

3. Contexte des questions à l'étude et des recommandations

Depuis ma nomination, je considère cette étude comme une occasion de renforcer le système d'éducation financé par les deniers publics de l'Ontario et d'en réitérer l'importance. Comme le suggère le titre du présent rapport, la formule de financement m'apparaît comme un moyen d'assurer l'amélioration continue de l'apprentissage et du rendement des élèves. Elle encadre cet objectif et est nécessaire à sa réalisation.

Le présent rapport n'a pas pour but de réformer le système d'éducation, mais plutôt d'optimiser la formule de financement afin que nous puissions poursuivre la réforme de l'éducation en établissant des normes et des objectifs de rendement encore plus élevés. Cette réforme n'en est encore qu'à ses débuts en Ontario. J'espère donc que mes recommandations permettront au moins de jeter les bases financières sur lesquelles s'appuiera le processus de réforme.

Dans mon examen du système d'éducation de l'Ontario et de la formule de financement ainsi que dans mes recommandations, je m'appuie sur les postulats suivants :

- L'éducation favorise le bien-être des citoyennes et citoyens et de l'ensemble de la société. Elle élargit les possibilités qui leur sont offertes, leur permet de réaliser leur plein potentiel, sous-tend la prospérité économique et resserre le tissu social. Pour ces raisons, l'accès universel à l'éducation compte parmi les valeurs communes des sociétés démocratiques, et l'éducation financée par les deniers publics est considérée comme une responsabilité fondamentale de l'État.
- En vertu de la constitution canadienne, l'Ontario possède un système d'éducation financé par les deniers publics qui regroupe quatre catégories de conseils scolaires : publics de langue anglaise, catholiques de langue anglaise, publics de langue française et catholiques de langue française.
- Le financement suffisant de l'éducation compte parmi les priorités de la société. Cependant, le public ne peut être appelé à investir des sommes illimitées dans l'éducation.
- Le système d'éducation financé par les deniers publics de l'Ontario, comme en témoignent les attentes établies dans le curriculum de l'Ontario et le processus d'évaluation des élèves à l'échelle de la province, a pour objectif l'amélioration continue de l'apprentissage et du rendement des élèves.
- La formule de financement de l'éducation est un outil qui contribue à atteindre ces objectifs.

Rôles et responsabilités des intervenants du système d'éducation de l'Ontario

Les rôles et responsabilités des différents intervenants du système comptent parmi les premiers aspects sur lesquels doit porter un examen de la formule de financement. M'appuyant sur mon examen de ces rôles et responsabilités et sur ce que j'ai appris pendant mes recherches et le processus de consultation, je trace ici un portrait de l'évolution de la structure du système d'éducation de l'Ontario et des rapports entre les différents intervenants. (J'y évoque implicitement des aspects relatifs à la gestion qui devraient être approfondis dans une autre étude. J'aborde la gestion plus loin dans le présent rapport.)

Bon nombre des aspects abordés plus loin ne sont pas nouveaux. Je suis particulièrement redevable à la Commission d'amélioration de l'éducation et au Groupe d'étude sur les écoles efficaces pour les travaux qu'ils ont réalisés ces dernières années, ainsi qu'à Michael Barber, Michael Fullan, Charles Ungerleider et d'autres chercheurs du domaine de l'éducation pour leurs publications et réflexions⁵.

La province

- La province doit donner à la population l'accès à une éducation de haute qualité financée par les deniers publics.
- Par l'entremise du ministère de l'Éducation, la province établit les objectifs, politiques, normes et attentes du système d'éducation de l'Ontario.
- Par l'entremise du ministère de l'Éducation, la province établit les mécanismes et le financement nécessaires pour assurer la réalisation de ses objectifs et le respect des politiques, normes et attentes en matière d'éducation.
- La province exige des fournisseurs de programmes et de services d'éducation qu'ils dépensent les sommes affectées à l'éducation de manière efficace, afin d'assurer la réalisation des objectifs et le respect des politiques, normes et attentes du système d'éducation.
- La province doit à la population de l'Ontario d'établir des objectifs, politiques, normes et attentes suffisamment ambitieux en matière d'éducation, et d'établir des mécanismes et un financement approprié et suffisant pour atteindre ces objectifs et respecter ces politiques, normes et attentes.

Ces rôles et responsabilités influent sur la formule de financement. En tant que décideur, la province ne devrait pas, à mon avis, se laisser aller à la micro-gestion. Au lieu d'établir toutes les particularités des programmes, des services et des aspects administratifs, elle devrait confier cette tâche en partie aux conseils scolaires et à la direction des écoles. Cependant, en sa qualité de décideur et de bailleur de fonds, la province a le droit et l'obligation d'exiger que les personnes et organismes qui dépensent les deniers publics réservés à l'éducation fassent preuve de responsabilité financière et répondent de leur rendement.

Les conseils scolaires (conseillères et conseillers élus)

- Les conseils, en consultation avec leurs administratrices et administrateurs et avec les communautés scolaires (direction, personnel enseignant, personnel de soutien, conseils d'école), établissent les politiques, priorités et budgets locaux dans le respect des lois et politiques provinciales.
- Les conseils établissent leur budget compte tenu du financement qui leur est accordé. Ils doivent s'assurer que leurs écoles et leur personnel ont les compétences et les ressources nécessaires pour respecter les politiques et priorités de la province et du conseil. Ils sont aussi responsables de dépenser les deniers publics qu'ils reçoivent de la province de façon efficiente et appropriée.
- Les conseils obligent les directrices et directeurs de l'éducation et, par leur intermédiaire, les surintendantes et surintendants, la direction des écoles, le personnel enseignant et le personnel de soutien à respecter les politiques de la province et du conseil et à veiller à ce que les fonds accordés au conseil soient dépensés conformément à son budget.
- Les conseils sont comptables à leur localité (c.-à-d. aux électeurs et électrices) et à la province de l'amélioration continue du rendement des élèves dans leurs écoles.

Compte tenu de ces rôles et responsabilités, la formule de financement doit être assez souple pour permettre aux conseils scolaires de répondre aux priorités et besoins locaux. En outre, les conseils devraient être tenus de justifier leurs politiques, leurs priorités et leur budget, et de rendre compte de leurs dépenses et du niveau de rendement des élèves dans leurs écoles de façon claire et transparente, c'est-à-dire sous une forme compréhensible pour la province et les intéressés, particulièrement les conseils d'école et les parents.

L'école

- Le rôle de l'école consiste avant tout à favoriser l'amélioration continue de l'apprentissage et du rendement des élèves. Plus précisément, elle est responsable au moins des tâches suivantes :
 - Élaborer des plans annuels pour améliorer l'apprentissage et le rendement des élèves;
 - Enseigner aux élèves;
 - Évaluer les progrès des élèves et en rendre compte, et assurer l'amélioration continue du rendement des élèves;
 - Collaborer avec le conseil pour attirer et conserver les meilleurs enseignants et enseignantes;
 - Motiver les enseignantes et enseignants et assurer leur perfectionnement;
 - Collaborer avec le conseil d'école en vue de favoriser la participation des parents et des membres de la collectivité à la planification de l'amélioration continue et à la vie scolaire en général;
 - Fournir aux élèves un milieu qui favorise la promotion des valeurs de la communauté scolaire.

- Souvent, l'école est aussi :
 - un centre où sont offerts des programmes et services complémentaires (par exemple, programmes de préparation à l'école, services de santé et services sociaux pour les enfants et adolescents);
 - un carrefour communautaire, où des groupes se réunissent et où ont lieu des activités communautaires.
- La directrice ou le directeur d'école dirige les activités éducatives; il est directement responsable des politiques scolaires et, surtout, d'assurer l'amélioration continue de la qualité de l'enseignement et du niveau d'apprentissage et de rendement à l'école.
- Les enseignantes et enseignants, dirigés et guidés par la direction de l'école, sont des partenaires dans l'établissement et la réalisation d'objectifs et sont chargés de l'enseignement et de l'évaluation des élèves.

Les rôles et les responsabilités de l'école sont de toute première importance. Bien que l'éducation soit dispensée avant tout dans la salle de classe, elle subit également l'influence du milieu scolaire dans son ensemble. Pour accomplir leur tâche, les écoles ainsi que les directrices et directeurs, le personnel enseignant et le personnel de soutien, qui sont au coeur du système d'éducation, doivent avoir accès à des ressources suffisantes, notamment pour se perfectionner. En outre, ils ont l'obligation d'utiliser toutes leurs ressources de façon appropriée et efficiente et de démontrer que leurs dépenses favorisent l'amélioration continue de l'apprentissage et du rendement des élèves.

Le partenariat entre l'école et la collectivité revêt une importance capitale. Les conseils d'école jouent le rôle essentiel d'intermédiaires entre l'école d'une part et les parents de même que la collectivité d'autre part. Comme je l'ai déjà souligné, l'école doit collaborer avec le conseil d'école pour obtenir la participation des parents et d'autres membres de la collectivité à la planification des améliorations. Maintes études ont démontré que les enfants réussissent mieux à l'école quand leurs parents participent à leur éducation. En plus de contribuer à planifier les améliorations, les parents et les membres de la collectivité peuvent épauler l'école de diverses manières, par exemple en faisant du bénévolat, en participant aux réunions de parents et de membres de la collectivité ou simplement en se renseignant sur la vie scolaire de leurs enfants.

Ce partenariat école-collectivité prend également d'autres formes. Ainsi, de nombreux services communautaires peuvent être fournis par l'entremise de l'école : préparation des jeunes enfants et de leurs parents à l'école, alphabétisation et cours de langue, services de garde, événements culturels. Les groupes communautaires, les parents et les autres personnes qui se rendent à l'école pour participer à ces activités en viennent à s'intéresser à l'éducation et à vouloir y prendre part. Ce phénomène ne peut qu'être salubre pour le système d'éducation.

Le ministère de l'Éducation et la formule de financement peuvent contribuer à tisser des liens étroits entre l'école et la collectivité. Cependant, d'autres ministères provinciaux, paliers de gouvernement (fédéral et municipal) et organismes communautaires devraient également participer de façon raisonnable et appropriée compte tenu de leur domaine de spécialité. Ces intervenants devraient collaborer avec le ministère de l'Éducation pour coordonner la prestation, par l'entremise de l'école, de programmes et services éducatifs et non éducatifs de même que leur financement. Ces activités et leur financement ne devraient pas toujours incomber avant tout au ministère de l'Éducation. (J'aborde l'intégration de ces services en détail plus loin.)

Principes fondamentaux de la formule de financement

Comme je l'ai souligné plus haut, j'ai remis aux participantes et participants aux consultations un document de travail qui soulève des questions sur la formule de financement et son efficacité à promouvoir cinq principes : qualité de l'apprentissage et du rendement des élèves; équité et justice; sensibilité aux besoins locaux; obligation de rendre compte; abordabilité. Ces principes ont orienté les consultations et mes recherches, à l'issue desquelles j'ai approfondi ma compréhension des objectifs et de la structure du système d'éducation de l'Ontario. J'ai donc mis au point et élargi ma liste de principes en conséquence.

Je crois que le financement de l'éducation en Ontario doit présenter les qualités fondamentales suivantes, qui sont interdépendantes. Ainsi, il doit être :

- suffisant,
- à la mesure de nos moyens,
- équitable,
- stable,
- souple,
- responsable.

Financement suffisant. À mon avis, il est impossible de dispenser des programmes de qualité, d'obtenir des élèves un rendement élevé et d'assurer l'amélioration continue de ces deux aspects à moins de faire un investissement public considérable⁶. La réforme mise en oeuvre au cours des cinq dernières années représente un défi pour tous les intervenants du système d'éducation. D'après les commentaires que j'ai reçus, la plupart des citoyennes et citoyens et des membres du secteur de l'éducation sont disposés à relever ce défi. Pour ce faire, toutefois, il leur faut beaucoup de soutien. Pour que le système s'améliore vraiment, il doit avoir la capacité de changer. Bien que le soutien nécessaire ne soit pas uniquement de nature financière, il importe que le financement soit suffisant pour que les conseils scolaires, le personnel enseignant et les élèves puissent réaliser les objectifs qu'on leur demande d'atteindre.

En plus d'être suffisant, le financement doit être nécessairement à la mesure de nos moyens et responsable.

Financement à la mesure de nos moyens. Le financement public doit être suffisant tout en étant à la mesure de nos moyens. J'ai tendance à partager l'avis de ceux qui affirment que nous ne pouvons pas nous permettre de ne pas assurer un financement suffisant pour atteindre nos objectifs en matière d'éducation. Nos enfants ne méritent pas moins, et notre avenir économique en dépend. Cependant, l'éducation n'est pas la seule priorité publique, et les contribuables ne disposent pas de ressources infinies. Les parents et tous les intervenants du système d'éducation doivent prendre conscience du lien entre les dépenses publiques et les ressources dont la province dispose.

Cela dit, les contribuables sont en droit de s'attendre à tirer le plus d'avantages possible⁷ des dépenses publiques. Si nous ne dépensons pas judicieusement les fonds affectés à l'éducation, si nous n'en rendons pas compte de façon transparente et si nous ne nous approchons pas de l'objectif d'assurer l'amélioration continue, la population refusera d'y consacrer des ressources.

Pour que le financement de l'éducation soit suffisant tout en étant à la mesure de nos moyens, la province et le secteur de l'éducation doivent entretenir un dialogue constant et suivre un processus permanent qui consiste à évaluer les besoins, à déterminer le financement nécessaire pour y répondre, à évaluer les résultats, notamment le rendement des élèves, puis à réévaluer les besoins et le financement nécessaire. Pour que le régime de financement de l'éducation soit plus abordable, il y aurait lieu de favoriser l'efficacité par rapport au coût. Ce processus permanent devrait comprendre des examens réguliers pour veiller à ce que les procédés et dépenses considérés comme efficaces par rapport au coût demeurent ceux qui rapportent le plus d'avantages.

Financement équitable. L'équité est synonyme de justice. Tous les élèves de l'Ontario méritent un accès équitable à l'éducation et aux ressources financières nécessaires pour recevoir une éducation de haute qualité. Cependant, l'équité ne peut être assimilée à l'égalité. En effet, l'égalité n'est pas toujours équitable, car tout ne convient pas à tout le monde. Certains enfants, en raison de leur situation socioéconomique ou de l'endroit où ils vivent, de questions linguistiques et d'une foule d'autres facteurs, sont défavorisés au moment d'entreprendre leurs études. Pour faire preuve de justice à leur égard, il faut leur fournir un soutien supplémentaire afin de les préparer rapidement à apprendre. Sous sa forme actuelle, la formule de financement reconnaît ce besoin en prévoyant des subventions à des fins particulières, qui sont accessibles à tous mais consacrées uniquement aux élèves qui en ont besoin.

Pour être équitable, il faudrait, par exemple, aider les enfants qui ont une connaissance insuffisante de la langue d'enseignement à la maîtriser afin de ne pas perdre du terrain; faire, auprès des enfants défavorisés sur le plan social, des interventions pour les préparer à apprendre; fournir aux enfants qui vivent dans les régions rurales ou éloignées, de même qu'aux enfants ayant des besoins particuliers, les services de transport et autres dont ils ont besoin pour fréquenter l'école et participer aux activités scolaires; et tenir compte du fait que les conseils scolaires de langue française doivent assumer des coûts plus élevés pour de nombreux aspects des programmes et services d'éducation qu'ils dispensent.

Le régime de financement devrait favoriser les mesures raisonnables prises pour éliminer ou, du moins, compenser en partie les situations qui font en sorte que l'élève ne jouit pas de chances raisonnables de réussite scolaire. Il devrait également favoriser les mesures visant à réduire l'écart entre les élèves au rendement faible et élevé sans abaisser les normes ou les attentes en matière de rendement. Les critères d'admissibilité à ce soutien supplémentaire devraient être très clairs. Enfin, comme je l'ai déjà mentionné, il est injuste de s'attendre à ce que le ministère de l'Éducation finance la totalité de ces mesures supplémentaires de soutien. De nombreux problèmes qui risquent de nuire à la capacité d'apprendre et à la réussite scolaire de l'enfant devraient être réglés avant son entrée à l'école. D'autres ministères et paliers de gouvernement et des organismes communautaires doivent partager la responsabilité de s'assurer que les élèves ont des chances équitables de réussir à l'école. Leurs services, comme nous l'avons déjà dit, pourraient toutefois être dispensés par l'entremise de l'école.

Comme le donnent à penser les deux paragraphes précédents, les questions touchant l'équité s'appliquent non seulement aux élèves, mais également aux conseils scolaires. J'aborde cet aspect de l'équité plus loin, dans la section « Financement souple ».

Financement stable. Pour planifier l'amélioration continue, les conseils scolaires et les écoles doivent pouvoir compter sur un financement stable et prévisible. Le degré de stabilité du financement se répercute sur la motivation et le souci de l'excellence des administratrices et administrateurs, du personnel enseignant et du personnel de soutien. Il faut accorder aux conseils et aux écoles qui voient leur mandat renouvelé ou élargi le temps nécessaire pour se donner les moyens de mettre en oeuvre les changements requis, et leur affecter des ressources suffisantes pour répondre aux nouvelles exigences.

Pour que les améliorations apportées soient durables, les conseils et les écoles doivent disposer d'un financement généralement prévisible. Il serait avantageux pour la province et les conseils scolaires d'effectuer une planification pluriannuelle du financement de l'éducation. En effet, un modèle pluriannuel rendrait le financement plus prévisible et donnerait aux deux partenaires le temps de planifier. Toutefois, comme la situation économique de la province peut changer, ce modèle devrait être assez souple et dynamique pour s'adapter aux changements d'ordre financier ou autre.

Financement souple. La souplesse est liée à l'équité. L'Ontario est une province vaste et diversifiée; les besoins des élèves d'un conseil ne correspondent pas nécessairement à ceux des élèves du conseil voisin. Le régime de financement doit être à la fois souple et adaptable de façon à laisser aux conseils et aux écoles une certaine marge de manoeuvre pour évaluer leurs besoins locaux et y répondre en y affectant une partie de leur financement. Il devrait aussi encourager vivement l'élaboration de stratégies et de programmes novateurs et efficaces par rapport au coût.

On ne peut accorder la souplesse nécessaire pour répondre aux besoins locaux sans imposer l'obligation de rendre compte, dont je traite ci-dessous.

Financement responsable. L'obligation de rendre compte, au sens où on l'entend généralement, consiste pour ceux qui dépensent les deniers publics à accepter la responsabilité de les dépenser judicieusement aux fins prévues, à rendre compte au public de ces dépenses et des résultats obtenus de façon transparente, et à être comptable de ces résultats.

Comme je l'ai mentionné plus haut dans le présent chapitre, j'aimerais élargir cette notion en empruntant de Richard Elmore, chercheur en éducation, le concept d'« obligation mutuelle de rendre compte » (*reciprocal accountability*)⁸. Dans le contexte du système d'éducation financé par les deniers publics de l'Ontario, l'obligation mutuelle de rendre compte signifie, d'une part, que lorsque le public et la province exigent une amélioration du rendement, ils doivent fournir des ressources suffisantes pour permettre cette amélioration; et, d'autre part, que les conseils scolaires, les directrices et directeurs d'école et le personnel enseignant et non enseignant doivent utiliser ces ressources de façon efficace et aux fins prévues. Comme je l'ai dit plus haut dans la section « Financement à la mesure de nos moyens », le processus permettant de déterminer les ressources à affecter devrait comprendre un examen continu et un dialogue permanent entre la province et les représentantes et représentants de tous les paliers du secteur de l'éducation.

L'obligation mutuelle de rendre compte doit être transparente. Pour que la formule de financement obtienne la confiance et l'appui du public, il faut pouvoir comprendre comment elle fonctionne, à quoi l'argent a été consacré et quels en sont les résultats. Enfin, l'obligation mutuelle de rendre compte nécessite un climat de confiance et de respect, la volonté d'apporter des changements, de s'y adapter, de faire le travail qui s'impose et de fournir les ressources nécessaires pour l'accomplir.