

Chapitre 4

Ministère de l'Éducation

Administration

des conseils scolaires

Contenu

Contexte	63
Étendue	64
Résumé des résultats	64
Le budget n'a pas été comparé aux montants réels avant le 1er mars 1996	65
Intention du ministère de surveiller la ronde la plus récente de changements	66
Résumé de l'analyse de 4 des 18 districts	66

Ministère de l'Éducation Administration des conseils scolaires

Contexte

4.1 Dans son discours du budget de 1992-1993, le gouvernement annonçait que la fusion des conseils scolaires allait donner lieu à des économies annuelles de 5,0 millions de dollars à compter de 1993-1994. Le 1^{er} juillet 1992, 42 districts scolaires étaient fusionnés pour former 18 nouveaux districts.

4.2 Notre bureau a voulu suivre de près cette initiative de changement majeure, ce que nous avons réussi à faire au moyen de notre révision annuelle des dossiers de vérification des conseils scolaires du Bureau du contrôleur.

4.3 Dans le cadre de notre révision des dossiers de vérification du contrôleur, nous avons comparé les frais administratifs réels des conseils scolaires aux 5,0 millions de dollars d'économies annoncées. Nous avons observé que les états financiers vérifiés des conseils affichaient une augmentation, et non une réduction, des frais administratifs réels. Notre analyse de l'élément Bureaux des districts scolaires du poste des dépenses des conseils scolaires révèle que le total des frais de bureau des districts s'est accru, passant de 22,8 millions de dollars en 1992 à 24,8 millions en 1994.

4.4 Nous avons discuté dans notre rapport de 1995 (voir les paragraphes 4.104 à 4.108) de cette augmentation apparente dans les frais de bureau des districts et de la difficulté qu'avait le ministère à analyser de tels écarts. Nous observions alors que le gouvernement avait fixé et annoncé un objectif quant aux économies administratives qui allaient découler de la fusion des conseils scolaires. Nous avons été étonnés de constater que le ministère n'était pas en mesure de nous fournir une analyse claire et détaillée des économies effectivement réalisées.

4.5 Notre rapport de 1995 a paru en février 1996. Les médias ont alors fait grand cas du sujet, malgré la brièveté de la section de cinq paragraphes. Peu après la parution de notre rapport, le ministre de l'Éducation faisait une déclaration publique concernant les économies administratives et mentionnait l'empressement du ministère à travailler avec nous pour nous fournir de meilleures informations.

4.6 La question des frais administratifs a également été soulevée lors de la comparution du vérificateur général devant le Comité des comptes publics. À cette occasion, le vérificateur général avait informé le comité de son intention de poursuivre son travail sur le dossier.

Étendue

4.7 Notre personnel a rencontré des responsables du ministère de l'Éducation à plusieurs reprises à partir de février 1996 afin de discuter du rapport de suivi à nos observations de 1995. Avec l'aide du personnel des districts scolaires, le ministère a dressé des états de rapprochement des économies proposées et des résultats réels de quatre districts scolaires. Nous avons examiné l'analyse qu'a faite le ministère des quatre districts et préparé des tableaux récapitulatifs. Nous avons discuté des résultats de l'analyse des quatre districts, des limites des données et des restrictions qui rendaient difficile l'élargissement de l'analyse aux 18 districts. Nous avons également discuté de la façon dont le ministère avait déterminé le montant initial des économies prévues, le montant révisé des économies en date du 9 décembre 1992, le montant des « économies réalisées » fourni au Conseil de gestion en juin 1995 (qui confirmait en fait le chiffre avancé le 9 décembre 1992) ainsi que l'emploi habituel des affectations budgétaires comme outil de gestion et de rapport plutôt que l'emploi des résultats réels des états financiers.

Résumé des résultats

4.8 **Avant le 1^{er} mars 1996, les résultats financiers des districts n'étaient pas comparés aux affectations budgétaires du bureau central. Essentiellement, les districts scolaires recevaient un budget global qu'ils pouvaient dépenser relativement à leur guise, selon les directives de leur conseil.**

4.9 **Le ministère a calculé les économies administratives potentielles en fonction du budget qu'il avait affecté aux districts. Les calculs du ministère et l'annonce du discours du budget concernant les économies n'ont pas pris en considération les dépenses réelles en frais administratifs. En 1991-1992, trois des quatre districts avaient dépassé leur budget affecté à l'administration.**

4.10 **En décembre 1992, le ministère a réduit d'environ 400 000 \$ les 5,0 millions de dollars d'économies annoncées. Ce chiffre de décembre 1992 pour les économies proposées est le chiffre que le ministère a employé par la suite pour communiquer au Conseil de gestion les « économies réalisées ». Le chiffre de décembre 1992 forme le fondement de l'analyse du présent chapitre.**

4.11 **Bien qu'on ne puisse tirer de conclusions sur les 18 districts à partir des 4 districts analysés par le ministère, il faut noter que le total des économies prévues pour ces 4 districts était de 1,3 million de dollars, tandis que les réductions réelles estimatives dans les frais administratifs atteignaient 1,2 million en 1993-1994. Deux des districts ont fait mieux que l'objectif, très probablement parce qu'ils avaient dépassé leur budget de 1991-1992. En d'autres termes, ces**

districts bénéficiaient d'un « coussin » plus important sur lequel entamer les réductions. Le simple fait de revenir au budget d'avant la fusion aurait donné lieu à des économies de 500 000 \$.

4.12 **Le Rapport du vérificateur général de 1995 et l'analyse que le ministère a effectuée des quatre districts ont porté à l'attention de celui-ci la nécessité de suivre les habitudes de dépenses avant et après la ronde de changements dont la mise en oeuvre a commencé le 1^{er} mars 1996.**

4.13 **Le ministre de l'Éducation étant chargé de l'administration des écoles, la comparaison des résultats réels au budget est maintenant la responsabilité exclusive du ministère.**

Le budget n'a pas été comparé aux montants réels avant le 1^{er} mars 1996.

4.14 Nos discussions avec le ministère et le travail connexe que nous avons effectué pour le présent rapport nous ont amené à penser que, dans un sens, le ministère considérait sa tâche financière comme accomplie lorsque le gouvernement a réduit les budgets des districts de 5,0 millions de dollars. Le budget affecté aux districts était le principal intérêt financier du ministère, ce qui est corroboré par une lettre qu'il nous a envoyée en avril 1995 et dans laquelle il est noté que, en ce qui a trait au problème lié à la détermination des économies, le ministère s'était surtout fié aux affectations budgétaires accordées aux districts comme source d'information financière et de comparaisons.

4.15 Les résultats financiers réels, qui sont entrés un an et demi plus tard ou plus, n'étaient pas automatiquement comparés aux affectations budgétaires. Le ministère laissait aux districts un degré d'autonomie considérable en matière de fonctionnement et de finances. Les districts ne devaient pas nécessairement consacrer à l'administration le budget que le ministère avait affecté à une telle fonction. Le ministère ne procédait à aucune analyse systématique pour savoir si les habitudes des districts en matière de dépenses différaient du budget.

4.16 Les quatre districts choisis par le ministère à des fins d'analyse sont un bon exemple d'une telle situation. En 1991-1992, deux des quatre districts avaient dépensé beaucoup plus en frais administratifs que la somme prévue à leur budget pour ce poste. Par contre, un autre des districts avait sous-utilisé d'environ 400 000 \$ son budget administratif de 1991-1992. Le ministère de l'Éducation a indiqué que ce district fonctionnait déjà presque selon la norme révisée de dotation en personnel avant la mise en oeuvre de celle-ci en 1992-1993.

4.17 Le ministère a calculé les économies administratives potentielles en fonction du budget qu'il avait affecté aux districts. Les calculs du ministère et l'annonce du discours du budget en 1992-1993 concernant les économies ne prenaient pas en considération les frais administratifs réels des districts.

Intention du ministère de surveiller la ronde la plus récente de changements

4.18 Le ministère procède actuellement à la mise en oeuvre d'une autre ronde de changements administratifs. Les 18 districts ont présenté leurs derniers états financiers en date du 30 juin 1996. Le ministère a commencé à fonctionner selon huit unités administratives provinciales, tandis que les 18 anciens bureaux de district demeurent ouverts à des fins diverses.

4.19 Nous croyons comprendre que le ministère de l'Éducation est en train de dresser un portrait des frais administratifs avant et après les changements. Nous le félicitons de cet effort. Étant donné que les huit unités administratives font directement partie du ministère, il sera plus facile pour le personnel de comparer les dépenses prévues aux dépenses réelles.

4.20 De plus, nous croyons que les problèmes qui sont survenus dans la détermination des économies administratives auraient pu être atténués si les districts avaient eu l'habitude de présenter les chiffres budgétaires dans les états financiers. Si les chiffres budgétaires avaient été présentés, il aurait été clair en 1991-1992 que les frais administratifs des districts ne correspondaient pas directement aux prévisions budgétaires ministérielles. Si nous le mentionnons, c'est que la situation illustre très bien la valeur de l'exigence de la politique gouvernementale sur les rapports annuels voulant qu'une comparaison des dépenses réelles et du budget, assortie d'une analyse des écarts, soit comprise dans chaque rapport annuel. D'après notre interprétation de la politique, les conseils scolaires aussi sont tenus de s'y conformer.

Recommandation

4.21 **Nous recommandons que le ministère effectue une comparaison du budget et des montants réels des huit unités administratives constituées en application de la nouvelle structure administrative et qu'il en présente les résultats dans son rapport annuel.**

Résumé de l'analyse de 4 des 18 districts

4.22 Comme nous le précisons dans l'étendue, le ministère a analysé quatre districts avec l'aide du personnel des districts. Nous avons été satisfaits de constater la bonne collaboration du ministère et des quatre districts scolaires dans la préparation de cette analyse.

4.23 Il faut noter que l'analyse a eu lieu en même temps que la plus récente réorganisation ministérielle des activités des districts scolaires. Depuis le 1^{er} mars 1996, tous les conseils scolaires et tous les conseils communautaires sont abolis et les activités des conseils scolaires sont transférées au ministère de l'Éducation. Le personnel du ministère et des districts a dû assumer une charge de travail accrue en raison de la transition.

4.24 Étant donné cette charge de travail, l'examen des autres districts devait être envisagé dans une optique de rentabilité. Est-ce que l'examen de 14 districts de plus aurait mené à des résultats très différents de ceux qui ont émergé des quatre premières analyses?

4.25 Le ministère a également observé qu'une partie de la mémoire ministérielle avait disparu depuis la réorganisation des districts en 1992. En effet, étant donné le départ de membres du personnel financier des districts à la suite de la réorganisation de 1992, le ministère était d'avis que certains districts étaient mieux préparés que d'autres pour fournir un portrait exact des habitudes de dépenses en administration qui avaient cours avant 1992. Les quatre districts examinés ont été en mesure de fournir les données nécessaires pour l'analyse. Or, il est possible que certains des 14 autres districts auraient eu davantage de difficultés à le faire. En d'autres termes, même si notre bureau ou le ministère avaient voulu analyser les 18 districts, il n'est pas certain que nous l'aurions pu.

4.26 Nous avons discuté de ces facteurs avec le ministère. Dans les circonstances, nous l'avons informé que nous ne lui demanderions pas d'analyser d'autres districts. Nous avons également déterminé qu'il ne serait pas rentable pour nous de vérifier l'exactitude de l'information fournie par le ministère.

4.27 Le ministère nous a remis son analyse des quatre districts examinés, soit le district 11 - Richibucto, le district 18 - Fredericton, le district 5 - Campbellton, et le district 8 - Saint John. L'analyse ministérielle s'est penchée sur les frais administratifs des districts pour 1992 et les a comparés aux résultats de 1994. Un certain nombre d'éléments de rapprochement ont servi d'explication ou mené à des redressements pour le calcul des chiffres révisés.

4.28 Le redressement le plus important dans chaque district sert à rectifier des traitements que le ministère croit avoir porté au mauvais compte en 1991-1992 et en 1993-1994. La cause énoncée de l'erreur de classification comptable est le manque d'uniformité parmi les districts scolaires en ce qui a trait à l'inscription des traitements de certains groupes d'employés (les surveillants et les coordonnateurs). Il semble que le traitement de bon nombre des employés en question ait été inscrit comme dépense directe à l'éducation, alors qu'il aurait dû être imputé au bureau du district scolaire. La reconnaissance du problème a coïncidé avec un code de comptes plus détaillé accompagnant un nouveau système comptable.

4.29 Nous estimons qu'il est important de faire la distinction entre le redressement comptable (c'est-à-dire les frais de personnel imputés au mauvais compte) et divers redressements uniques (augmentations salariales du personnel non syndiqué, loyers). Les pièces 4.2 et 4.3 montrent ces redressements dans des colonnes distinctes afin que le lecteur puisse constater les répercussions des deux types de redressement sur les résultats financiers.

4.30 Nous avons résumé les résultats dans les pièces 4.1 à 4.4.

Pièce 4.1

Économies proposées dans les districts examinés¹

	District 5 Campbellton	District 8 Saint John	District 11 Richibucto	District 18 Fredericton	Total
Budget 1991-1992 avant la réorganisation	1 238 654 \$	2 387 939 \$	1 481 806 \$	2 282 215 \$	7 390 614 \$
Déduction du budget 1992-1993 post-réorganisation	1 004 350	1 973 825	1 230 769	1 899 705	6 108 649
Économies proposées	234 304 \$	414 114 \$	251 037 \$	382 510 \$	1 282 965 \$

¹ A adapté d'un tableau du ministère de l'Éducation comparant les économies proposées aux économies nettes à la suite de la réorganisation des districts scolaires (le 9 décembre 1992).

Pièce 4.2

Frais administratifs estimatifs dans les districts examinés, avant la réorganisation

	District 5 Campbellton	District 8 Saint John	District 11 Richibucto	District 18 Fredericton	Total
Dépenses selon les états vérifiés de 1991-1992	1 144 688 \$	1 882 383 \$	1 479 125 \$	1 527 377 \$	6 033 573 \$
Redressements proposés par le ministère : ajout des traitements, surveillants et coordonnateurs ¹	438 829	407 498	371 870	382 087	1 600 284
Déduction des traitements du soutien professionnel ²	(72 000)	-	(159 972)	-	(231 972)
Ajout des honoraires des consultants ³	-	135 350	-	-	135 350
Déduction des frais de photocopies de F.H.S ⁴	-	-	-	(34 030)	(34 030)
Frais administratifs révisés	1 511 517 \$	2 425 231 \$	1 691 023 \$	1 875 434 \$	7 503 205 \$

¹ On a imputé les traitements des surveillants et des coordonnateurs à l'élément « enseignement » plutôt qu'à l'élément « administration ».

² On a imputé les traitements du personnel de soutien professionnel à l'élément « administration » plutôt qu'à l'élément « enseignement ».

³ On a imputé les honoraires des consultants à l'élément « enseignement » plutôt qu'à l'élément « administration ». Seul le district 8 a employé des consultants par l'entremise du ministère.

⁴ On a imputé les frais de photocopie du Fredericton High School à l'élément « administration » plutôt qu'à l'élément « enseignement ».

Pièce 4.3

Frais administratifs estimatifs dans les districts examinés, après la réorganisation

	District 5 Campbellton	District 8 Saint John	District 11 Richibucto	District 18 Fredericton	Total
Dépenses selon les états vérifiés de 1993-1994	743 612 \$	1 859 300 \$	1 515 490 \$	2 003 702 \$	6 122 104 \$
Redressements proposés par le ministère : ajout des traitements, surveillants et coordonnateurs ¹	400 824	325 617	27 742	-	754 183
Déduction des taux des augmentations salariales ²	(26 285)	(57 264)	(29 071)	(33 839)	(146 459)
Déduction des frais de loyer imputés au mauvais compte ³	-	-	(257 403)	-	(257 403)
Déduction des frais de loyer qui dépassent le budget ⁴	-	-	-	(74 485)	(74 485)
Déduction des coûts de l'étude sur F.H.S. ⁵	-	-	-	(119 547)	(119 547)
Frais administratifs révisés	1 118 151 \$	2 127 653 \$	1 256 758 \$	1 775 831 \$	6 278 393 \$

¹ En 1993-1994, certains districts scolaires imputaient encore les traitements des surveillants et des coordonnateurs à l'élément « enseignement ».

² Les taux des augmentations salariales de certains membres du personnel des districts sont déduits pour ramener les traitements au taux de l'année de référence 1991-1992.

³ On a imputé la location d'installations scolaires pour un conseil scolaire communautaire à l'élément « administration » plutôt qu'à l'élément « enseignement ».

⁴ Le document de décembre 1992 dont il est question à la pièce 4.1 prévoyait que le district 18 aurait à assumer des frais de loyer de 103 878 \$ en passant de locaux gouvernementaux d'une superficie d'environ 8 400 pieds carrés pour lequel le district n'avait rien à payer à des locaux loués d'une superficie de 11 487 pieds carrés que le district estimait nécessaires pour loger le personnel du nouveau district fusionné. Les frais de loyer réels ont dépassé les estimations. Les frais de loyer annuels pour les nouveaux locaux s'élèvent à 241 227 \$. Le ministère a recommandé de redresser les frais réels de 74 485 \$ aux fins de la présente analyse, puisque le bail ne couvre qu'une partie de l'exercice.

⁵ Le coût unique d'une étude globale sur le Fredericton High School est déduit en raison de sa nature exceptionnelle.

Pièce 4.4

Économies réelles estimatives dans les districts examinés

	District 5 Campbellton	District 8 Saint John	District 11 Richibucto	District 18 Fredericton	Total
Frais administratifs révisés pour 1991-1992 selon la pièce 4.2	1 511 517 \$	2 425 231	1 691 023 \$	1 875 434 \$	7 503 205 \$
Moins : frais administratifs révisés pour 1993-1994 selon la pièce 4.3	1 118 151	2 127 653	1 256 758	1 775 831	6 278 393
Économies réelles révisées	393 366 \$	297 578 \$	434 265 \$	99 603 \$	1 224 812 \$

4.31 Nous déconseillons d'extrapoler les résultats obtenus aux 18 districts scolaires. Nous formulons quand même les observations suivantes au sujet des tableaux présentés :

- La pièce 4.4 montre que le total des frais administratifs réels révisés en 1993-1994 pour les quatre districts étudiés est inférieur au total de 1991-1992. La pièce 4.1 montre que les réductions budgétaires proposées dans l'administration des quatre districts totalisent 1 281 965 \$. Or, selon la pièce 4.4, l'estimation des économies réelles en frais administratifs atteignait 1 224 812 \$ en 1993-1994.
- En comparant la ligne « Frais administratifs révisés » de la pièce 4.2 à la ligne « Budget 1991-1992 avant la réorganisation » de la pièce 4.1, on peut constater qu'en 1991-1992 les districts de Campbellton (5) et de Richibucto (11) avaient dépassé considérablement leur budget pour l'administration. Campbellton avait dépassé son budget de 272 863 \$, et Richibucto, de 209 217 \$. Par contre, le district 18, Fredericton, avait sous-utilisé de 406 781 \$ son budget de 1991-1992 pour l'administration. Dans le cas de Fredericton, il semblerait que la majeure partie de la réduction proposée de 382 510 \$ en financement administratif aurait eu à provenir des dépenses d'enseignement, car le niveau de dépenses de Fredericton était déjà celui du nouveau budget avant sa mise en application.
- Les deux districts qui ont le plus dépassé leur budget de 1991-1992 sont également ceux qui ont réalisé les économies réelles estimatives les plus élevées (voir Campbellton et Richibucto). On pouvait s'y attendre, puisque ces districts bénéficiaient du « coussin » le plus important dans leurs frais administratifs de 1991-1992. Le simple fait de revenir au budget d'avant la fusion aurait donné lieu à des économies de 500 000 \$ dans ces deux districts.
- En ce qui a trait aux réductions budgétaires imposées par le ministère, une comparaison des « Économies réelles estimatives » de la pièce 4.4 et des « Économies proposées » de la pièce 4.1 montre que deux districts ont fait mieux que l'objectif tandis que les réductions dans les

dépenses des deux autres districts ont été moindres que les réductions budgétaires proposées.

Réponse du ministère à nos observations

4.32 Nous avons donné au ministère l'occasion d'examiner nos observations et d'y réagir. Voici un extrait de la réponse du ministère :

Le ministère est d'avis que votre rapport expose de façon juste les difficultés qui se sont présentées lorsque nous avons tenté de vous fournir une analyse claire et détaillée des économies réelles. Mentionnons entre autres les incohérences dans la présentation des frais administratifs de même que le financement global des activités des conseils scolaires, qui permettait de réaffecter des fonds à l'administration avant l'abolition des conseils scolaires locaux en février 1996.

Dans le cadre de la nouvelle structure d'éducation, les dépenses réelles des districts par rapport aux montants budgétés feront l'objet de la même surveillance que les activités d'autres secteurs du gouvernement. Les districts devront respecter leurs budgets administratifs et ne pourront plus aussi facilement transférer des ressources à l'extérieur de la salle de classe. Le rapport de 1995 du vérificateur général et la préparation de l'analyse des quatre districts ont mis en lumière la nécessité d'établir une reddition de comptes qui permet de surveiller les habitudes en matière de dépenses qui découleront des changements et d'en faire rapport. [Traduction]