

2. Le financement de l'éducation en Ontario

Contexte

Le régime actuel de financement de l'éducation élémentaire et secondaire en Ontario a été instauré en 1998, dans le cadre d'une série de réformes de l'éducation entamée par le gouvernement en 1995. Voici certains des changements apportés :

- Mise en oeuvre d'évaluations provinciales du rendement des élèves, sous la direction de l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation;
- Création de l'Ordre des enseignantes et des enseignants de l'Ontario;
- Mise en oeuvre d'un nouveau curriculum aux paliers élémentaire et secondaire;
- Élimination progressive du cours préuniversitaire de l'Ontario (13^e année), qui sera terminée en 2003;
- Nouvelle structure de gestion pour les conseils scolaires;
- Obligation de mettre sur pied des conseils d'école.

La nouvelle structure des conseils scolaires résulte de la fusion de bon nombre de conseils de langue anglaise et de la création de conseils de langue française dans toute la province. On compte désormais 72 conseils scolaires de district en Ontario : 31 conseils publics de langue anglaise, 29 conseils catholiques de langue anglaise, quatre conseils publics de langue française et huit conseils catholiques de langue française. En réformant les conseils scolaires, on cherchait notamment à réduire les frais administratifs liés à leur fonctionnement.

La nouvelle formule de financement de l'éducation a remplacé un système complexe alliant des subventions gouvernementales à des impôts fonciers locaux perçus par les conseils scolaires. Avant 1998, les conseils scolaires établissaient le taux des impôts fonciers locaux servant à financer l'éducation et les municipalités percevaient ces impôts pour eux. Ce système était considéré comme injuste, car les conseils qui avaient une assiette fiscale importante étaient mieux financés que ceux dont l'assiette fiscale était plus modeste. Les conseils n'ont plus le pouvoir de déterminer le taux des impôts scolaires.

Sous le régime actuel, le gouvernement fixe un taux uniforme pour tous les biens-fonds résidentiels de la province, selon une évaluation foncière fondée sur la valeur actuelle, pour la part des impôts fonciers consacrée à l'éducation. La part des impôts commerciaux et industriels consacrée à l'éducation est établie selon un taux qui varie d'une municipalité à l'autre. Les municipalités perçoivent la part des impôts fonciers consacrée à l'éducation pour les conseils scolaires de leur territoire. Le ministère de l'Éducation détermine l'allocation globale de chaque conseil scolaire au moyen de la formule de financement axé sur les

besoins des élèves. Les recettes fiscales sont considérées comme faisant partie de l'allocation des conseils scolaires, et la province leur fournit le reste jusqu'à concurrence du montant établi selon la formule¹.

Comme je l'explique plus loin, la grande majorité des intervenants s'opposent au rétablissement du pouvoir d'imposition des conseils scolaires. Je m'y oppose également par souci d'équité.

La nouvelle formule de financement a également rationalisé les subventions, dont le nombre a été réduit des deux tiers environ.

Appelé « financement axé sur les besoins des élèves », cette nouvelle méthode de financement de l'éducation élémentaire et secondaire visait les objectifs suivants² :

- un niveau de financement équitable pour tous les élèves de l'Ontario, quel que soit leur lieu de résidence;
- davantage de fonds pour les élèves dans la salle de classe, et moins pour les frais administratifs et les autres coûts hors de la salle de classe;
- des fonds permettant d'assurer l'entretien des écoles existantes et la construction de nouvelles écoles là où on en a besoin;
- la protection des fonds destinés à l'éducation de l'enfance en difficulté;
- une plus grande responsabilisation des conseils scolaires, en veillant à ce que les conseils rendent compte de manière uniforme de l'affectation de leurs ressources financières.

Le gouvernement considère que le financement axé sur les besoins des élèves est équitable parce qu'il établit des règles uniformes pour la répartition des fonds entre tous les conseils scolaires, tout en tenant compte des besoins différents que peuvent avoir différents conseils.

Les conseils scolaires peuvent utiliser leurs fonds avec souplesse pour répondre aux priorités locales. Le gouvernement ne les assujettit qu'à quatre conditions :

- Les fonds destinés à l'enseignement en classe (c.-à-d. aux éléments liés à cet enseignement qui sont établis dans la Subvention de base, décrite plus loin) doivent être utilisés dans la salle de classe et ne peuvent servir, par exemple, à des dépenses administratives;
- Les fonds destinés à l'éducation de l'enfance en difficulté doivent être utilisés exclusivement à cette fin;
- Les fonds destinés aux nouvelles écoles ou annexes et aux réparations importantes doivent être utilisés à ces seules fins;
- Les conseils scolaires ne doivent pas consacrer à l'administration et à la gestion des sommes supérieures au montant prévu dans leur cas.

Depuis l'instauration du financement axé sur les besoins des élèves, le gouvernement a apporté plusieurs changements à la formule et augmenté les montants accordés³.

Bien que le concept et la structure de la formule de financement axé sur les besoins des élèves reçoivent un appui général (comme je l'ai constaté pendant mes consultations), les conseils scolaires et d'autres intervenants du secteur de l'éducation se demandent si cette formule permet effectivement de réaliser les objectifs que le gouvernement a fixés. Celui-ci a établi le Groupe d'étude en réponse à ces préoccupations.

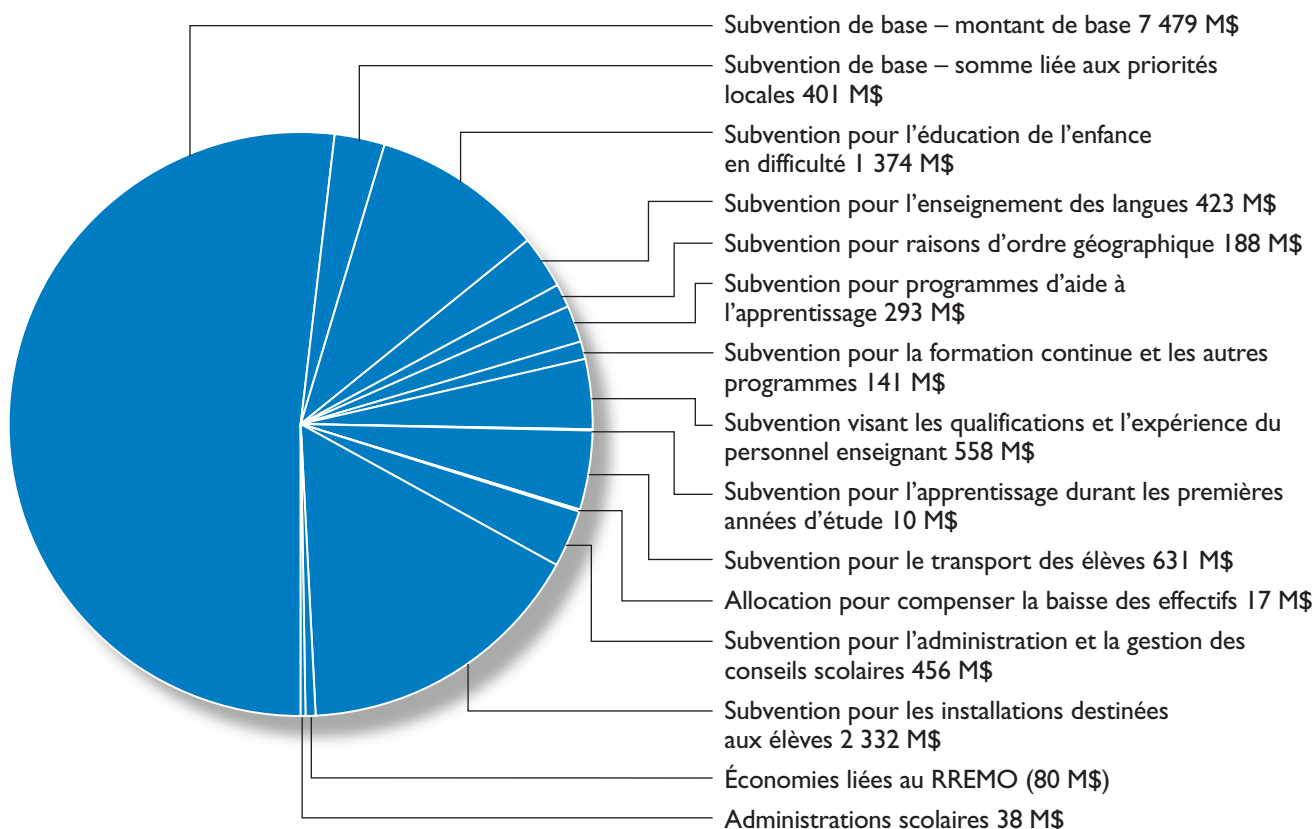
Financement axé sur les besoins des élèves : la formule actuelle⁴

Vue d'ensemble de la formule de financement

La formule de financement axé sur les besoins des élèves comprend la Subvention de base, 10 subventions à des fins particulières et la Subvention pour les installations destinées aux élèves. Pour 2002-2003, les subventions versées aux conseils scolaires devraient totaliser 14,26 milliards de dollars. Ce chiffre comprend le montant initial de 14,215 milliards de dollars prévu par le ministère de l'Éducation et les 45 millions de dollars que le ministère y a ajoutés en cours d'année. La figure ci-dessous illustre la répartition du financement de l'année en cours parmi les diverses subventions.

Formule de financement axé sur les besoins des élèves, 2002-2003

Total des subventions : 14,26 milliards de dollars



Source : Annexe I, tableau I.1

La Subvention de base finance les aspects de l'enseignement en classe qui sont nécessaires et communs à tous les élèves. Elle prévoit le même montant par élève pour tous les conseils scolaires et se compose des volets suivants :

- Montant de base
- Somme liée aux priorités locales

Les conseils peuvent utiliser à leur guise la somme liée aux priorités locales. Cependant, on m'a demandé d'étudier, parmi les aspects de la formule de financement, la souplesse qui devrait être accordée aux conseils scolaires en matière de dépenses locales.

Les subventions à des fins particulières fournissent des fonds aux conseils pour les aider à répondre aux besoins additionnels des élèves qui ne sont pas visés par la Subvention de base, besoins qui peuvent varier d'un élève à un autre, et à assumer les dépenses additionnelles qui peuvent varier d'un conseil scolaire à un autre. Ces subventions sont les suivantes :

- Subvention pour l'éducation de l'enfance en difficulté
- Subvention pour l'enseignement des langues
- Subvention pour raisons d'ordre géographique
- Subvention pour programmes d'aide à l'apprentissage
- Subvention pour la formation continue et les autres programmes
- Subvention visant les qualifications et l'expérience du personnel enseignant
- Subvention pour l'apprentissage durant les premières années d'étude
- Subvention pour le transport des élèves
- Allocation pour compenser la baisse des effectifs
- Subvention pour l'administration et la gestion des conseils scolaires

On m'a demandé expressément d'étudier deux aspects de la formule de financement qui relèvent des subventions à des fins particulières : les méthodes actuelles de financement de l'éducation de l'enfance en difficulté et du transport des élèves. Mentionnons que le ministère de l'Éducation passe actuellement en revue les mécanismes de financement qui sous-tendent l'allocation d'aide spécialisée faisant partie de la Subvention pour l'éducation de l'enfance en difficulté ainsi que la Subvention pour le transport des élèves.

La Subvention pour les installations destinées aux élèves aide les conseils scolaires à assumer les dépenses de fonctionnement et d'entretien des écoles et, au besoin, à aménager de nouvelles salles de classe. Cette subvention comprend quatre volets :

- Fonctionnement des écoles
- Réfection des écoles
- Nouvelles places
- Engagements antérieurs en matière d'immobilisations

On m'a également demandé d'examiner la façon dont la formule de financement permet de financer la réfection des écoles (par exemple, les réparations et les rénovations).

Chacune des subventions précédentes et leurs volets sont décrits en détail à l'annexe D.

Le ministère de l'Éducation a établi des « repères » pour les divers éléments des subventions. Ces repères ont deux composantes, que j'appellerai dans le présent document *facteurs repères* (les postes ou activités qui occasionnent des coûts) et *coûts repères* (le montant établi pour chaque facteur). Un exemple de facteur repère serait 2,75 directrices ou directeurs d'école par tranche de 1 000 élèves de l'élémentaire (ce qui donne une directrice ou un directeur par tranche de 364 élèves de l'élémentaire). Le coût repère correspondant à ce facteur représente le salaire et les avantages sociaux d'une directrice ou d'un directeur. Les facteurs repères tiennent compte des normes établies dans les textes de loi, par exemple, le nombre moyen maximum d'élèves par classe. Le coût repère est censé représenter le coût standard ou moyen d'un facteur particulier. Les repères font partie des formules qu'utilise le ministère pour calculer les subventions; ils influent donc sur le financement que reçoit chaque conseil scolaire.

On m'a demandé d'examiner, dans le cadre de mon mandat, la structure et la pertinence des repères.