

Chapitre 3

Section 3.13

Réfection et entretien des écoles

Contexte

L'Ontario compte 72 conseils scolaires de district, 5 000 écoles et 1,9 million d'élèves. Environ la moitié des écoles de la province ont été construites il y a au moins 45 ans.

Dans son budget de 2002, le gouvernement a annoncé qu'il prenait des mesures pour assurer la modernisation et la réfection des écoles en commençant par les besoins les plus urgents. En 2002, il a chargé des consultants d'inspecter l'état de toutes les écoles de la province, d'évaluer les besoins en réfection et en travaux d'immobilisations de chacune et de saisir les résultats de leurs travaux dans une base de données. Les inspections se sont déroulées en 2002 et 2003. Les consultants ont conclu qu'il en coûterait 8,6 milliards de dollars pour répondre aux besoins en réfection et travaux d'immobilisations des écoles de l'Ontario pour la période de cinq ans qui s'étend de 2003-2004 à 2007-2008, dont 2,6 milliards de dollars pour répondre aux besoins urgents. La valeur de remplacement estimative des écoles de l'Ontario en 2003 était de 34 milliards de dollars. En mai 2004, le premier ministre a réitéré le besoin de prendre des mesures en déclarant que « trop d'élèves vont à l'école dans des immeubles délabrés qui ne respectent même pas les normes de sécurité et de confort ». Également en mai 2004, la ministre de l'Éducation a annoncé que le gouvernement

« aidera[it] à financer 2,1 milliards de dollars en travaux essentiels de réparation et de rénovation des écoles publiques de l'Ontario » au moyen de son initiative « Lieux propices à l'apprentissage ».

En 2007-2008, le Ministère a octroyé aux conseils scolaires plus de 1,7 milliard de dollars en subventions pour le fonctionnement des écoles; ces subventions servent principalement à l'entretien courant, aux services de conciergerie et aux services publics. Le Ministère a également fourni des fonds d'immobilisations et de réfection de 382 millions de dollars pour les dépenses telles que les réparations et les rénovations.

Objectif et portée de la vérification

Notre vérification visait à évaluer si les conseils scolaires sélectionnés avaient mis en place les politiques, les procédures et les systèmes nécessaires pour gérer et entretenir leurs installations scolaires de façon efficiente et économique.

Nous avons examiné la gestion des installations dans trois conseils scolaires, nommément le conseil scolaire de district de Niagara, le conseil scolaire de district catholique de Durham et le conseil scolaire de district de Kawartha Pine Ridge. Les Figures 1 et 2 indiquent le financement au titre de la réfection des écoles et du fonctionnement des installations

Figure 1 : Financement de la réfection des écoles, 2003-2004 – 2007-2008 (en millions de dollars)

Source des données : Ministère de l'Éducation

Conseil scolaire	Financement annuel					Pourcentage d'augmentation sur 5 ans
	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	
Conseil scolaire de district de Niagara	7,1	7,5	7,3	8,3	9,5	33,8
Conseil scolaire de district de Kawartha Pine Ridge	5,6	5,9	5,8	6,5	7,1	25,0
Conseil scolaire de district catholique de Durham	2,5	2,9	2,6	2,7	2,8	12,0
Tous les conseils scolaires	293,3	324,1	318,5	342,4	381,7	30,1

Figure 2 : Financement du fonctionnement des installations scolaires, 2003-2004 – 2007-2008 (en millions de dollars)

Source des données : Ministère de l'Éducation

Conseil scolaire	Financement annuel					Pourcentage d'augmentation sur 5 ans
	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	
Conseil scolaire de district de Niagara	31,6	33,1	34,6	34,5	35,5	12,3
Conseil scolaire de district de Kawartha Pine Ridge	26,0	27,1	28,2	28,0	28,6	10,0
Conseil scolaire de district catholique de Durham	16,5	17,7	18,6	18,7	19,2	16,4
Tous les conseils scolaires	1 476,3	1 562,4	1 636,6	1 660,8	1 718,7	16,4

qu'ont reçu les trois conseils scolaires au cours des cinq dernières années ainsi que le financement total des conseils scolaires de la province dans ces domaines.

Notre vérification a porté sur les services de conciergerie, sur l'entretien, sur les projets de réfection et d'immobilisations et sur les pratiques d'achat connexes. Elle n'englobait ni la construction d'écoles ni l'expansion des écoles existantes. Nous avons interviewé des employés du Ministère ainsi que des employés du service des installations et d'autres services des trois conseils scolaires. Nous avons également rencontré des employés du service des installations d'autres conseils scolaires pour obtenir leur point de vue sur la gestion des installations.

Notre vérification a été effectuée conformément aux normes professionnelles de l'Institut Canadien des Comptables Agréés pour l'évaluation de

l'optimisation des ressources et de la conformité. Nous avons conçu des contrôles par sondages et des procédés de vérification qui correspondaient à l'objectif de notre vérification. Pour ce faire, nous nous sommes fondés sur des critères de vérification qui s'appliquaient aux systèmes, aux politiques et aux procédures clés qui devraient être en place et fonctionner de façon efficace. Nous avons soumis ces critères à la haute direction des trois conseils visés par notre vérification.

Résumé

Le projet d'inspection de toutes les écoles de l'Ontario et de saisie des résultats dans une base de données mené en 2002 et 2003 a fourni au Ministère et aux conseils scolaires de l'information

très utile sur l'état des écoles de la province et les endroits nécessitant l'investissement de fonds de réfection. Toutefois, la base doit être tenue à jour pour qu'elle demeure utile.

Notre vérification des trois conseils scolaires comprenait un examen des dépenses de réfection et d'immobilisations, notamment des montants dépensés dans le cadre de l'initiative Lieux propices à l'apprentissage. Nous avons constaté que les fonds n'étaient pas toujours dépensés en conformité avec les exigences de l'initiative ni pour répondre aux besoins les plus urgents. Nous avons recommandé que le Ministère élabore un plan d'action pour régler la question des écoles qu'il n'est pas économique d'entretenir.

En général, les trois conseils scolaires que nous avons vérifiés s'étaient dotés de politiques efficaces pour assurer l'acquisition concurrentielle des biens et des services destinés aux installations, et les trois observaient ordinairement les politiques qu'ils avaient établies. Toutefois, l'un des conseils n'avait pas respecté sa propre politique en achetant pour environ 3,5 millions de dollars de services de plomberie auprès de quatre fournisseurs. Plus particulièrement, nous avons relevé ce qui suit :

- contrairement aux politiques du conseil, les services avaient été acquis sans appels d'offres – un grand nombre de factures avaient été délibérément fractionnées pour maintenir les montants individuels sous la barre des 5 000 \$ et éviter ainsi de devoir obtenir des soumissions par écrit de plusieurs fournisseurs;
- les factures n'étaient pas suffisamment détaillées pour que le personnel du conseil puisse vérifier les montants réclamés – après avoir obtenu plus de détails d'un fournisseur, nous avons relevé des erreurs et des trop-payés de plusieurs milliers de dollars qui n'avaient pas été détectés. Un examen plus poussé d'un simple échantillon de factures nous a permis de constater qu'un montant total de 81 500 \$ avait été réclamé en trop au conseil.

En ce qui a trait aux services d'entretien et de conciergerie dans les trois conseils que nous avons visités, nous avons constaté ce qui suit :

- il y a peu de programmes de surveillance, les niveaux de service exigés sont rarement définis et les commentaires recueillis auprès des enseignants, des élèves et des parents sur la qualité de l'entretien et du nettoyage de leurs écoles respectives sont limités;
- les conseils scolaires doivent assurer un suivi systématique des coûts comparatifs de ces services entre leurs propres écoles ou entre ces dernières et celles des autres conseils de la même région. Nous croyons que ce genre de comparaison ferait ressortir les pratiques exemplaires possibles ainsi que les pratiques inefficaces ou coûteuses qui justifient un suivi.

Les frais d'approvisionnement en électricité, gaz naturel et eau constituent des dépenses importantes. Les trois conseils avaient adopté des mesures d'économie d'énergie et les considéraient comme prioritaires pour leurs écoles. Toutefois, il est possible de faire davantage dans ce domaine. Par exemple :

- les conseils doivent comparer les coûts de l'énergie consommée par les écoles pour repérer les dépenses singulièrement élevées pour des bâtiments dont l'âge et la structure sont semblables;
- les conseils voisins doivent comparer leurs coûts d'énergie par mètre carré (l'Association des conseils scolaires publics de l'Ontario offre ces renseignements utiles) et assurer le suivi des écarts importants constatés entre eux. Nous avons relevé des différences de plus de 40 % par mètre carré pour des conseils voisins.

Nous avons transmis le présent rapport aux conseils scolaires visés par notre vérification ainsi qu'au Ministère et les avons invités à nous faire part de leurs réponses à nos recommandations. Les réponses reçues des conseils scolaires et, le cas échéant, du Ministère aux différentes recommandations sont résumées à la suite de chacune. Dans l'ensemble, les conseils scolaires et le Ministère se sont dits d'accord avec nos recommandations et, dans certains cas, ils y donnent déjà suite.

Constatations détaillées de la vérification

RÉFECTION DES ÉCOLES

Information sur les besoins en réfection

Les bâtiments scolaires se délabrent graduellement. Plus précisément, la structure, la finition intérieure, la plomberie et les systèmes d'électricité et de chauffage des bâtiments vieillissent et il faut financer leur entretien. De plus, les bâtiments vétustes ont parfois besoin de travaux de rénovation considérables pour satisfaire aux nouveaux règlements en matière de santé et de sécurité et autres. Dans bien des cas, plus on retarde la réparation d'une partie d'un bâtiment, plus on risque que les autres parties subissent des dommages. Par exemple, si un toit fuit, il peut en résulter des dommages aux plafonds, aux planchers, au mobilier et au matériel.

Comme nous l'avons mentionné, le Ministère a chargé des consultants d'inspecter tous les bâtiments scolaires en usage en Ontario en 2002 et 2003. Les inspections ont débouché sur les constatations suivantes :

- les « problèmes les plus importants comprennent des toits qui fuient, des vitres fêlées, un chauffage insuffisant, des tuyaux et des canalisations fendus et des systèmes d'éclairage en mauvais état »;
- quatre-vingt-cinq pour cent des élèves de la province sont logés dans des bâtiments nécessitant au moins une grosse réparation;
- l'« état des bâtiments scolaires de la province fait obstacle à l'enseignement qui y est donné ».

Les consultants ont saisi les résultats des inspections dans une base de données et ont utilisé un logiciel de planification des immobilisations pour estimer le moment où il serait nécessaire d'entreprendre chaque projet de réfection et le coût de chacun. D'après les résultats de leur travail, il en coûterait en tout 8,6 milliards de dollars pour

répondre aux besoins en réfection des écoles de la province entre 2003-2004 et 2007-2008. De ce montant, environ 3 milliards de dollars seraient nécessaires pour répondre aux besoins importants et urgents en 2003-2004 et 2004-2005, et 2 milliards de dollars devraient être affectés à tous les besoins de niveau intermédiaire en 2003-2004 et 2004-2005.

À notre avis, il s'est agi d'une excellente initiative du Ministère, car elle a fourni à celui-ci ainsi qu'aux conseils scolaires de l'information objective sur laquelle fonder les décisions sur la réfection et les immobilisations, et elle garantit donc que le contribuable « en aura pour son argent ».

Le Ministère a fourni aux conseils le matériel de formation nécessaire à l'actualisation de la base de données et leur a offert plusieurs occasions de vérifier l'exactitude des résultats des inspections et des besoins en réfection. Toutefois, des problèmes se sont posés en mars 2005 lorsque les conseils scolaires ont vérifié l'exhaustivité et l'exactitude de l'information sur les besoins en réfection des écoles dans la base de données. Un des conseils que nous avons vérifiés a constaté que des besoins importants et urgents totalisant 12 millions de dollars en étaient exclus. Un autre nous a informés que le Ministère ne lui avait pas permis d'ajouter à la base les composantes d'un bâtiment qui avaient été omises. Par exemple, il n'avait pu ajouter un système de gicleurs qui n'était pas compris sur la liste initiale des besoins en réfection d'une école. Tous les conseils que nous avons visités craignaient que l'analyse laissait entendre que certains problèmes pouvaient être réglés simplement en remplaçant une composante par une autre semblable. Ils ont dit craindre que l'effet de la modification des codes du bâtiment ou des programmes de construction sur l'échéancier et les coûts des projets n'ait pas été pris en compte.

Même si les données sous-jacentes ne sont peut-être pas aussi exhaustives que le désiraient les conseils, la base de données sur les besoins en immobilisations constituée à la suite de l'évaluation provinciale est un excellent outil de planification.

Toutefois, son utilité continue de dépendre fortement de la capacité du Ministère et des conseils à peaufiner son contenu et à l'actualiser. Dans un rapport remis au Ministère en mars 2004, les consultants ont recommandé que les conseils se dotent de processus permettant de tenir la base de données à jour. À cette fin, le Ministère a exigé que, à compter de la fin de 2006, les conseils scolaires y entrent les projets de réfection et d'immobilisations menés à bien depuis les inspections initiales. Le Ministère nous a appris que la majorité des 72 conseils avaient mis à jour le contenu de la base en août 2007. Toutefois, l'un des trois conseils visés par notre vérification ne l'avait pas encore fait.

Les conseils que nous avons vérifiés estimaient que des inspections rigoureuses devraient avoir lieu tous les cinq ans pour déterminer si les priorités ou les coûts estimatifs ont changé. En 2006, un conseil scolaire a chargé un évaluateur d'inspecter de nouveau la plupart de ses écoles. L'évaluateur a relevé des changements importants dont la base de données ne faisait pas état. Par exemple, des besoins en réfection dont les données initiales contenues dans la base de données indiquaient qu'ils devraient occasionner des coûts d'environ 2 millions de dollars nécessitaient maintenant des dépenses de quelque 4 millions.

RECOMMANDATION 1

Pour s'assurer que la base de données sur la planification des projets de réfection et d'immobilisations des écoles contient de l'information à jour et fait correctement état des besoins importants en réparations et en réfection, les conseils scolaires et le ministère de l'Éducation doivent :

- veiller à ce que la base de données soit mise à jour périodiquement par l'ajout des projets de réfection menés à bien;
- réévaluer périodiquement l'état des bâtiments scolaires et corriger la base de données en conséquence.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES CONSEILS SCOLAIRES

Les conseils souscrivent à la recommandation. Ils indiquent qu'ils mettent continuellement à jour la base de données.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit également à la recommandation. Il avise régulièrement les conseils de leur responsabilité de mettre à jour leurs activités de réfection et d'immobilisations en ajoutant des précisions sur les projets prévus et terminés à la base de données et de faire en sorte qu'elle reflète l'état actuel des bâtiments scolaires.

Utilisation des fonds de réfection

Fonds Lieux propices à l'apprentissage

En mai 2004, le gouvernement a annoncé une initiative en trois phases appelée « Lieux propices à l'apprentissage ». L'initiative visait à octroyer des « fonds de 2,1 milliards de dollars afin d'aider à financer d'importantes réparations et rénovations dans les écoles ontariennes financées par les deniers publics ». Dans le cadre de la phase 1, le Ministère « verserait aux conseils environ 75 millions de dollars par an » pour appuyer l'emprunt d'environ 1 milliard de dollars destinés à financer des réparations importantes. La phase 1, qui a commencé en mars 2005, prévoyait le versement de 40 % du montant de 2,6 milliards de dollars au titre des besoins importants et urgents en réfection déterminés pour 2003 et 2004. Le montant versé à chaque conseil était fondé sur sa part des besoins importants et urgents dans la province.

Les conseillers scolaires de chaque conseil étaient tenus d'adopter une résolution sur l'affectation des fonds de la phase 1 de Lieux propices à l'apprentissage. Seuls les projets visant à satisfaire aux besoins importants et urgents des écoles que

le conseil prévoyait de garder ouvertes pendant au moins dix ans étaient admissibles.

Nous avons examiné l'utilisation des fonds de la phase 1 dans les trois conseils visés par notre vérification. Plus précisément, nous avons cherché à répondre aux questions suivantes :

- Les fonds de la phase 1 ont-ils servi à satisfaire aux besoins importants et urgents?
- Les montants dépensés correspondaient-ils en gros aux montants estimatifs contenus dans la base de données?
- Les projets ont-ils été entrepris après mars 2005 comme l'exigeait l'initiative?

Dans l'un des conseils, nous avons constaté qu'une part de 2,5 millions de dollars de la somme totale de 2,8 millions octroyée à la phase 1 avait servi à des projets non admissibles. Par exemple, le conseil a déclaré avoir consacré une tranche de 810 000 \$ du financement accordé par voie de l'initiative Lieux propices à l'apprentissage à un projet qu'il avait en fait terminé et réglé en 2003, avant l'annonce de l'initiative. Quand nous avons attiré son attention sur ce point, le conseil a pris immédiatement des mesures pour comptabiliser correctement les projets sélectionnés initialement dans le cadre de son programme de réfection et d'immobilisations et non au titre du financement de la phase 1 de Lieux propices à l'apprentissage.

Dans un autre conseil, nous avons examiné des projets réalisés dans quatre écoles. Malgré les directives données régulièrement par le Ministère selon lesquelles les fonds de l'initiative Lieux propices à l'apprentissage devaient servir uniquement à des projets visant à répondre à des besoins importants et urgents, nous avons constaté que les fonds dépensés de la phase 1 dépassaient d'environ 25 % les coûts estimatifs des projets consignés dans la base de données pour trois des écoles. Par exemple, un montant de 2,9 millions de dollars en financement de la phase 1 de Lieux propices à l'apprentissage avait été consacré à une école dont les besoins importants et urgents ne se chiffraient qu'à 2,2 millions. Dans une autre école ayant des besoins importants et urgents de quelque 2,9 mil-

lions, les fonds de la phase 1 avaient servi à acquitter des coûts réels de 3,5 millions.

En 2006-2007, le financement de la phase 2 de Lieux propices à l'apprentissage a servi à financer l'emprunt de « 500 millions de dollars pour effectuer des réparations urgentes et importantes non financées lors de la phase 1 et pour identifier les locaux spéciaux manquants ou inadéquats, comme des laboratoires scientifiques, des gymnases ou des locaux réservés à la technologie à grande échelle ». Nous croyons comprendre que ces projets ont été menés à bien après notre vérification.

En 2007-2008, dans le cadre de la phase 3 de Lieux propices à l'apprentissage, le Ministère a fourni aux conseils scolaires « un montant supplémentaire de 500 millions de dollars pour continuer à effectuer des réfections urgentes et importantes non financées lors de la phase 1 et de la phase 2, et pour continuer à identifier les locaux spéciaux manquants ou inadéquats ».

Fonds annuels de réfection et d'immobilisations

Tous les ans, le Ministère verse aux conseils scolaires des fonds de réfection et d'immobilisations destinés à régler le coût des travaux de réparation et de rénovation des écoles. Le montant accordé repose principalement sur l'effectif et doit être affecté à des projets tangibles, mais pas nécessairement à des projets visant à répondre à des besoins importants ou urgents. L'entretien courant est financé à même les subventions octroyées pour le fonctionnement des écoles.

Nous avons examiné la façon dont les trois conseils que nous avons vérifiés utilisaient leurs fonds de réfection et d'immobilisations. Nous nous attendions à ce qu'ils se soient dotés d'un plan rigoureux pour faire en sorte que ces fonds servent principalement à financer les travaux de réfection importants et urgents non couverts par les fonds de l'initiative Lieux propices à l'apprentissage. Or, l'un des conseils n'avait ni élaboré de stratégie rigoureuse de la réfection et des immobilisations, ni demandé aux conseillers scolaires d'approuver l'affectation

des fonds. Nous avons également constaté que les conseils n'utilisaient pas toujours les fonds pour répondre aux besoins urgents constatés en réfection et immobilisations, notamment :

- au cours des exercices 2005-2006 et 2006-2007, un des conseils a consacré environ 500 000 \$ de ses fonds de réfection et d'immobilisations annuels de 2,5 millions de dollars à des dépenses de fonctionnement courantes, par exemple à l'entretien du système de climatisation, à l'achat de filtres à air en vrac, à l'entretien du système d'alarme incendie et à la taille des arbres;
- un conseil aurait besoin de 50 millions de dollars pour répondre à ses besoins importants et urgents. À la phase 1 de Lieux propices à l'apprentissage, il n'a pu en financer qu'une tranche de 20 millions. Or, au cours des trois dernières années, le conseil a consacré environ 14 % de ses fonds de réfection et d'immobilisations annuels de 18 millions de dollars à des projets de peinture et d'asphaltage. Aucun des projets réalisés ne figurait sur la liste des besoins importants et urgents constatés.

RECOMMANDATION 2

Pour veiller à ce que les fonds de réfection ponctuels et permanents soient dépensés prudemment, les conseils scolaires doivent :

- classer rigoureusement les projets de réfection et d'immobilisations pour s'assurer d'accorder la priorité aux plus urgents comme il se doit;
- exiger que les plans de réfection et d'immobilisations et toutes les modifications importantes qui leur sont apportées soient soumis à l'approbation des conseillers scolaires;
- affecter le financement accordé par l'initiative Lieux propices à l'apprentissage et les fonds annuels de réfection et d'immobilisations uniquement aux projets admissibles.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES CONSEILS SCOLAIRES

Les conseils souscrivent à la recommandation. Le conseil qui avait affecté un montant de 2,5 millions de dollars du financement provenant de Lieux propices à l'apprentissage à des projets non admissibles a déclaré que tous ses projets financés dans le cadre de l'initiative respectent maintenant les exigences ministérielles. De même, le conseil qui avait affecté un montant d'environ 500 000 \$ de ses fonds annuels de réfection et d'immobilisations à des dépenses de fonctionnement courantes a indiqué que toutes ses dépenses futures au titre de la réfection et des immobilisations seront conformes aux directives ministérielles. Par ailleurs, les trois conseils ont déclaré qu'ils soumettront dorénavant à l'approbation des conseillers scolaires tous leurs plans de réfection et d'immobilisations.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a lancé un projet d'examen opérationnel pour cerner les principales pratiques en gestion des installations, entre autres, et pour évaluer les pratiques des conseils scolaires en regard de celles-ci. Ces pratiques comprennent la norme qui prescrit aux conseils scolaires d'élaborer un plan annuel et pluriannuel d'entretien et de réfection des installations et de le soumettre à l'examen et à l'approbation de la haute direction et du conseil. La situation de tous les conseils scolaires (72) sera comparée à cette norme sur une période de trois ans au cours du projet. Les conseils sont invités à passer en revue leurs pratiques actuelles et à adopter intégralement les principales pratiques.

Il est à noter que les conseils peuvent financer par le jeu de leur subvention à la réfection des écoles les éléments qui « débordent les limites » des projets relevant de l'initiative Lieux propices à l'apprentissage, notamment ceux qui sont devenus importants ou urgents ainsi que

les projets qui visent à remédier à des problèmes touchant l'accessibilité de même que la santé et la sécurité.

En outre, le Ministère a annoncé, en mars 2008, le déblocage d'un montant additionnel de 250 millions de dollars pour 2008-2009 allant aux besoins en réfection relevant de l'initiative Lieux propices à l'apprentissage.

Écoles dont le coût de réparation est prohibitif

Les inspections initiales effectuées en 2002 et 2003 ont révélé que 136 écoles étaient fortement délabrées et que leur remise en état coûterait trop cher pour justifier la dépense – en d'autres termes, leur « coût de réparation était prohibitif » (CRP). Elles ont été classées dans la catégorie des écoles CRP d'après l'Index de l'état des installations (IEI), une mesure normalisée utilisée dans l'industrie de la construction. L'IEI d'une école correspond à un pourcentage calculé en tenant compte de sa valeur de remplacement – d'après le nombre d'élèves qu'elle peut accueillir – et des besoins en réfec-

tion sur cinq ans. Plus l'IEI est élevé, moins il est économique d'effectuer les réparations nécessaires. Le Ministère estime que la catégorie des écoles CRP englobe celles dont l'IEI est égal ou supérieur à 65 %.

La Figure 3 présente une chronologie d'événements se rapportant aux écoles CRP. Elle montre que le nombre d'écoles CRP était passé de 136 à 260 à la fin de 2006, notamment pour les raisons suivantes :

- la modification par le Ministère de la base de calcul de l'IEI;
- la détérioration de l'état de nombreuses écoles depuis l'évaluation effectuée en 2002-2003;
- le recensement par les conseils de besoins en réfection non pris en compte dans l'évaluation de 2002-2003.

Après avoir approuvé, en septembre 2007, le financement visant à regrouper ou à remplacer 57 écoles CRP, le Ministère a poursuivi l'analyse des autres écoles de la catégorie aux fins de financement. Le 31 mars 2008, il avait approuvé le financement – à hauteur de quelque 515 millions de dollars – nécessaire au regroupement ou au remplacement de 104 écoles. Également en mars 2008,

Figure 3 : Chronologie des événements en rapport avec les écoles dont le coût de réparation est prohibitif (écoles CRP)

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

2002-2003	<ul style="list-style-type: none"> ● Des consultants engagés par le Ministère évaluent l'état de toutes les écoles de la province.
2005	<ul style="list-style-type: none"> ● Le Ministère annonce que le programme Lieux propices à l'apprentissage prévoira 50 millions de dollars par année pour financer la construction de nouvelles écoles dont le coût totalisera 700 millions de dollars. La construction vise à remplacer « 120 écoles dont l'état de délabrement est tel que le coût de réparation serait prohibitif ».
Juin 2006	<ul style="list-style-type: none"> ● Le Ministère modifie le calcul de l'IEI pour permettre aux conseils d'utiliser la surface de plancher hors œuvre brute ainsi que le nombre d'élèves qu'ils peuvent accueillir pour déterminer le coût de remplacement d'une école. ● Ce changement fait passer de 136 à 208 le nombre d'écoles CRP.
Octobre 2006	<ul style="list-style-type: none"> ● Le Ministère autorise les conseils à identifier d'autres écoles qui, selon eux, sont aussi des écoles CRP.
Fin 2006	<ul style="list-style-type: none"> ● Le nombre total d'écoles CRP, identifiées par les conseils et le Ministère, dépasse les 500. ● Après avoir évalué les demandes des conseils, le Ministère les invite à soumettre des analyses de rentabilité pour les 260 écoles candidates au financement CRP.
Septembre 2007	<ul style="list-style-type: none"> ● Le Ministère approuve un montant de 350 millions de dollars en financement CRP pour répondre aux besoins en réfection de 57 écoles. Certaines écoles seront regroupées et d'autres, remplacées.

le Ministère a annoncé que les allocations de fonds de la phase 3 de Lieux propices à l'apprentissage versées aux conseils comprendraient le financement de la phase 1 et de la phase 2 que les conseils auraient reçu au titre des écoles CRP, désignées mais non financées, si elles avaient eu droit aux allocations précédentes. (Dans le cadre des phases 1 et 2, les besoins importants et urgents des écoles CRP désignées par le Ministère avaient été exclus de l'initiative parce que celui-ci considérait que leur réparation n'était pas justifiée.) Dans la même annonce, le Ministère a déclaré qu'il continuerait d'analyser les autres écoles CRP désignées et que les décisions finales à ce sujet seraient prises au cours de l'exercice 2008-2009.

RECOMMANDATION 3

Pour fournir aux élèves des lieux propices à l'apprentissage, le ministère de l'Éducation doit élaborer un processus permanent de recensement des besoins urgents en réfection et en immobilisations et y répondre avant que le coût de réparation des écoles devienne prohibitif.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère attend des conseils qu'ils élaborent un plan annuel d'entretien et de réfection qui témoigne des besoins de leurs installations. Il a engagé des fonds de 2,25 milliards de dollars pour aider les conseils à faire face aux besoins importants et urgents en réfection depuis 2005 ainsi qu'un montant additionnel de 700 millions de dollars pour remplacer les écoles les plus délabrées. Le Programme d'immobilisations prioritaires annoncé pour 2008-2009 prévoira un montant additionnel de 500 millions de dollars pour aider les conseils, notamment, à remplacer les écoles CRP. Le Ministère consacre également plus de 300 millions de dollars par année aux travaux de réfection, somme qui a réduit l'arriéré des besoins en réfection des écoles.

FERMETURE D'ÉCOLES

Il est toujours difficile de décider de fermer une école. Le plus souvent, la baisse de l'effectif et les besoins en réfection et en programmes en sont les principales raisons. La baisse de l'effectif entraîne une capacité inutilisée et la réduction du financement destiné au fonctionnement de l'école (car le financement ministériel est surtout fondé sur le nombre d'élèves). Au bout du compte, il peut se révéler non économique de garder une école ouverte. Conscient de ces problèmes, le Ministère a déclaré en 2004 qu'il verserait « chaque année environ 199 millions de dollars aux conseils pour qu'ils acquittent les frais d'entretien et de réparation des locaux inoccupés ». L'état de l'école a aussi une incidence sur les économies réalisées à la suite de la fermeture. Plus une école est délabrée, plus son entretien est coûteux. Donc, les économies réalisées à la fermeture d'une école sont à proportion des besoins en entretien ou en réfection.

La *Loi sur l'éducation* stipule que la décision de fermer une école relève de chaque conseil, mais elle permet également au ministre de l'Éducation d'établir des lignes directrices sur la fermeture. Le Ministère a établi de telles lignes directrices le 31 octobre 2006 en remplacement des précédentes. Le Ministère a demandé aux conseils de respecter un moratoire sur la fermeture des écoles tandis qu'il élaborait les lignes directrices. Entré en vigueur en décembre 2003, le moratoire a pris fin en 2006 à la suite de l'établissement des lignes directrices.

Les *Lignes directrices relatives à l'examen des installations destinées aux élèves* exigent que les conseils élaborent un cadre d'évaluation des écoles. Au moment de prendre la décision de fermer une école, le conseil doit déterminer la valeur de celle-ci pour les élèves, la collectivité, le conseil scolaire et l'économie locale. Il doit également consulter la collectivité dans le cadre du processus d'examen.

Un autre facteur peut inciter un conseil à garder ouverte une école qu'il fermerait par ailleurs : les « subventions complémentaires » octroyées parfois aux conseils pour qu'ils modifient la dotation en personnel et l'activité des écoles dont l'effectif est

en baisse et qui ont donc une capacité inutilisée. En 2006-2007, les subventions complémentaires se sont élevées à 218 millions de dollars, dont 188 millions de dollars ont été affectés au fonctionnement des écoles et 30 millions à leur réfection.

Le calcul des subventions complémentaires n'est pas le même pour les écoles urbaines et pour les écoles rurales. Dans le cas d'une école urbaine, la subvention est limitée à 20 % du financement que recevrait l'école si sa capacité était utilisée intégralement. Ainsi, les conseils doivent assumer les coûts de fonctionnement des écoles urbaines dont le taux de fonctionnement est inférieur à 80 %. En revanche, les écoles rurales peuvent toucher un financement égal aux coûts de fonctionnement occasionnés par l'utilisation de leur pleine capacité, sans égard à leur taux d'utilisation réel.

Nous avons examiné l'effet des subventions précitées sur les conseils visés par notre vérification. L'un d'eux a fermé une école urbaine et une école rurale pour cause de baisse de l'effectif. La Figure 4 illustre les effets différents des subventions complémentaires sur les économies réalisées par le conseil à la suite de la fermeture des deux écoles.

Même si les économies annuelles totales étaient à peu près les mêmes que l'une ou l'autre école ait été fermée, si le conseil avait accepté la subvention complémentaire et que les deux écoles étaient restées ouvertes, le coût net de l'activité de l'école rurale aurait été beaucoup plus bas, et l'incitatif financier offert au conseil pour poursuivre son activité aurait été beaucoup plus important en comparaison de l'école urbaine. Toutefois, la province n'aurait pas réalisé d'économies, car elle aurait continué à verser des subventions complémentaires (le calcul des économies ne comprend pas les coûts de transport, lesquels pourraient avoir une incidence sur les économies nettes pour l'une ou l'autre école).

Comme nous l'avons mentionné, la baisse de l'effectif, la capacité inutilisée et les besoins coûteux en réfection sont autant de facteurs pris en compte dans la décision de fermer une école. À cet égard, nous avons constaté les tendances décrites ci-dessous.

Figure 4 : Économies annuelles découlant de la fermeture d'une école rurale et d'une école urbaine (\$)

Source des données : un des conseils scolaires vérifiés

Type d'école	Économies totales découlant de la fermeture de l'école	Montant couvert par les subventions complémentaires	Économies nettes pour le conseil
rurale	155 000	135 000	20 000
urbaine	160 000	80 000	80 000

Remarque : Les économies nettes peuvent varier en fonction des conseils.

- *Baisse de l'effectif* – L'effectif a atteint un sommet de près de 2 millions d'élèves dans l'année scolaire 2002-2003. Toutefois, selon le Ministère, il a diminué de 68 000 en 2007-2008 et il devrait baisser encore de 70 000 élèves d'ici 2012-2013.
- *Capacité inutilisée* – Le Ministère a réduit le nombre d'élèves des classes du primaire, ce qui a diminué la capacité des écoles. Au cours des trois dernières années, la diminution de la capacité a en fait dépassé la baisse de l'effectif. Par conséquent, le nombre de places inoccupées dans les écoles est passé de 215 000 (2004-2005) à 176 000 (2005-2006), puis à 160 000 (2006-2007). Toutefois, un consultant en planification a prévu une inversion de la tendance au cours des dix prochaines années. Le nombre de places inoccupées devrait augmenter de 35 % à 40 % dans les écoles élémentaires et pourrait progresser de 30 % à 35 % dans les écoles secondaires.
- *Besoins coûteux en réfection* – Le même consultant a fait remarquer que la plupart des places excédentaires se trouveront dans les écoles vétustes dont les besoins en réfection et les coûts de fonctionnement sont plus élevés et que la fermeture des écoles en question permettrait de réaliser des économies beaucoup plus élevées que celle d'écoles plus récentes. Il a conclu que, dans l'ensemble, la fermeture des écoles vétustes réduirait de façon considérable les besoins en réfection des écoles de la province.

Si ces prévisions sont exactes, les pressions financières qui militent pour la fermeture des écoles risquent de s'alourdir, et tant le Ministère que les conseils scolaires seront bien avisés d'adopter un processus proactif à long terme qui prend en compte les besoins des élèves et les impératifs financiers de manière objective et en se fondant sur des données de fait.

RECOMMANDATION 4

Afin d'aider les conseils scolaires à prendre les meilleures décisions possibles quant à la fermeture d'écoles, le ministère de l'Éducation doit :

- examiner l'effet qu'ont les subventions complémentaires sur la décision de garder les écoles ouvertes et s'assurer qu'elles servent aux fins escomptées;
- évaluer l'effet de ses lignes directrices sur les fermetures d'écoles et remédier aux préoccupations constatées.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation. En général, les politiques de financement ministérielles sont censées être très sensibles à la situation particulière de chaque école, et elles visent à soutenir les écoles dont l'effectif fluctue et à prévenir la fermeture d'écoles s'il en résulte l'obligation d'assurer le transport des élèves touchés sur de longues distances vers d'autres écoles. Les conseils sont invités à prendre les décisions relatives aux fermetures d'écoles en se fondant sur les besoins et la situation des élèves, si bien que leurs décisions auront le moins d'incidence possible sur le financement.

Le Ministère consulte les conseils au sujet de leurs méthodes de répartition des élèves et les invite à proposer des modifications possibles aux lignes directrices et aux processus.

ACQUISITION DE BIENS ET DE SERVICES

Marchés de services

Les trois conseils que nous avons vérifiés disposaient de politiques d'acquisition concurrentielle de biens et de services par des méthodes équitables et ouvertes. De plus, notre travail de vérification a révélé que deux des trois conseils observaient en général leurs politiques établies d'acquisition d'installations.

Si le troisième conseil avait instauré de bonnes politiques, il ne les observait pas dans tous les cas. L'une des politiques exigeait qu'il obtienne des soumissions écrites d'au moins trois fournisseurs si la valeur estimative de l'achat était de 5 000 \$ à 49 999 \$. Il lui suffisait d'obtenir une soumission verbale d'un fournisseur unique pour des montants moindres. Les consultants qui ont inspecté l'ensemble des écoles de la province en 2002-2003 avaient relevé des besoins importants et urgents en travaux de plomberie d'une valeur de 1,7 million de dollars dans trois des écoles du conseil. En juin 2005, les employés du conseil ont informé le conseil d'administration que trois projets de plomberie totalisant 445 000 \$ seraient entrepris dans les écoles en question. Un entrepreneur en plomberie a été chargé, sans appel d'offres, d'effectuer les travaux. À la fin des travaux, il a facturé au conseil un montant de 1,1 million de dollars. De septembre 2003 à avril 2007, le conseil a versé environ 2 millions de dollars au total à l'entrepreneur.

Nous avons remarqué que, à compter de la fin novembre 2006, le montant de chacune des factures de l'entrepreneur était tout juste en deçà de 5 000 \$. De plus, le montant facturé pour la main-d'œuvre était toujours le même, à savoir 2 600 \$ (40 heures à raison de 65 \$ l'heure). À l'une des écoles, les factures de moins de 5 000 \$ totalisaient une part de 230 000 \$ de la somme de 276 000 \$ facturée pour des travaux de plomberie entre novembre 2006 et mars 2007. Nous avons commencé à douter alors du caractère acceptable des factures. Nos doutes ont été confirmés quand nous avons appris que le personnel des

services des bâtiments et terrains avait demandé à l'entrepreneur de produire des factures de moins de 5 000 \$. Cela s'est produit au moment de la publication du *Rapport annuel 2006*, dans lequel notre rapport de vérification sur les conseils scolaires traitait des pratiques d'achat de quatre conseils, notamment de l'obligation d'obtenir des soumissions concurrentielles pour les achats d'un montant supérieur à 5 000 \$. La production délibérée de factures inférieures à 5 000 \$ afin de contourner la politique d'achat est injustifiée, et elle empêche le conseil de déterminer si les montants payés sont raisonnables.

Nous avons également examiné les factures d'une autre entreprise de plomberie qui avait été engagée sans appel d'offres. Entre janvier 2005 et avril 2007, le conseil lui a versé 1,5 million de dollars. Les montants facturés étaient en général fractionnés en plusieurs factures de 5 000 \$ ou moins. Nous avons également constaté que le fournisseur avait facturé en trop au conseil un montant de 30 000 \$ parce qu'il avait compté la TPS en double dans les montants facturés. Le conseil a récupéré le trop-payé quand nous lui avons fait part des erreurs.

Examen des factures

La facturation produite par l'entrepreneur en plomberie qui avait reçu un montant approximatif de 2 millions de dollars consistait en une facture d'une page accompagnée de bordereaux d'emballage qui ne précisaient aucun prix. Les factures ne mentionnaient pas les matériaux utilisés ou leurs coûts, ni d'autres frais comme les majorations de prix. De plus, elles ne s'accompagnaient d'aucune documentation à l'appui des montants réclamés. Ce n'est qu'après novembre 2006 que le tarif horaire de la main-d'œuvre et le nombre d'heures travaillées ont commencé à figurer sur les factures. Toutefois, comme nous l'avons mentionné, cette information était la même sur toutes les factures.

Nous avons demandé à l'entrepreneur de nous fournir des pièces justificatives pour les prix des matériaux et les heures de travail facturées. Avant

de donner suite à notre demande, l'entrepreneur a examiné certaines factures établies pour des travaux effectués dans les trois écoles secondaires et a relevé les erreurs suivantes dans les montants facturés au conseil :

- pour les travaux effectués dans deux écoles secondaires, l'entrepreneur a examiné les écritures relatives à 10 factures sur un total de 54. Les 10 totalisaient environ 250 000 \$. L'entrepreneur a relevé dans 7 d'entre elles des erreurs représentant des trop-perçus de 10 000 \$ pour des matériaux. De plus, ce n'est qu'à ce moment que le conseil a appris que l'entrepreneur majorait les prix des matériaux de 25 %;
- pour les travaux effectués à la troisième école secondaire, l'entrepreneur a examiné des factures établies de novembre 2006 à mars 2007 totalisant environ 300 000 \$. Il a relevé des montants facturés en trop chiffrés à 41 500 \$ (8 500 \$ pour des matériaux et 33 000 \$ pour la main-d'œuvre).

Nous croyons comprendre que le conseil a récupéré depuis les trop-payés. Toutefois, étant donné que 7 des factures du premier échantillon de 10 comportaient des erreurs, nous sommes d'avis que le conseil devrait examiner les 44 autres, qui totalisent 550 000 \$. Il devrait se pencher tout particulièrement sur le montant de 400 000 \$ facturé pour la main-d'œuvre, étant donné qu'un montant important avait été facturé en trop à ce chapitre pour la troisième école secondaire.

RECOMMANDATION 5

Pour faire en sorte que leurs achats de biens et de services soient économiques, les conseils scolaires doivent :

- veiller à ce que tous les achats soient effectués de façon concurrentielle et conformément à leurs politiques;
- évaluer le caractère raisonnable des factures des fournisseurs pour s'assurer qu'une somme importante n'est pas répartie artifi-

ciellement entre plusieurs factures de montants moindres;

- exiger que les factures soient suffisamment détaillées pour que le personnel du conseil puisse en évaluer l'exactitude et le caractère raisonnable;
- vérifier les factures avant de les payer afin de relever les erreurs, le cas échéant.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES CONSEILS SCOLAIRES

Deux conseils ont indiqué qu'ils continuent d'observer des politiques d'achat prudentes. Le conseil qui n'avait pas observé ses propres politiques au moment d'acheter des services de plomberie nous a informés qu'il avait mis en œuvre toutes nos recommandations. Plus précisément, il a fait savoir qu'il avait pris les mesures suivantes depuis la vérification :

- les services de plomberie fournis au conseil ont fait l'objet d'une soumission précisant le coût de la main-d'œuvre et les majorations de prix des matériaux;
- à la suite des préoccupations soulevées à propos de l'incohérence de la facturation, le personnel du conseil a donné immédiatement instruction aux fournisseurs de préciser sur leurs factures le détail des coûts de la main-d'œuvre et des matériaux, de fournir des pièces justificatives, d'indiquer clairement les pourcentages de majoration du matériel pour les travaux d'entretien et de mettre fin au fractionnement des factures;
- toutes les factures de l'entrepreneur en plomberie dont nous avons fait mention ont été examinées à fond, et il en a résulté d'autres crédits totalisant environ 5 300 \$.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

En décembre 2006, le Ministère a envoyé une note d'orientation aux conseils scolaires pour leur souligner les pratiques exemplaires d'approvisionnement et leur demander

d'examiner leurs politiques en la matière et de les afficher publiquement sur leur site Web. De plus, le Ministère a relevé des pratiques principales d'approvisionnement dans le cadre du projet d'Examen opérationnel et il évalue les conseils en s'y référant.

ENTRETIEN DES ÉCOLES

Notre vérification comprenait l'évaluation des processus instaurés par les conseils pour assurer la gestion efficace des services de conciergerie et d'entretien. Les services de conciergerie sont fournis principalement par des employés du conseil, tandis qu'un ensemble d'employés et de fournisseurs externes assurent les services d'entretien.

Établir des objectifs précis

Tous les conseils scolaires reçoivent des fonds de fonctionnement pour couvrir les frais de chauffage, d'éclairage, d'entretien et de nettoyage des écoles. Le montant versé à un conseil est fonction de facteurs comme l'effectif et l'emplacement des écoles aussi bien que l'utilisation qu'en fait la collectivité. La formule utilisée vise à garantir que les conseils obtiennent un financement équitable pour veiller à la propreté, à l'entretien, au chauffage et à l'éclairage adéquats des écoles. Les conseils décident de la répartition des fonds.

Aucun des trois conseils que nous avons vérifiés n'avait établi d'objectifs mesurables pour leurs services d'entretien et de conciergerie. Par conséquent, ils ne peuvent pas déterminer, selon des procédures établies, si les fonds ont été dépensés de façon efficace et si les objectifs ont été atteints.

De tels objectifs sont fixés par d'autres administrations. Par exemple, l'Association of Higher Education Facilities Officers des États-Unis a défini cinq différents niveaux de services de conciergerie, énumérés ci-dessous dans l'ordre décroissant :

- propreté impeccable;
- propreté normale;
- manque de diligence;

- négligence modérée;
- mauvais entretien.

L'organisme publie également de l'information sur les coûts et le nombre d'employés nécessaires pour atteindre chaque niveau de service selon la taille de l'établissement.

L'un des conseils que nous avons vérifiés a indiqué qu'il prévoyait établir un objectif pour ses services de conciergerie semblable à ce que l'organisme américain entend par « propreté normale ». Toutefois, les deux autres ne prévoyaient aucune mesure comparable. Le seul objectif de service qu'ils avaient établi – la fréquence des tâches de nettoyage – n'indique pas le niveau de propreté exigé couramment.

Évaluer la qualité des services

Les commentaires du personnel, les inspections, les plaintes et les sondages sont quatre sources importantes d'information sur la qualité des services de conciergerie et d'entretien.

Commentaires du personnel

Dans tous les conseils que nous avons vérifiés, les services des installations communiquaient avec le personnel au sujet des services de conciergerie et d'entretien de l'école. En outre, le conseil qui songe à établir un objectif précis de niveau de service a chargé un consultant de recueillir les commentaires des principaux utilisateurs. Dans son rapport, le consultant a fait savoir que les principales préoccupations touchant les services de conciergerie étaient la qualité inconstante des services, l'absence de normes de qualité des services et la supervision limitée du personnel de conciergerie, surtout le soir, moment où s'effectue la plupart du travail de nettoyage. Au nombre des préoccupations touchant l'entretien, citons une supervision inadéquate, la priorité que le personnel d'entretien accorde à ses propres projets et la lenteur qu'il met à effectuer les travaux demandés, ce qui entraîne des demandes répétées.

Inspections

Les inspections permettent aussi aux conseils de déterminer si toutes les tâches assignées ont été effectuées et si le niveau d'entretien et de nettoyage d'une école répond aux attentes.

Si les trois conseils que nous avons vérifiés faisaient inspecter les travaux d'entretien par un superviseur, un seul d'entre eux utilisait des listes de contrôle rigoureuses pour s'assurer que les inspections étaient effectuées de façon uniforme et que les résultats étaient consignés. Nous avons également recueilli les observations suivantes sur l'inspection des travaux de conciergerie :

- les superviseurs de l'un des conseils soumettent les travaux de conciergerie à des inspections sans formalité. Cependant, le nombre annuel d'inspections n'est pas fixé. En général, les inspections étaient documentées uniquement en cas de problèmes persistants de rendement du personnel;
- un autre conseil s'était doté d'une politique qui prescrit aux superviseurs de contrôler la propreté de toutes les écoles deux fois par année. Toutefois, un seul des quatre superviseurs du conseil avait de la documentation qui confirmait qu'environ la moitié des inspections exigées avaient été effectuées;
- au troisième conseil, les superviseurs ne documentaient pas systématiquement les inspections effectuées. Nous avons appris qu'ils évaluaient la propreté sans formalité et faisaient des recommandations aux concierges. Au cours des dernières années, la documentation des inspections s'est limitée aux écoles qui posaient problème.

L'inspection sans formalité des travaux d'entretien était la norme aux trois conseils. Ils ne documentaient pas les inspections ni n'en précisai-ent la fréquence.

En revanche, nous avons relevé une bonne pratique à l'un des conseils : le responsable des services d'entretien se servait des rapports sur les bons de travail pour repérer les écoles où un volume important de travaux avaient été effectués,

examiner le volume de travail effectué par métier et par domaine d'entretien et cerner les éventuels problèmes de productivité. Toutefois, même si cette pratique procure de l'information utile, elle est susceptible d'amélioration par la documentation de l'analyse effectuée et des mesures prises pour remédier aux problèmes relevés. Les deux autres conseils ne surveillaient pas systématiquement les rapports sur les bons de travail.

Plaintes

Aucun des trois conseils ne tenait un registre officiel des plaintes reçues au sujet des services de conciergerie ou d'entretien. Toutefois, le personnel cadre des installations a signalé que le personnel cadre des écoles l'avisait si une plainte n'était pas traitée de façon rapide et efficace. À l'un des conseils, les directrices et les directeurs d'école pouvaient faire part de leurs préoccupations au personnel cadre du conseil par l'entremise du comité consultatif des directrices et directeurs d'école.

Sondages

En 2004, le Ministère a mis fin aux sondages du Système d'inventaire des installations scolaires (SIIS). Les employés des conseils étaient d'avis que les sondages leur fournissaient de l'information précieuse sur les installations et l'état des écoles. Depuis lors, à part un examen effectué par un consultant à l'un des conseils, les conseils visés par notre vérification n'avaient effectué aucun sondage auprès des utilisateurs des écoles – notamment direction, personnel enseignant, élèves et parents – pour connaître leur niveau de satisfaction à l'égard de l'état et du milieu matériel de l'école. Nous avons remarqué qu'un conseil non visé par notre vérification avait fait un sondage auprès des parents des élèves au printemps 2007 pour connaître leur avis sur la propreté et l'état des écoles. C'est là une pratique que les autres conseils devraient adopter.

RECOMMANDATION 6

Pour faire en sorte que les fonds affectés aux services de conciergerie et d'entretien sont dépensés judicieusement et que les travaux sont effectués correctement, les conseils scolaires doivent :

- établir des objectifs de base en matière de niveau de service de conciergerie et d'entretien;
- inspecter périodiquement le travail effectué par le personnel du point de vue de la quantité, de la qualité et de l'exhaustivité et documenter les résultats des inspections;
- mener des sondages pour déterminer le niveau de satisfaction des utilisateurs des écoles à l'égard des services fournis.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES CONSEILS SCOLAIRES

Les conseils souscrivent à la recommandation. L'un d'eux a pris des mesures pour instaurer des outils qui faciliteront les vérifications et le contrôle de la qualité. Un autre a conçu un manuel des services de conciergerie, un registre et un formulaire d'inspection, étayés d'une formation pertinente, et les a distribués au cours de l'année scolaire 2007-2008. Un troisième a fait savoir que chaque école avait un programme de nettoyage quotidien et que les superviseurs des services des bâtiments et terrains inspectaient périodiquement le travail effectué par les employés pour s'assurer que les objectifs en matière de service étaient atteints. Les inspections ne sont pas toutes documentées, mais des mesures correctives sont prises là où le niveau de service exigé n'est pas atteint. L'un des conseils a signalé que, même s'il n'avait pas effectué de sondages, il existe bien d'autres façons d'obtenir des commentaires en son milieu.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le processus d'Examen opérationnel a repéré une pratique principale, à savoir que les conseils scolaires doivent fixer des normes de nettoyage et d'entretien pour toutes les écoles et présenter un rapport annuel sur les résultats. Le processus comprend une évaluation visant à assurer que les conseils disposent de contrôles internes pertinents pour :

- garantir que les services de conciergerie et d'entretien assurent de façon efficace et efficiente le maintien d'un milieu d'apprentissage optimal pour les élèves;
- gérer de façon efficace les activités et les dépenses de conciergerie et d'entretien.

Gestion des coûts

Coûts des services de conciergerie et d'entretien

Les conseils doivent veiller à ce que les services de conciergerie et d'entretien soient économiques. Pour ce faire, ils doivent connaître et analyser le montant des dépenses. Par exemple, les données sur les coûts des services de conciergerie pourraient être ventilées par mètre carré dans chacune des écoles. Le conseil pourrait ensuite comparer les écoles entre elles et à des données de référence pertinentes. Ensuite, il pourrait enquêter sur les anomalies et repérer les pratiques exemplaires à adopter à l'échelle de son organisation.

L'Association des conseils scolaires publics de l'Ontario a présenté un rapport sur une évaluation utile qu'elle a effectuée pour connaître le montant consacré par les conseils de l'ensemble de la province aux services d'entretien et de conciergerie. La Figure 5 montre les résultats obtenus par les trois conseils visés par notre vérification ainsi que la moyenne provinciale pour la période de cinq ans terminée le 31 août 2005. Il y a manifestement des écarts importants entre les montants dépensés par mètre carré aux différents conseils. Toutefois, les conseils ont peu analysé l'information présentée

Figure 5 : Dépenses des conseils scolaires consacrées aux services d'entretien et de conciergerie, 2000-2001 – 2004-2005

Source des données : Association des conseils scolaires publics de l'Ontario

Année scolaire	Dépenses annuelles (\$/m ²)			
	Conseil A	Conseil B	Conseil C	Moyenne provinciale
2004-2005	41,05	51,32	60,75	51,81
2003-2004	38,53	49,57	62,86	51,45
2002-2003	38,15	47,69	67,96	49,70
2001-2002	34,84	44,22	67,93	48,25
2000-2001	35,34	43,18	72,09	47,19

pour déterminer si certains appliquaient des pratiques exemplaires qu'ils pourraient adopter.

Les trois conseils visés par notre vérification consacraient certains frais de services de conciergerie et d'entretien par bâtiment, mais aucun n'effectuait un suivi adéquat des coûts totaux d'entretien et de conciergerie par bâtiment. Par conséquent, ils ne comparaient pas directement les coûts globaux de plusieurs bâtiments semblables leur appartenant ni ne se référaient, aux fins de comparaison, aux coûts de bâtiments semblables appartenant à d'autres conseils. De plus, ils n'évaluaient pas les coûts par rapport à des données de référence externes.

En ce qui a trait aux dépenses consacrées à l'entretien, aucun des conseils que nous avons vérifiés ne disposait de directives documentées pour établir l'ordre de priorité des activités d'entretien. L'établissement des budgets d'entretien reposait en grande partie sur les fonds disponibles et non sur les besoins réels en entretien des écoles.

Les trois conseils disposaient de rapports sur le coût des fournitures d'entretien par école. Mais, une fois de plus, ils n'étaient pas en mesure d'expliquer l'utilisation qu'ils faisaient de l'information. En revanche, les trois conseils avaient mis en œuvre plusieurs initiatives pour réduire les coûts et améliorer l'efficacité. Par exemple, ils avaient acheté des auto-récureuses par souci d'efficience et d'efficacité, et ils utilisaient des distributeurs-doseurs pour assurer une utilisation efficiente des produits de nettoyage.

Entretien préventif

L'entretien préventif peut aider à réduire au minimum les coûts futurs et prolonger la durée de vie des bâtiments et du matériel. Les trois conseils avaient instauré des programmes d'entretien préventif, mais les efforts qu'ils engageaient pour consigner les sommes dépensées et les travaux effectués étaient inégaux. De plus, ils ne documentaient pas la façon dont ils déterminaient la fréquence des travaux d'entretien préventif (par exemple, inspectaient-ils le matériel important comme les systèmes de chauffage et de climatisation aussi souvent que le recommandait le fabricant?).

Les employés nous ont dit que, faute d'argent, ils n'entreprenaient pas certains travaux d'entretien préventif, notamment ceux des installations techniques (appareils de chauffage et de climatisation, plomberie, et autres) et électriques. Les travaux en question pourraient réduire les frais d'entretien à long terme et les interruptions de service en plus de prolonger la durée de vie du matériel.

RECOMMANDATION 7

Pour réduire au minimum les coûts et prévenir les interruptions de service, les conseils scolaires doivent :

- comparer les coûts d'entretien et de conciergerie de leurs écoles pour repérer les écarts susceptibles d'indiquer tant de bonnes pratiques que des pratiques médiocres et prendre des mesures correctives;
- déterminer si des dépenses additionnelles d'entretien préventif peuvent réduire les coûts à long terme.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES CONSEILS SCOLAIRES

Même s'il ne compare pas les coûts d'entretien et de conciergerie des différentes écoles, un des conseils a fait savoir que son programme d'entretien préventif englobe le matériel important et réduit donc les coûts à long terme.

Un autre conseil nous a informés qu'il avait établi des codes comptables de centre de coûts pour tous les emplacements et qu'il assurait le suivi direct des coûts d'entretien et de conciergerie. Il avait également entrepris un examen de toutes les demandes d'exécution de travaux se rapportant aux installations pour faciliter le recensement et la priorisation des travaux d'entretien préventif.

Le troisième conseil a déclaré qu'il examinerait continuellement son programme d'entretien préventif et qu'il automatisait actuellement certaines de ses fonctions pour augmenter la fiabilité du matériel.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a accepté d'entreprendre une étude des coûts de fonctionnement des écoles en collaboration avec les conseils scolaires et les syndicats représentant le personnel d'entretien. L'élaboration de l'étude est en cours.

Le processus d'Examen opérationnel du Ministère a relevé des pratiques principales d'entretien dans les conseils scolaires. De plus, les rapports d'examen des conseils particuliers mettront en relief les pratiques exemplaires en matière de dépenses consacrées à l'entretien préventif et aux services de conciergerie.

Gestion de l'énergie

Les installations scolaires consomment un volume considérable d'énergie. D'après l'Association des conseils scolaires publics de l'Ontario, les coûts totaux des services publics engagés par les 72 conseils scolaires de la province – ce qui comprend électricité, gaz naturel et eau – sont passés de quelque 245 millions de dollars en 1998-1999 à 401 millions en 2004-2005. Il s'agit d'une augmentation de 64 % en six ans. En 2004-2005, les coûts de l'énergie dans les conseils scolaires se situaient entre 9,95 \$ et 29,41 \$ le mètre carré. La Figure 6 montre les sommes consacrées à l'énergie aux trois

Figure 6 : Dépenses des conseils scolaires consacrées à l'énergie, 2000-2001 – 2004-2005

Source des données : Association des conseils scolaires publics de l'Ontario

Année scolaire	Dépenses annuelles (\$/m ²)			Moyenne provinciale
	Conseil A	Conseil B	Conseil C	
2004-2005	12,11	14,56	17,04	15,87
2003-2004	12,09	12,48	16,76	15,56
2002-2003	11,74	14,79	19,67	15,43
2001-2002	10,23	12,56	20,76	15,01
2000-2001	11,89	13,76	17,25	14,76

conseils visés par notre vérification et la moyenne provinciale au cours de la période de cinq ans terminée le 31 août 2005.

Pratiquer l'économie d'énergie

Nous avons constaté que les trois conseils visés par notre vérification, même s'ils peuvent accroître leurs efforts dans certains domaines, prenaient des mesures pour réduire leurs coûts d'énergie, dont les suivantes.

- L'un d'eux s'est doté de politiques sur le réglage de la température, les cycles de fonctionnement des systèmes de chauffage et de climatisation et l'utilisation des ordinateurs et du matériel audio et vidéo. Il a également adopté des politiques visant à réduire la consommation d'énergie par les appareils d'éclairage, les réfrigérateurs et les congélateurs. Au moment de notre vérification, le conseil ne contrôlait pas encore le respect de ses politiques, mais leur élaboration était un bon début.

Le conseil précité a, en outre, mis sur pied un comité de l'économie d'énergie qui a proposé plusieurs initiatives de réduction de la consommation d'énergie et de sensibilisation des gens à la question. En mai 2007, il a annoncé qu'environ 50 écoles avaient réalisé des économies totales d'environ 80 000 \$ par année.

- Un autre conseil a adressé au personnel en 2007 une note de service sur l'économie d'énergie. La note disait que la climatisation serait fermée pendant les mois d'été quand les classes n'étaient pas occupées, et demandait au personnel de fermer ou de débrancher tout matériel non essentiel. Le conseil prévoyait également d'élaborer une politique sur l'énergie traitant, notamment, du réglage normalisé de la température et des heures de fonctionnement du système d'aération. Il a aussi mis sur pied récemment un comité de gestion de l'énergie.
- Le troisième conseil a élaboré un plan provisoire de gestion de l'énergie qui fixe, entre autres, des températures normalisées, des cycles de fonctionnement des appareils d'aération et des périodes d'éclairage extérieur.

Mesurer la consommation d'énergie

Aucun des trois conseils que nous avons vérifiés n'avait établi de cibles de consommation d'énergie pour réduire, par exemple, la consommation d'électricité, de gaz et d'eau d'un certain pourcentage. En revanche, les employés d'un conseil particulier saisissent les données sur la consommation et les coûts de l'énergie dans une base de données. Ils comparent la consommation mensuelle d'électricité et de gaz à la moyenne mensuelle des quatre années précédentes. Ils nous ont dit qu'ils effectuaient un suivi des écarts supérieurs à 20 %. Il s'agit certes d'une bonne initiative, mais nous n'avons trouvé aucune documentation des mesures prises, le cas échéant, pour remédier à de tels écarts; par ailleurs, l'entrée des données était en retard de trois mois dans le cas de l'électricité et de 24 mois dans celui du gaz. Un autre conseil s'était doté d'un système de mesure et de surveillance de la consommation d'énergie par école, mais il ne comparait pas directement la consommation entre les écoles. Le troisième conseil avait commencé

récemment à assurer le suivi de la consommation et des coûts aux fins de gestion.

Analyser les données de la consommation

Les conseils devraient évaluer leur efficacité énergétique pour repérer des économies possibles. Par exemple, ils pourraient grouper les écoles semblables sur le plan de l'âge, de la taille, des installations techniques et de l'utilisation des services publics, comparer leur consommation d'énergie, enquêter sur les anomalies et adopter des pratiques exemplaires en matière d'économie d'énergie.

Il serait également utile de comparer les conseils coïncidents (ceux dont les territoires sont identiques ou se chevauchent) et ceux dont les territoires sont semblables sous l'aspect géographique. L'un des conseils que nous avons vérifiés avait effectué une telle comparaison. Il a constaté qu'il avait consacré 17,04 \$ par mètre carré à l'énergie au cours de l'exercice 2004-2005 alors que le conseil dont il partageait le territoire n'y avait affecté que 11,05 \$. Il prévoyait adopter certaines pratiques du conseil efficace, par exemple en fixant des températures normalisées, des heures de fonctionnement des systèmes d'aération et des périodes d'utilisation des ordinateurs et d'éclairage. Grâce aux mesures précitées, le budget de l'énergie du conseil, de 4 450 000 \$ en 2007-2008, était inférieur de 480 000 \$ au budget de l'année précédente. Nous croyons comprendre qu'en date de février 2008, le conseil prévoyait d'économiser environ 430 000 \$.

Nous avons comparé d'autres conseils coïncidents et constaté l'existence de taux de consommation d'énergie très différents qui méritait un examen attentif. Alors qu'un conseil consacrait 17,33 \$ par mètre carré à l'énergie, le conseil coïncident y consacrait 12,11 \$. Deux autres conseils coïncidents engageaient des dépenses de 20,25 \$ et 14,32 \$ respectivement.

Il est également possible de comparer la consommation d'énergie des écoles à celle d'autres types de bâtiments, comme les immeubles de bureaux de un à trois étages qui fonctionnent comme des écoles.

RECOMMANDATION 8

Pour réduire au minimum les coûts de l'énergie, les conseils scolaires doivent :

- élaborer un programme structuré de gestion de l'énergie accompagné de cibles d'économie d'énergie précises;
- comparer la consommation d'énergie des écoles semblables au sein d'un même conseil et entre différents conseils ainsi que la consommation d'énergie totale parmi les conseils de la région voisine et enquêter sur les écarts importants pour repérer des pratiques exemplaires ou les domaines dans lesquels il serait possible de réaliser des économies d'énergie.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES CONSEILS SCOLAIRES

Les conseils scolaires souscrivent à la recommandation. En juillet 2008, le Ministère a lancé une initiative d'économie d'énergie à l'intention de tous les conseils scolaires. Le programme consistera à recueillir et à faire connaître les données sur la consommation d'énergie de toutes les écoles de l'Ontario, à promouvoir l'adoption de pratiques exemplaires de fonctionnement et d'entretien des écoles afin de réduire la consommation d'énergie globale et à collaborer avec les conseils individuels à la conception d'une stratégie d'économie d'énergie pour leurs écoles en conformité avec la *Loi de 2006 sur le leadership en matière de conservation de l'énergie*.

Un conseil nous a informés qu'il avait entrepris :

- d'élaborer de nouvelles politiques et de nouvelles règles administratives sur l'environnement et l'énergie;
- de cibler des stratégies pour favoriser l'économie d'énergie;
- d'élaborer un plan d'action pour l'environnement;
- de participer à un système reconnu d'évaluation des bâtiments respectueux

de l'environnement qui « facilite et certifie la performance énergétique et environnementale accrue des immeubles et des collectivités ».

Un autre conseil a instauré, à l'été 2008, des systèmes de contrôle automatique des bâtiments dans plusieurs de ses écoles pour relever les données sur la consommation.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

En plus de l'initiative d'efficacité énergétique, le projet d'Examen opérationnel du Ministère a établi des pratiques principales en gestion de l'énergie qui comprennent l'établissement d'un plan pluriannuel de gestion de l'énergie, des systèmes de surveillance de la consommation d'énergie et l'utilisation d'une technologie centralisée pour automatiser l'économie d'énergie.

Gestion de l'assiduité

Les employés des installations scolaires ont droit à 2 jours de congé de maladie par mois, soit 24 jours par année. Les services des installations ont noté les absences des employés des trois conseils. La Figure 7 présente les statistiques sur les congés de maladie du personnel des services d'entretien et de conciergerie des trois conseils au cours des deux dernières années. Comme on peut le constater, en 2005-2006, le nombre de congés de maladie a varié de 8,6 à 13,4 jours pour le personnel des services de conciergerie et de 6,7 à 11,3 jours pour le personnel des services d'entretien.

Les services des ressources humaines des conseils A et C dressent des rapports hebdomadaires sur l'assiduité des employés. Par exemple, à l'un des conseils, les rapports identifient les employés qui ont pris plus de 3 jours de congé de maladie au cours d'une semaine et 15 jours de congé de maladie consécutifs ou plus. Le cas de ces employés est signalé à leurs superviseurs. Sur demande, le service des ressources humaines du conseil peut également produire des rapports pour repérer

Figure 7 : Nombre moyen de jours de congé de maladie pris, 2004-2005 - 2005-2006

Source des données : les trois conseils scolaires vérifiés

	Conseil A	Conseil B	Conseil C
Personnel des services de conciergerie			
2004-2005	8,6	13,3	8,7
2005-2006	8,6	13,4	9,1
Personnel des services d'entretien			
2004-2005	7,6	7,3	12,6
2005-2006	6,7	9,1	11,3

l'utilisation abusive possible des congés de maladie, par exemple les absences le vendredi et le lundi.

Au conseil B, le système de gestion de l'assiduité ne signale pas les cas des employés dont le nombre d'absences est élevé. Le service des ressources humaines du conseil ne fournit pas de rapports sur l'assiduité. Il laisse plutôt aux superviseurs le soin d'identifier les employés qui ont un problème d'assiduité.

RECOMMANDATION 9

Pour réduire au minimum les absences des employés qui prennent des congés de maladie, les conseils scolaires doivent :

- surveiller l'assiduité de tous les employés;
- signaler aux superviseurs les cas des employés qui ont un nombre élevé d'absences ou qui présentent un absentéisme inhabituel et, si aucune amélioration n'est constatée, envisager de mettre en œuvre un programme structuré d'amélioration de l'assiduité à leur intention.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES CONSEILS SCOLAIRES

Les conseils souscrivent à la recommandation. Deux conseils conviennent qu'il faut déployer plus d'efforts dans le domaine. Un conseil a fait savoir que les superviseurs sont informés des taux d'absence élevés et des cas d'absentéisme inhabituel et que des mesures correctives sont prises.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère appuie le comité de l'efficacité et de l'efficacité du Council of Senior Business Officials (COSBO) qui examine les programmes de gestion de l'assiduité des conseils scolaires. Le rapport du projet mettra en évidence les niveaux d'absentéisme actuels et les programmes de gestion de l'assiduité dans les conseils scolaires de district et intégrera les données recueillies à d'autres études sur les pratiques exemplaires.

Les politiques et les systèmes de gestion de l'assiduité qui visent à aider les employés et à réduire au minimum le coût de l'absentéisme ont été définis à titre de pratiques principales dans le cadre du processus des Examens opérationnels.

LOIS ET RÈGLEMENTS POUR LES INSTALLATIONS SCOLAIRES

Les conseils scolaires doivent respecter les codes de prévention des incendies et les codes du bâtiment municipaux qui s'y appliquent ainsi que les autres exigences législatives et réglementaires. Aux trois conseils que nous avons vérifiés, les employés chargés des installations ont dit qu'il leur est difficile de se tenir au courant de toutes les exigences et qu'ils doivent y consacrer beaucoup de temps.

Les conseillers juridiques de l'un des conseils scrutent la *Gazette de l'Ontario* pour prendre connaissance des nouvelles lois et des nouveaux règlements. Les employés chargés des installations des deux autres conseils ont dit apprendre de façon informelle que des modifications ont été apportées aux lois et aux règlements. Par exemple, ils prennent connaissance des modifications lors de leurs rapports avec différents gouvernements, organismes de réglementation et organismes et associations sectoriels.

Aux trois conseils, les employés chargés des installations scolaires s'entendaient pour dire que la présence d'un organisme central responsable d'informer les 72 conseils scolaires des modifications législatives et réglementaires éviterait à chacun de devoir faire son propre suivi dans ce domaine et réduirait le risque d'inobservation.

RECOMMANDATION 10

Pour faire en sorte que tous les conseils scolaires soient au courant des modifications apportées aux exigences législatives et réglementaires qui touchent la gestion des installations et pour réduire au minimum les efforts redondants, le ministère de l'Éducation et les conseils scolaires doivent s'efforcer de centraliser la collecte de l'information pertinente.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES CONSEILS SCOLAIRES

Les trois conseils visés par notre vérification s'entendent sur l'utilité de centraliser la collecte de l'information sur les exigences législatives et réglementaires qui touchent la gestion des installations.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation. Par le passé, le Ministère a coordonné la communication de l'information essentielle, comme la réglementation du ministère de l'Environnement sur l'eau de consommation, à tous les conseils scolaires.

Le Ministère continuera d'attirer l'attention des conseils scolaires sur les exigences réglementaires touchant la gestion des installations et collaborera avec les associations de conseils scolaires à appuyer les initiatives pertinentes en matière d'information et de formation.