

Chapitre 2

Ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance et districts scolaires - Planification de l'infrastructure scolaire

Contenu

Résumé.....	13
Tableau des constatations et observations clés.....	14
Recommandations et réponses.....	17
Introduction à l'audit.....	28
Conclusions	30
Contexte.....	31
Processus de hiérarchisation du financement des immobilisations inadéquat.....	41
Dérogation aux propositions recommandées.....	57
Processus de planification des immobilisations insuffisant.....	65
Données insuffisantes et de mauvaise qualité sur l'état des installations.....	76
Annexe I – Brève description de l'analyse multidimensionnelle quadruple bilan (AMQB).....	80
Annexe II – Objectif et critères de l'audit	86
Annexe III – À propos de l'audit.....	87
Annexe IV – Liste détaillée des indicateurs de l'AMQB à améliorer.....	88
Annexe V - Indicateur 2 de l'AMQB - Complète les plans de développement pluriannuels /prévisions démographiques.....	89
Annexe VI – Paiements de réparation et d'entretien aux écoles en partenariat public-privé de 2015 à 2019.....	91



Planification de l'infrastructure scolaire – Ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance et districts scolaires

Rapport de la vérificatrice générale – Volume I, Chapitre 2 – août 2020

Pourquoi est-ce important ?

- Plus de 97 000 élèves dépendent de 294 écoles dans notre province. Presque 1 milliard de dollars ont été budgétés pour l'infrastructure scolaire au cours de la dernière décennie.
- La vérificatrice générale avait précédemment exprimé des préoccupations au sujet de l'entretien différé des écoles du Nouveau-Brunswick.
- L'entretien de l'infrastructure scolaire vieillissante exigera des investissements importants. Si le manque de financement persiste, le Ministère pourrait être confronté à des choix difficiles : soit abaisser les normes de qualité des installations éducatives, soit possiblement fermer des écoles.

Conclusions générales

- Le Ministère et les districts scolaires investissent des efforts importants dans la préparation du budget d'immobilisations annuel, mais les décisions de financement ne sont pas toujours objectives et fondées sur des données probantes.
- L'outil d'évaluation des grands projets d'immobilisations (pour les projets supérieurs à 1 million de dollars) est un pas positif pour une prise de décision fondée sur des données probantes. Cependant, les faiblesses dans la conception et l'application de cet outil par le Ministère remettent en question l'objectivité des décisions d'investissement en immobilisations.
- L'absence d'un plan global à long terme et l'absence d'une source protégée de financement prévisible des immobilisations entraînent une approche réactionnaire.
- Il n'existe aucun processus unifié de hiérarchisation des priorités pour tous les types de projets dans le cadre du programme d'amélioration des immobilisations (projets inférieurs à 1 million de dollars).

Nos constatations

Processus de planification des immobilisations scolaires insuffisant

- Pas de plan global d'immobilisations à long terme à l'échelle de la province
- Le Ministère n'exerce pas une surveillance centrale efficace de la planification de l'infrastructure scolaire
- Pas de plan global pour régler les questions liées à l'entretien différé des écoles (environ 280 millions de dollars)
- La planification à court terme et réactive conduit à des répartitions de financement sous-optimales pendant que l'état des écoles se détériore

Dérogation aux propositions recommandées

- Approbation inexpliquée par le Cabinet de projets différents de ceux priorisés et recommandés par le Ministère
- Les projets recommandés par le Ministère ne correspondent pas toujours à ceux générés par son outil de classement des projets

Processus de hiérarchisation du financement des immobilisations inadéquat

- Des déficiences dans le processus empêchent le Ministère de prendre systématiquement des décisions fondées sur des données probantes
- Le financement des projets de réparations et d'entretien des écoles définis par les districts scolaires n'est pas fondé sur l'état de nos écoles ou les normes de l'industrie

Données insuffisantes et de mauvaise qualité sur l'état des installations

- Le Ministère et les districts scolaires utilisent des données insuffisantes et de mauvaise qualité dans la planification des projets d'amélioration des immobilisations définis par les districts scolaires
- Pas de base de données centralisée des composantes importantes des bâtiments à l'échelle provinciale

Tableau des constatations et observations clés

Planification de l'infrastructure scolaire – Ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance et districts scolaires

Paragraphe	Constatations et observations clés
	Processus de hiérarchisation du financement des immobilisations inadéquat
2.26	<i>Les districts scolaires estiment que l'outil de l'AMQB est une amélioration par rapport aux pratiques antérieures</i>
2.27	<i>Absence de présentations de projets de l'AMQB normalisées pour les grands projets d'immobilisations</i>
2.30	<i>Les documents justificatifs de l'AMQB pour 2015-2016 et les années précédentes ne pouvaient pas être facilement obtenus du Ministère</i>
2.32	<i>Les districts scolaires ont peu d'information sur le mode de fonctionnement de l'AMQB dans l'attribution des notes aux projets</i>
2.34	<i>La rétroaction que les districts scolaires ont reçue sur les projets soumis est insuffisante pour éclairer la planification des futurs grands projets d'immobilisations</i>
2.36	<i>Des erreurs dans la note accordée par l'AMQB à la Grand Bay Area School a entraîné un ordre de priorité inadéquat du projet</i>
2.37	<i>L'ordre de priorité de l'AMQB pour le projet de la Hanwell K-8 School ne correspondait pas à celui que le Ministère avait recommandé</i>
2.38	<i>Calcul inapproprié de la note de l'AMQB pour des projets de nouvelles écoles</i>
2.43	<i>L'approche à plusieurs niveaux (hors des paramètres de l'AMQB) a placé les écoles Hanwell K-8 et Moncton 6-8 comme « à faire » en 2019-2020</i>
2.44	<i>Approche à plusieurs niveaux (hors des paramètres de l'AMQB) utilisée en 2018-2019 pour l'achat du terrain de l'école de Moncton</i>
2.45	<i>Le processus de gestion du changement pour l'AMQB était informel et incomplet</i>
2.48	<i>Processus de validation des données et d'examen de la qualité insuffisant pour les évaluations de l'AMQB</i>
2.51	<i>Plusieurs indicateurs de l'AMQB doivent être améliorés pour accroître l'objectivité des décisions en matière d'investissement en immobilisations</i>
2.53	<i>La méthode simplifiée de prévision de la population étudiante du Ministère pourrait influencer de manière inappropriée sur l'ordre de priorité de l'AMQB</i>

Tableau des constatations et observations clés (suite)

Paragraphe	Constatations et observations clés
2.57	<i>Les districts scolaires ne respectent pas entièrement la Politique 409 – Planification pluriannuelle de l'infrastructure scolaire, et le Ministère ne la fait pas respecter</i>
Programme d'amélioration des immobilisations	
2.60	<i>Pas de processus normalisé de hiérarchisation pour les projets d'amélioration des immobilisations dans tous les districts scolaires</i>
2.62	<i>La prise de décision pour les projets d'amélioration des immobilisations définis par les districts scolaires est fondée sur des informations insuffisantes</i>
2.63	<i>La répartition du financement du Ministère pour les projets d'amélioration des immobilisations n'est pas fondée sur l'état des bâtiments scolaires ou les normes de l'industrie</i>
2.66	<i>La population étudiante et la superficie des installations scolaires peuvent ne pas être les bases appropriées pour répartir le financement de l'amélioration des immobilisations</i>
2.67	<i>Le processus de hiérarchisation, la justification et l'évaluation des risques ne sont pas bien documentés dans les districts scolaires</i>
2.68	<i>Pas de définition claire et cohérente des « projets spéciaux »</i>
2.70	<i>Il n'existe pas d'approche unifiée de hiérarchisation pour tous les types de projets d'amélioration des immobilisations</i>
Dérogation aux propositions recommandées	
2.73	<i>Plusieurs cas où le Ministère n'a pas suivi l'ordre de priorité de l'AMQB</i>
2.76	<i>Le Cabinet a approuvé des projets différents de ceux mis de l'avant par le Ministère</i>
2.79	<i>Le Cabinet du premier ministre a approuvé le projet d'auditorium de la Woodstock High School en dehors du processus normal</i>
Processus de planification des immobilisations insuffisant	
2.84	<i>Nous pensons que le Ministère, en tant que propriétaire légal des installations scolaires, est responsable de la surveillance centrale de la planification de l'infrastructure scolaire</i>
2.86	<i>Il n'existe pas de plan global d'immobilisations à long terme pour les écoles à l'échelle de la province</i>
2.90	<i>Plusieurs provinces canadiennes ont soit des plans d'infrastructure pluriannuels, soit un soutien à la planification des immobilisations scolaires</i>

Tableau des constatations et observations clés (suite)

Paragraphe	Constatations et observations clés
2.92	<i>Les écoles en PPP disposent d'une source protégée de financement, tandis que les écoles appartenant à la province doivent passer par un cycle budgétaire annuel</i>
2.93	<i>Le Ministère n'a pas de plan précis pour régler les questions importantes liées à l'entretien différé s'élevant à 282,7 millions de dollars</i>
2.94	<i>Le manque de planification à long terme a un impact sur la capacité des districts scolaires de mettre en œuvre une gestion proactive du cycle de vie</i>
2.96	<i>L'approche réactionnaire du gouvernement à l'égard du financement des projets d'immobilisations crée une incertitude dans le système éducatif</i>
2.96	<i>Les écoles Bessborough et Hillcrest sont des exemples de l'incertitude créée par un changement de gouvernement</i>
2.98	<i>Le nombre de salles de classe modulaires a augmenté ces dernières années</i>
2.100	<i>Des exemples ont montré que les prévisions des inscriptions d'étudiants étaient nettement inférieures aux chiffres réels</i>
2.101	<i>L'absence de planification à long terme et d'une approche provinciale en matière de projection des inscriptions peut avoir contribué à l'utilisation accrue de salles de classe modulaires</i>
Données insuffisantes et de mauvaise qualité sur l'état des installations	
2.105	<i>Il n'existe pas de base de données centralisée des composantes importantes des bâtiments scolaires à l'échelle provinciale</i>
2.107	<i>Nous pensons que le Ministère, en tant que propriétaire des biens, est responsable du développement et de la maintenance d'une base de données centralisée des immobilisations</i>
2.108	<i>Données incomplètes et non fiables utilisées dans le processus de planification des projets d'amélioration des immobilisations pour les projets définis par les districts scolaires</i>
2.109	<i>Risque de perte de connaissances en raison du manque de documentation dans les districts scolaires</i>
2.110	<i>Les districts scolaires ne documentent pas de manière adéquate l'état des installations scolaires</i>
2.111	<i>Les modifications de l'état des installations ne sont pas documentées lors des inspections visuelles effectuées par le personnel des districts</i>

Recommandations et réponses

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
<p>2.29 Nous recommandons que le Ministère, en collaboration avec les districts scolaires, élabore un formulaire normalisé de présentation des grands projets d'immobilisations pour les districts scolaires afin de recueillir et de présenter les informations sur les grands projets d'immobilisations.</p>	<p><i>Le Ministère et les districts scolaires communiquent constamment tout au long de l'année pour maintenir et gérer le portefeuille d'infrastructures du système scolaire public. Le Ministère fournit aux districts scolaires les ressources nécessaires pour entreprendre des études et analyser les besoins en infrastructures afin d'identifier les programmes et les projets d'immobilisations des districts scolaires. Les districts scolaires communiquent les résultats au Ministère. Il existe une liste des projets d'infrastructure provinciaux non financés des années précédentes qui est examinée et mise à jour chaque année en fonction des soumissions des districts scolaires, conformément à la Loi sur l'éducation et à la Politique 409. Conformément à la Politique 409, le CED est tenu de soumettre au ministre la liste des exigences des projets d'infrastructure des districts scolaires avant le 31 mai de chaque année. Le Ministère entreprend alors le processus de l'AMQB qui est conçu pour utiliser des données centralisées et vérifiées, plutôt que d'utiliser des données invérifiables fournies par sept districts scolaires différents. Au cours de ce processus, le personnel du Ministère contactera le personnel du district scolaire au cas par cas pour clarifier les détails du projet, au besoin. L'article 2.28 de l'audit fait référence à une approche ad hoc du Ministère fondée sur les commentaires de deux des sept districts scolaires qui n'ont pas été en fait vérifiés auprès du Ministère, puis conclut qu'un manque de présentations standardisées par les CED fait en sorte que le processus de notation de l'AMQB risque de ne pas être fondé sur des évaluations objectives. Étant donné que l'AMQB repose sur des données contrôlées centralement aux fins d'évaluation et que le personnel du Ministère et de district scolaire travaille en collaboration avant la soumission des DEC pour définir la portée des projets d'investissement, le format de soumission des DEC n'a pas de répercussion sur le processus de notation de l'AMQB. Cela étant dit, le Ministère entreprendra un examen de la Politique 409 en collaboration avec les districts scolaires à la lumière des recommandations 2.29 et 2.58 pour faire en sorte que la politique reflète les pratiques requises et être en mesure de donner des conseils et un soutien approprié dans le cadre du processus relatif au programme d'immobilisations.</i></p>	<p>Mars 2022</p>

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
<p>2.31 Nous recommandons que le Ministère crée un répertoire centralisé de toutes les évaluations historiques et actuelles de l'AMQB et de leurs documents justificatifs.</p>	<p><i>Le ministère dispose d'un dépôt centralisé pour les évaluations de la qualité de vie et d'une norme pour la documentation. Le processus de l'AMQB n'existait pas avant le processus de 2015-2016. Les projets de la première année de mise en œuvre de l'AMQB n'avaient pas été collectés sur un disque-mémoire central. Toutes les analyses et les résultats de l'AMQB depuis la mise en œuvre sont désormais sur un disque-mémoire commun et facilement accessible.</i></p>	<p><i>Complété</i></p>
<p>2.49 Nous recommandons que le Ministère mette en place un processus officiel de gestion du changement pour l'analyse multidimensionnelle quadruple bilan. Ce processus devrait inclure, sans s'y limiter, les éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • une voie d'approbation claire en fonction de l'importance du changement; • une consultation avec toutes les parties prenantes clés, telles que les districts scolaires; • une approbation officielle et la documentation des changements avant leur application. 	<p><i>L'AMQB a été conçu comme un outil, en collaboration avec les districts scolaires, permettant au personnel du Ministère de hiérarchiser de manière objective et cohérente cinq différents types de projets d'investissement. Comme indiqué dans l'annexe 2.4, l'AMQB fournit des informations servant à informer le Cabinet sur les discussions budgétaires relatives au programme d'immobilisations; les résultats de l'AMQB sont considérés comme confidentiels puisque ce sont des conseils au Cabinet. À moins que les résultats ne soient publiés par le gouvernement, le Ministère est tenu de ne pas discuter publiquement de résultats spécifiques. Un processus de communication aux CED est en place. Après les élections des CED, le personnel du Ministère visite ses membres et les informe sur le processus du programme d'investissement et l'AMQB. Dans le cadre du processus de l'AMQB, les indicateurs sont revus chaque année sur la base des leçons tirées de l'année précédente. Chaque année, le ministre est informé du processus avant l'analyse du projet. Une fois le projet approuvé, le personnel rassemble les données et crée un dossier pour chaque projet sur une période de deux mois. Une équipe est créée pour évaluer conjointement tous les dossiers de projet sur une période de deux à trois jours afin d'assurer la cohérence de l'évaluation et de la notation. Cette année, un processus formel de gestion du changement de l'AMQB est développé et appliqué en impliquant les districts scolaires. Le processus d'approbation des changements sera formellement enregistré et documenté.</i></p>	<p><i>Mars 2021</i></p>

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
<p>2.50 Nous recommandons que le Ministère mette en œuvre un processus de validation des données et d'examen de la qualité pour l'analyse multidimensionnelle quadruple bilan.</p>	<p><i>Le Ministère reconnaît que des leçons ont été tirées depuis le lancement du processus de l'AMQB et que l'amélioration continue est nécessaire dans tout processus. Des contrôles et des contreponds sont en place pour atténuer ce risque potentiel d'erreur humaine. Comme indiqué au point 2.36, une erreur a pu être observée quant à l'évaluation de l'école de la région de Grand Bay en 2017 pour la soumission du programme d'immobilisations de 2018-2019. Les autres années, le projet a obtenu un score cohérent selon les variables de données entre les années d'évaluation selon les changements démographiques, les conditions de construction, les changements de programmes d'éducation, etc. Un processus est actuellement en place pour garantir l'application d'un processus d'examen plus rigoureux.</i></p> <p><i>Toutefois, d'autres commentaires du rapport de la VG mentionnent ou impliquent des erreurs qui doivent être clarifiées, à moins qu'elles ne soient prises hors contexte. À l'article 2.38, le rapport a fait état d'une divergence dans l'application de l'indicateur 4. Lorsque l'AMQB a été élaborée et appliquée la première année, l'indicateur n'a pas été appliqué aux nouvelles écoles, car elles n'ont pas d'installations à évaluer. L'impact de cette situation n'est apparu qu'après la première application de l'outil. Conformément au processus de révision mentionné ci-dessus, la notation de l'AMQB a été revue et révisée. Bien qu'une nouvelle école n'ait pas de « condition des installations », les écoles de la zone de recrutement de la nouvelle école en avaient. En utilisant une moyenne du score de l'état des installations de ces écoles, l'indicateur a ensuite été appliqué aux nouvelles écoles. Malheureusement, la documentation relative à l'indicateur n'a pas été mise à jour pour refléter ce changement, de sorte que le rapport l'a identifié comme une anomalie. Un examen de l'application de l'indicateur 4 pour tous les projets de nouvelles écoles de la soumission de 2016-2017 à 2019-20 reflète cette application cohérente. Si l'on se réfère au tableau 2.9, il est évident que les nouvelles écoles ont d'abord obtenu des scores faibles la première année et ensuite des scores plus élevés. La description de l'indicateur 4 a été mise à jour pour refléter la pratique actuelle, puisque le rapport a souligné cette erreur de documentation.</i></p> <p><i>Les deux autres divergences à clarifier sont le processus de classement et la présentation du programme d'investissement pour 2019-2020.</i></p> <p><i>Au moment de l'élaboration de l'AMQB en 2013-2014, la population scolaire provinciale avait constamment diminué, de sorte que les principales préoccupations en matière d'immobilisations d'infrastructure étaient le vieillissement et la sous-utilisation des écoles. En 2017-2018, la situation a changé de manière importante. Le changement démographique des zones rurales vers les zones urbaines a été aggravé par l'afflux de réfugiés et les répercussions des efforts fructueux des provinces pour stimuler l'immigration. La pression sur les espaces scolaires dans certaines régions s'intensifie. Il a été reconnu que l'AMQB n'était pas en mesure de faire face à cette situation. Il s'agit d'un processus d'environ quatre ans qui s'opère de la soumission par le Ministère d'un projet de nouvelle école pour l'approbation du financement à une école prête à être occupée. Par la suite, le processus de hiérarchisation a été développé. Le processus d'étagement est fondé sur une analyse de seuil des</i></p>	<p><i>Complété ; processus utilisé pour le processus de 2020-2021</i></p>

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
	<p>plateformes d'enseignement (salles de classe, laboratoires de sciences, salles d'art et de musique, laboratoires professionnels, gymnases). Or, si les écoles existantes qui accueillent la population étudiante de la nouvelle école présentent un déficit moyen de 15 % ou plus de plateformes d'enseignement selon les directives de conception de l'enseignement, le projet est alors évalué davantage selon des projections démographiques. Si les projections démographiques indiquent une croissance continue, le projet est classé au niveau 1. Si les projections sont stables ou en baisse, le projet est noté et classé par l'AMQB. S'il y a plus d'un projet de niveau 1, ils sont classés en fonction de trois facteurs : le pourcentage d'insuffisance de la plateforme d'enseignement, le pourcentage d'augmentation de la croissance prévue et la population totale des élèves concernés. Ce processus de classement par niveau atténue le risque de surpopulation importante dans les écoles. À l'article 2.45, le rapport de la VG indique les autres écoles qui manquent de place en raison du nombre de salles de classe modulaires. Il s'agit d'une mesure erronée, car le nombre de modulaires ne reflète pas les pressions réelles sur le respect des lignes directrices en matière d'éducation pour les plateformes d'enseignement.</p> <p>L'écart dans la présentation du budget d'investissement 2019-2020 nécessite d'être analysé en contexte. Il s'agissait d'une année d'élections. La soumission du budget d'investissement a été préparée en été et en automne à l'aide de l'AMQB et les breffages nécessaires à la direction générale, tel que décrit précédemment. La préparation de la soumission originale a suivi le processus des années précédentes, en supposant qu'il y aurait une lettre d'appel similaire pour les besoins du programme d'immobilisations du Ministère. Un nouveau gouvernement a été élu, et le nouveau ministre a reçu un breffage sur le processus de l'AMQB, les résultats et la soumission recommandée par le Ministère. L'article 2.43 fait référence à l'orientation que le Ministère a reçue du nouveau gouvernement. La note de service datée du 16 novembre 2018, dont une copie a été fournie au vérificateur, conseillait à tous les ministères de ne pas soumettre de nouveaux projets et d'examiner tous les projets précédemment approuvés et financés selon trois catégories : doit être réalisé; peut être reporté et ne pas procéder. Le ministère a identifié tous les projets et les phases d'un projet actuellement en construction comme étant des projets « à réaliser ». Les projets ou les phases de projets qui en étaient à diverses étapes du processus de conception ont été désignés comme des projets pouvant être reportés. Le Ministère a proposé de faire exception pour les projets École Moncton et Hanwell. Ils ont été désignés comme des projets indispensables conformément aux critères du premier niveau. Tous les projets désignés indispensables, y compris ces deux projets, ont été approuvés par le gouvernement. Les projets désignés comme pouvant être reportés ont été reportés par le gouvernement.</p>	

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
<p>2.54 Nous recommandons que le Ministère utilise une méthode de la moyenne mobile pour prévoir l'évolution des inscriptions d'étudiants.</p>	<p><i>Depuis la création de l'AMQB, l'outil a été, et continuera d'être, évalué et modifié dans le cadre d'un processus d'amélioration continue. L'un des plus grands défis du programme d'immobilisations pour les écoles est la prévision des populations d'élèves. Le fait de construire une nouvelle école influence souvent les promoteurs et les familles, ce qui entraîne une augmentation de la population qui n'est pas prévisible. De même, la création ou la fermeture d'un employeur local important modifiera rapidement la démographie en quelques années. Ni la méthodologie utilisée par l'AMQB pour l'indicateur 2, ni la méthodologie de la moyenne mobile proposée par le rapport ne fournissent un pronostic précis – les deux sont rétrospectives. Les changements drastiques ont alors moins de répercussions et, par conséquent, les changements significatifs de tendances sont déterminés après coup. Le Ministère étudie l'utilisation d'applications prédictives plus efficaces pour les tendances démographiques à moyen et à long terme. Le Ministère utilisera la méthode de la moyenne mobile jusqu'à ce qu'un meilleur outil de prévision soit disponible.</i></p>	<p><i>Complété</i> <i>Une enquête plus approfondie doit être achevée d'ici mars 2021 pour trouver un meilleur outil de prévision.</i></p>
<p>2.55 Nous recommandons que le Ministère améliore l'outil d'analyse multidimensionnelle quadruple bilan pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> • remédier aux faiblesses des indicateurs énumérés à l'annexe IV du rapport et accroître son objectivité générale; • intégrer un mécanisme de notation pour saisir les manques d'espaces, au lieu de l'approche à plusieurs niveaux. 	<p><i>Dans le cadre de l'amélioration continue de l'AMQB, le Ministère a examiné les recommandations émises dans le rapport à l'annexe IV. Cet examen a été effectué avec les districts scolaires, comme décrit au point 2.49 ci-dessus et la documentation est en cours de révision à la lumière de ces conclusions. Les résultats sont les suivants :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Indicateur 4 : L'âge des installations continuera d'être un facteur pris en compte, car il est noté comme une norme du secteur (tel que mentionné à la section 2.64, « les actifs qui ont la moyenne d'âge la plus élevée par rapport à leur durée de vie prévue... »</i> - <i>Indicateur 6 : Cet indicateur a été mis à jour, tout comme l'indicateur 5, afin d'éviter toute possibilité de double comptage</i> - <i>Les mesures de l'indicateur 9 ont été révisées; la mesure n° 2 a été supprimée. Les mesures restantes de l'indicateur ne changeront pas.</i> - <i>Les indicateurs 14 et 15 ont été révisés; les statistiques seront confirmées et validées. Les références aux répercussions « importantes » ou « modérées » ont été supprimées.</i> <p><i>L'approche par niveaux sera maintenue. Elle s'applique uniquement aux projets qui dépassent un seuil de non-conformité de la plateforme d'enseignement et qui présentent une tendance d'augmentation de population. Les données utilisées pour déterminer les non-conformités des plateformes d'enseignement, la tendance relative à la population et le nombre d'élèves concernés sont objectives et les résultats cernent un besoin urgent d'infrastructures pédagogiques supplémentaires.</i></p>	<p><i>Complété</i></p>

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
<p>2.56 Nous recommandons que le Ministère rende compte publiquement de l'ordre de priorité et de la note des grands projets d'immobilisations selon l'analyse multidimensionnelle quadruple bilan.</p>	<p><i>Le gouvernement s'est engagé à publier les résultats du classement de l'AMQB. Les détails du processus de l'AMQB ont été publiés à l'automne 2019.</i></p>	<p><i>Complété</i></p>
<p>2.58 Nous recommandons que le Ministère réévalue les exigences en matière de soumission de documents pour les districts scolaires dans la Politique 409 – « Planification pluriannuelle de l'infrastructure scolaire » et la fasse respecter.</p>	<p><i>Comme indiqué dans la réponse à la recommandation 2.29, le Ministère entreprendra un examen de la Politique 409 en collaboration avec les districts scolaires en réponse aux recommandations 2.29 et 2.58 afin de faire en sorte que la politique reflète les pratiques actuelles et fournit une orientation et un soutien adapté selon le processus du programme d'immobilisations.</i></p>	<p><i>Mars 2022</i></p>
<p>2.71 Nous recommandons que le Ministère établisse une définition claire de « projet spécial » et l'applique de manière cohérente afin de minimiser le potentiel d'ingérence subjective dans la répartition du financement de l'amélioration des immobilisations.</p>	<p><i>Le processus de planification du programme d'amélioration des immobilisations comprend l'état des principaux systèmes du gouvernement, les initiatives fédérales/provinciales et les priorités des districts scolaires. Ce programme n'est pas discrétionnaire, il est directement influencé par le Programme d'amélioration des immobilisations majeures, ainsi que par le programme d'entretien. Bien que le programme ne soit financé que d'un exercice financier à l'autre, les projets peuvent se chevaucher au cours des exercices financiers et des coûts imprévus peuvent alors devoir être déboursés, notamment lorsqu'il s'agit d'anciennes installations. Par conséquent, ces besoins, lorsqu'ils surviennent, sont financés en priorité par le budget d'amélioration des immobilisations. Cette approche a été appliquée de manière cohérente. Conformément à la recommandation du rapport, une définition formelle d'un projet spécial a été établie par écrit aux fins de références futures.</i></p>	<p><i>Complété</i></p>

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
<p>2.72 Nous recommandons que le Ministère, en consultation avec les districts scolaires, élabore des critères cohérents pour la hiérarchisation des projets d'amélioration des immobilisations à l'échelle de la province. Lors de l'élaboration des critères, l'état des bâtiments, les coûts du cycle de vie et les normes de l'industrie devraient être utilisés.</p>	<p><i>Le Ministère a défini un processus et des critères pour l'élaboration de la liste des priorités des projets d'amélioration des immobilisations. La description du programme d'amélioration des immobilisations aux articles 2.16 à 2.22 et l'analyse de 2.59 à 2.70 ne sont pas complètes ni adéquates. L'élément de l'article 2.5 est adéquat. Le programme d'amélioration des immobilisations est géré de manière à établir l'équilibre entre les projets panprovinciaux prioritaires au niveau de la province et les projets prioritaires au niveau des districts scolaires.</i></p> <p><i>Le gouvernement a déterminé quels sont les principaux systèmes de construction communs ou les principales exigences de conformité dans toute la province et a élaboré des processus d'inspection normalisés dans l'industrie pour maintenir ces exigences, en priorité, par l'entremise de projets panprovinciaux. Le programme de toiture mentionné au point 2.18 est l'un de ces programmes pour les systèmes de toiture des écoles. Les autres systèmes comprennent les ascenseurs, les systèmes d'extraction de la poussière, les systèmes de gicleurs, les systèmes de contrôle des bâtiments, la qualité de l'eau et l'éclairage, ainsi que la conformité au code du bâtiment pour le radon et l'amiante. Les critères utilisés pour la détermination des exigences sont basés sur l'industrie et la norme pour les sept districts scolaires. La méthode de mesure est universelle et la hiérarchisation des priorités se fait au niveau provincial. Cela représente environ la moitié de l'allocation pour l'amélioration des immobilisations. La réponse au point 2.71 ci-dessus explique comment les fonds peuvent être alloués à un projet spécial, au besoin.</i></p> <p><i>L'allocation de la répartition approximative 70/30 des 50 % restants du financement aux secteurs est fondée sur la population étudiante entre les secteurs et est conforme à l'article 44(1) de la Loi sur l'éducation. Bien qu'à l'article 2.66, le rapport conteste cette application de la répartition équitable et de l'équilibre que le Ministère a établie avec les districts scolaires et les CED, en affirmant un point de vue qui est contraire à l'interprétation de la Loi sur l'éducation par le ministère. Par souci de clarté, le Ministère a pour objectif que toutes les écoles de chaque secteur de l'éducation soient en bon état. Le Ministère compte sur le personnel professionnel des districts scolaires pour déterminer quels sont les projets prioritaires des districts scolaires dans le cadre de leur allocation et informer leurs CED des exigences. Le personnel des districts scolaires connaît ses bâtiments.</i></p>	<p>Mars 2021</p>

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
	<p><i>Les soumissions des DEC sont examinées par le Ministère avant d'être approuvées afin de s'assurer qu'il n'y ait pas d'anomalie dans une soumission. Il importe de noter que les CED consistent en des organes élus qui représentent les districts scolaires et qu'ils ont une responsabilité légale en vertu de la Loi sur l'éducation.</i></p> <p><i>Deux fois par année, le Ministère organise une conférence officielle de deux à trois jours avec les sept districts scolaires pour discuter d'un certain nombre de sujets. Le programme et le processus d'immobilisations sont des points de discussion permanents. Les préoccupations, les recommandations, les projets pilotes provinciaux, etc. sont discutés et développés régulièrement par le personnel des districts scolaires. Le Ministère soulèvera cette recommandation auprès des districts scolaires afin de déterminer si d'autres critères sont nécessaires.</i></p>	
<p>2.103 Nous recommandons que le Ministère, en consultation avec les districts scolaires, réévalue la méthode de projection des inscriptions d'étudiants et mette en œuvre une approche de prévision de la population étudiante à l'échelle de la province.</p>	<p><i>Depuis la création de l'AMQB, l'outil a été, et continuera d'être, évalué et modifié dans le cadre d'un processus d'amélioration continue. L'un des plus grands défis du programme d'immobilisations pour les écoles est la prévision des populations d'élèves. Le fait de construire une nouvelle école a souvent des répercussions sur les promoteurs et les familles, ce qui entraîne une augmentation de la population qui n'est pas prévisible. De même, la création ou la fermeture du commerce d'un employeur local important modifie rapidement la démographie, et ce, en seulement quelques années. Dans ces conditions, ni la méthodologie utilisée par l'AMQB pour l'indicateur 2, ni la méthodologie de la moyenne mobile proposée par le rapport ne fournissent un pronostic précis – les deux sont rétrospectives. Les changements drastiques s'amenuisent et, par conséquent, les changements significatifs de tendances sont déterminés après coup. Le Ministère étudie l'utilisation d'applications prédictives plus efficaces pour les tendances démographiques à moyen et long terme.</i></p>	<p><i>Une enquête plus approfondie doit être achevée d'ici mars 2021 pour trouver un meilleur outil de prévision.</i></p>

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
<p>2.104 Nous recommandons que le Ministère élabore un plan d'immobilisations à long terme pour l'infrastructure scolaire pour l'ensemble de la province. Ce plan devrait inclure des éléments comme :</p> <ul style="list-style-type: none"> • des projets dont la portée et les coûts sont entièrement définis et prêts à être réalisés à court ou moyen terme (3 à 5 ans); • une répartition générale du financement à long terme fondée sur une analyse des données sur les installations scolaires et un plan de prévisions budgétaires; • tous les éléments clés de la recommandation portant sur la viabilité de l'infrastructure à long terme formulée par le VGNB en 2012 : <ul style="list-style-type: none"> ○ la rationalisation des biens (c.-à-d. si non considérés comme essentiels, ils sont mis hors service); ○ une démarche budgétaire à long terme qui comprend l'entretien du cycle de vie; 	<p><i>Un plan d'investissement à long terme à l'échelle de la province est revu chaque année. Le plan est ajusté en fonction des résultats du processus annuel du budget d'investissement.</i></p> <p><i>Éléments spécifiques aux points de la recommandation :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Les projets identifiés à réaliser à court et moyen terme sont évalués en entier et prêts à être financés.</i> • <i>Une allocation importante de financement à long terme ne relève pas de l'autorité du Ministère. Toutefois, le Ministère est prêt à mettre en œuvre un tel programme de financement.</i> • <i>En ce qui concerne tous les éléments clés de la recommandation sur la durabilité des infrastructures à long terme formulée par le VGNB en 2012 :</i> <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>La rationalisation s'est déroulée avec succès et est intégrée dans les indicateurs de l'AMQB. Depuis 2011, le nombre d'écoles de la province a diminué de 317 à 294.</i> ○ <i>Comme indiqué ci-dessus, une approche à long terme de la budgétisation est une décision gouvernementale, et non du Ministère.</i> ○ <i>Il existe un financement de base pour l'entretien des districts scolaires dans le cadre de l'allocation du budget opérationnel d'un district scolaire. Ce financement n'est pas protégé; les districts scolaires ont le pouvoir de réaffecter des fonds à l'intérieur de leur budget pour répondre aux besoins opérationnels. Les districts scolaires peuvent augmenter ou diminuer le financement de base pour l'entretien en fonction des circonstances au cours d'un exercice financier.</i> ○ <i>Un horizon de planification de 15 à 20 ans est ajusté chaque année en fonction des résultats du processus budgétaire des immobilisations.</i> ○ <i>Comme décrit dans le présent rapport du VG, les nouvelles écoles ne sont construites que lorsqu'il existe un besoin clairement défini, tel que présenté dans le processus de classement ou de l'AMQB. Les projets de nouvelles écoles, de mi-vie, d'ajouts, de rationalisation et de remplacement d'écoles sont d'abord identifiés par le DEC dans le cadre de son obligation de déterminer les besoins de ses mandants et soumis au ministre. Ensuite, les projets sont analysés et classés selon le processus de</i> 	S.O.

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
<ul style="list-style-type: none"> ○ une source protégée d'un financement de base qui est jugé nécessaire pour maintenir les écoles en service de manière adéquate; ○ un horizon de planification de 20 ans; ○ un processus en vertu duquel de nouvelles écoles sont construites uniquement si une analyse de rentabilité en démontre le besoin. Cela devrait inclure la réorientation des économies découlant des biens rationalisés (fermetures d'écoles) vers les coûts d'entretien du cycle de vie de la nouvelle école; ○ fournir un rapport public annuel sur le rendement, qui comprend le plan quinquennal de réalisation des projets, l'état réel des installations scolaires par rapport aux cibles préétablies, et explique les raisons de tout écart significatif. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ <i>l'AMQB, ce qui permet de s'assurer que les projets qui sont les plus nécessaires au niveau provincial sont identifiés et classés par ordre de priorité. Note : La recommandation de réorienter les économies réalisées sur les actifs rationalisés vers le coût d'entretien du cycle de vie de la nouvelle école n'est pas suivie. Si cette recommandation était suivie, les districts scolaires qui ont rationalisé des écoles recevraient plus de fonds de fonctionnement que les districts scolaires dont la population a augmenté et qui ont besoin de nouvelles écoles. Cette recommandation du rapport de 2012 semble être en contradiction avec le principe de centralisation de l'allocation des ressources promue dans ce rapport de la VG.</i> ○ <i>Le concept d'un rapport annuel pour les 294 écoles de la province n'est pas soutenu par le processus de budgétisation et les responsabilités opérationnelles des CED et des districts scolaires, comparativement au Ministère. Les CED sont responsables envers leurs électeurs et procèdent à l'examen et à l'approbation du programme d'investissement et du budget opérationnel dans des forums publics. Un plan d'exécution sur cinq ans nécessite un budget sur cinq ans, et ce n'est pas le modèle de financement actuel du gouvernement.</i> 	

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
<p>2.116 Nous recommandons que le Ministère, en consultation avec les districts scolaires, élabore et maintienne un inventaire centralisé des biens qui contient les détails de toutes les composantes importantes des installations pour soutenir la planification des immobilisations du Ministère.</p>	<p><i>Il existe un inventaire des principales composantes essentielles au niveau des provinces et des districts scolaires, qui sont soutenues par des programmes provinciaux basés sur des exigences réglementaires et des normes industrielles. Ces composantes comprennent les toits, les ascenseurs, les systèmes de contrôle, les systèmes de gicleurs, les systèmes d'extraction de la poussière, les systèmes de contrôle des bâtiments, ainsi que les systèmes de sécurité pour le radon, l'amiante, la qualité de l'eau et les programmes d'efficacité énergétique pour des éléments tels que l'éclairage. Quoiqu'il en soit, le consultant expert a fortement recommandé au Ministère d'investir dans un système de gestion centralisée des stocks, soit un produit de la ligne d'affaires de l'entreprise. En résumé, le Ministère applique des normes d'inspection et de collecte de données adaptées aux principaux systèmes des installations. Les systèmes d'installations sont ajoutés ou retirés au niveau provincial en fonction des exigences du code de la construction, des directives de Santé Canada et de la Santé publique du Nouveau-Brunswick, ainsi que des exigences de Travail sécuritaire Nouveau-Brunswick. D'autres systèmes sont ajoutés ou éliminés, comme le remplacement des lampes T8/T124, dans le respect des pratiques de l'industrie, en collaboration avec le MTI et les districts scolaires à la suite des discussions de la conférence semestrielle des districts scolaires. Le rapport de la VG fera l'objet de discussions approfondies lors de la prochaine conférence.</i></p>	<p><i>Les actions à entreprendre seront déterminées après consultation des districts scolaires</i></p>
<p>2.117 Nous recommandons que le Ministère élabore et applique des normes et des exigences en matière de collecte de données pour la collecte et l'agrégation uniformes des données sur les installations dans tous les districts scolaires.</p>	<p><i>Voir 2.116 ci-dessus</i></p>	<p><i>Voir 2.116 ci-dessus</i></p>

Introduction à l'audit

Pourquoi avons-nous choisi ce sujet ?

2.1 Plus de 97 000 élèves dépendent de notre infrastructure scolaire pour apprendre, jouer et grandir tous les jours. Dans notre rapport de la vérificatrice générale de 2012, nous avons insisté sur la nécessité d'un plan global à long terme pour l'infrastructure afin d'assurer la viabilité et la sécurité de toutes les infrastructures essentielles. Nous reconnaissons que le financement disponible pour les immobilisations a été insuffisant pour répondre à tous les besoins relatifs à l'infrastructure dans le secteur de l'éducation. Par conséquent, il est en fait plus important que jamais que les décideurs au sein du gouvernement prennent des décisions fondées sur des données probantes pour hiérarchiser les projets d'infrastructure scolaire.

2.2 Nous avons choisi d'auditer la planification de l'infrastructure scolaire pour les raisons suivantes :

- l'état des installations a une incidence non seulement sur les résultats scolaires, mais sur le bien-être et la sécurité des élèves et des membres du personnel enseignant;
- la vérificatrice générale avait déjà exprimé des préoccupations concernant l'entretien différé des écoles du Nouveau-Brunswick. Le rapport de 2011 signalait que si la situation continuait ainsi, d'autres fermetures imprévues d'écoles auraient lieu, comme cela s'est produit au milieu de l'année 2010 pour la Moncton High School et la Polyvalente Roland-Pépin à Campbellton;
- la vérificatrice générale a aussi déclaré dans son rapport de 2012 : « *La province a besoin d'un plan de viabilité détaillé pour l'infrastructure. Ce plan doit viser à assurer la viabilité et la sécurité de toutes les infrastructures essentielles, que ce soit les routes, les hôpitaux, les écoles ou les ponts, tout en prenant en compte les défis financiers auxquels la province fait face.* » Nous voulions voir si le Ministère avait appliqué cette recommandation aux écoles;
- un montant important du financement des immobilisations est attribué chaque année pour la construction et l'entretien de l'infrastructure scolaire. Le total des budgets d'immobilisations pour les dix derniers exercices était de 976,5 millions de dollars.

Objectif de l'audit

2.3 Le présent audit avait comme objectif de déterminer si le ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance (le Ministère) et les districts scolaires prennent des décisions fondées sur des données probantes pour hiérarchiser :

- les **grands projets d'immobilisations** pour l'infrastructure scolaire (coût estimé supérieur à 1 million de dollars);
- les **projets d'amélioration des immobilisations** pour l'infrastructure scolaire existante (coût estimé allant de 10 000 \$ à 1 million de dollars).

Étendue et méthode de l'audit

2.4 Nous avons examiné le processus de planification des immobilisations, y compris la hiérarchisation des grands projets d'immobilisations et des projets d'amélioration des immobilisations. Le présent audit porte principalement sur le Ministère. Nous avons notamment testé le processus d'analyse multidimensionnelle quadruple bilan (AMQB), un outil que le Ministère se sert depuis 2014 pour hiérarchiser les grands projets d'immobilisations, et la méthode que le Ministère a adoptée pour répartir le budget du programme d'amélioration des immobilisations. Vous trouverez une brève description de l'AMQB à l'annexe I. Quatre écoles en partenariat public-privé (PPP) n'ont pas été incluses dans notre portée, car la planification des immobilisations pour celles-ci est effectuée par les consortiums privé-public qui sont propriétaires des installations.

2.5 En outre, nous avons étudié la qualité de l'information que le Ministère et les districts scolaires se servent pour prendre des décisions de financement objectives et fondées sur des données probantes. Nous avons interviewé les membres du personnel du Ministère et des districts scolaires et visité des sites d'écoles sélectionnées. Nous avons sélectionné deux districts scolaires comme échantillon pour effectuer les travaux d'audit détaillés. Nous avons engagé un expert indépendant pour nous aider dans nos travaux d'audit. Les constatations et recommandations découlant du travail de l'expert sont incluses dans le présent chapitre.

2.6 Vous trouverez plus de détails sur l'objectif, les critères, l'étendue et la méthode que nous avons utilisée pour effectuer notre audit aux annexes II et III.

Conclusions

2.7 Nous avons conclu que :

- Le Ministère et les districts scolaires investissent des efforts importants dans la préparation du budget d'immobilisations annuel, mais les décisions de financement ne sont pas toujours objectives et fondées sur des données probantes.
- L'approche réactive actuelle de la gestion du cycle de vie des installations scolaires est causée par l'absence de planification globale des immobilisations à long terme et l'absence d'une source de financement protégée.
- L'analyse multidimensionnelle quadruple bilan (AMQB), adoptée en 2014, semble être une amélioration de la prise de décision fondée sur des données probantes pour les grands projets d'immobilisations. Cependant, des faiblesses dans sa conception et son application ont des répercussions négatives sur l'objectivité de l'AMQB.
- Il n'existe pas de processus unifié de hiérarchisation des priorités pour tous les types de projets dans le cadre du programme d'amélioration des immobilisations.
- La répartition du financement du Ministère pour les projets d'amélioration des immobilisations définis par les districts scolaires n'est pas fondée sur l'état des installations scolaires ou les normes de l'industrie.
- L'insuffisance et la mauvaise qualité des données sur les installations scolaires font qu'il est difficile pour le Ministère et les districts scolaires de planifier et de hiérarchiser les projets d'amélioration des immobilisations définis par les districts scolaires.

2.8 Si elles ne sont pas corrigées, les faiblesses recensées dans le présent rapport augmenteront les risques de :

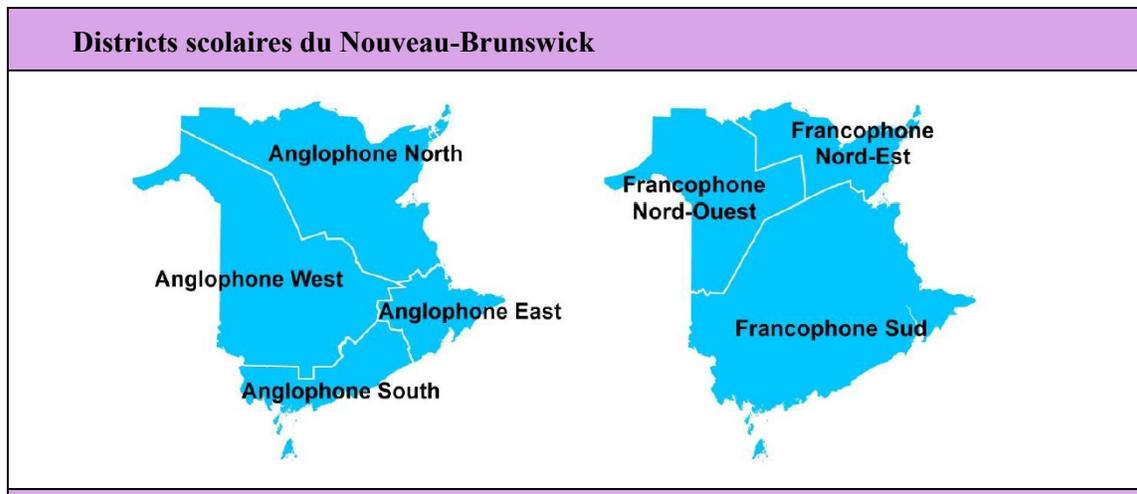
- décisions de financement inappropriées;
- fermetures d'écoles non planifiées;
- coût plus élevé du cycle de vie des biens scolaires.

Contexte

Le Nouveau-Brunswick compte 294 écoles affichant des immobilisations d'une valeur comptable totale de 1,9 milliard de dollars

2.9 L'état d'une école a une incidence directe sur la réussite des élèves¹. Le Nouveau-Brunswick compte actuellement 294 écoles, dont quatre en partenariat public-privé. La valeur comptable totale des immobilisations utilisées par ces écoles s'élève à 1,9 milliard de dollars, avec une valeur nette comptable de 1 milliard dans les états financiers de la province au 31 mars 2019. Plus de 97 000 élèves de la maternelle à la 12^e année fréquentent les écoles chaque jour. La province compte sept districts scolaires, soit trois francophones et quatre anglophones. La pièce 2.1 montre les districts scolaires de chaque secteur.

Pièce 2.1 – Districts scolaires du Nouveau-Brunswick



Source : Le Guide du conseiller, *Conseils d'éducation de district, Fédération des conseils d'éducation du Nouveau-Brunswick*

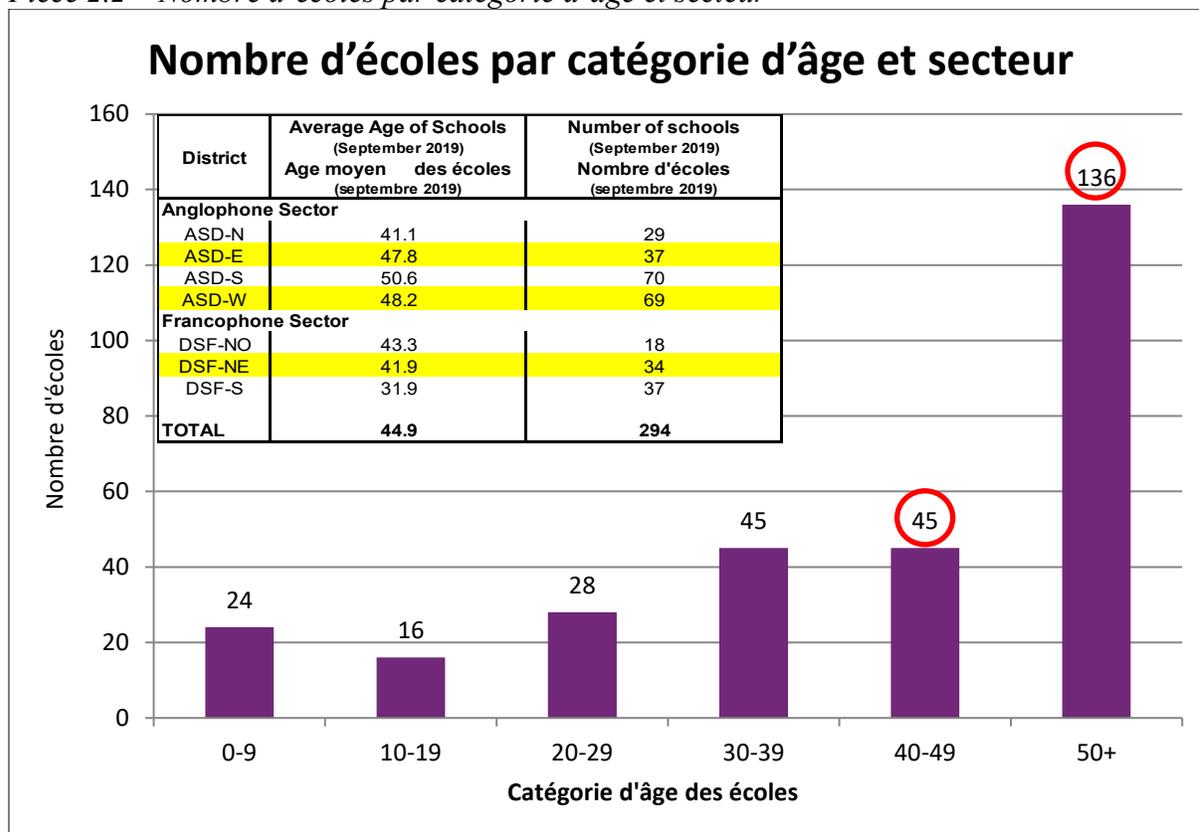
¹ *A Framework for Efficient Condition Assessment of the Building Infrastructure*, Shipra Singh Ahluwalia, Université de Waterloo

60 % de nos écoles ont au moins 40 ans

Un investissement important dans l'entretien, la rénovation ou le remplacement des écoles du Nouveau-Brunswick est nécessaire

2.10 L'âge moyen des bâtiments scolaires du Nouveau-Brunswick est presque de 45 ans et plus de 60 % des bâtiments scolaires ont plus de 40 ans. La pièce 2.2 ci-dessous présente une répartition des bâtiments scolaires par âge avec le nombre et l'âge moyen des écoles par district scolaire. Statistique Canada estime la durée de vie des bâtiments éducatifs à environ 40 ans². Au 30 septembre 2019, le Nouveau-Brunswick comptait 181 écoles de 40 ans ou plus. Par conséquent, un investissement important dans l'entretien, la rénovation ou le remplacement des écoles du Nouveau-Brunswick sera probablement nécessaire dans les prochaines années.

Pièce 2.2 – Nombre d'écoles par catégorie d'âge et secteur



Source : graphique fourni par le ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance (non audité)

² Mesure de la variation de l'âge de l'infrastructure d'enseignement, Statistique Canada
<https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/81-004-x/2009005/article/11049-fra.htm>

Le ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance est propriétaire de la plupart des installations éducatives

2.11 La Direction des installations éducatives et du transport scolaire au sein du Ministère offre une orientation et un soutien aux districts pour la planification et la gestion des installations éducatives et du transport scolaire. Son but est « *de créer un environnement d'apprentissage et de travail sain et sécuritaire ainsi que la mise en place d'un système de transport scolaire sécuritaire et efficace* ».

Contrairement aux autres immobilisations de la province comme les routes, les ponts et les bâtiments du gouvernement qui sont détenus par le ministère des Transports et de l'Infrastructure (MTI), le ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance (le Ministère) est propriétaire de toutes les installations éducatives, sauf :

- les écoles privées;
- les écoles détenues par le diocèse de Saint-Jean;
- l'école Sainte-Anne (détenue par le MTI);
- les écoles en partenariat public-privé (la Leo Hayes High School dans ASD-W, la Northrop Frye School et la Evergreen Park School dans ASD-E, ainsi que la Eleanor Graham Middle School dans ASD-N).

2.12 Il existe deux types de programmes d'immobilisations à l'égard de l'infrastructure scolaire au sein du Ministère :

- le **programme des grands projets d'immobilisations** (coût estimé du projet supérieur à 1 million de dollars). Les projets de ce programme comprennent :
 - une nouvelle construction pour l'accroissement de la population;
 - les projets de rationalisation;
 - les rénovations majeures ou ajouts majeurs;
 - les améliorations en milieu de vie.
- le **programme d'amélioration des immobilisations** (coût estimé varie de 10 000 \$ à 1 million de dollars). Il englobe les activités comme la réparation des systèmes électriques ou la réparation des murs extérieurs.

Le programme des grands projets d'immobilisations représente près de 80 % du total des dépenses en immobilisations du Ministère

2.13 Le programme des grands projets d'immobilisations représente près de 80 % du total des dépenses en immobilisations du Ministère. La pièce 2.3 montre la répartition entre ces deux programmes au cours des derniers exercices.

Pièce 2.3 – Répartition du budget des immobilisations entre le programme des grands projets d'immobilisations et le programme d'amélioration des immobilisations au cours des 5 derniers exercices

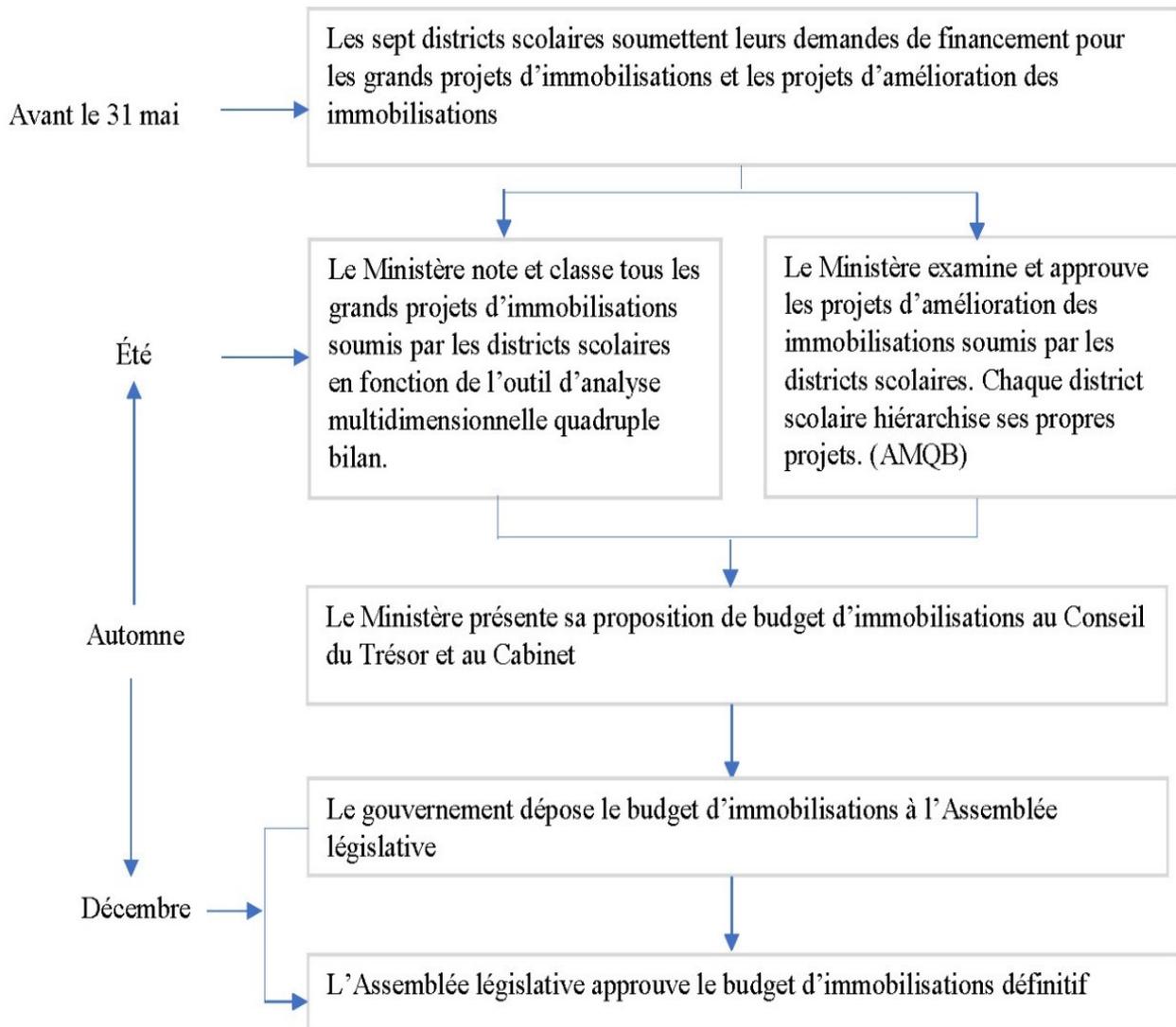
	en millions de dollars				
	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
Programme des grands projets d'immobilisations	72,8 \$	88,6 \$	66,9 \$	87,5 \$	41,8 \$
Programme d'amélioration des immobilisations	20,5	17,5	17,4	18,4	18,4
Autre (modernisation de l'éclairage)	2,5	2,5	3,8	s. o.	s. o.
Total du budget d'immobilisations	95,9 \$	108,6 \$	88,1 \$	105,9 \$	60,2 \$

Source : tableau préparé par le VGNB d'après l'information fournie par le Ministère (non auditée)

Le processus annuel de budgétisation des immobilisations du gouvernement est axé sur le très court terme, étant donné la nature à long terme des immobilisations en question (c'est-à-dire les écoles)

2.14 La pièce 2.4 décrit le processus annuel type de budgétisation des immobilisations du programme des grands projets d'immobilisations. Le gouvernement du Nouveau-Brunswick dépose un budget d'immobilisations sur une base annuelle. Il convient de noter que les conseils d'éducation de district jouent un rôle important dans les programmes des grands projets d'immobilisations et d'amélioration des immobilisations. Ils participent activement à la sélection des projets et aux recommandations formulées au Ministère. Le processus annuel de budgétisation des immobilisations du gouvernement est axé sur le très court terme, ce qui est contraire à la nature à long terme des immobilisations en question (c'est-à-dire les écoles).

Pièce 2.4 – Processus annuel type de budgétisation des immobilisations du programme des grands projets d'immobilisations



Source : graphique créé par le VGNB d'après l'information fournie par le Ministère

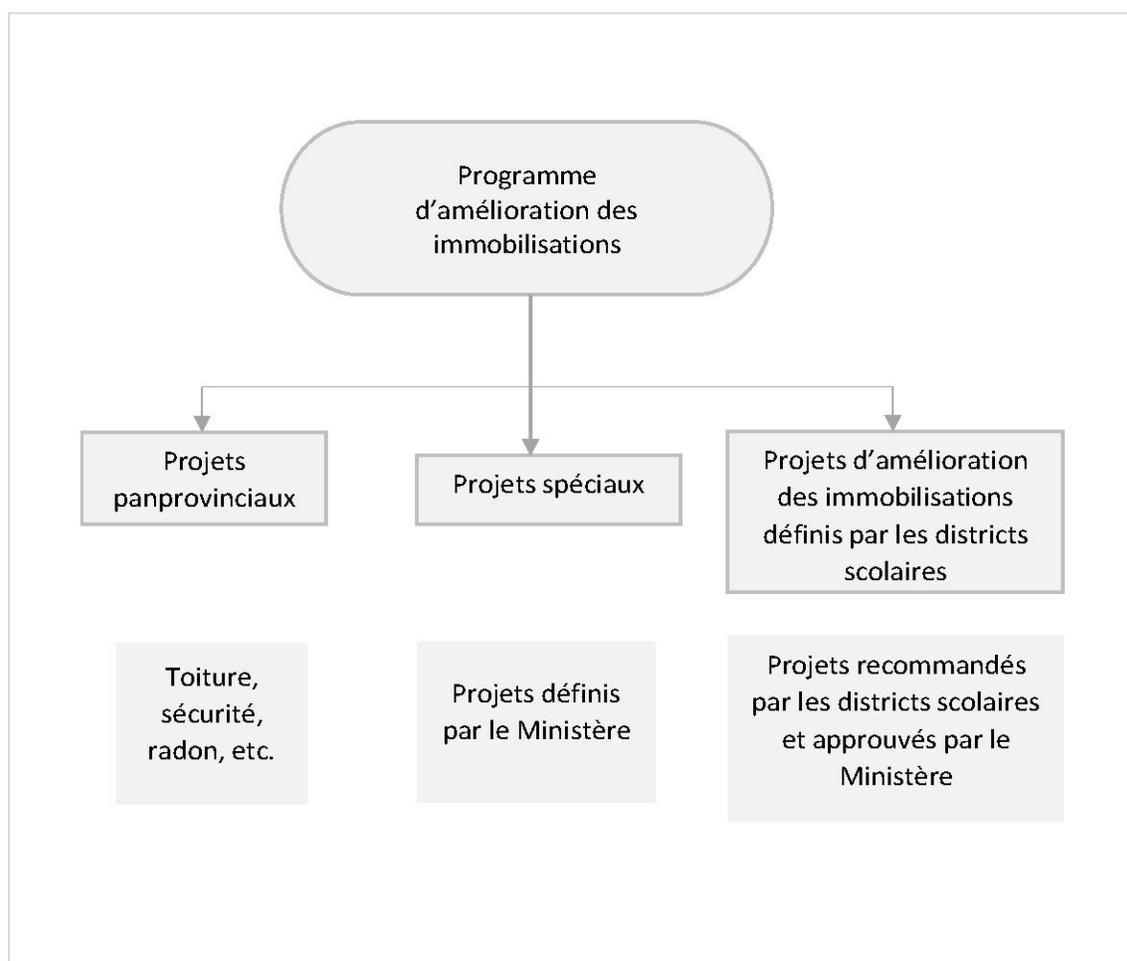
**Programme
d'amélioration des
immobilisations**

2.15 Le programme d'amélioration des immobilisations se compose principalement de trois types de projets :

- projet spécial;
- projet panprovincial;
- projet défini par les districts scolaires.

2.16 Vous trouverez la description de chaque type de projet à la pièce 2.5. Le Ministère a attribué environ 18,4 millions de dollars de son budget total d'immobilisations à ce programme. La pièce 2.6 présente la ventilation du budget d'amélioration des immobilisations 2019-2020. Les trois types de projets reçoivent des niveaux de priorité différents. Les fonds sont d'abord disponibles pour des projets spéciaux (qui sont jugés nécessaires par le Ministère) et des projets panprovinciaux. Ensuite, le Ministère attribue le reste du budget d'amélioration des immobilisations au moyen d'une formule fondée sur la population étudiante et la superficie des bâtiments scolaires.

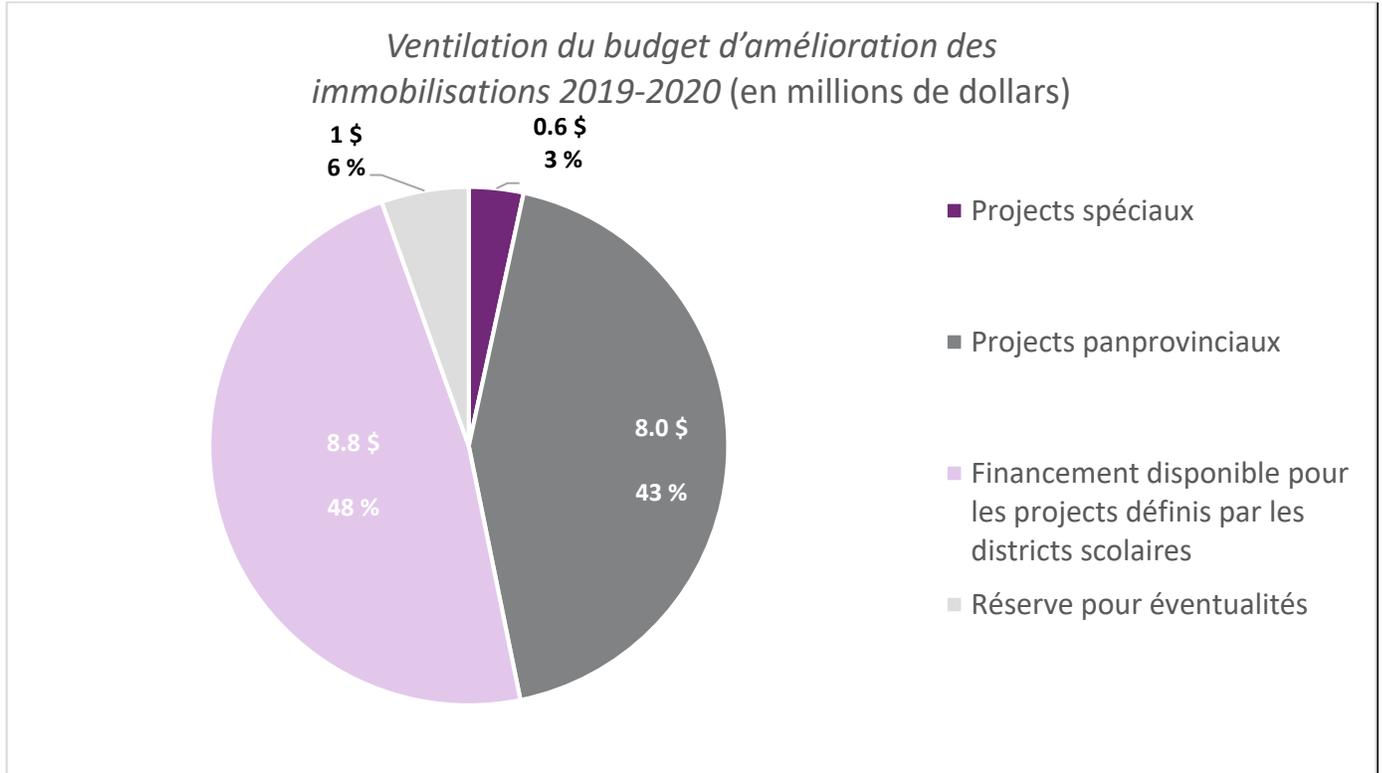
Pièce 2.5 – Types de projets dans le cadre du programme d'amélioration des immobilisations



Source : graphique créé par le VGNB d'après l'information fournie par le Ministère

- 2.17** Comme le montre la pièce 2.6 ci-dessous, un montant de 8 millions de dollars a été attribué aux projets panprovinciaux dans le budget d'immobilisations 2019-2020, dont 7,7 millions étaient pour le programme de toitures. Ce programme a débuté il y a cinq ans, en 2014-2015. Le Ministère a attribué environ 36,8 millions de dollars à ce programme depuis son lancement. Selon le Ministère, il y a eu de nombreuses demandes urgentes et non planifiées de réparation de toits de la part des districts scolaires. La réserve pour éventualités du budget d'immobilisations du Ministère a dû être utilisée pour couvrir les coûts des travaux demandés. Le Ministère a estimé qu'un programme de toitures panprovincial serait approprié pour traiter ces questions. Il a ensuite demandé au ministère des Transports et de l'Infrastructure (MTI) d'administrer ce programme.
- 2.18** Le MTI évalue l'état des toits des bâtiments scolaires et détermine les projets de toiture. Il classe tous les projets de toiture en « haute priorité » et « basse priorité » avec une estimation des coûts. Il envoie ensuite une liste des projets au ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance. Le Ministère regroupe les projets hautement prioritaires par district scolaire et transmet une liste à chaque district scolaire pour confirmer. Une fois qu'ils sont confirmés, le Ministère envoie une liste consolidée au MTI pour aller de l'avant. Le Ministère est très peu impliqué dans l'ensemble du processus. C'est pourquoi nous avons décidé de ne pas inclure le programme de toitures dans l'étendue de notre audit.

Pièce 2.6 – Ventilation du budget d'amélioration des immobilisations (2019-2020)



Source : graphique créé par le VGNB d'après l'information fournie par le Ministère (non audité)

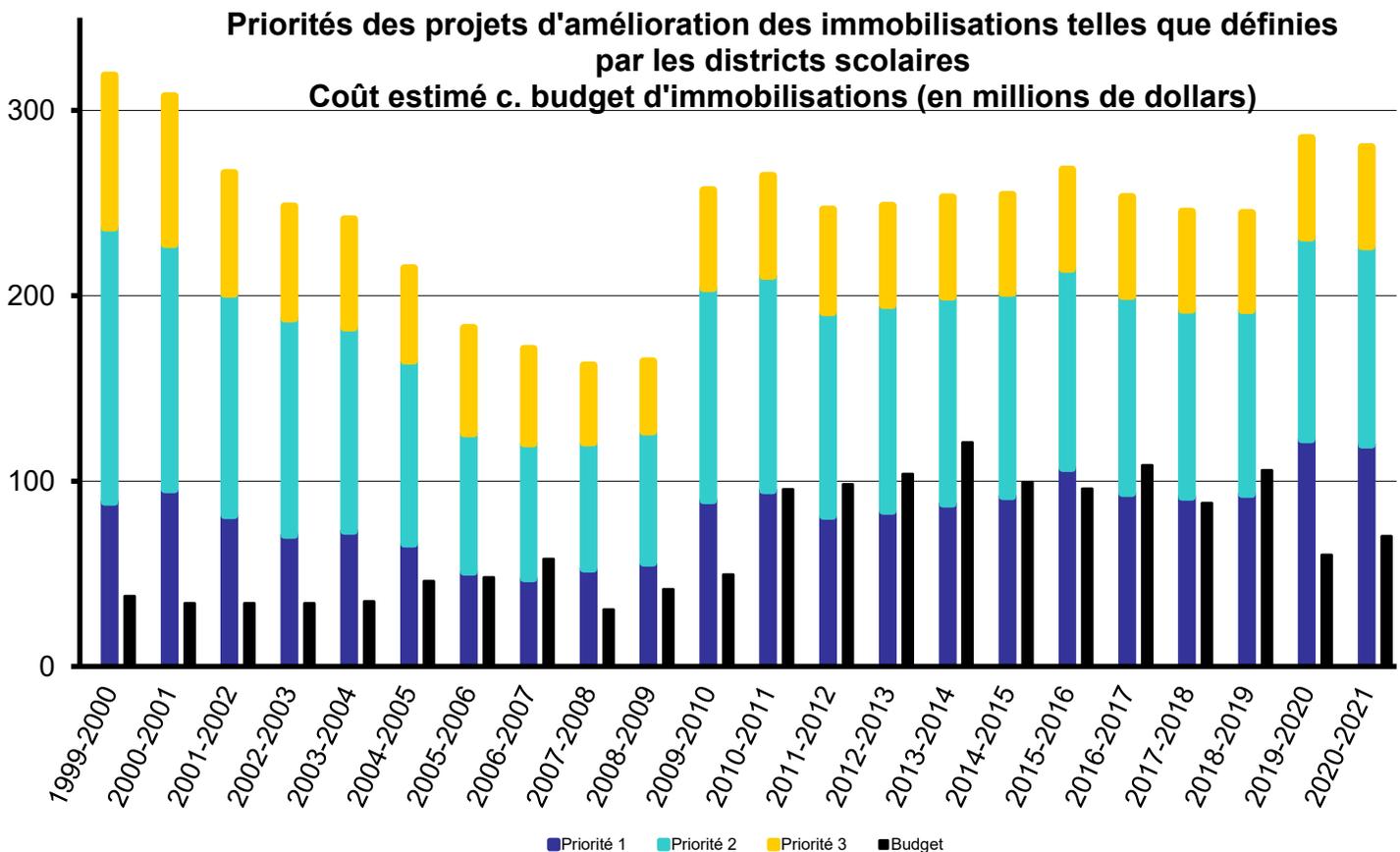
2.19 Le Ministère administre les deux autres programmes panprovinciaux, qui ont trait à la sécurité (0,2 million de dollars) et au radon (0,1 million de dollars). Nous avons interrogé le personnel du Ministère et examiné les documents concernant le programme sur le radon. Il existe un protocole de test du radon bien documenté. L'objectif de ce programme est clairement énoncé. Le cycle des tests est bien défini. Les données sont recueillies et stockées de manière centralisée par le Ministère.

2.20 Par conséquent, nos constatations portent principalement sur la partie du programme d'amélioration des immobilisations qui est pertinente aux projets spéciaux définis par le Ministère (0,6 million de dollars en 2019-2020) et aux projets d'amélioration des immobilisations définis par les districts scolaires (8,8 millions de dollars en 2019-2020)

Le total des projets d'amélioration des immobilisations définis, mais non achevés, s'élevait à 282,7 millions de dollars en septembre 2019

2.21 Le Ministère tient une base de données centrale pour le suivi de tous les projets d'amélioration des immobilisations définis par chaque district scolaire. En septembre 2019, le coût total estimé des projets qui avaient été définis, mais non encore achevés s'élevait à 282,7 millions de dollars. Le Ministère a classé cela comme entretien différé. Comme le montre la pièce 2.7, le budget total d'immobilisations approuvé chaque exercice a été sensiblement inférieur à celui du coût estimé des projets d'amélioration des immobilisations définis pour les 22 derniers exercices.

Pièce 2.7 – Coût estimé des projets d'amélioration des immobilisations c. budget d'immobilisations (en millions de dollars)



Source : graphique créé par le VGNB d'après l'information fournie par le Ministère (non auditée)

Pour les 22 derniers exercices, le budget annuel total d'immobilisations a à peine couvert les projets de la priorité 1

2.22 Le Ministère a offert aux districts scolaires une ligne directrice pour hiérarchiser les projets d'amélioration des immobilisations dans trois catégories comme suit :

- Priorité 1 : Santé et sécurité des occupants/Fermeture des installations;
- Priorité 2 : Travaux essentiels, comme la modernisation d'un système électrique;
- Priorité 3 : Important mais pas urgent, comme l'amélioration de l'éclairage.

Pour les 22 derniers exercices, même si l'ensemble du budget d'immobilisations du Ministère avait été attribué à des projets d'amélioration des immobilisations, il aurait à peine couvert les projets de la priorité 1. Il y aurait très peu de fonds disponibles pour les districts scolaires pour s'occuper des projets de la priorité 2. Si ce déficit de financement continue, l'état des bâtiments se détériora davantage et plusieurs projets de la priorité 2 deviendront des projets de la priorité 1 qui doivent être traités.

2.23 Les quatre sections suivantes présentent nos observations détaillées et nos recommandations :

- processus de hiérarchisation du financement des immobilisations inadéquat;
- dérogation aux propositions recommandées;
- processus de planification des immobilisations insuffisant;
- données insuffisantes et de mauvaise qualité sur l'état des installations.

Processus de hiérarchisation du financement des immobilisations inadéquat

Programme des grands projets d'immobilisations

2.24 Les grands projets d'immobilisations sont des projets d'immobilisations dont le coût prévu est supérieur à 1 million de dollars. Ces projets sont classés dans l'un des cinq types de projets comme suit :

- **nouvelles écoles** - projets soumis pour faire face à la croissance et/ou soutenir la diversité culturelle;
- **projets d'ajout aux écoles** - projets tels que la construction d'un auditorium, d'un gymnase, d'une nouvelle aile de salles de classe, etc.;
- **rationalisation** - projets visant à optimiser la mise à disposition d'infrastructures pour répondre aux besoins pédagogiques. Il peut s'agir de la construction d'une nouvelle école ou de l'amélioration de l'infrastructure existante pour permettre des fusions;
- **remplacement complet d'écoles** - projets dans lesquels une nouvelle école est plus rentable que la rénovation des biens existants en raison des niveaux élevés d'entretien différé;
- **améliorations en milieu de vie** - projets visant à prolonger la durée de vie utile des écoles grâce à remise en état des immobilisations.

2.25 Tous les grands projets d'immobilisations sont définis par les districts scolaires et doivent être soumis au Ministère. Ce dernier a utilisé l'outil d'analyse multidimensionnelle quadruple bilan (AMQB) depuis 2014 pour noter et classer tous les projets soumis par les districts scolaires. Le personnel du Ministère se sert du classement de l'AMQB pour créer et soumettre une liste de projets classés par ordre de priorité aux cadres supérieurs du Ministère et ensuite au ministre de l'Éducation et du Développement de la petite enfance pour approbation.

Les districts scolaires estiment que l'outil de l'AMQB est une amélioration par rapport aux pratiques antérieures

2.26 L'outil d'évaluation de l'AMQB a été conçu par un cabinet comptable tiers pour le Ministère en collaboration avec les districts scolaires. Les districts scolaires estiment que l'outil de l'AMQB est une amélioration par rapport au processus précédent de planification des immobilisations et qu'il a aidé à minimiser l'ingérence politique dans les décisions de financement. Son introduction a permis de renforcer la confiance dans le processus de planification des immobilisations. Les districts scolaires que nous avons interrogés estiment également que le Ministère applique généralement l'outil dans le but de rendre le processus de hiérarchisation plus objectif.

Absence de présentations de projets de l'AMQB normalisées pour les grands projets d'immobilisations

2.27 Nous avons constaté qu'il n'existe pas de format normalisé pour les présentations de projets dans tous les districts scolaires. Il n'y a aucune exigence quant à la manière dont le district scolaire doit informer le Ministère, si ce n'est de fournir une liste de projets prioritaires que les districts scolaires souhaiteraient voir réaliser. Les détails fournis par les districts scolaires dans leurs listes de projets soumis étaient très différents. Certains districts scolaires n'ont fourni que le nom du projet demandé, tandis que d'autres ont inclus d'importants documents et notes à l'appui de la proposition de projet.

2.28 Un district a indiqué que le Ministère les contacte régulièrement tout au long du processus de planification des immobilisations pour solliciter des commentaires et recueillir des détails supplémentaires sur les projets d'immobilisations proposés. Un autre district nous a dit qu'il y a un certain niveau d'engagement, mais pas beaucoup plus que la question de clarification occasionnelle. Cette approche ad hoc présente le risque de s'appuyer sur des informations incohérentes. L'absence de présentations de projets normalisées dans tous les districts crée un risque que le processus de note de l'AMQB soit fondé sur des évaluations subjectives.

Recommandation

2.29 Nous recommandons que le Ministère, en collaboration avec les districts scolaires, élabore un formulaire normalisé de présentation des grands projets d'immobilisations pour les districts scolaires afin de recueillir et de présenter les informations sur les grands projets d'immobilisations.

Les documents justificatifs de l'AMQB pour 2015-2016 et les années précédentes ne pouvaient pas être facilement obtenus du Ministère

2.30 Dans le cadre de notre audit, nous avons demandé au Ministère les documents qu'il avait utilisés pour appuyer 15 évaluations de l'AMQB. Le Ministère a effectué 142 évaluations au total. Nous avons constaté que les documents justificatifs pour 2015-2016 et avant n'étaient pas facilement disponibles auprès du Ministère. Un répertoire centralisé de toutes les évaluations historiques et actuelles de l'AMQB permettrait d'avoir une documentation normalisée des détails des projets pour faciliter la validation et l'analyse des notes de l'AMQB.

Recommandation

2.31 Nous recommandons que le Ministère crée un répertoire centralisé de toutes les évaluations historiques et actuelles de l'AMQB et de leurs documents justificatifs.

Les districts scolaires ont peu d'information sur le mode de fonctionnement de l'AMQB dans l'attribution des notes aux projets

2.32 D'après nos entretiens avec le personnel des districts scolaires, nous avons constaté qu'ils disposent de peu d'informations détaillant la manière dont les projets individuels se voient attribuer des notes dans le cadre de l'AMQB. Les districts scolaires ont le sentiment que le niveau de rétroaction sur les soumissions de grands projets d'immobilisations a diminué ces dernières années. Le Ministère considère les notes réelles des projets comme des avis confidentiels au Cabinet.

2.33 Le Ministère nous a informés que le processus de classement a été présenté aux districts scolaires et que les projets classés comme étant « élevé », « moyen » ou « bas » ont été discutés avec le personnel des districts. Certains districts n'ont pas accepté l'offre du Ministère de présenter ou de discuter du classement des projets. Le Ministère nous a aussi informés qu'il avait l'intention de rendre publics les classements et les notes de l'AMQB. Au moment où nous avons terminé notre rapport, le Ministère n'avait pas encore rendu cette information publique.

La rétroaction que les districts scolaires ont reçue sur les projets soumis est insuffisante pour éclairer la planification des futurs grands projets d'immobilisations

2.34 La rétroaction que les districts scolaires ont reçue sur les projets soumis est insuffisante pour éclairer la planification des futures soumissions de grands projets d'immobilisations. Si les districts connaissaient le résultat de leurs soumissions de grands projets d'immobilisations lors de l'évaluation de l'AMQB, ils seraient en mesure de prendre des décisions éclairées sur la possibilité de soumettre à nouveau les mêmes projets dans les années à venir ou d'envisager des projets alternatifs pour répondre

aux besoins stratégiques en matière d'éducation.

2.35 Nous avons également constaté des erreurs et des divergences dans le calcul de la note accordée par l'AMQB lors de nos tests par échantillonnage. Par exemple, nous avons remarqué que la note totale pour le projet de la Grand Bay Area School a beaucoup changé d'année en année. La note de l'AMQB pour ce projet a augmenté de 54 points en 2018-2019. En 2019-2020, elle a chuté de 84 points, alors que la portée du projet est restée la même. Ces écarts de notes importants n'ont pas incité le Ministère à mener une enquête plus approfondie à l'époque pour en déterminer les causes.

Des erreurs dans la note accordée par l'AMQB à la Grand Bay Area School a entraîné un ordre de priorité inadéquat du projet

2.36 En conséquence, ce projet a été recommandé par le Ministère dans sa proposition de budget d'immobilisations comme le projet le mieux classé en 2018-2019. Cependant, le Cabinet ne l'a pas approuvé. Le Ministère nous a informés que la note de 2018-2019 avait été gonflée en raison d'une erreur de saisie de données. Si cette erreur avait été découverte et corrigée, le projet de la Grand Bay Area School aurait été classé troisième. La pièce 2.8 montre l'historique des notes de l'AMQB pour ce projet depuis 2016. Comme le district scolaire Anglophone South n'a pas recommandé ce projet au Ministère dans le cycle budgétaire 2020-2021, ce dernier n'a pas évalué ce projet au moyen de l'AMQB.

Pièce 2.8 – Notes de l'AMQB pour le projet Grand Bay (2015-2016 à 2019-2020)

Exercice	Type de projet	Note de l'AMQB	Écart de la note par rapport à celle de l'exercice précédent
2019-2020	Rationalisation	194	-84
2018-2019	Rationalisation	278	+54
2017-2018	Rationalisation	224	+21
2016-2017	Rationalisation	203	-27
2015-2016 (premier exercice)	Rationalisation	230	-

Source : tableau créé par le VGNB d'après l'information fournie par le Ministère

L'ordre de priorité de l'AMQB pour le projet de la Hanwell K-8 School ne correspondait pas à celui que le Ministère avait recommandé

2.37 Des divergences liées au projet de la Hanwell K-8 School ont également été relevées. Les documents de l'AMQB que le Ministère nous a fournis indiquaient que le projet de la Hanwell K-8 School avait obtenu 220 points lors de l'évaluation dans l'exercice 2019-2020. Il se classait 3^e parmi 43 projets, mais le Ministère l'a recommandé comme étant le projet numéro un dans sa proposition de budget d'immobilisations. Le Cabinet a ensuite approuvé le projet.

Calcul inapproprié de la note de l'AMQB pour des projets de nouvelles écoles

2.38 Dans une divergence, nous avons constaté que le Ministère avait calculé l'indicateur 4 de l'AMQB « *État des installations* » pour des projets de nouvelles écoles, dont New Moncton Metro, Nouvelle Moncton, Nouvelle Saint-Jean et Hanwell. Selon la définition des indicateurs documentée dans l'outil de l'AMQB, cet indicateur [Traduction] « *ne s'applique pas à la construction de nouvelles écoles pour répondre à la demande croissante* ». Dans le cas de Hanwell, le Ministère a attribué 65 points à cet indicateur, alors qu'il aurait dû être « *sans objet* » avec une note de zéro. Si cette erreur avait été corrigée, la note totale de ce projet aurait été de 155 et il en aurait résulté un classement beaucoup plus bas parmi les 43 projets. Il convient de noter que l'application de cet indicateur aux trois autres projets de nouvelles écoles n'a abouti à la proposition d'aucun d'entre eux par le Ministère.

2.39 Dans sa réponse à notre projet de rapport en février 2020, le Ministère a déclaré [Traduction] « *Hanwell, entre autres, s'est vu attribuer des notes pour l'indicateur de l'état des installations alors qu'elles n'auraient pas dû l'être. Cela a influé sur toutes les demandes de "nouvelle école". L'indicateur 4 a été mal appliqué, ce qui a entraîné une mauvaise notation des "nouvelles écoles"...* ». Il a également indiqué : [Traduction] « *Bien qu'il s'agisse d'une erreur selon la définition, le même raisonnement a été appliqué de manière cohérente à tous les projets de nouvelles écoles, y compris ceux de New Moncton Metro, de Nouvelle Moncton, de Nouvelle Saint-Jean et de Hanwell. Cette erreur a été relevée en 2020-2021 et les demandes de nouvelles écoles n'ont pas été prises en considération au titre de l'indicateur 4* ».

- 2.40** En outre, le Ministère a fait des commentaires :
[Traduction] « *Qu'une note ait été attribuée ou non à Hanwell au titre de cet indicateur n'aurait eu aucune incidence sur les recommandations qui ont été faites. Même si Hanwell n'était pas le projet ayant obtenu la meilleure note, il a été recommandé de poursuivre en raison du manque d'espace et de la situation des classes modulaires dans les écoles de Fredericton Sud* ».
- 2.41** Cependant, en mai 2020, le Ministère a précisé sa réponse de février en déclarant que [Traduction] « *l'erreur de notation* » pour Hanwell, ce n'était pas une erreur. *L'erreur concerne la fiche de définition de l'indicateur qui précise que l'indicateur de l'état des installations est « non applicable à la construction d'une nouvelle école pour répondre à une demande croissante ». La description de l'indicateur n'a pas été modifiée depuis 2014. Au cours de l'été 2015, lors de la préparation de la soumission de 2016-2017, il a été constaté que les projets de nouvelles écoles ne recevaient pas une note équilibrée par rapport aux autres 4 types de projets (milieu de vie, rationalisation, remplacement, ajout). L'indicateur 4 était la différence significative. Il a été décidé d'utiliser cet indicateur pour les nouvelles écoles également, en utilisant la moyenne des notes de l'état des installations des écoles touchées par le projet de nouvelle école - c'est-à-dire les écoles actuellement fréquentées par les élèves qui fréquenteront la nouvelle école. C'est ainsi que l'indicateur a été utilisé depuis (2016-2017, 2017-2018, 2018-2019 et 2019-2020). La description originale de l'indicateur n'a pas été actualisée.*
- 2.42** En raison des réponses contradictoires du Ministère décrites ci-dessus, nous ne sommes pas en mesure de conclure sur l'objectivité et la fiabilité du processus du Ministère pour recommander de projets de nouvelles écoles afin de répondre à la demande croissante. Dans le présent cas, le Ministère a appliqué la notation de l'AMQB d'une manière non conforme à la méthodologie approuvée.

L'approche à plusieurs niveaux (hors des paramètres de l'AMQB) a placé les écoles Hanwell K-8 et Moncton 6-8 comme « à faire » en 2019-2020

2.43 L'autre divergence que nous avons constatée était liée à une « nouvelle » approche d'évaluation des projets d'écoles. Le Ministère a déterminé deux projets comme « à faire » – Hanwell K-8 et une augmentation de 10 millions de dollars pour le projet de l'école Moncton 6-8. Les deux projets étaient basés sur une exigence de niveau 1 – un manque important de locaux scolaires, selon une nouvelle approche à plusieurs niveaux en dehors des paramètres existants de l'AMQB. Le Ministère a expliqué que le plan budgétaire initial suivait les résultats de l'AMQB. À la suite des instructions du gouvernement de réduire les dépenses en immobilisations, le Ministère a révisé le budget initial et l'a présenté aux sous-ministres et au ministre avec les résultats de l'AMQB pour cette année. Le plan révisé comprenait des améliorations en milieu de vie de premier plan, une nouvelle école de premier plan et un projet de l'école Moncton 6-8 de plus grande envergure. Une note de service gouvernementale ultérieure a donné des indications supplémentaires sur l'intention de réduire le programme d'immobilisations grâce à une nouvelle analyse de tous les projets à l'aide de critères précis. Seuls les projets existants à faire obligatoirement pouvaient être soumis, et les projets qui pouvaient être reportés devaient être déterminés. Dans un deuxième temps, le Ministère a encore révisé son budget, ce qui a permis de reporter neuf projets déjà approuvés, ainsi que des programmes d'études stratégiques et panprovinciaux. Seuls les projets Hanwell K-8 et Moncton 6-8 ont été soumis comme projets « à faire ».

Approche à plusieurs niveaux (hors des paramètres de l'AMQB) utilisée en 2018-2019 pour l'achat du terrain de l'école de Moncton

2.44 Le Ministère a déjà appliqué cette nouvelle approche « à plusieurs niveaux » en 2018-2019 pour l'achat du terrain de l'école de Moncton, qui s'était classée au 15^e rang selon l'AMQB. Le Ministère a reclassé le projet au 4^e rang et a recommandé une acquisition de terrain stratégique seulement. Le Cabinet a par la suite approuvé le projet. Selon le Ministère, l'école de Moncton constitue un cas particulier en raison de la croissance démographique prévue dans la région.

Le processus de gestion du changement pour l'AMQB était informel et incomplet

2.45 Nous avons constaté qu'il existe également un manque important de locaux scolaires dans plusieurs autres secteurs. Il y a neuf écoles dans trois districts scolaires différents qui disposent d'au moins six salles de classe modulaires. Nous pensons que cette approche « à plusieurs niveaux » a constitué un changement important dans la méthodologie d'évaluation de l'AMQB, car elle a introduit une toute nouvelle catégorie de projets en dehors des paramètres existants de l'AMQB. Nous nous attendrions à ce qu'une consultation exhaustive de toutes les parties prenantes et un processus d'approbation rigoureux permettent d'apporter un changement aussi important à la méthodologie, comme cela a été le cas lors de la création de l'AMQB. Nous avons constaté que ce n'était pas le cas. Le processus de gestion du changement était informel et incomplet. Il n'y avait aucun élément probant indiquant que les districts scolaires avaient été consultés et aucune approbation ministérielle officielle de la nouvelle approche « à plusieurs niveaux ».

2.46 Le Ministère a par la suite ajouté la définition de « projet de niveau 1 » et « projet de niveau 2 » dans le modèle de l'AMQB en décembre 2019. Selon la définition, [Traduction] « *les projets de niveau 1 auront la priorité absolue pour le financement et les approbations. Ils sont identifiés comme étant ceux qui présentent des lacunes importantes en matière d'espace par rapport aux lignes directrices de planification du MEDPE. Le classement des projets dans le niveau 1 est fondé sur le nombre de plates-formes d'enseignement manquantes, les tendances démographiques et la priorité du district* ». Ces projets ne sont pas soumis à une évaluation de l'AMQB des 15 indicateurs. Nous pensons que cette approche à plusieurs niveaux diminue l'objectivité de l'AMQB, car il n'y a pas d'évaluation quantitative pour les projets de niveau 1. Les projets de niveau 1 contournent en effet le processus de notation de l'AMQB.

2.47 En outre, dans un cas examiné, nous avons constaté que les informations clés permettant de hiérarchiser les grands projets d'immobilisations n'étaient pas documentées et appliquées de manière cohérente. Le document sur les statistiques des infrastructures indiquait que la Saint John High School avait été construite en 1986, tandis que l'évaluation de l'état précisait qu'elle l'avait été en 1932 (avec des projets d'amélioration et de revitalisation dans les années 1980). Comme l'âge d'un bâtiment est actuellement utilisé en conjonction avec l'indicateur de l'état des installations dans le cadre de l'AMQB, changer l'âge d'une école peut avoir un impact sur la note globale de l'AMQB accordée au projet.

Processus de validation des données et d'examen de la qualité insuffisant pour les évaluations de l'AMQB

2.48 Les divergences que nous avons constatées mettent en évidence des lacunes dans les processus de gestion du changement, de validation et d'examen de la qualité des données du Ministère pour les évaluations de l'AMQB. Si celles-ci ne sont pas résolues, des divergences semblables pourraient se produire et entraîner un mauvais classement des projets à l'avenir et, en fin de compte, des décisions importantes inappropriées en matière de dépenses d'immobilisations.

Recommandation

2.49 Nous recommandons que le Ministère mette en place un processus officiel de gestion du changement pour l'analyse multidimensionnelle quadruple bilan. Ce processus devrait inclure, sans s'y limiter, les éléments suivants :

- une voie d'approbation claire en fonction de l'importance du changement;
- une consultation avec toutes les parties prenantes clés, telles que les districts scolaires;
- une approbation officielle et la documentation des changements avant leur application.

Recommandation

2.50 Nous recommandons que le Ministère mette en œuvre un processus de validation des données et d'examen de la qualité pour l'analyse multidimensionnelle quadruple bilan.

Plusieurs indicateurs de l'AMQB doivent être améliorés pour accroître l'objectivité des décisions en matière d'investissement en immobilisations

2.51 Nous avons constaté que sept indicateurs de l'outil de l'AMQB doivent être améliorés. Par exemple, l'indicateur 4 « *État des installations/entretien différé* » amplifie la norme de l'industrie en tenant compte à la fois de l'âge de l'installation et de l'*indice de l'état des installations (IEI)*. La pratique courante dans l'industrie suggère que l'IEI devrait être la considération principale. L'inclusion de l'âge du bâtiment fausserait les résultats en faveur des bâtiments plus anciens. Vous trouverez les détails des faiblesses des autres indicateurs à l'annexe IV. Comme le montre l'annexe, ces faiblesses, si elles ne sont pas corrigées, pourraient compromettre l'objectivité des décisions de financement des immobilisations et entraîner des investissements en immobilisations qui ne sont pas fondés sur le plus grand besoin.

2.52 Comme l'indiquent les instructions de l'AMQB, la note pour l'indicateur 2 « *prévisions démographiques* » est fondée sur l'extrapolation de l'évolution annuelle moyenne de la population étudiante au cours des cinq dernières années. Par exemple, dans l'évaluation du projet de rationalisation de Grand Bay, le Ministère a prévu l'évolution de la population étudiante pour la zone de projet touchée en utilisant les données de la première et de la cinquième année seulement. Les tendances de la population étudiante au cours des années intermédiaires n'ont pas été prises en compte dans le calcul. Le résultat a été une décroissance de 3,16 %.

La méthode simplifiée de prévision de la population étudiante du Ministère pourrait influencer de manière inappropriée sur l'ordre de priorité de l'AMQB

2.53 Nous ne pensons pas que cette méthode simplifiée soit la plus précise pour prévoir la population étudiante. Une moyenne mobile, qui tient compte de l'évolution de la population au cours de chacune des cinq années, serait un meilleur indicateur. En adoptant cette méthode, le Ministère peut s'assurer que les projections des inscriptions tiennent compte des changements dans les données de chaque période. La méthode de la moyenne mobile réduit également l'impact des valeurs aberrantes (par exemple, les anomalies d'une période) et améliore la précision et le caractère raisonnable des prévisions. Si cette méthode de calcul avait été utilisée, la tendance des inscriptions aurait entraîné une décroissance de 4,15 % sur la même période. Il pourrait en résulter une note différente de l'AMQB et possiblement influencer sur le classement des projets. Vous trouverez une illustration complète de cette méthode à l'annexe V.

- Recommandation** 2.54 Nous recommandons que le Ministère utilise une méthode de la moyenne mobile pour prévoir l'évolution des inscriptions d'étudiants.
- Recommandation** 2.55 Nous recommandons que le Ministère améliore l'outil d'analyse multidimensionnelle quadruple bilan pour :
- remédier aux faiblesses des indicateurs énumérés à l'annexe IV du rapport et accroître son objectivité générale;
 - intégrer un mécanisme de notation pour saisir les manques d'espace, au lieu de l'approche à plusieurs niveaux.
- Recommandation** 2.56 Nous recommandons que le Ministère rende compte publiquement de l'ordre de priorité et de la note des grands projets d'immobilisations selon l'analyse multidimensionnelle quadruple bilan.
- Les districts scolaires ne respectent pas entièrement la Politique 409 – Planification pluriannuelle de l'infrastructure scolaire, et le Ministère ne la fait pas respecter** 2.57 Nous avons aussi remarqué que les districts scolaires ne respectent pas entièrement la Politique 409 – «*Planification pluriannuelle de l'infrastructure*» du Ministère. Cette politique exige que les districts scolaires présentent un rapport d'examen de l'état des installations de chaque école. Ce document contient tous les renseignements essentiels relatifs aux coûts d'exploitation et des données générales sur les installations. Nous avons constaté que six des sept districts scolaires n'avaient pas soumis les rapports requis pour se conformer à cette exigence et que le Ministère n'assure pas le respect de sa politique. Le Ministère a indiqué que ce n'est pas un problème, car il dispose déjà des données dont il a besoin pour procéder à l'évaluation au moyen de l'AMQB. Le Ministère n'a pas expliqué pourquoi cette exigence demeure dans la politique.
- Recommandation** 2.58 Nous recommandons que le Ministère réévalue les exigences en matière de soumission de documents pour les districts scolaires dans la Politique 409 – «*Planification pluriannuelle de l'infrastructure scolaire*» et la fasse respecter.

Programme d'amélioration des immobilisations

2.59 Comme nous l'avons décrit aux paragraphes 2.14 à 2.17, nos constatations relatives au programme d'amélioration des immobilisations ne concernent que les projets spéciaux définis par le Ministère et les projets d'amélioration des immobilisations définis par les districts scolaires.

Pas de processus normalisé de hiérarchisation pour les projets d'amélioration des immobilisations dans tous les districts scolaires

2.60 Les districts scolaires ne disposent pas d'un processus normalisé de hiérarchisation pour évaluer les projets d'amélioration des immobilisations et élaborer des listes de priorités de projets fondées sur des données probantes pour le Ministère. Bien que des processus informels soient en place, nous avons constaté que des critères différents étaient appliqués dans les différents districts scolaires. En outre, les processus n'étaient pas officiellement documentés pour un examen ou une évaluation plus approfondie par le Ministère ou d'autres parties prenantes clés telles que les groupes de parents, le personnel enseignant et les communautés.

2.61 Un processus de hiérarchisation des projets d'amélioration des immobilisations normalisé et appliqué de manière cohérente dans tous les districts garantirait l'utilisation d'une norme de service comparable dans le processus décisionnel. Si le processus de hiérarchisation n'est pas appliqué de manière cohérente, on peut craindre que le financement des immobilisations ne soit pas attribué de manière optimale pour faire face aux principaux risques liés à la prestation des services éducatifs.

La prise de décision pour les projets d'amélioration des immobilisations définis par les districts scolaires est fondée sur des informations insuffisantes

2.62 Une fois que le financement de l'amélioration des immobilisations est attribué aux districts scolaires, le choix des projets à réaliser est principalement fondé sur les informations disponibles dans la base de données de l'Étude sur l'infrastructure scolaire. Le Ministère maintient ce système de base de données et des informations comprenant une description de chaque projet et une estimation budgétaire qui sont téléchargées par les districts scolaires. Il n'y a pas d'exigences minimales en matière de données pour les projets énumérés. Par conséquent, la quantité de détails varie d'un projet à l'autre. Ces projets n'affichent pas de données sur l'évaluation de l'état ni d'explication adéquate sur les risques courus si les besoins ne sont pas satisfaits.

La répartition du financement du Ministère pour les projets d'amélioration des immobilisations n'est pas fondée sur l'état des bâtiments scolaires ou les normes de l'industrie

2.63 Nous avons constaté que la méthode de répartition du financement des projets d'amélioration des immobilisations ne s'harmonise pas avec les meilleures pratiques de l'industrie. Actuellement, le financement est réparti comme suit :

- en premier lieu, 70 % du financement est accordé au secteur anglophone et 30 % au secteur francophone;
- ensuite, le financement de chaque secteur est réparti selon une formule qui tient compte de la superficie totale des installations scolaires et de l'ensemble de la population des élèves de chaque district scolaire. Cela signifie que plus les écoles sont grandes ou plus le nombre d'élèves dans un district scolaire est élevé, plus le district scolaire est susceptible de recevoir des fonds, quel que soit l'état des bâtiments.

2.64 Les normes de l'industrie (*International Infrastructure Management Manual*) recommandent que la hiérarchisation des activités de réhabilitation des immobilisations devrait être fondée sur les critères suivants :

- biens qui ont des conséquences graves ou un risque élevé d'échec;
- biens qui ont un taux d'utilisation élevé et des répercussions ultérieures sur les utilisateurs;
- biens dont la valeur totale représente la valeur nette la plus élevée pour le gouvernement;
- biens qui affichent l'âge moyen le plus élevé par rapport à leur durée de vie prévue;
- biens pour lesquels le remplacement par des biens modernes équivalents pourrait permettre de réaliser des économies substantielles.

2.65 Le Ministère a indiqué que la répartition 70 %-30 % (en fonction de la population étudiante) est exigée pour respecter la répartition équitable des ressources financières conformément à la *Loi sur l'éducation*, qui précise ce qui suit :

- « 44(1) Les ressources financières approuvées par l'Assemblée législative pour le fonctionnement des écoles sont réparties par le Ministre, de façon équitable, entre les deux secteurs d'éducation distincts établis au paragraphe 4(1).
- 44(2) Le partage équitable des ressources financières en vertu du paragraphe (1) **doit chercher à garantir à chaque secteur d'éducation établi au paragraphe 4(1), un niveau d'instruction équivalent qui tient compte des besoins et des circonstances particulières de chaque secteur.** »

La population étudiante et la superficie des installations scolaires peuvent ne pas être les bases appropriées pour répartir le financement de l'amélioration des immobilisations

2.66 Nous sommes conscients que le Ministère doit, comme l'exige la loi, répartir le financement de l'amélioration des immobilisations de manière équitable, conformément à l'article 44(1) de la *Loi sur l'éducation*. Cependant, la population étudiante et la superficie des installations scolaires peuvent ne pas être des facteurs d'attribution du financement appropriés pour parvenir à un partage équitable dans ce cas. Cette méthode d'attribution ne tient pas compte de l'état des infrastructures scolaires. À notre avis, tout en tenant compte des besoins, un « *partage équitable* » du financement serait mieux soutenu si l'objectif du Ministère était d'avoir toutes les écoles dans chaque secteur d'éducation en bon état. On peut y parvenir en suivant les pratiques de gestion des biens normalisées de l'industrie.

Le processus de hiérarchisation, la justification et l'évaluation des risques ne sont pas bien documentés dans les districts scolaires

2.67 Une fois que le financement de l'amélioration des immobilisations est attribué aux districts scolaires, ces derniers hiérarchisent les projets en fonction de leurs besoins. Toutefois, le processus de hiérarchisation, la justification et l'évaluation des risques ne sont pas bien documentés. Il est difficile de déterminer comment le coût du cycle de vie et l'état des biens sont pris en compte dans la décision d'attribution du financement. Par exemple, le projet A peut être classé prioritaire par rapport au projet B selon la compréhension générale du district scolaire en matière de risques associés à ces projets. Cela peut être facile à déterminer si l'on compare une réparation de la ventilation à la remise en état d'un parc de stationnement. Cependant, il devient plus difficile de juger lorsqu'il faut choisir entre deux projets à haut risque, comme la réparation de murs extérieurs ou l'amélioration de systèmes électriques.

Pas de définition claire et cohérente des « projets spéciaux »

2.68 En outre, le modèle actuel de répartition du financement des projets d'amélioration des immobilisations présente un plus grand potentiel d'ingérence subjective. Dans le modèle de répartition du financement des projets d'amélioration des immobilisations de 2019-2020 que nous avons examiné, trois projets avaient été définis comme recevant le financement approuvé avant que le budget global de l'amélioration des immobilisations soit réparti aux districts scolaires. Voici les trois projets :

- Polyvalente A.-J.-Savoie à Saint-Quentin (210 000 \$);
- Nashwaaksis Field House à Fredericton (300 000 \$);
- École Sainte-Anne à Fredericton (114 000 \$).

2.69 En fait, ces projets ont reçu une priorité plus élevée que tous les projets d'amélioration des immobilisations définis par les districts scolaires. Selon le Ministère, ces projets particuliers étaient soit interministériels, soit liés à la santé et à la sécurité. Cependant, il n'y avait pas de définition claire et cohérente des projets spéciaux.

Il n'existe pas d'approche unifiée de hiérarchisation pour tous les types de projets d'amélioration des immobilisations

2.70 En outre, nous avons constaté qu'il n'existe pas d'approche unifiée de hiérarchisation pour tous les projets d'amélioration des immobilisations. Les processus de hiérarchisation pour chacun des trois types de projets (projets panprovinciaux, projets spéciaux définis par le Ministère et projets définis par les districts scolaires) sont séparés. Des critères de hiérarchisation différents sont utilisés pour chaque type de projet. Il est impossible d'évaluer l'équité et le caractère raisonnable de l'ensemble de la hiérarchisation de tous les projets d'amélioration des immobilisations.

Recommandation

2.71 Nous recommandons que le Ministère établisse une définition claire de « projet spécial » et l'applique de manière cohérente afin de minimiser le potentiel d'ingérence subjective dans la répartition du financement de l'amélioration des immobilisations.

Recommandation

2.72 Nous recommandons que le Ministère, en consultation avec les districts scolaires, élabore des critères cohérents pour la hiérarchisation des projets d'amélioration des immobilisations à l'échelle de la province. Lors de l'élaboration des critères, l'état des bâtiments, les coûts du cycle de vie et les normes de l'industrie devraient être utilisés.

Dérogation aux propositions recommandées

Plusieurs cas où le Ministère n'a pas suivi l'ordre de priorité de l'AMQB

2.73 Bien que le Ministère ait adopté le modèle de l'AMQB en 2014 pour assurer l'objectivité de la hiérarchisation des projets, nous avons constaté plusieurs cas où l'ordre de priorité de l'AMQB n'avait pas été suivi lors de la préparation de la demande budgétaire du Ministère au Conseil du Trésor. Lorsque nous avons demandé les raisons de ces écarts, nous avons été informés que les modifications avaient été apportées pour traiter des problèmes de surpopulation dans certains secteurs en raison de l'augmentation du nombre d'inscriptions d'étudiants. L'AMQB n'a pas tenu compte de la croissance soudaine globale à cette époque. Le Ministère a indiqué qu'il avait actualisé sa méthode de notation de l'AMQB en septembre 2019 pour refléter cette pratique.

2.74 Le Ministère a également souligné que [Traduction] « *Le modèle de l'AMQB est un modèle vivant qui est régulièrement mis à jour et amélioré. ... Le but de l'AMQB est de veiller à ce que les projets qui doivent soutenir des environnements sains, sûrs et appropriés soient prioritaires. L'AMQB a été modifiée. Il est important de ne pas être pédant dans l'application. Le bon sens doit être appliqué.* »

2.75 Nous avons sélectionné et suivi des projets approuvés par le Cabinet jusqu'aux propositions de budget d'immobilisations du Ministère, puis jusqu'à l'ordre de priorité de l'AMQB des exercices 2016 à 2020. Le tableau à la pièce 2.9 présente les résultats de nos travaux. Il est important de noter que ce tableau n'est pas une liste complète des 142 projets classés, soumis ou approuvés au cours de ces exercices. Il vise uniquement à illustrer les cas où il existait des différences entre l'ordre de priorité de l'AMQB, la proposition du Ministère et l'approbation finale.

Pièce 2.9 – Comparaison entre le résultat de l'AMQB, la proposition du Ministère et l'approbation finale pour les projets sélectionnés (2016-2020)

Projets sélectionnés par le VGNB	Ordre de priorité de l'AMQB	Communauté	Type de projet selon la liste de l'AMQB	Coût estimé du projet (en millions de dollars)	Projets inclus dans la proposition budgétaire du Ministère*	Projets d'immobilisations approuvés
2019-2020						
Mathieu Martin (9 ^e à 12 ^e année)	1	Dieppe	Améliorations en milieu de vie	36,5 \$	Pas proposé	s. o.
Amirault (K-5)	2	Dieppe	Améliorations en milieu de vie	7,0	Pas proposé	s. o.
Hanwell K-8 School	3	Hanwell	Nouvelle école	34,0	Hanwell K-8 School	Hanwell K-8 School
2018-2019						
Grand Bay Area School (K-5)	1	Grand Bay-Westfield	Rationalisation	17,0	Grand Bay Area School	Pas approuvé
Bessborough School (K-8)	2	Moncton	Rationalisation	33,0	Hanwell Area School	Pas approuvé
Hanwell K-8 School	3	Hanwell	Nouvelle école	32,0	Bessborough School	Bessborough School
École de Moncton (Classé 15 ^e)	15	Moncton	Nouvelle école	29,5	École de Moncton (pour l'achat du terrain seulement)	École de Moncton

Pièce 2.9 - Comparaison entre le résultat de l'AMQB, la proposition du Ministère et l'approbation finale pour les projets sélectionnés (2016-2020) (suite)

Projets sélectionnés par le VGNB	Ordre de priorité de l'AMQB	Communauté	Type de projet selon la liste de l'AMQB	Coût estimé du projet (en millions de dollars)	Projets inclus dans la proposition budgétaire du Ministère*	Projets d'immobilisations approuvés
2017-2018						
Birchmount (K-5)	1	Moncton	Améliorations en milieu de vie	0,05	Étude – Améliorations en milieu de vie de Birchmount	Étude – Améliorations en milieu de vie de Birchmount
Grand Bay Area School (K-5)	2	Grand Bay-Westfield	Rationalisation	14,1	Grand Bay Area School	Pas approuvé
Abbey Landry (K-5)	3	Memramcook	Ajout	1,0	Abbey Landry	Pas approuvé
Connaught St. School (K-5)	4	Fredericton	Ajout	4,0	Connaught St. School	Connaught St. School
Hanwell K-8 School	5	Hanwell	Nouvelle école	23,5	Hanwell K-8 School	Pas approuvé
2016-2017						
Arc-en-ciel (K-8)	1	Oromocto	Remplacement	19,6	Arc-en-ciel	Arc-en-ciel
Salisbury Elementary	2	Salisbury	Ajout	0,075	Étude de Salisbury Elementary	Salisbury Elementary
Connaught St. School (K-5)	3	Fredericton	Ajout	0,05	Connaught St. School	Pas approuvé
Bath Middle School	4	Bath	Ajout	0,075	Étude de Bath Middle School	Bath Middle School
Campbellton K-8	5	Campbellton	Rationalisation	21,8	Campbellton K-8	Campbellton K-8

Pièce 2.9 - Comparaison entre le résultat de l'AMQB, la proposition du Ministère et l'approbation finale pour les projets sélectionnés (2016-2020) (suite)

Projets sélectionnés par le VGNB	Ordre de priorité de l'AMQB	Communauté	Type de projet selon la liste de l'AMQB	Coût estimé du projet (en millions de dollars)	Projets inclus dans la proposition budgétaire du Ministère*	Projets d'immobilisations approuvés
Moncton North (6-8)	6	Moncton	Nouvelle école	27,9	Moncton North	Moncton North
2015-2016						
s. o. – voir l'explication aux paragraphes 2.68 à 2.72				1,1	Woodstock High : Sécurité des personnes	Woodstock High : Sécurité des personnes
Salisbury Elementary	1	Salisbury	Améliorations en milieu de vie	0,05	Salisbury Elementary	Pas approuvé
Lower West Saint John Elementary	2	Saint John	Rationalisation	21,6	Lower West Saint John Elementary	Lower West Saint John Elementary
École Marie-Gaétane (9 ^e à 12 ^e année)	3	Kedgwick	Rationalisation	4,8	École Marie-Gaétane	École Marie-Gaétane
Connaught St. School (K-5)	4	Fredericton	Ajout	2,5	Connaught St. School	Pas approuvé
Secondaire Assomption (9 ^e à 12 ^e année)	5	Rogersville	Rationalisation	8,0	Secondaire Assomption	Secondaire Assomption
Grand Bay (K-5)	6	Grand Bay-Westfield	Rationalisation	0,05	Étude : Rationalisation de Grand Bay	Étude : Rationalisation de Grand Bay

Pièce 2.9 - Comparaison entre le résultat de l'AMQB, la proposition du Ministère et l'approbation finale pour les projets sélectionnés (2016-2020) (suite)

Projets sélectionnés par le VGNB	Ordre de priorité de l'AMQB	Communauté	Type de projet selon la liste de l'AMQB	Coût estimé du projet (en millions de dollars)	Projets inclus dans la proposition budgétaire du Ministère *	Projets d'immobilisations approuvés
Miramichi East (K-5)	7	Miramichi	Rationalisation	16,0	Miramichi East	Miramichi East
Fredericton High	8	Fredericton	Améliorations en milieu de vie	9,8	Fredericton High	Fredericton High
Northrop Frye (K-5)	9	Moncton	Nouvelle école	0,05	Étude de Northrop Frye	Northrop Frye PPP
W.-A.-Losier (9 ^e à 12 ^e année)	10	Tracadie-Sheila	Améliorations en milieu de vie	8,0	W.-A.-Losier	W.-A.-Losier
Harrison Trimble (9-12)	11	Moncton	Améliorations en milieu de vie	6,4	Harrison Trimble	Harrison Trimble
JMA/SMS (5-12)	12	Salisbury	Améliorations en milieu de vie	3,7	Pas proposé	s. o.
Leo Hayes (9-12)	13	Fredericton	Nouvelle école	0,05	Étude de Leo Hayes	Leo Hayes PPP
Dieppe M- 8	14	Dieppe	Nouvelle école	29,2	Dieppe M-8	Dieppe M-8
Moncton 6-8	15	Moncton	Nouvelle école	16,3	Pas proposé	s. o.
Samuel de Champlain (K-12)	16	Saint John	Ajout	1,3	Samuel de Champlain	Samuel de Champlain

* projets énumérés selon l'ordre dans la demande du Ministère au Cabinet

Les cases ombragées indiquent la différence entre (1) l'ordre de priorité de l'AMQB et la demande budgétaire du Ministère au Cabinet, (2) la demande budgétaire du ministère et l'approbation du Cabinet

Source : tableau créé par le VGNB d'après l'information fournie par le Ministère

Le Cabinet a approuvé des projets différents de ceux mis de l'avant par le Ministère

2.76 Nous avons trouvé que dans certains cas les projets approuvés par le Cabinet étaient différents de ceux proposés par le Ministère. Selon ce dernier, aucune justification n'a été donnée pour ces différences.

2.77 Comme le montre la pièce 2.9, le Cabinet peut modifier l'ordre de priorité des projets sans donner de rétroaction au Ministère au sujet des motifs de ces modifications. Par exemple, le Cabinet n'a pas approuvé les projets de la Grand Bay Area School et de la Hanwell School même s'ils avaient été les mieux classés par le modèle de l'AMQB et recommandés par le Ministère. Ce manque de rétroaction crée une incertitude dans le processus de planification des immobilisations du Ministère. Il contrecarre également les efforts déployés par le Ministère pour prendre des décisions fondées sur des données probantes.

2.78 La pièce 2.9 montre aussi qu'il y a des différences entre l'ordre de priorité de l'AMQB et la proposition du Ministère dans plusieurs cas. Le manque de concordance entre l'ordre de priorité de l'AMQB, la proposition du Ministère et l'approbation du budget d'immobilisations par le Cabinet nous permet difficilement de conclure que les décisions sont fondées sur des données probantes.

Le Cabinet du premier ministre a approuvé le projet d'auditorium de la Woodstock High School en dehors du processus normal

2.79 Nous avons également constaté qu'un grand projet d'immobilisations n'était pas passé par le processus normal de l'AMQB. La ville de Woodstock a lancé un projet de rénovation et d'agrandissement de l'auditorium existant de la Woodstock High School, en tant que projet municipal pour la communauté. Le Ministère a indiqué que le Cabinet du premier ministre l'avait approuvé. Ce projet devait être financé par la ville et la Société de développement régional. Contrairement à la plupart des projets d'immobilisations impliquant des biens provinciaux, ce projet a été géré par la ville au lieu du MTI.

2.80 Au cours de la réalisation du projet, le Bureau du prévôt des incendies a fait savoir qu'il ne pouvait pas aller de l'avant sans un engagement que l'école soit équipée d'un système de gicleurs. À l'époque, l'école bénéficiait de droits acquis et n'était pas conforme au code. Le Bureau du prévôt des incendies a considéré ce projet comme un changement majeur dans l'utilisation du bâtiment, nécessitant ainsi l'installation d'un système de gicleurs. Une approche échelonnée sur trois ans pour la modernisation de l'ensemble du bâtiment scolaire a été

jugée acceptable pour que le projet municipal puisse aller de l'avant. Cette dépense inattendue d'installation d'un système de gicleurs a dû être financée pour que le projet municipal soit mené à bien et que l'école reste ouverte.

2.81 Ce projet a coûté à la province 1,5 million de dollars au total. Le district scolaire a demandé et obtenu un financement de 200 000 \$ pour l'amélioration des immobilisations en 2014-2015 afin de couvrir la première phase des travaux du système de gicleurs, et la Société de développement régional a également engagé 200 000 \$ cette année-là. Les résultats de l'appel d'offres ont été supérieurs aux estimations de coûts des consultants de la ville pour le système de gicleurs, laissant le projet avec un budget global déficitaire de 1,1 million de dollars. Ces travaux devaient être effectués, car le Bureau du prévôt des incendies était habilité à fermer l'école si les travaux de modernisation nécessaires n'étaient pas achevés. Le manque à gagner de 1,1 million de dollars a finalement été couvert par le budget du Ministère pour les grands projets d'immobilisations en 2015-2016.

2.82 La solution proposée par le Ministère et approuvée par le Cabinet consistait à financer les travaux en suspens sous la forme d'un grand projet d'immobilisations d'un an. Le Ministère a indiqué que si le district avait été contraint de couvrir ces excédents, d'autres projets d'amélioration hautement prioritaires dans le district auraient été négligés. L'incidence négative sur le budget d'amélioration des immobilisations du district sur deux exercices aurait été importante.

2.83 Le projet a donc été traité en priorité sans avoir à entrer en concurrence avec d'autres grands projets d'immobilisations soumis et classés dans le cadre du processus de l'AMQB. Cela a pu priver d'autres projets hautement prioritaires du financement d'immobilisations nécessaire.

Pièce 2.10 – Woodstock High School (construite en 1977)



Source : Google Map

Processus de planification des immobilisations insuffisant

Nous pensons que le Ministère, en tant que propriétaire légal des installations scolaires, est responsable de la surveillance centrale de la planification de l'infrastructure scolaire

2.84 La Loi sur l'éducation stipule ce qui suit :

- « 2(1) Un conseil d'éducation de district peut, **avec le consentement du Ministre** et afin de dispenser l'instruction publique, établir des écoles dans le district scolaire pour lequel le conseil est établi. »
- « 45(1) **Tous les biens scolaires sont dévolus au Ministre.** »
- « 45(2) Un conseil d'éducation de district a, en tout temps, la gestion, la garde et le contrôle de tous les biens scolaires du district scolaire pour lequel est établi le conseil et ce jusqu'à ce que ces biens soient déclarés comme un surplus par le conseil. »

2.85 Nous sommes conscients que la gestion, la garde et le contrôle de tous les biens scolaires incombent aux districts scolaires et aux conseils d'éducation de district, mais nous pensons que le Ministère, en tant que propriétaire de tous les biens scolaires, est responsable de la surveillance centrale de la planification de l'infrastructure scolaire.

Il n'existe pas de plan global d'immobilisations à long terme pour les écoles à l'échelle de la province

2.86 Le Ministère n'a jamais préparé de plan global d'immobilisations provincial à long terme pour les immobilisations éducatives à l'échelle de la province. Toutefois, il prépare chaque année une projection des flux de trésorerie sur dix exercices, sur la base des projets définis par les districts scolaires. Un plan d'immobilisations provincial à long terme donnerait un aperçu général des installations scolaires à l'échelle de la province. Il aiderait les districts scolaires, le Ministère et la province à déterminer les besoins en installations à long terme pour soutenir les stratégies d'éducation.

2.87 Dans le document intitulé *«Asset Management for Sustainable Service Delivery: A BC Framework,»* on a déterminé qu'un plan d'immobilisations global à long terme comporterait des éléments clés, notamment :

[Traduction]

- *« les biens détenus et leur état;*
- *les écarts entre les niveaux de service actuels et les niveaux souhaités;*
- *les risques liés à la prestation de services;*
- *les pratiques, projets et programmes nécessaires pour atteindre les objectifs de gestion des biens de l'organisme, gérer les risques et atteindre le niveau de service souhaité de la manière la plus rentable;*
- *un calendrier de mise en œuvre;*
- *les ressources nécessaires;*
- *les améliorations futures nécessaires au plan ».*³

2.88 La planification des immobilisations à long terme apporterait stabilité et prévisibilité aux parties prenantes qui gèrent les installations et permettrait d'optimiser la répartition du financement d'immobilisations disponible sur le long terme. Les districts scolaires ont besoin d'une planification à long terme pour savoir si les projets sont viables dans les 5, 10 ou 20 prochaines années et pour formuler des recommandations et prendre des décisions appropriées en matière d'immobilisations qui soutiennent les plans et les objectifs éducatifs. Sans un plan d'immobilisations provincial à long terme, les districts scolaires n'ont pas d'orientation claire concernant ce à quoi ils doivent s'attendre à long terme.

2.89 Bien qu'un plan d'immobilisations ait une portée à long terme, les meilleures pratiques de l'industrie suggèrent que ce type de plan est continuellement amélioré et intègre régulièrement de nouvelles informations ou des exigences changeantes. Le Ministère a estimé qu'un plan à long terme ne serait pas efficace, car le Cabinet rejette souvent les propositions de financement du Ministère. Cela ne devrait

³ *Asset Management for Sustainable Service Delivery: A BC Framework*, page 30

pas empêcher le Ministère d'élaborer un plan à long terme. Nous pensons qu'un plan à long terme aiderait à mettre en évidence les risques de déviation du plan et permettrait aux décideurs de prendre des décisions en connaissance de cause.

Plusieurs provinces canadiennes ont soit des plans d'infrastructure pluriannuels, soit un soutien à la planification des immobilisations scolaires

2.90 La Colombie-Britannique, l'Alberta, l'Ontario, le Québec et Terre-Neuve-et-Labrador ont tous des plans d'infrastructure pluriannuels au niveau provincial qui guideront la planification des immobilisations à long terme dans le secteur de l'éducation. Par exemple, le ministère de l'Éducation de l'Ontario dispose d'un plan d'immobilisations décennal global qui est conçu pour répondre à ses priorités en matière de gestion des biens. Il a également normalisé ses méthodes d'inventaire des biens afin de se conformer aux normes du secteur.⁴ Les ministères de l'Éducation de la Colombie-Britannique, de l'Alberta et de la Saskatchewan ont tous des instructions détaillées sur les plans d'immobilisations et des exigences claires pour que leurs divisions scolaires élaborent des plans d'immobilisations à long terme.

2.91 En raison de l'absence de planification des immobilisations à long terme et de l'insuffisance de financement, de nombreux besoins de réparation et d'entretien restent sans réponse alors que l'état des bâtiments se détériore. Un district nous a informés que, dans ses deux examens des infrastructures de 2017, réalisés par des consultants externes, toutes les installations ont été jugées en mauvais état⁵.

⁴ <https://www.ontario.ca/fr/document/batir-de-meilleures-vies-plan-dinfrastructure-long-terme-2017-de-lontario/annexe-technique-evaluation-de-linfrastructure-existante-de-lontario>

⁵ Par définition, l'IEI est défini comme étant le rapport entre le coût de renouvellement nécessaire pour l'année en cours et la valeur de remplacement actuelle du bâtiment. L'état du bâtiment est souvent défini sur le plan de l'IEI comme suit : (Bon) IEI de 0 à 5 pour cent; (Moyen) IEI de 5 à 10 pour cent; (Mauvais) IEI de 10 à 30 pour cent; (Critique) IEI de plus de 30 pour cent.

Les écoles en PPP disposent d'une source protégée de financement, tandis que les écoles appartenant à la province doivent passer par un cycle budgétaire annuel

2.92 Par contre, les paiements de réparation et d'entretien inclus dans les quatre ententes de partenariat public-privé pour les écoles entre la province et les consortiums du secteur privé sont protégés en raison des ententes signées à long terme qui exigent que le consortium PPP particulier maintienne l'état de l'infrastructure scolaire à un certain niveau. Les paiements, énumérés à l'annexe VI, montrent que les quatre écoles en PPP ont été financées à hauteur de plus de 3 millions de dollars par exercice pour les réparations et l'entretien au cours de chacun des 5 derniers exercices. Les mêmes types de financement pour les écoles appartenant à la province doivent passer par un cycle budgétaire annuel. Cela pourrait conduire à un nombre important de projets de réparation et d'entretien laissés sans suite, c'est-à-dire à un entretien différé.

Le Ministère n'a pas de plan précis pour régler les questions importantes liées à l'entretien différé s'élevant à 282,7 millions de dollars

2.93 Actuellement, le Ministère n'a pas de plan précis pour régler les questions importantes liées à l'entretien différé. Le coût total de l'entretien différé s'est accru pour atteindre 282,7 millions de dollars en septembre 2019. Il continuera à augmenter si aucun effort important n'est fait pour résoudre ce problème. Le montant budgété pour le programme d'amélioration des immobilisations (environ 18,5 millions de dollars ces dernières années) est arbitraire. Il ne reflète pas fidèlement les besoins réels en fonction de l'état des installations. L'entretien des infrastructures scolaires vieillissantes nécessitera des investissements importants. Si le déficit de financement actuel se poursuit dans un avenir prévisible, le Ministère pourrait être confronté à des choix difficiles : soit abaisser les normes de qualité des installations éducatives, soit éventuellement fermer des écoles.

Le manque de planification à long terme a un impact sur la capacité des districts scolaires de mettre en œuvre une gestion proactive du cycle de vie

2.94 Ce manque de planification à long terme a également un impact sur la capacité des districts à mettre en œuvre des stratégies de gestion proactive du cycle de vie conçues pour prolonger la durée de vie des composantes des installations au coût total de possession le plus bas. La combinaison d'une planification à court terme et d'une gestion réactive du cycle de vie des biens pourrait entraîner une attribution du financement non optimale et une paralysie des décisions, alors que l'état des installations scolaires continue de se détériorer.

2.95 Les installations scolaires nécessitent un entretien continu et des améliorations importantes à divers intervalles pour maintenir l'état des biens et répondre aux attentes en matière de service. Lorsqu'ils sont effectués de manière stratégique, l'entretien et les améliorations majeures peuvent prolonger la durée de vie des composantes des installations à un coût inférieur aux options de remplacement. Sans programmes détaillés d'entretien et d'amélioration, il existe un risque élevé de fermeture imprévue d'écoles et un potentiel d'augmentation des coûts totaux du cycle de vie des écoles.

L'approche réactionnaire du gouvernement à l'égard du financement des projets d'immobilisations crée une incertitude dans le système éducatif

Les écoles Bessborough et Hillcrest sont des exemples de l'incertitude créée par un changement de gouvernement

2.96 Outre les faiblesses que nous avons relevées dans le processus de planification des immobilisations à long terme du Ministère, nous avons également trouvé des cas où l'approche réactionnaire du gouvernement en matière de financement des projets d'immobilisations a créé une grande incertitude dans le système d'éducation. Par exemple, en 2015, le secteur Anglophone East a recommandé que le Ministère fasse une amélioration en milieu de vie à l'école Bessborough. Le Ministère a rejeté la proposition sur la base d'une étude d'évaluation de l'état du bâtiment, citant les coûts d'amélioration estimés à plus de 70 % de la construction d'une nouvelle école. Le district scolaire a réalisé une étude de durabilité l'année suivante. Il a mené plusieurs séries de consultations publiques avec les parties prenantes, notamment les parents et les communautés touchées. Le résultat de l'étude a été de fermer les écoles Bessborough et Hillcrest et d'en construire une nouvelle.

2.97 Sur la base des résultats de l'étude de durabilité, le district scolaire a fait une nouvelle proposition au Ministère pour fermer les deux écoles susmentionnées et en construire une nouvelle. Cette proposition a été approuvée par le Ministère et finalement par l'Assemblée législative et un financement de 1,5 million de dollars en 2018-2019 qui a été accordé pour définir la portée d'une nouvelle école. Le personnel du Ministère ainsi que celui du ministère des Transports et de l'Infrastructure ont commencé à mener des travaux préliminaires de cadrage et de conception. Ils ont également lancé le processus d'achat des terrains. Toutefois, ce projet n'a pas été approuvé après un changement de gouvernement en 2018. Par conséquent, l'avenir de ce projet est incertain à ce stade. Cette incertitude laisse les élèves, les parents et les communautés

inquiets qui se demandent quel pourrait être l'avenir de leurs écoles. Elle rend également difficile pour le district scolaire de déterminer comment résoudre les graves problèmes d'entretien de ces deux écoles.

Pièce 2.11 – Bessborough School (construite en 1959)



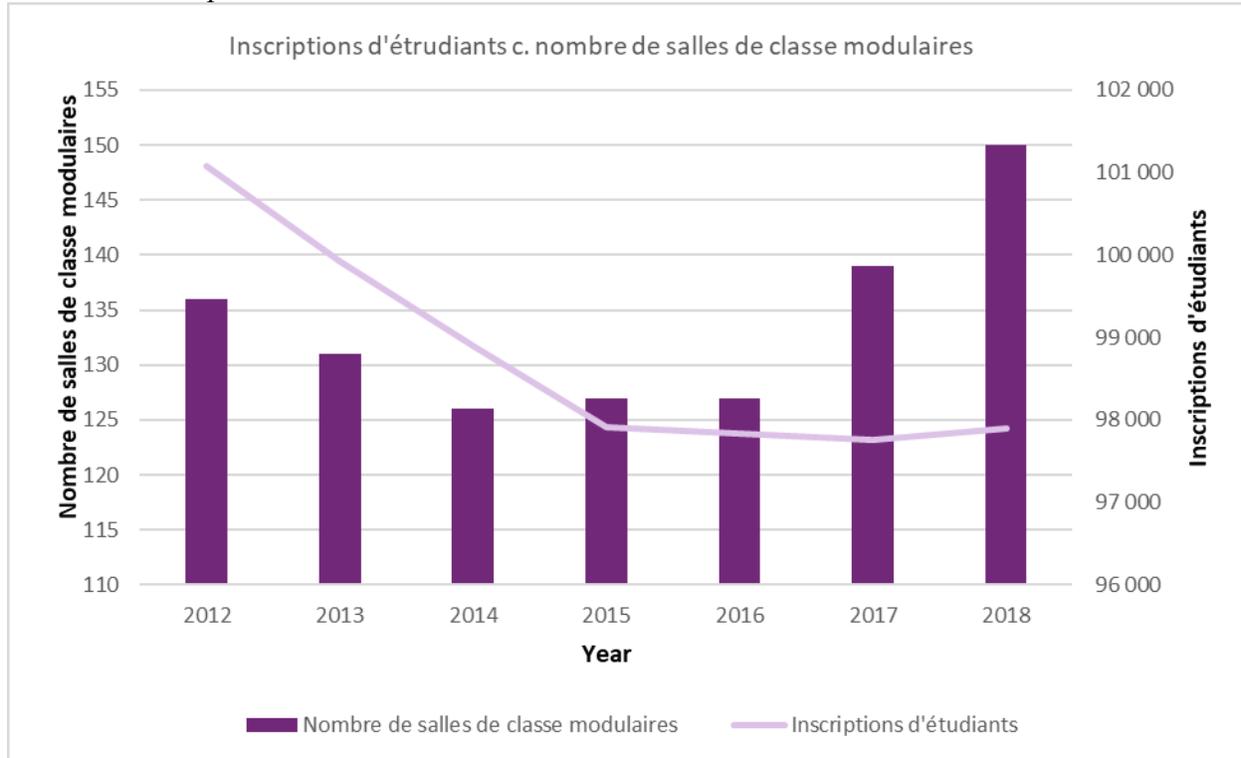
Source : <https://acadienouvelle-6143.kxcdn.com/wp-content/uploads/2018/02/Capture-5.png>

Le nombre de salles de classe modulaires a augmenté ces dernières années

2.98 Nous pensons que l'absence de planification à long terme contribue, au moins en partie, à l'augmentation du nombre de classes modulaires ces dernières années. Le Ministère estime que si le gouvernement avait approuvé les projets au cours des années où ils ont été proposés, le nombre de salles modulaires serait nettement inférieur. L'augmentation importante du nombre de classes modulaires est également due à la révision de l'immersion française et à l'augmentation des inscriptions attribuable aux réfugiés syriens.

2.99 On comptait 150 salles de classe modulaires dans la province en 2018. Ce nombre a augmenté régulièrement au cours des dernières années, mais le nombre total d'élèves inscrits a diminué. La pièce 2.12 illustre cette tendance. Certains districts ont connu une croissance continue des inscriptions d'élèves, en particulier dans les centres urbains du Grand Moncton et de Fredericton.

Pièce 2.12 – Nombre de salles de classe modulaires c. inscriptions d'étudiants au niveau provincial

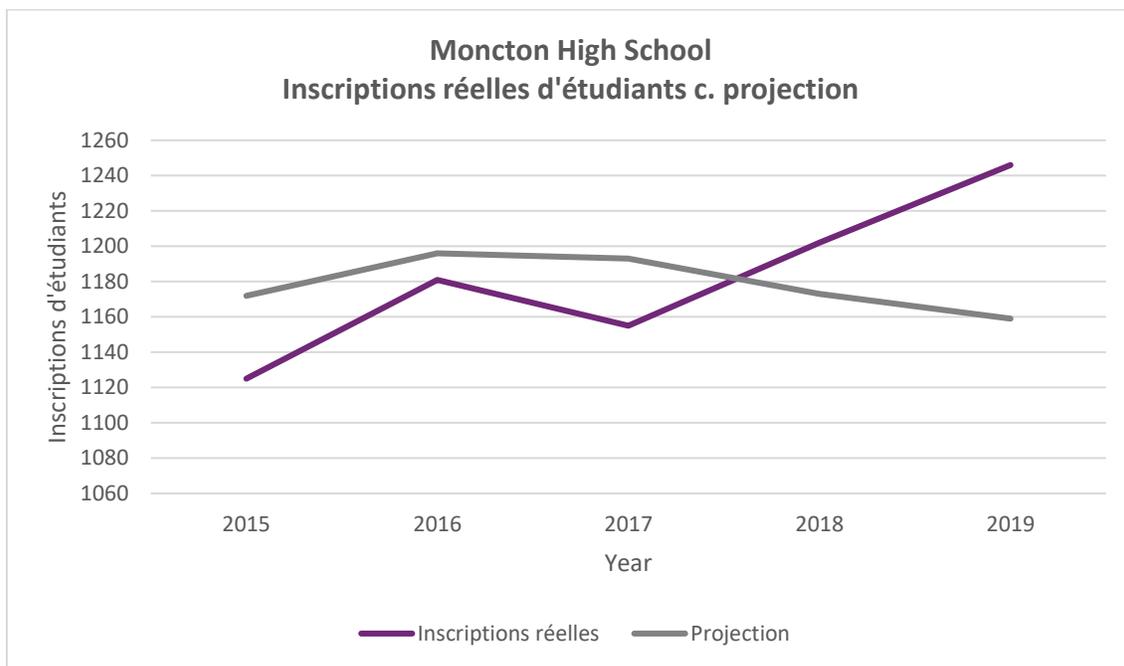
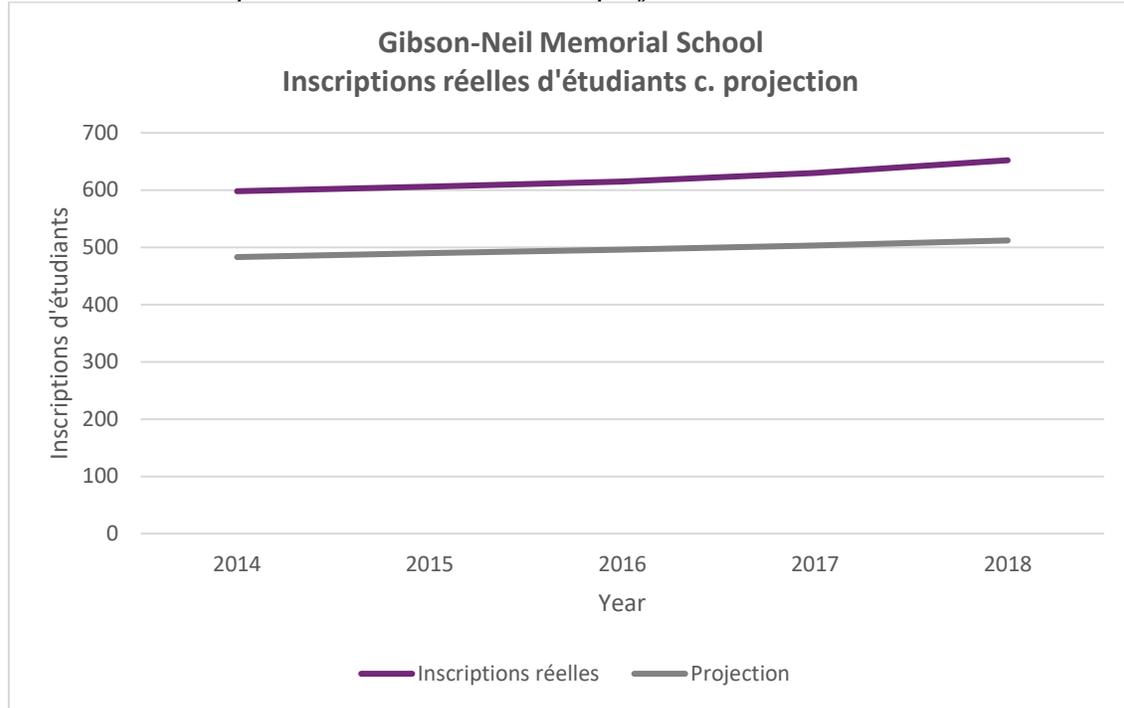


Source : graphique créé par le VGNB d'après l'information fournie par le Ministère (non auditée)

Des exemples ont montré que les prévisions des inscriptions d'étudiants étaient nettement inférieures aux chiffres réels

2.100 La Gibson Neill Memorial Elementary School à Fredericton a ouvert ses portes en 2013, mais dispose déjà de sept salles de classe modulaires. La nouvelle Moncton High School a ouvert en 2015 et elle fonctionne déjà au maximum de sa capacité. Le district scolaire a envisagé de demander des salles de classe modulaires. Il est essentiel de disposer d'une projection raisonnablement précise des inscriptions d'étudiants, afin que le Ministère puisse déterminer la taille adéquate d'une école proposée lors de la phase de conception. La pièce 2.13 montre que les projections de la population étudiante pour les deux écoles étaient nettement inférieures aux inscriptions réelles.

Pièce 2.13 – Inscriptions réelles d'étudiants c. projection



Source : graphiques créés par le VGNB d'après l'information fournie par le Ministère (non auditée)

L'absence de planification à long terme et d'une approche provinciale en matière de projection des inscriptions peut avoir contribué à l'utilisation accrue de salles de classe modulaires

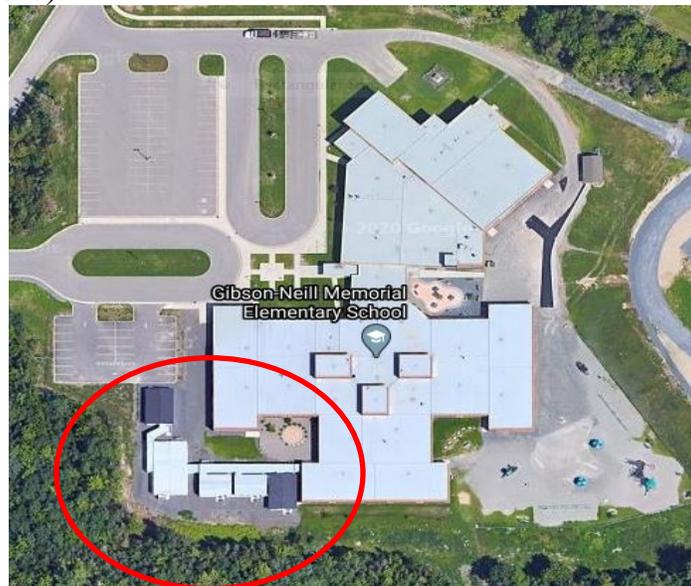
2.101 Le Ministère nous a informés qu'il est conscient de l'importance de l'évolution démographique. Il a mis de l'avant de nouveaux projets d'écoles pour régler ce problème. En 2014, le Ministère a déterminé qu'il fallait mettre en œuvre [Traduction] « *une solution logicielle de prévision de la population étudiante à l'échelle de la province (par opposition à la dépendance à l'égard des tendances historiques)* ». À la fin de nos travaux, le Ministère n'avait pas encore mis en œuvre cette solution. L'absence de planification à long terme et d'une approche provinciale en matière de projection des inscriptions peut avoir contribué à l'utilisation accrue des salles de classe modulaires.

2.102 Le Ministère a souligné d'autres facteurs qui contribuent à l'utilisation de bâtiments modulaires, notamment :

- les changements de composition des classes;
- les besoins en espace du personnel de soutien;
- les besoins en espace de la petite enfance.

Le Ministère a également indiqué que le changement d'orientation du gouvernement a des répercussions sur sa capacité à répondre aux besoins de capacité des écoles.

Pièce 2.14 – Salles de classe modulaires de la Gibson-Neill Memorial School construite en 2013)



Source : Google Map

Pièce 2.15 – Moncton High School (construite en 2015)



Source : <https://secure1.nbed.nb.ca/sites/ASD-E/schools/monctonhigh/Pages/default.aspx>

Recommandation

2.103 Nous recommandons que le Ministère, en consultation avec les districts scolaires, réévalue la méthode de projection des inscriptions d'étudiants et mette en œuvre une approche de prévision de la population étudiante à l'échelle de la province.

Recommandation

2.104 Nous recommandons que le Ministère élabore un plan d'immobilisations à long terme pour l'infrastructure scolaire pour l'ensemble de la province. Ce plan devrait inclure des éléments comme :

- des projets dont la portée et les coûts sont entièrement définis et prêts à être réalisés à court ou moyen terme (3 à 5 ans);
- une répartition générale du financement à long terme fondée sur une analyse des données sur les installations scolaires et un plan de prévisions budgétaires;
- tous les éléments clés de la recommandation portant sur la viabilité de l'infrastructure à long terme formulée par le VGNB en 2012 :

- **la rationalisation des biens (c.-à-d. si non considérés comme essentiels, ils sont mis hors service);**
- **une démarche budgétaire à long terme qui comprend l'entretien du cycle de vie;**
- **une source protégée d'un financement de base qui est jugé nécessaire pour maintenir les écoles en service de manière adéquate;**
- **un horizon de planification de 20 ans;**
- **un processus en vertu duquel de nouvelles écoles sont construites uniquement si une analyse de rentabilité en démontre le besoin. Cela devrait inclure la réorientation des économies découlant des actifs rationalisés (fermetures d'écoles) vers les coûts d'entretien du cycle de vie de la nouvelle école;**
- **fournir un rapport public annuel sur le rendement, qui comprend le plan quinquennal de réalisation des projets, l'état réel des installations scolaires par rapport aux cibles préétablies, et explique les raisons de tout écart significatif.**

Données insuffisantes et de mauvaise qualité sur l'état des installations

Il n'existe pas de base de données centralisée des composantes importantes des bâtiments scolaires à l'échelle provinciale

2.105 Il n'existe pas de base de données centralisée fournissant une liste complète de toutes les installations scolaires et de leurs principales composantes (toit, chauffage et ventilation, fenêtres et portes, murs extérieurs, etc.). Il existe en revanche deux bases de données distinctes contenant des données limitées sur les composants des installations. Elles sont :

- La base de données de l'Étude sur l'infrastructure scolaire qui énumère les besoins en immobilisations en cours et futurs. C'est le principal outil servant à élaborer les demandes de projets d'amélioration des immobilisations, mais les districts scolaires ne le considèrent pas comme étant une liste complète de tous les besoins en matière d'immobilisations dans les écoles.
- Le système de prévention et de contrôle de l'entretien sert aux bons de travaux de réparations mineures et comprend certains calendriers d'entretien. Il contient des listes de données sur des composantes des installations, mais il est considéré comme incomplet et n'a pas été mis à jour continuellement pour refléter l'inventaire actuel des immobilisations.

2.106 Bien qu'elles contiennent des informations utiles, les deux bases de données sont incomplètes et ne saisissent pas toutes les informations nécessaires sur les installations. Il serait difficile de les convertir en un inventaire centralisé des biens avec des données complètes pour toutes les installations scolaires de la province.

Nous pensons que le Ministère, en tant que propriétaire des biens, est responsable du développement et de la maintenance d'une base de données centralisée des immobilisations

2.107 Les districts scolaires que nous avons interrogés se sont montrés intéressés par un inventaire centralisé des biens; cependant, ils s'inquiètent des ressources nécessaires pour mettre à jour et maintenir une telle base de données. Actuellement, il n'existe pas d'approche normalisée que les districts scolaires doivent suivre pour recueillir les données sur les installations dans l'ensemble de la province. Nous pensons que le Ministère, en tant que propriétaire des biens, doit assumer le rôle de chef de file pour développer et maintenir une base de données centralisée des biens. Les

districts scolaires peuvent participer à l'évaluation de l'état des biens et à la collecte de données sur les installations.

Données incomplètes et non fiables utilisées dans le processus de planification des projets d'amélioration des immobilisations pour les projets définis par les districts scolaires

2.108 Certains éléments des données relatives aux installations existent dans les districts scolaires. Toutefois, elles ne sont pas suffisantes ou suffisamment fiables pour éclairer les processus de planification des projets d'amélioration des immobilisations. Nous avons constaté que les données de base suivantes sur les installations concernant les principales composantes des biens telles que les fenêtres et portes, les systèmes de chauffage et de ventilation, etc. étaient soit non disponibles, soit incomplètes :

- date de mise en service;
- durée de vie estimée;
- coût d'acquisition ou historique;
- coût de remplacement.

Risque de perte de connaissances en raison du manque de documentation dans les districts scolaires

2.109 Les districts scolaires que nous avons interrogés ont indiqué qu'une grande partie des informations utilisées pour éclairer la prise de décision en matière de gestion des biens est fondée sur les connaissances non documentées du personnel actuel chargé des installations. Ces connaissances risquent d'être perdues si ces personnes devaient quitter leurs fonctions actuelles.

Les districts scolaires ne documentent pas de manière adéquate l'état des installations scolaires

2.110 Nous avons constaté que les districts scolaires ne documentent pas de manière adéquate l'état des installations pour éclairer la planification de la gestion des biens. Les données sur l'état des biens permettent de mieux estimer la durée de vie utile restante des composantes des biens par rapport aux estimations fondées sur l'âge et peuvent optimiser la planification de la réhabilitation et du remplacement.

Les modifications de l'état des installations ne sont pas documentées lors des inspections visuelles effectuées par le personnel des districts

2.111 Le personnel chargé des installations et parfois des sous-traitants effectuent des inspections visuelles, mais l'état des installations n'est pas documenté. Seules les déficiences sont relevées. Les districts scolaires peuvent surveiller régulièrement l'évolution de l'état des composantes des installations afin d'éclairer les processus de planification des immobilisations. Cela peut être réalisé par une combinaison d'évaluations superficielles que les membres du personnel chargé des installations peuvent effectuer en plus d'évaluations plus approfondies pour déterminer l'état des composants techniques des

installations. Un critère d'évaluation superficielle de l'état peut être aussi simple qu'une note de 1 à 5, 1 étant « *très bon* » et 5 « *très mauvais* ».

- 2.112** Les districts scolaires que nous avons interrogés ont indiqué que, lorsque les projets d'immobilisations sont terminés, le Ministère ne leur fournit pas suffisamment de détails sur les composantes des installations qui ont été installées ou remises en état. Ces détails sont nécessaires pour appuyer la planification de la gestion des biens et l'analyse des coûts du cycle de vie.
- 2.113** Des données précises et fiables sur l'état actuel des écoles permettent au propriétaire de déterminer l'état actuel des biens et d'élaborer des stratégies de gestion du cycle de vie qui se traduisent par un coût total de possession le plus bas possible. Une évaluation régulière et cohérente de l'état des biens est essentielle pour déterminer les besoins en immobilisations à court, moyen et long terme. Des données obsolètes ou incomplètes sur l'état des installations peuvent entraîner des décisions incohérentes et subjectives en matière de gestion des biens.
- 2.114** L'efficacité de la planification de la gestion des biens pour appuyer les décisions fondées sur des données probantes dépend fortement de la disponibilité, de l'exactitude et de la fiabilité des données relatives aux biens. Sans ces données, il y a une limite à la profondeur et à l'étendue de l'analyse possible. Par conséquent, il y a un risque que les principales parties prenantes aient un faible niveau de confiance dans l'exactitude, la fiabilité et l'équité du processus décisionnel en matière de gestion des biens au Ministère. Pour maintenir la confiance des parties prenantes et s'assurer qu'une planification adéquate de la gestion des biens est fondée sur des informations précises et fiables, les données sur les biens que le Ministère doit systématiquement recueillir, gérer et stocker.
- 2.115** En collaboration avec les commissions scolaires de la province, le ministère de l'Éducation du Québec a décidé de mettre en œuvre un système de gestion des biens, car les commissions scolaires du Québec ont été confrontées à des problèmes semblables au Nouveau-Brunswick, comme le vieillissement du parc immobilier, les ressources financières limitées et les risques de perte de connaissances.

Recommandation

2.116 Nous recommandons que le Ministère, en consultation avec les districts scolaires, élabore et maintienne un inventaire centralisé des biens qui contient les détails de toutes les composantes importantes des installations pour soutenir la planification des immobilisations du Ministère.

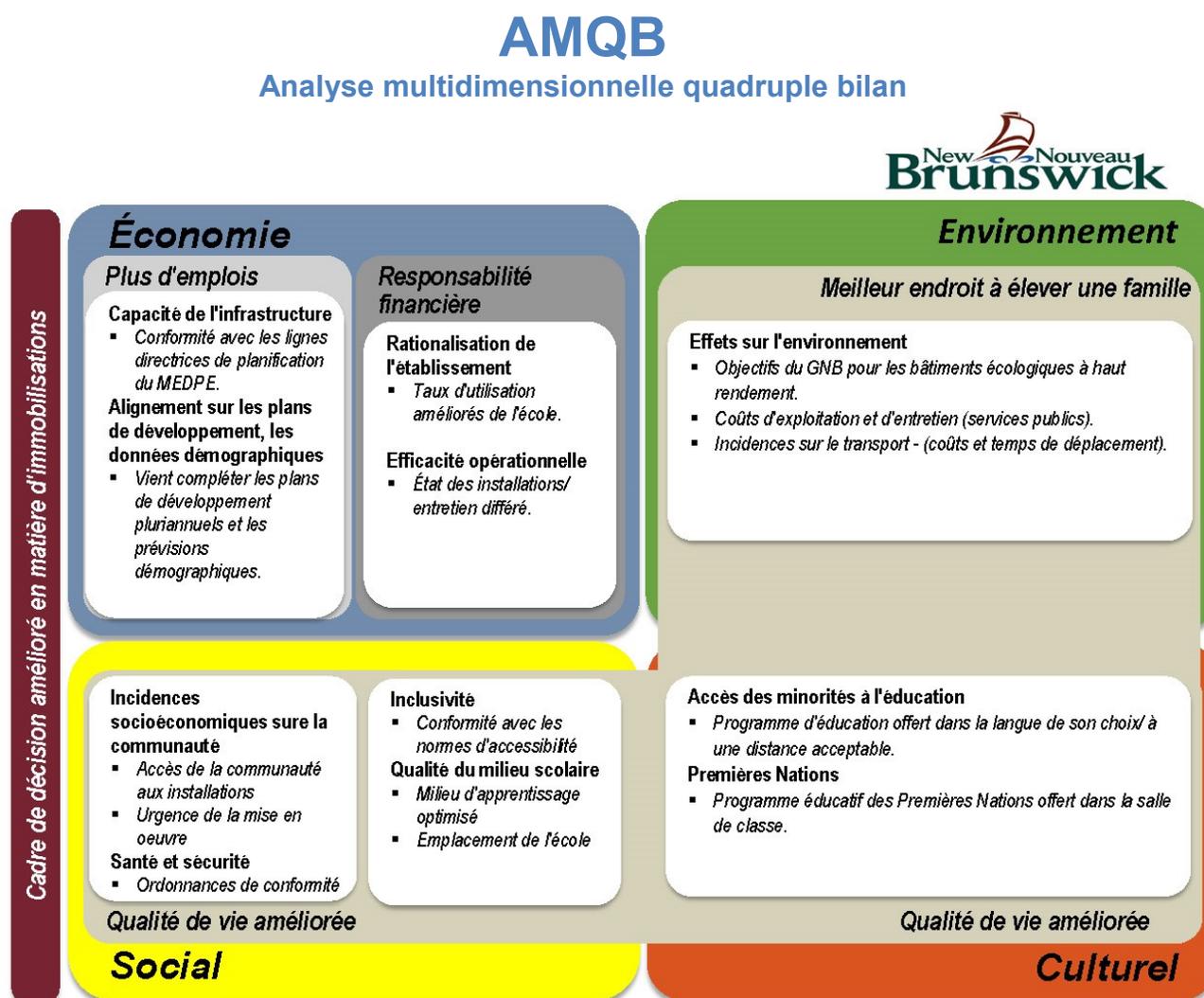
Recommandation

2.117 Nous recommandons que le Ministère élabore et applique des normes et des exigences en matière de collecte de données pour la collecte et l'agrégation uniformes des données sur les installations dans tous les districts scolaires.

Annexe I – Brève description de l'analyse multidimensionnelle quadruple bilan (AMQB)

Il existe deux versions de l'AMQB dans la présente annexe. La première est celle que nous avons audité. Le Ministère l'a actualisée en décembre 2019. Nous la présentons dans cette annexe à titre de référence.

La version que nous avons audité :



Annexe I – Brève description de l'analyse multidimensionnelle quadruple bilan (AMQB) (suite)

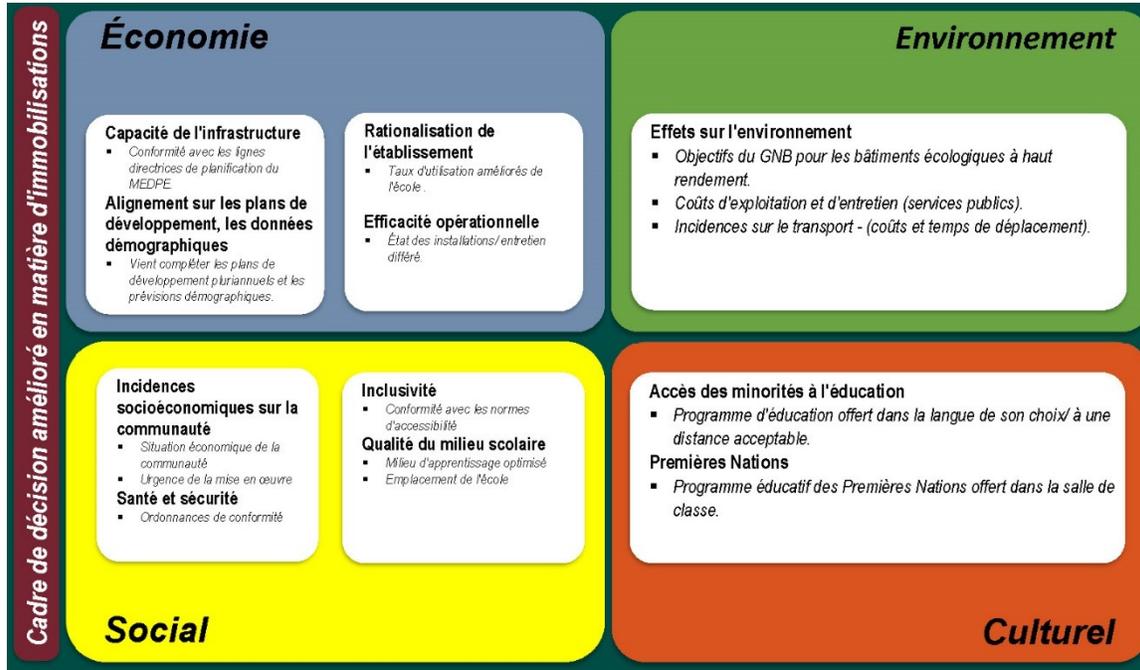
Ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance	
Cadre de décision amélioré en matière d'immobilisations (Analyse multidimensionnelle quadruple bilan)	
Définitions	
Quadruple bilan (QB)	Le QB est une méthodologie servant à évaluer les incidences d'un projet par rapport aux objectifs clés du ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance. Le QB provincial du MEDPE comprend les quatre secteurs (quadrants) suivants : > Économie > Environnement > Social > Culturel
Analyse multidimensionnelle (AM)	Un processus servant à analyser les projets par rapport à un ensemble de critères communs comprenant une grille d'évaluation pondérée pour déterminer de manière uniforme les projets prioritaires. L'évaluation des indicateurs devraient être examinée chaque année.
Critères	Une incidence ou un effet important qui favorise la réalisation des objectifs du MEDPE ou du gouvernement en matière d'immobilisations majeures. Les critères devraient être applicables à la plupart des projets d'immobilisations importants, quel que soit le type de projet.
Indicateurs	Comment l'effet des critères est déterminé ou mesuré. Note – pas tous les critères auront un indicateur mesurable et certains indicateurs pourraient être subjectifs. Tous les critères auront au moins un indicateur.
Pondération	Un facteur de pondération est attribué aux indicateurs, avec un total de 100 points pour tous les indicateurs. Le facteur de pondération pour les critères équivaut au total des facteurs de pondération pour les indicateurs connexes. La pondération des indicateurs a été établie à la suite d'une consultation avec les représentants des districts scolaires et du MEDPE.
Évaluation des indicateurs	Lors de l'évaluation d'un projet, chaque indicateur est évalué selon une échelle de -5 à +5 (de très négatif à très positif) basé sur l'effet ou l'incidence du projet sur l'indicateur respectif.
Évaluation pondérée	L'évaluation pondérée est établie en multipliant chaque pondération de l'indicateur par son évaluation. La somme des évaluations pondérées correspond à l'évaluation globale du projet.
Types de projets	
Nouvelles écoles	Projets présentés pour s'adapter au contexte de la croissance démographique ou de la diversité culturelle. Ces projets peuvent comprendre des ajouts immobiliers majeurs pour répondre à des besoins pédagogiques.
Rationalisation	Projets conçus pour optimiser la fourniture d'infrastructure afin de répondre à des besoins pédagogiques. Ceux-ci peuvent comprendre la construction d'une nouvelle école ou des améliorations apportées à une infrastructure existante pour permettre un regroupement d'écoles.
Remplacements	Projets où la construction d'une nouvelle école constitue un meilleur coût-efficacité que la modernisation d'un bâtiment scolaire existant en raison des coûts d'entretien différés élevés.
Améliorations en milieu de vie	Projets permettant de prolonger la durée de vie utile d'une école en effectuant des travaux de modernisation.

Annexe I – Brève description de l'analyse multidimensionnelle quadruple bilan (AMQB) (suite)

Exemple d'un ajout d'école							
Ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance							
Cadre de décision amélioré en matière d'immobilisations (Analyse multidimensionnelle quadruple bilan)							
QB combiné anglo / franco ébauche de la grille d'évaluation							
QB	Objectif provincial	Critères	Pondération de l'indicateur	Indicateurs	Évaluation	Commentaires sur l'évaluation	Évaluation pondérée
Indicateurs économiques Pondération = 40	Indicateur de plus d'emplois Pondération = 20	Capacité de l'infrastructure à répondre aux besoins en éducation	15	Espace/emplacement conforme aux lignes directrices de planification du MEDPE	5		75
		Alignement sur les plans de développement locaux/régionaux et les données démographiques	5	Vient compléter les plans de développement municipal pluriannuels ou les prévisions démographiques	3		15
	Indicateur de responsabilité financière Pondération = 20	Rationalisation de l'installation	7	Amélioration des taux d'utilisation de l'école	0		0
		Efficacité opérationnelle	13	État des installations/entretien différé	0		0
Indicateurs environnementaux Pondération = 16		Effets sur l'environnement	7	Objectifs du GNB pour les bâtiments écologiques à haute performance	3		21
			5	Coûts d'exploitation et d'entretien (utilisation des services publics)	3		15
			4	Effets sur le transport (coûts et temps de déplacement)	0		0
Indicateurs sociaux Pondération = 36	Indicateur du meilleur endroit à élever une famille Pondération de l'indicateur = 60	Incidences socioéconomiques sur la communauté	5	Accès de la communauté aux installations	0		0
			5	Urgence de la mise en oeuvre	0		0
		Santé et sécurité	10	Ordonnances de conformité de Travail sécuritaire NB, Prévôt des incendies, Santé publique, ascenseurs, etc.	0		0
		Inclusivité	5	Conformité avec les normes d'accessibilité	0		0
		Qualité de l'espace scolaire	5	Milieu d'apprentissage optimisé	3		15
			6	Emplacement de l'école (tient compte de la qualité de l'air extérieur, des usages du voisinage, de la circulation, etc.)	0		0
Indicateurs culturels Pondération = 8		Accès des minorités à l'éducation	6	Disponibilité de programmes d'études dans la langue de son choix à une distance acceptable (pour favoriser une diversité culturelle)	3		18
		Premières Nations	2	Programme éducatif des Premières Nations offert en salle de classe	0		0
			100	Évaluation globale du projet			159

Annexe I – Brève description de l'analyse multidimensionnelle quadruple bilan (AMQB) (suite)

La version actualisée a été achevée par le Ministère en décembre 2019 :



Annexe I – Brève description de l'analyse multidimensionnelle quadruple bilan (AMQB) (suite)

Ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance	
Cadre de décision amélioré en matière d'immobilisations (Analyse multidimensionnelle quadruple bilan)	
Définitions	
Quadruple bilan (QB)	<p>Le QB est une méthodologie servant à évaluer les incidences d'un projet par rapport aux objectifs clés du ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance. Le QB provincial du MEDPE comprend les quatre secteurs (quadrants) suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> > Économie > Environnement > Social > Culturel
Analyse multidimensionnelle (AM)	<p>Un processus servant à analyser les projets par rapport à un ensemble de critères communs comprenant une grille d'évaluation pondérée pour déterminer de manière uniforme les projets prioritaires. Les indicateurs devraient être examinés chaque année.</p>
Projet - Niveau 1	<p>Les projets de niveau 1 auront la priorité absolue en ce qui concerne le financement et les approbations. Ces projets sont déterminés comme ceux présentant une réelle insuffisance d'espaces par rapport au Guide de planification du MEDPE. L'ordre de priorité des projets du niveau 1 repose sur le nombre de plates-formes d'enseignement manquantes, les tendances démographiques et les priorités du district scolaire.</p>
Projet - Niveau 2	<p>Les projets de niveau 2 sont ceux qui ne présentent pas une réelle insuffisance d'espaces importante par rapport au Guide de planification du MEDPE. L'ordre de priorité des projets de niveau 2 repose sur l'évaluation des 15 indicateurs de l'AMQB.</p>
Critères	<p>Une incidence ou un effet important qui favorise la réalisation des objectifs du MEDPE ou du gouvernement en matière d'immobilisations majeures. Les critères devraient être applicables à la plupart des projets d'immobilisations importants, quel que soit le type de projet.</p>
Indicateurs	<p>Comment l'effet des critères est déterminé ou mesuré. Chaque critère aura au moins un indicateur.</p> <p>Lors de l'évaluation d'un projet, chaque indicateur est évalué afin de déterminer l'effet positif ou négatif du projet sur l'indicateur respectif.</p> <p>Un facteur de pondération est attribué aux indicateurs équivalent à une fraction du total de 100 points pour tous les indicateurs. La pondération des indicateurs a été établie à la suite d'une consultation avec les représentants des districts scolaires et du MEDPE.</p> <p>L'évaluation pondérée est établie en multipliant chaque pondération de l'indicateur par son évaluation. La somme des évaluations pondérées correspond à l'évaluation globale du projet.</p>
Types de projets	
Nouvelles écoles / Ajouts	<p>Projets présentés pour s'adapter au contexte de la croissance démographique ou de la diversité culturelle. Ces projets peuvent comprendre des ajouts immobiliers majeurs pour répondre à des besoins pédagogiques.</p>
Rationalisation	<p>Projets conçus pour optimiser la fourniture et l'installation d'infrastructures afin de répondre à des besoins pédagogiques. Ceux-ci peuvent comprendre la construction d'une nouvelle école ou des améliorations apportées à une infrastructure existante pour permettre un regroupement d'écoles.</p>
Remplacements	<p>Projets où la construction d'une nouvelle école constitue un meilleur coût-efficacité que la modernisation d'un bâtiment scolaire existant en raison des coûts d'entretien différés élevés.</p>
Améliorations en milieu de vie	<p>Projets permettant de prolonger la durée de vie utile d'une école en effectuant des travaux de modernisation.</p>

Annexe I – Brève description de l'analyse multidimensionnelle quadruple bilan (AMQB) (suite)

Ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance					
Cadre de décision amélioré en matière d'immobilisations (Analyse multidimensionnelle quadruple bilan)					
Projet de niveau 1? Oui/Non					
QB	Critères	Indicateurs	Évaluation	Commentaires	Évaluation pondérée
Économie Indicateurs	Capacité de l'infrastructure à répondre aux besoins en éducation	Espace/emplacement conforme aux lignes directrices de planification du MEDPE			
	Alignement sur les plans de développement locaux/régionaux et les données démographiques	Vient compléter les plans de développement municipal pluriannuels ou les données démographiques			
	Rationalisation de l'installation	Amélioration des taux d'utilisation de l'école			
	Efficacité opérationnelle	État des installations/entretien différé			
Environnement Indicateur pondéré	Effets sur l'environnement	Objectifs du GNB pour les bâtiments écologiques à haut rendement			
		Coûts d'exploitation et d'entretien (utilisation des services publics)			
		Effets sur le transport (coûts et temps de déplacement)			
Social Indicateurs	Incidences socioéconomiques sur la communauté	Situation économique de la communauté			
		Urgence de la mise en œuvre			
	Santé et sécurité	Ordonnances de conformité de Travail sécuritaire NB, Sécurité publique, Santé publique, etc.			
	Inclusivité	Conformité avec les normes d'accessibilité			
	Qualité de l'espace scolaire	Milieu d'apprentissage optimisé			
Emplacement de l'établissement (tient compte de la qualité de l'air extérieur, des usages du voisinage, de la circulation, etc.)					
Culturel Indicateurs	Accès des minorités à l'éducation	Disponibilité de programmes d'études dans la langue de son choix/à une distance acceptable (pour favoriser une diversité culturelle)			
	Premières Nations	Programme éducatif des Premières Nations offert en salle de classe			

Evaluation globale du projet

Annexe II – Objectif et critères de l'audit

L'objectif et les critères de notre audit de la planification de l'infrastructure scolaire sont présentés ci-dessous. Le ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance et les sept districts scolaires ont examiné et exprimé leur accord avec l'objectif et les critères connexes.

Objectif	<p>Déterminer si le ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance et les districts scolaires prennent des décisions fondées sur des données probantes pour hiérarchiser :</p> <ul style="list-style-type: none"> • les grands projets d'immobilisations pour l'infrastructure scolaire (supérieurs à 1 million de dollars); • les projets d'amélioration des immobilisations pour l'infrastructure scolaire existante (10 000 \$ à 1 million de dollars).
Critères	<p>Le ministère devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mettre en œuvre un plan d'immobilisations à long terme à l'échelle de la province pour le réseau scolaire provincial • Établir des critères pour hiérarchiser les besoins en matière d'immobilisations et approuver les projets d'immobilisations qui répondent aux besoins prioritaires et qui sont appuyés par des éléments probants • Établir un processus décisionnel en matière de cycles de vie • Disposer d'un plan pour régler les questions liées à l'entretien différé • Fixer des objectifs et évaluer son plan d'immobilisations par rapport aux objectifs (p. ex. utilisation de la capacité, état physique des bâtiments et réduction de l'entretien différé) • Rendre compte publiquement de l'état des bâtiments scolaires <p>Les districts scolaires devraient :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recueillir systématiquement des informations exactes et complètes sur l'état des bâtiments et surveiller leur état • Hiérarchiser les grands projets d'immobilisations et les projets d'amélioration des immobilisations en se fondant sur des éléments probants et en considérant les coûts du cycle de vie • Respecter la politique en matière de planification pluriannuelle de l'infrastructure scolaire établie par le Ministère

Sources des critères : Le VGNB les a élaborés à partir du *International Infrastructure Management Manual*, d'audits semblables effectués par d'autres bureaux de vérificateurs généraux et le PR-3 de CPA Canada

Annexe III – À propos de l'audit

Le Bureau du vérificateur général du Nouveau-Brunswick a préparé le présent rapport de certification indépendant portant sur la planification de la structure scolaire par le ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance et les districts scolaires. Notre responsabilité était de donner de l'information, une assurance et des avis objectifs à l'Assemblée législative en vue de l'aider à examiner soigneusement les pratiques en matière de planification de la structure scolaire par le ministère de l'Éducation et du Développement de la petite enfance et les districts scolaires.

Tous les travaux effectués dans le cadre du présent audit ont été réalisés à un niveau d'assurance raisonnable conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCMC) 3001 – Missions d'appréciation directe de Comptables professionnels agréés (CPA) Canada, qui est présentée dans le Manuel de CPA Canada – Certification.

Le VGNB applique la Norme canadienne de contrôle qualité 1 et, en conséquence, maintient un système de contrôle qualité exhaustif qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables.

Lors de la réalisation de nos travaux d'audit, nous nous sommes conformés aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie du code de déontologie des Comptables professionnels agréés du Nouveau-Brunswick et du Code de conduite professionnelle du Bureau du vérificateur général du Nouveau-Brunswick. Ces deux codes reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Conformément à notre processus d'audit régulier, nous avons obtenu ce qui suit de la direction :

- la confirmation de sa responsabilité à l'égard de l'objet considéré de l'audit;
- la confirmation que les critères étaient valables pour la mission;
- la confirmation qu'elle nous a fourni toutes les informations dont elle a connaissance et qui lui ont été demandées ou qui pourraient avoir une incidence sur les constatations ou la conclusion de l'audit;
- la confirmation que les constatations figurant dans le présent rapport sont fondées sur des faits

Période visée par l'audit :

L'audit a porté sur la période allant de 2015 à 2019. Il s'agit de la période à laquelle s'applique la conclusion de l'audit. Toutefois, afin de mieux comprendre l'objet considéré de l'audit, nous avons aussi examiné certaines questions antérieures à la date du début de notre audit.

Date du rapport :

Nous avons obtenu des éléments probants appropriés en quantité suffisante sur lesquels repose notre conclusion le 17 août 2020, à Fredericton (Nouveau-Brunswick).

Annexe IV – Liste détaillée des indicateurs de l'AMQB à améliorer

Indicateur 4 (Indice de l'état des installations – IEI) – utilise l'indice de l'état des installations, soit la norme de l'industrie, pour déterminer une note. Le plus mauvais état entraîne la note la plus élevée. Cependant, l'AMQB amplifie la norme de l'industrie en tenant compte de l'âge du bien. Cette méthodologie unique limite indûment les installations qui sont trop vieilles, mais avec un état plus mauvais pour obtenir une meilleure note.

Indicateur 6 (Consommation de services publics) – accorde automatiquement aux projets de nouvelles écoles une note maximale, quel que soit le coût total des services publics. L'indicateur précise que [Traduction] « Les projets qui réduisent la consommation de services publics obtiendront un pointage plus élevé avec le présent indicateur. » Même si cet indicateur tente peut-être de répondre aux avancées en matière d'efficacité et de design en décernant une note maximale, cela représente un double comptage possible avec l'indicateur 5 (Objectifs de bâtiments écologiques et à haut rendement) qui accorde aux nouvelles écoles une note maximale en fonction de l'hypothèse que les dernières conceptions écoénergétiques seraient utilisées dans la nouvelle école.

Indicateur 9 (Urgence de la mise en œuvre) – traite du degré d'urgence nécessaire pour l'achèvement du projet. La note du projet est déterminée en évaluant le temps d'attente (depuis que le district scolaire a présenté le projet pour la première fois au Ministère) ou le besoin d'espace supplémentaire pour l'enseignement (déterminé par le ratio d'unités modulaires par rapport aux salles de classe). Cet indicateur donne un classement plus élevé aux projets lorsque le temps d'attente est plus long ou que le ratio d'unités modulaires par rapport aux salles de classe est plus élevé. Lors de nos entrevues avec les membres du personnel du Ministère, ces derniers ont expliqué que tout projet que le district scolaire classe comme étant le plus prioritaire reçoit automatiquement une note de 3, peu importe les critères du projet. Cela remplace la définition de l'indicateur et accorde incorrectement une note à des projets selon des mesures subjectives.

Indicateurs 14 et 15 (indicateurs culturels) – sont conçus pour protéger chaque groupe linguistique, son identité culturelle et la communauté. Les projets sont évalués en fonction du degré d'amélioration de la disponibilité du programme éducatif dans les communautés minoritaires. Cependant, les statistiques sur les minorités ne sont pas confirmées ou validées pendant l'évaluation de l'AMQB, à moins qu'elles aient été traitées spécifiquement par le district scolaire ou déjà connues par le Ministère.

La disponibilité des programmes pour les Premières Nations n'est pas évaluée dans le cadre de l'AMQB de manière quantitative. Les définitions d'incidence « importante » ou « modérée » ne sont pas fournies, ce qui entraîne une évaluation subjective de l'incidence que pourrait avoir le projet sur les élèves des Premières Nations.

Annexe V - Indicateur 2 de l'AMQB - Complète les plans de développement pluriannuels/prévisions démographiques

À l'issue de notre présentation des constatations et de la discussion du rapport avec EDPE, des informations supplémentaires relatives à l'utilisation des données sur les tendances des inscriptions d'étudiants ont été portées à notre attention. La présente annexe sert de résumé de cette discussion et d'introduction à une constatation sur la manière dont le Ministère peut améliorer l'indicateur 2 dans l'outil d'évaluation de l'AMQB en utilisant des formules mathématiques améliorées.

L'indicateur 2 de l'AMQB est conçu pour noter les tendances de croissance des inscriptions d'étudiants qui permettent [Traduction] « d'améliorer l'alignement de l'infrastructure sur les plans de développement communautaire pluriannuels et sur les plans de développement rural/urbain des prévisions démographiques ». En incluant cette mesure, la province peut mieux planifier les grands projets d'immobilisations en fonction de l'évolution des tendances des inscriptions. L'indicateur est conçu pour utiliser une moyenne sur 5 ans des tendances des inscriptions et fournir une note fondée sur cette tendance et le type de projet.

La discussion avec EDPE a permis de déterminer que le Ministère utilisait la formule de calcul suivante pour calculer les inscriptions sur la période d'évaluation de 5 années.

$$\frac{\frac{(\text{Année 5} - \text{Année 1})}{\text{Année 1}}}{5}$$

Cette méthodologie ci-dessus produit la variation totale moyenne des inscriptions et intègre la moyenne annuelle fondée sur la variation totale dans la note de l'AMQB.

La méthode de calcul pose des difficultés, car elle ne tient pas compte des variations dans les inscriptions pour les années entre la cinquième et la première année, comme indiqué dans l'exemple ci-dessous.

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Méthodologie d'EDPE
Grand Bay Primary School	103	110	102	111	117	
Morna Heights School	106	102	97	78	68	
Inglewood School	82	64	62	52	19	
	291	276	261	241	264	(264-291)/291)/5 = -1,86 %

Nous pensons qu'une méthode de moyenne mobile simple est plus appropriée :

$$\frac{\frac{(\text{Année 2} - \text{Année 1})}{\text{Année 1}} + \frac{(\text{Année 3} - \text{Année 2})}{\text{Année 2}} + \dots + \frac{(\text{Année N} - \text{Année N} - 1)}{\text{Année N} - 1}}{N - 1}$$

En adoptant cette nouvelle méthode, EDPE peut garantir que les projections d'inscriptions tiennent compte du changement dans les données de chaque période. L'approche de la moyenne mobile simple réduit également l'impact des valeurs aberrantes (par exemple, anomalie dans une période), améliore la précision et le caractère raisonnable des prévisions, et améliore l'équité dans la prise de décision. Toutefois, si EDPE n'intègre pas la méthode suggérée, il existe un risque que les projets reçoivent des notes inexacts dans le cadre de l'AMQB.

L'exemple de la page suivante montre la différence dans la tendance des inscriptions calculée entre la méthodologie d'EDPE et l'approche proposée de la moyenne mobile simple.

Annexe V - Indicateur 2 de l'AMQB - Complète les plans de développement pluriannuels/prévisions démographiques (suite)

L'exemple ci-dessous montre la différence entre la tendance calculée des inscriptions et la méthodologie d'EDPE et l'approche de la moyenne mobile simple proposée.

	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	Méthodologie d'EDPE	Moyenne mobile simple
Inglewood School	82	64	62	52	79	-0,73 %	2,68 %

En utilisant la matrice de notation de l'AMQB ci-dessous, la Inglewood School obtiendrait une note de 0 pour les tendances des inscriptions en utilisant la méthodologie actuelle. Toutefois, en utilisant la moyenne mobile suggérée, l'école recevrait une note de 3 (ou -3 si le projet proposé était une rationalisation). Si cet indicateur a une pondération de 5 points, cela entraînerait un changement de 15 points dans la note globale du projet.

Évolution prévue de la population étudiante (une décroissance est négative)	Nouvelle école ou ajout	Rationalisation	Remplacement (pour entretien différé)	Amélioration en milieu de vie
Décroisse importante (-4,1 % ou plus)	-5	5	-5	-5
Décroissance modérée (-2,0 à -4,0 %)	-3	3	-3	-3
Neutre (+1,9 % à -1,9 %)	0	0	0	0
Croissance modérée (2,0 % à 4,0 %)	3	-3	3	3
Croissance importante (4,1 % ou plus)	5	-5	5	5

Annexe VI – Paiements de réparation et d'entretien aux écoles en partenariat public-privé de 2015 à 2019

École	Paiements de réparation et d'entretien (en milliers de dollars)				
	2015	2016	2017	2018	2019
Evergreen	336 \$	340 \$	344 \$	348 \$	353 \$
Leo Hayes	532	538	544	550	556
Northrup Frye	1 116	1 125	1 146	1 171	1 188
Eleanor Graham	1 116	1 113	1 134	1 163	1 180
Total	3 100 \$	3 116 \$	3 168 \$	3 232 \$	3 277 \$