



PEB Échanges, Programme pour la construction et
l'équipement de l'éducation 1998/06

La tempête de verglas :
mesures prises face
à une catastrophe naturelle
au Québec

Romeo Lajoie

<https://dx.doi.org/10.1787/478472281154>

LA TEMPÊTE DE VERGLAS : MESURES PRISES FACE À UNE CATASTROPHE NATURELLE AU QUÉBEC

Lorsqu'en janvier 1998 le Québec a subi une vague de froid glacial, on a dû fermer les écoles et les universités pendant pas moins de 23 jours. Les paragraphes qui suivent relatent comment les autorités scolaires et universitaires ont fait face à cette crise et les enseignements qu'ils en ont tirés.

La situation

Au début du mois de janvier, une tempête de verglas a paralysé la majeure partie du Québec et provoqué l'interruption de la production de la centrale hydroélectrique Hydro-Québec, privant par là d'électricité tous les établissements d'enseignement dans six régions du Canada et obligeant 440 000 élèves et étudiants à rester chez eux. À la différence d'autres catastrophes naturelles telles que les explosions ou les tremblements de terre, cette tempête a eu des effets qui n'ont pas tous été immédiats, ce qui a énormément compliqué les prises de décision.

Premières réactions

Il a fallu évaluer les conséquences de cette catastrophe sur le système éducatif. La Direction régionale de la Montérégie, la zone la plus durement touchée, s'est mise en relation avec les autorités scolaires locales qui ont elles-mêmes contacté les administrations des établissements scolaires afin de connaître l'état de leurs installations et le nombre d'entre elles qui étaient réquisitionnées par les autorités civiles pour abriter les populations ou être utilisées par l'armée. Cette tâche s'est révélée très difficile car les personnes en question étaient elles-mêmes en majorité victimes de la catastrophe. Toutefois, en quelques jours, il a été possible de centraliser les informations pertinentes concernant les établissements, à tous les niveaux du système éducatif, depuis les structures préscolaires jusqu'aux universités, et dès lors de les communiquer au public de façon quasi-quotidienne.

Le ministère de l'Éducation, avec la collaboration du ministère de la Famille et de l'Enfance (tous deux sont sous l'autorité de Mme Pauline Marois) ont mis en place un centre d'aide ayant pour mission d'organiser à l'intention des jeunes des activités financées par la Croix Rouge et de conseiller les autorités municipales.

À la demande du ministère de l'Éducation, les établissements scolaires situés dans les régions qui n'avaient pas été touchées par la tempête ont

proposé d'accueillir dans leurs classes des élèves des zones sinistrées. Toutefois, cette possibilité n'a pour l'essentiel pas été exploitée car les parents ont préféré ne pas être séparés de leurs enfants.

Pendant toute la durée de la tempête, les autorités scolaires locales ont été encouragées à consulter des experts pour s'assurer de la sécurité des bâtiments, en prêtant une attention particulière aux toits chargés de glace. Le 19 janvier, le ministère de l'Éducation a annoncé les dispositions qu'il prévoyait de prendre pour maintenir les salaires et assurer une compensation financière au titre des dommages matériels subis en raison de la tempête. Des questionnaires ont été adressés aux autorités locales leur demandant des précisions sur les dépenses encourues, et le ministère a ensuite commencé à analyser chacune des demandes. Sur les 1 800 établissements scolaires de la zone touchée, 1 046 ont rapidement renvoyé leur demande d'indemnités, pour un total de 38.1 millions de dollars canadiens.

Rattraper le temps perdu

La tempête de verglas a commencé alors que de nombreux établissements et universités étaient fermés pour les fêtes de fin d'année. Dans la mesure où la tempête continuait, les établissements n'ont pu rouvrir comme prévu. Pour les établissements préscolaires, les écoles élémentaires et les établissements secondaires, les autorités scolaires locales, de concert avec les syndicats d'enseignants et les partenaires sociaux, ont cherché les moyens de compenser le temps perdu sans pour autant empiéter sur les vacances de printemps ; en effet, de nombreuses familles avaient déjà planifié leurs vacances et, de l'avis de tous, cette pause était bénéfique pour les élèves. Plusieurs solutions étaient envisageables, parmi



Tempête de verglas
de janvier 1998,
zone cartographiée

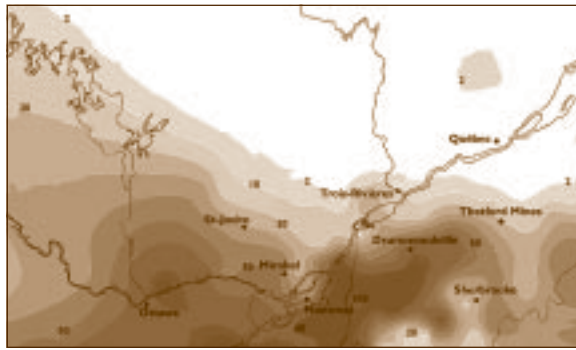
lesquelles : ajouter une heure de classe au moment du déjeuner ou en fin de journée, supprimer les sorties ou les manifestations, et alléger le programme dans certaines disciplines.

Les universités et autres établissements d'enseignement supérieur ont fait preuve de souplesse et ont adapté leur calendrier en repoussant certains délais, tels que les dates limites d'abandon de cours. Les établissements d'enseignement supérieur touchés par la tempête ont, pour la plupart, compensé le temps de cours perdu en utilisant les vacances de printemps. Les universités ont encouragé les étudiants et les professeurs à déterminer ensemble comment compenser le temps perdu : tantôt des cours ont été organisés pendant les vacances et le dimanche, tantôt la durée des cours est passée de 60 à 75 minutes. Sur les quatorze universités touchées, neuf ont réussi à terminer la session en temps voulu, les autres l'ont terminée avec une semaine de retard.

Bilan

- S'il est vrai que beaucoup d'employés n'ont pu se présenter à leur travail, d'autres ont prêté main forte pour faire face à cette situation inhabituelle. Au Canada, la gestion des ressources humaines des établissements d'enseignement relève des autorités scolaires locales, mais le ministère de l'Éducation a proposé des conseils ainsi qu'un soutien technique et financier lorsque cela était nécessaire pour résoudre des problèmes liés à l'absence au travail durant la crise. Il n'existe aucun cadre de compensation pour les personnes dont les services ont été requis par les autorités municipales ou civiles au moment de la crise, ce qui a abouti à des écarts injustes de rémunération. Le ministère de l'Éducation a reconnu la nécessité d'élaborer des critères pour l'octroi de compensations dans des circonstances de ce genre.
- Le ministère s'est également rendu compte qu'il importait de tenir à jour la liste des adresses personnelles des autorités scolaires locales si en cas de crise il lui était impossible de les contacter sur leur lieu de travail.
- Les bâtiments scolaires, occupant une situation centrale et disposant d'une structure

LA TEMPÊTE DE VERGLAS DE JANVIER



Accumulations de pluie verglaçante (mm)
du dimanche 4 janvier, 18h00 HNE
au dimanche 11 janvier, 8h00 HNE

Présentation d'Environnement Canada le 5 mai 1998 devant la commission scientifique et technique sur la tempête de verglas de janvier 1998

saine, ont servi d'abris à la population. Dans la mesure où il s'agit de bâtiments publics, ils sont soumis au Code national du bâtiment, et le ministère de l'Éducation jouera un rôle actif dans la prochaine révision de ce code.

- À l'avenir, chaque fois que des installations scolaires seront réquisitionnées, le ministère de l'Éducation devra être représenté dans les instances de direction. Durant cette crise, le ministère a été invité à un stade assez tardif à siéger au Comité de coordination intersectoriel

et interministériel, ce qui s'est traduit par un manque de coordination entre les autorités. S'il avait eu immédiatement accès à toutes les informations disponibles telles que le calendrier de rétablissement du courant prévu par Hydro-Québec, les établissements scolaires auraient pu préparer la reprise des classes et moins de rumeurs auraient circulé. Le système scolaire et les autorités civiles auraient également pu s'informer mutuellement de leurs besoins respectifs et régler plus rapidement les questions les plus urgentes.

- La transparence dont il a été fait preuve a contribué à instaurer une confiance mutuelle entre le ministère de l'Éducation et le réseau des établissements scolaires. C'est une politique qu'ils continueront de promouvoir.

Dans un compte rendu détaillé de la crise de janvier et de ses prolongements au cours des mois suivants, le ministère de l'Éducation souligne la solidarité, l'ingéniosité et la générosité dont ont fait preuve d'innombrables personnes qui ont apporté leur aide pendant toute cette période. Le rapport, publié en mai 1998, peut être obtenu en français, auprès du ministère. À cette fin, contacter :

Romeo Lajoie
Directeur des équipements scolaires
Ministère de l'Éducation
1035, rue de la Chevrotière
Québec G1R 5A5
Canada

tél. : 1 418 644 2525
télécopie : 1 418 643 9224

adresse électronique :
romeo.lajoie@meq.gouv.qc.ca

PLACES EXCÉDENTAIRES DANS LES ÉCOLES AU ROYAUME-UNI

Estelle Morris, ministre chargé des normes scolaires (*school standards*), mène une action concernant le problème des établissements scolaires qui ont plus de places que d'élèves. En janvier 1997, le Royaume-Uni comptait approximativement 774 000 places excédentaires réparties dans les établissements primaires et secondaires, soit juste moins de 10 pour cent de la capacité totale. Environ 2 700 établissements affichaient un excédent de places de 25 pour cent ou plus.

Parallèlement, d'autres établissements sont dans l'impossibilité de répondre à la demande alors que dans ce pays, les parents peuvent choisir l'école où ils souhaitent envoyer leur enfant. Lorsque le ministère a publié ces chiffres au début de cette année, il a exprimé le souci de faciliter le choix des parents et d'améliorer le niveau scolaire :

« Toutes nos actions doivent avoir pour objectif d'améliorer le niveau scolaire. Les places en excédent représentent une mauvaise utilisation des ressources en particulier lorsque les établissements qui disposent de places excédentaires sont peu performants ou lorsque les préférences des parents ne peuvent être satisfaites ailleurs dans la localité.

Il faut arriver à mieux équilibrer l'offre et la demande de places afin de répondre au maximum aux préférences des parents et de dispenser un enseignement de qualité de la façon la plus rentable possible. La commission d'audit a attiré l'attention sur cette question et, à l'aide des auditeurs régionaux (*district auditors*), a fait connaître des pratiques exemplaires ».

Il est largement admis que le maintien d'un nombre de places excédentaires supérieur au niveau requis constitue un gaspillage de ressources. La rationalisation offre la perspective de renforcer les établissements d'enseignement et de leur permettre ainsi de dispenser une instruction de meilleure qualité aux élèves. Cependant, on ne peut pas supprimer toutes ces places. Certaines places inoccupées sont nécessaires à la prise en compte de l'accroissement du nombre des élèves, en particulier dans l'enseignement secondaire où les effectifs devraient augmenter de 8.7 pour cent au cours des cinq prochaines années. Dans l'enseignement primaire, des places seront peut-être nécessaires car on s'emploie actuellement à ramener les effectifs des petites classes à 30 élèves au maximum. En outre, le maintien d'une capacité propre à garantir l'accès à l'école dans les zones rurales et à prendre en compte les préférences des parents réduit encore la possibilité de supprimer les places excédentaires.

Trading Places, publié par la Commission d'audit, est consacré au problème des places en excédent. Le rapport national contient un certain nombre de recommandations s'adressant aux gouvernements locaux et central et a été suivi par des études d'audit régionales au niveau de chaque autorité locale de l'éducation

(LEA). Il est suggéré qu'alors que les LEA cherchent à atteindre un niveau d'occupation se situant entre 85 et 105 pour cent de la capacité, une action soit menée en priorité en faveur des écoles ayant 25 pour cent ou davantage de places non occupées. Le rapport conclut que jusqu'à 40 pour cent des places en surplus pourraient être supprimées au cours du temps mais sous-estime les difficultés que cela comporte.

Certaines mesures présentées dans le *School Standards and Framework Act* ont mené à des recommandations formulées dans *Trading Places* et devraient faciliter l'augmentation du taux de suppression. Les suppressions relativement faciles ont eu lieu ; restent les cas posant des difficultés au plan politique, comme c'est inévitablement le cas s'agissant de fermetures d'écoles, ou au plan technique, lorsque seules des parties des bâtiments scolaires peuvent être enlevées.

Les actions doivent également être prises en compte au niveau de l'efficacité des coûts. Les dépenses d'investissement pour la mise en place des mesures proposées doivent être mesurées en fonction des économies réalisées avant de décider si la suppression des places en excédent vaut la peine. Le calcul suivant permet d'aider à mesurer l'efficacité des coûts :

100 X Économies sur les dépenses de fonctionnement par an ÷ [Dépenses brutes d'investissement (total) - Recettes] = Taux de rentabilité en pourcentage

Les économies sur les dépenses de fonctionnement dans le test ci-dessus devraient se fonder sur la moyenne des économies effectives et prévues aux prix courants sur une période de cinq ans et tiennent compte de tous les frais de gestion des locaux comme l'entretien, le nettoyage, les assurances, le chauffage et l'éclairage. Les dépenses brutes correspondent aux dépenses d'investissement imputables à la mise en oeuvre des propositions et devraient comprendre les redevances et la taxe sur la valeur ajoutée, le cas échéant.

De façon cohérente avec le *School Standards and Framework Act* et *Trading Places*, le ministre est très attentif au cas des écoles ayant des places en excédent et dont les résultats au plan éducatif sont un sujet d'inquiétude, ainsi qu'à celui des établissements dont le fort taux de places en excédent s'accompagne d'une demande de places dans les écoles environnantes. Si cette approche est centrée sur les bénéfiques en termes éducatifs, il est clair néanmoins que la rentabilité des dépenses d'investissement ne sera pas si facilement mesurée en termes d'économies sur les dépenses de fonctionnement.

Pour plus de renseignements, veuillez contacter :

Graham Lee
Architects & Building Branch, DfEE, Caxton House
6-12 Tothill Street, Londres SW1H 9NF, Royaume-Uni
tél. : 44 171 273 6709
télécopie : 44 171 273 6762
adresse électronique : Graham.Lee@dfee.gov.uk