétaires décentralisées

Mesures transférables en services directs aux élèves :

- Initiatives des établissements d'éducation préscolaire et d'enseignement primaire et secondaire (30170);
- Aide individualisée (15012).

Mesures non transférables, mais avec le choix des moyens ou des ressources :

- Maternelle 4 ans à temps plein en milieu défavorisé (11020);
- Réussite des élèves en milieu défavorisé *Agir autrement* (15011);
- Aide alimentaire (15012);
- École montréalaise (15013);
- Études dirigées dans les écoles secondaires les plus défavorisées (15014);
- Renforcement des ressources et pratiques dédiées à la réussite en lecture et en écriture pour les élèves des milieux les plus défavorisés (15015);
- Saines habitudes de vie (15022);
- Soutien à la mise en place d'interventions efficaces en prévention de la violence, de l'intimidation et de la radicalisation (15031);
- Acquisition de livres et de documentaires (15103);
- Soutien à l'intégration en classe ordinaire des élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (15314);
- Soutien en mathématique (15530);
- Vitalité des petites communautés (15560);
- Activités culturelles (30090).

Les règles budgétaires 2016-2017 ont été amendées en novembre 2016. Dans la deuxième version, on y introduit entre autres la nouvelle mesure « Initiatives des établissements d'éducation préscolaire et d'enseignement primaire et secondaire » (mesure 30170). Les sommes dédiées à cette mesure doivent être intégralement transférées aux établissements. Ces derniers seront également responsables de la reddition de compte.

Les projets des établissements doivent répondre à l'un des objectifs suivants :

- Offrir un accompagnement soutenu aux élèves à risque de décrochage lors de leur première année au secondaire;
- Favoriser l'éveil à la lecture;
- Offrir aux élèves un environnement d'apprentissage stimulant par le financement d'initiatives concrètes et novatrices liées à l'utilisation des technologies et des ressources numériques pour l'enseignement et pour l'apprentissage;
- Soutenir le déploiement de l'éducation interculturelle;
- Encourager le développement d'actions de collaboration entre les établissements d'enseignement secondaire et les centres de formation professionnelle;
- Soutenir toutes initiatives visant à favoriser l'activité physique et les saines habitudes de vie dans les écoles;

- Accroître la formation du personnel et l'optimisation du fonctionnement des écoles.

Un budget total de 23,7 millions de dollars est dédié spécifiquement à la mesure 30170. Un montant de base de 5 000 \$ sera attribué à chaque école et le solde sera réparti au prorata de l'effectif scolaire. Cette somme découle d'annonces faites lors du budget provincial de mars 2016.

Notes

¹ education.gouv.qc.ca/references/publications/resultats-de-la-recherche/detail/article/regles-budgetaires-commissions-scolaires/.

² Ces dispositions sont prévues au chapitre 14-6.00 de la convention collective du personnel enseignant et à la clause 1-6.01 de la convention collective du personnel professionnel.