

Financement et surveillance des conseils scolaires par le Ministère

1.0 Résumé

Le ministère de l'Éducation (le Ministère) finance 72 conseils scolaires de district pour offrir un enseignement élémentaire et secondaire à près de deux millions d'élèves (chiffres de l'année scolaire 2016-2017). Les conseils scolaires se répartissent comme suit : 31 conseils scolaires publics de langue anglaise, 29 conseils scolaires catholiques de langue anglaise, 4 conseils scolaires publics de langue française et 8 conseils scolaires catholiques de langue française. Collectivement, le système d'éducation compte environ 4 590 écoles, 113 600 enseignants et 7 300 administrateurs.

Il revient à la province, conjointement avec les municipalités, de financer les conseils scolaires. Chaque municipalité recueille auprès des propriétaires fonciers les impôts fonciers scolaires, qu'elle verse aux conseils scolaires sur son territoire. Durant l'année scolaire 2016-2017, le Ministère et les municipalités ont octroyé conjointement des subventions de fonctionnement se chiffrant à 22,9 milliards de dollars aux conseils scolaires, sous forme de subventions pour les besoins des élèves (SBE). Ces subventions comprennent les subventions de base (pour couvrir les coûts de base de l'éducation qui sont communs à l'ensemble des élèves et des écoles) et les subventions à des fins spéciales (visant à

répondre à des besoins particuliers qui peuvent varier selon le conseil scolaire). Le Ministère a en outre versé aux conseils scolaires des subventions de fonctionnement supplémentaires de 212 millions sous forme de paiements de transfert, appelés Subvention pour d'autres programmes d'enseignement (APE). Ces deux volets de financement comptent pour près de 90 % des fonds de fonctionnement accessibles aux conseils scolaires. Le solde de 10 % de leur financement provient principalement des fonds qu'ils génèrent par leurs propres moyens, ainsi que des subventions et des versements d'autres ministères provinciaux et du gouvernement fédéral.

À l'échelle de la province, près de 30 % du financement des SBE provient des impôts fonciers scolaires, et le solde de 70 % est octroyé par le Ministère.

Dans son rôle de surveillance de l'utilisation des fonds de fonctionnement par les conseils scolaires, le Ministère doit définir et appliquer une politique de financement des conseils, ce qui comprend l'administration des subventions de fonctionnement et la mise en œuvre et la surveillance des politiques et des programmes. Il lui revient également d'offrir des conseils et de l'aide au sujet de questions financières qui touchent les conseils scolaires. Parmi ses principales fonctions de surveillance, mentionnons la surveillance de la solidité financière des conseils scolaires provinciaux; la

tenue de vérifications de l'effectif étudiant; la conception d'outils de vérification et du cadre pour les comités de vérification des conseils scolaires et les équipes régionales de vérification interne; et la définition d'exigences en matière de rapports et de reddition de compte relativement à l'administration des subventions octroyées aux conseils scolaires.

Nous avons constaté que le Ministère reçoit une abondante information des conseils scolaires qu'il utilise pour surveiller leur situation financière et le rendement des élèves. Nous avons aussi noté que le Ministère avait mis en place des processus pour vérifier le caractère raisonnable des données financières qui lui sont transmises électroniquement. Plus précisément, il surveille les présentations budgétaires pour s'assurer que les conseils scolaires se conforment aux limites législatives imposées aux déficits d'exercice. Il effectue en outre des vérifications de l'effectif étudiant. Nous avons cependant cerné des occasions que peut saisir le Ministère pour améliorer sa surveillance des conseils.

Tout particulièrement, nous avons remarqué que le Ministère ne vérifie pas et ne s'assure pas que les élèves qui éprouvent des besoins similaires reçoivent le même niveau de soutien, quel que soit leur lieu de résidence dans la province. Il existe plusieurs explications de cette situation, notamment le Ministère ne confirme pas que les fonds à des fins particulières sont engagés comme prévu, il n'octroie pas les fonds en fonction de besoins réels, et il n'analyse pas si les fonds supplémentaires versés pour certains élèves obtiennent les résultats attendus. Il existe souvent d'importants écarts entre les fonds affectés à des fins particulières et les montants qu'engagent réellement les conseils scolaires à ces fins. Si le Ministère s'attardait à analyser l'information à ce sujet, il pourrait cerner les problèmes de validité liés à sa formule de financement.

Nous avons aussi noté que le Ministère accorde aux conseils scolaires une marge de manœuvre considérable dans l'engagement des fonds qu'ils reçoivent. Il donne comme justification le fait que

chaque conseil scolaire est régi par un conseil d'administration, dont les conseillers élus prennent des décisions autonomes en réponse aux besoins locaux. Pour l'année scolaire 2016-2017, les conseils scolaires pouvaient dépenser à leur discrétion près de 84 % des subventions de fonctionnement accordées par le Ministère, y compris les deux tiers des subventions à des fins particulières, qui sont versées pour des groupes d'élèves précis à des fins particulières ou à titre de suppléments aux subventions de base. Si la majorité du financement au titre des 13 subventions à des fins particulières est discrétionnaire, il se peut que les besoins que ces subventions devaient combler à l'origine ne le soient pas.

Voici nos principales constatations d'audit :

- **La formule de financement repose sur des repères périmés et il est temps qu'elle fasse l'objet d'un examen externe approfondi.** En 2002, un groupe de travail indépendant a examiné la formule complexe qu'emploie le Ministère pour calculer le financement des conseils scolaires. Le groupe de travail a recommandé au Ministère de revoir et de mettre à jour chaque année les repères utilisés dans la formule et d'effectuer un examen approfondi général de la formule tous les cinq ans. Quinze ans plus tard, le Ministère n'a pas demandé un autre examen indépendant de la formule de financement. Concernant les repères, bien que le Ministère mette à jour régulièrement les repères établis pour la négociation des frais de main-d'œuvre, il ne le fait pas pour d'autres repères qui reposent sur des facteurs socioéconomiques et démographiques. Par exemple, alors que la majorité des fonds à des fins particulières est calculée et octroyée en fonction des données de recensement, près d'un milliard de dollars le sont sur la base de données de recensement datant de plus de dix ans.
- **Les subventions pour des priorités éducatives particulières ne sont pas toujours attribuées en réponse aux**

besoins réels des élèves. Les SBE sont destinées aux élèves qui ont besoin de programmes et de services à l'enfance en difficulté. Cependant, près de la moitié du financement de l'éducation de l'enfance en difficulté est octroyée en fonction de l'effectif quotidien moyen d'un conseil scolaire, au lieu du nombre d'élèves qui reçoivent des programmes et services d'éducation de l'enfance en difficulté. Toutefois, la proportion d'élèves ayant des besoins d'éducation particuliers n'est pas la même dans chaque conseil. En effet, le pourcentage variait de 8 % à 28 % selon le conseil. Nous avons également noté que les besoins d'éducation particuliers augmentent en général plus rapidement que l'effectif total – au cours de la période de 10 ans terminée en 2015-2016, l'effectif étudiant total a diminué de 5 % à l'échelle de la province, alors que le nombre d'élèves inscrits à un programme d'éducation de l'enfance en difficulté a augmenté de 21 %. Nous avons conclu que si le Ministère octroyait la moitié du financement de l'éducation de l'enfance en difficulté en tenant compte du nombre réel d'élèves recevant des programmes et services à l'enfance en difficulté, une somme de 111 millions de dollars aurait été affectée différemment aux conseils. D'après notre calcul, en moyenne, 39 conseils auraient reçu 2,9 millions de dollars de plus, et 33 conseils auraient touché 3,4 millions de dollars de moins. Un conseil aurait touché 10,4 millions de plus, tandis qu'un autre aurait reçu 16,1 millions de moins.

- **Le Ministère ne s'assure pas que les fonds pour des priorités éducatives particulières sont engagés comme prévu.** En 2016-2017, 35 % seulement du montant de 10,9 milliards de dollars affecté à des fins particulières était soumis à des restrictions, c'est-à-dire que ces fonds devaient être engagés aux fins pour lesquelles ils ont été octroyés.

Sauf en ce qui concerne les affectations déterminées, le Ministère n'exige pas que les conseils déclarent les affectations des allocations individuelles qui composent les SBE. Au lieu de rendre compte des affectations au Ministère, les conseils scolaires doivent déclarer les dépenses engagées dans cinq catégories générales : enseignement, administration, transport des élèves, installations destinées aux élèves et « autre ». Cela signifie que lorsque des fonds sont octroyés à une fin particulière, comme l'enseignement de l'anglais langue seconde, l'affectation de ces fonds est déclarée au Ministère avec celles des autres dépenses à toutes autres fins dans les cinq catégories. De plus, les conseils scolaires déclarent leurs dépenses totales pour toutes les sources de financement et non seulement celles provenant du Ministère. Ce faisant, le Ministère ne sait pas si les affectations, particulièrement les subventions à des fins particulières, correspondent aux besoins réels des conseils scolaires. Dans certains conseils, nous avons relevé des écarts entre les fonds qui leur ont été alloués et les dépenses engagées. Par exemple, environ les trois quarts des conseils scolaires dépensent quelque 100 000 \$ de moins que le montant alloué pour les réparations et les rénovations des écoles, et un conseil n'avait pas dépensé 13,9 millions de dollars du financement octroyé. Par contre, près de 80 % des conseils scolaires ont dépensé au moins 100 000 \$ de plus que le montant octroyé au titre de l'éducation de l'enfance en difficulté, dont un conseil qui a dépensé jusqu'à 81 millions de plus que les fonds alloués.

- **Le Ministère ne sait pas si les fonds supplémentaires octroyés pour certains élèves produisent les résultats attendus.** Même si le Ministère octroie beaucoup plus de fonds par élève à certains conseils comparativement à d'autres, en

raison de facteurs comme les conditions socioéconomiques régionales, la zone géographique et le niveau salarial des enseignants, il ne sait pas si ces montants supplémentaires obtiennent les résultats attendus. Cela s'explique en partie par le fait qu'il ne compare et n'analyse pas les dépenses réelles des conseils scolaires sur une base unitaire, par exemple par élève ou par école. Le Ministère nous a fait savoir qu'il n'effectue pas d'analyse de ce genre parce que les écarts de coûts et les facteurs démographiques régionaux peuvent avoir d'importantes répercussions sur les coûts unitaires des conseils scolaires. Quoi qu'il en soit, le Ministère ne compare même pas les conseils présentant des caractéristiques similaires, comme ceux situés dans la même région ou qui ont un profil démographique et une densité de population similaires. Une telle analyse permettrait au Ministère de déterminer les conseils dont le fonctionnement est inefficace ou à soumettre à un examen ultérieur. Notre analyse des coûts unitaires a révélé une forte fluctuation entre les diverses régions. Nous avons également constaté de grands écarts dans les coûts unitaires des conseils d'une même région. Par exemple, les coûts d'enseignement moyens par élève dans les conseils de régions rurales dans le Nord variaient de 11 800 \$ à 17 000 \$.

- **On ne sait toujours pas s'il existe une corrélation entre les coûts unitaires et le rendement des élèves.** Il ne semble pas exister de corrélation directe entre les montants que les conseils scolaires affectent à l'enseignement en classe et le rendement des élèves. Notre analyse a révélé que les dépenses engagées par les conseils du Nord pour l'enseignement par élève dépassaient largement celles des conseils du Sud, mais les résultats scolaires des conseils du Nord étaient de beaucoup inférieurs. Toutefois, les conseils de langue française dépensent beaucoup plus

pour l'enseignement par élève et obtiennent en moyenne un rendement scolaire supérieur à celui des conseils de langue anglaise. Si le Ministère analysait à fond ces données, il serait mieux situé quant aux mesures financières supplémentaires à prendre pour améliorer la réussite scolaire et celles qui auraient un effet positif sur les résultats des élèves.

- **Le rendement des élèves en mathématiques est inférieur à la norme provinciale.** Depuis au moins l'année scolaire 2008-2009, les résultats en mathématiques des élèves des 3^e et 6^e années et en mathématiques appliquées des élèves de la 9^e année sont inférieurs à la norme. Toutefois, le Ministère n'a pas réagi rapidement pour améliorer les résultats en mathématiques. De fait, ces résultats au niveau élémentaire ont empiré. Les principales causes du rendement insatisfaisant cernées par le Ministère, à la suite des consultations avec les intervenants engagées en novembre 2015, comprenaient les lacunes dans la connaissance des éducateurs du programme-cadre de mathématiques et de la pédagogie connexe (stratégies d'enseignement efficaces) ainsi que des méthodes d'évaluation efficaces. Nous avons aussi noté que les écoles élémentaires comptent des enseignants spécialistes d'une matière donnée, comme le français, l'éducation physique et la musique, mais non en général pour les mathématiques. En septembre 2016, le Ministère a annoncé un octroi de 60 millions de dollars pour aider les élèves à obtenir de meilleurs résultats en mathématiques.
- **La détérioration de l'état des écoles et leur sous-utilisation posent des défis aux conseils scolaires.** Entre 2011 et 2015, le Ministère a engagé un fournisseur tiers pour évaluer l'état de chaque école dans la province. Selon les résultats de cette évaluation, les coûts estimatifs des réparations

nécessaires totaliseraient 15,2 milliards de dollars d'ici 2020. Parallèlement, près de 600 écoles provinciales (ou 13 % des 4 590 écoles en Ontario) fonctionnent à moins de 50 % de leur capacité. Vu la situation, les conseils doivent décider s'ils ferment ou regroupent des écoles ou s'ils doivent trouver des solutions de rechange. La décision du Ministère d'éliminer progressivement les subventions complémentaires pour les écoles sous-utilisées intensifiera la pression sur les conseils scolaires à ce chapitre.

- **Le Ministère effectue peu de vérifications de l'effectif étudiant, malgré d'importantes erreurs repérées lors de celles-ci.** Au cours de la période de six ans allant de 2011 à 2016, une vérification de l'effectif étudiant a été effectuée dans seulement 6 % des écoles – 3 % des écoles élémentaires et 18 % des écoles secondaires – malgré que le montant des fonds octroyés à chaque conseil scolaire soit principalement basé sur son effectif étudiant global. Au cours des trois dernières années seulement (2014-2016), notre examen des dossiers de vérification a révélé que les conseils scolaires ont vu leurs subventions de fonctionnement diminuer de 4,6 millions de dollars en raison d'erreurs dans l'enregistrement de leur effectif.
- **L'effectif étudiant dans les classes individuelles de la 4^e à la 12^e année n'est pas plafonné.** Seul l'effectif des classes de la 1^{re} à la 3^e année est limité à 23 élèves et, à compter de l'année scolaire 2017-2018, l'effectif des classes de jardin d'enfants à temps plein sera restreint à 32 élèves. L'effectif moyen de toutes les autres classes de chaque conseil scolaire a été fixé, mais les élèves de ces classes ne bénéficieront pas de classes de plus petite taille. Concernant les classes des écoles secondaires, tous les conseils scolaires doivent respecter un plafond unique de l'effectif moyen fixé à 22 élèves. Cependant, pour les classes de la 4^e à la 8^e année, le

Ministère a fixé différents plafonds de l'effectif moyen selon le conseil. Une moitié des conseils est visée par un effectif moyen de 24,5 élèves et, pour l'autre moitié, le plafond moyen se situe entre 18,5 et 26,4 élèves. En juin 2017, le règlement fixant le plafond des effectifs des classes a été modifié pour refléter le fait qu'à compter de l'année scolaire 2021-2022, les effectifs moyens dans tous les conseils s'élèveront à au moins 24,5 élèves. Toutefois, la modification n'était pas accompagnée d'un plafond de l'effectif étudiant de toutes les classes.

Notre rapport renferme 15 recommandations comportant 23 mesures pour donner suite aux constatations découlant de l'audit.

Conclusion globale

Le Ministère doit améliorer l'efficacité de ses méthodes de surveillance afin de s'assurer que les fonds publics qu'il engage pour financer les conseils scolaires sont utilisés en conformité avec les lois, les ententes contractuelles ou les politiques ministérielles. Il n'a pu démontrer que les objectifs de financement avaient été atteints uniformément ou que les fonds sont toujours pleinement engagés en conformité avec ses attentes (p. ex. dans le cas des élèves à risque d'obtenir de mauvais résultats scolaires).

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le ministère de l'Éducation remercie la vérificatrice générale et son équipe de leurs recommandations concernant les mesures qu'il peut prendre pour continuer à améliorer l'éducation en Ontario.

Le succès que connaît le système scolaire de l'Ontario est attribuable au travail du Ministère en étroite collaboration avec ses partenaires de l'éducation afin d'améliorer le rendement des élèves, l'équité et le bien-être de la population étudiante et du personnel. Les retombées de

cette approche collaborative comprennent le rendement supérieur des élèves et les taux de diplomation plus élevés au niveau secondaire.

Nous savons qu'il reste du travail à accomplir pour assurer des résultats équitables pour les élèves ayant des besoins particuliers, par exemple les apprenants autochtones et les élèves inscrits à un programme d'éducation de l'enfance en difficulté. C'est pourquoi nous nous concertons avec nos partenaires communautaires et du domaine de l'éducation pour améliorer les résultats des élèves à risque. Le Ministère a aussi fait paraître un plan d'action triennal pour l'équité en matière d'éducation dans le but de cerner et d'éliminer les pratiques discriminatoires, les obstacles systémiques et les partis-pris dans les écoles et les classes de l'Ontario, de sorte à accroître les chances de succès de tous les élèves.

De plus, l'Ontario apporte chaque année des améliorations à sa formule de financement après avoir consulté ses partenaires et en prenant appui sur la recherche et les données probantes. Nous offrons des soutiens ciblés et différenciés afin d'améliorer l'enseignement et l'apprentissage dans les classes, les écoles et les conseils scolaires partout en Ontario. Cela est évident dans nos approches, comme notre *Stratégie renouvelée pour l'enseignement et l'apprentissage des mathématiques* ou nos investissements à l'appui des nouveaux membres du personnel qui répondent aux besoins des élèves inscrits à un programme d'éducation de l'enfance en difficulté. Les Subventions pour les besoins des élèves (SBE) et la Subvention pour d'autres programmes d'enseignement (APE) s'inscrivent dans un régime de financement qui reconnaît la diversité des apprenants et les différences entre les collectivités de la province.

Nous entendons continuer de faire usage de la recherche et d'examiner et d'évaluer les données probantes afin d'orienter les décisions relatives aux politiques et au financement.

Nous sommes aussi résolus à tenir compte des recommandations de la vérificatrice générale dans le cadre de nos consultations annuelles sur le financement et d'autres groupes de travail.

Notre but est toujours de prendre les meilleures décisions raisonnables possible afin d'aider les enfants de l'Ontario à réaliser leur plein potentiel.

2.0 Contexte

2.1 Aperçu

Le Ministère finance 72 conseils scolaires de district pour offrir un enseignement élémentaire et secondaire à près de 2 millions d'élèves (chiffres de l'année scolaire 2016-2017). Il y a quatre types de conseils scolaires et chacun sert toutes les régions de la province. L'Ontario compte en tout 31 conseils scolaires publics de langue anglaise, 29 conseils scolaires catholiques de langue anglaise, 4 conseils scolaires publics de langue française et 8 conseils scolaires catholiques de langue française. Collectivement, le système d'éducation compte environ 4 590 écoles, 113 600 enseignants et 7 300 administrateurs.

Le Ministère est responsable d'élaborer le curriculum, de définir les exigences relatives aux diplômes et certificats des élèves, de déterminer le niveau de financement global des conseils scolaires et l'allocation des fonds à chaque conseil, de verser la portion provinciale du financement aux conseils et de s'assurer qu'ils se conforment aux exigences de la *Loi de 1990 sur l'éducation* (la Loi) et à ses règlements d'application.

Les périodes budgétaires des conseils scolaires et du Ministère diffèrent. Les conseils déclarent leurs dépenses selon l'année scolaire, soit du 1^{er} septembre au 31 août. Le Ministère déclare l'information financière consolidée selon l'exercice financier de la province, soit du 1^{er} avril au 31 mars. C'est pourquoi le financement octroyé aux conseils

scolaires qui est déclaré dans les comptes publics de la province ne concorde pas exactement avec les états financiers audités des conseils.

Il revient à la province, conjointement avec les municipalités, de financer les conseils scolaires. Chaque municipalité recueille auprès des propriétaires fonciers les impôts fonciers scolaires, qu'elle verse aux conseils scolaires sur son territoire. Durant l'année scolaire 2016-2017, le Ministère et les municipalités ont octroyé conjointement des subventions de fonctionnement se chiffrant à 22,9 milliards de dollars aux conseils scolaires, sous forme de subventions pour les besoins des élèves (SBE). De plus, le Ministère leur a versé des subventions de fonctionnement supplémentaires de 212 millions sous forme de paiements de transfert, appelés Subvention pour d'autres programmes d'enseignement (APE). Ces deux volets de financement comptent pour près de 90 % des fonds de fonctionnement accessibles aux conseils scolaires.

Le solde de 10 % est principalement constitué par les fonds générés par les conseils mêmes dans le cadre d'activités de financement et par les droits de scolarité versés par les élèves étrangers, ainsi que les subventions et les versements d'autres ministères provinciaux et du gouvernement fédéral.

À l'échelle de la province, près de 30 % des fonds au titre des SBE proviennent des impôts fonciers scolaires et le solde de 70 % est octroyé par le Ministère, mais cela peut varier grandement d'une municipalité à l'autre.

Le Ministère exerce les principales fonctions de surveillance du financement suivantes : la surveillance de la solidité financière des conseils scolaires provinciaux; la tenue de vérifications de l'effectif étudiant; la conception d'outils de vérification et du cadre pour les comités de vérification des conseils scolaires et les équipes régionales de vérification interne; et la définition d'exigences en matière de rapports et de reddition de compte relativement à l'administration des subventions octroyées aux conseils scolaires.

2.2 Financement et information financière

2.2.1 Subventions pour les besoins des élèves

Les SBE regroupent plusieurs subventions, dont bon nombre sont formées de deux allocations ou plus, et leur montant est établi chaque année par voie de règlement en application de la Loi. Durant l'année scolaire 2016-2017, les SBE comprenaient 15 subventions et 74 allocations, chacune comportant une formule pour calculer le montant à verser à chaque conseil scolaire. Les subventions sont regroupées dans quatre catégories générales :

- **Financement pour les classes** – sert à fournir des ressources aux classes, comme du personnel enseignant, des aides-enseignants, des manuels et fournitures scolaires.
- **Financement pour les écoles** – sert à financer l'administration des écoles et les frais d'entretien et de réparation des installations scolaires.
- **Financement de priorités éducatives particulières** – offert pour réduire l'écart dans les résultats scolaires de groupes d'élèves particuliers et la population étudiante générale, par exemple en répondant aux besoins d'éducation particuliers des élèves, en améliorant les compétences dans la langue d'enseignement et en offrant un soutien aux élèves autochtones. Selon le Ministère, ces mesures visent à « réduire l'écart de rendement ».
- **Financement à d'autres fins particulières** – sert à financer les frais administratifs des conseils scolaires et d'autres activités qui soutiennent l'éducation, mais qui n'entrent pas dans les catégories ci-dessus, comme le transport aller-retour des élèves.

Les SBE comprennent deux types de subventions, dont chacune compte pour près de la moitié du financement total des SBE – les subventions de base (au nombre de 2) et les subventions à des fins particulières (au nombre

de 13). Les subventions de base servent à couvrir les coûts d'éducation de base qui sont communs à l'ensemble des élèves et des écoles. Les subventions à des fins particulières visent à répondre à des besoins précis qui peuvent varier d'un conseil scolaire à l'autre selon les facteurs démographiques, l'emplacement des écoles et les besoins d'éducation particuliers.

La ventilation des SBE par catégorie est présentée à la **figure 1**. Au cours de la dernière décennie, le pourcentage des allocations dans chaque catégorie est demeuré constant.

Les conseils scolaires sont autorisés à engager les fonds inutilisés l'année suivante. Les affectations déterminées inutilisées doivent être engagées l'année suivante pour la fin déterminée. Selon le Ministère, même si le financement n'est pas officiellement réservé (comme dans le cas des subventions de base), son utilisation peut être restreinte en conformité avec les exigences réglementaires. Par exemple, les plafonds des effectifs étudiants peuvent dicter le nombre d'enseignants et partant, le niveau des dépenses.

2.2.2 Paiements de transfert au titre de la Subvention pour d'autres programmes d'enseignement (APE)

À l'encontre des SBE, qui sont établies par voie législative chaque année, le volet de financement au titre de la subvention APE est financé aux termes d'une série d'accords de paiements de transfert individuels entre le Ministère et les bénéficiaires de financement, comme les conseils scolaires et d'autres parties.

En 2016-2017, le Ministère a administré 64 types de subventions APE octroyées aux conseils scolaires, totalisant 212 millions de dollars ou 0,9 % du montant global des subventions de fonctionnement à l'éducation.

2.2.3 Financement total par élève

Dans la province, le financement total par élève a augmenté de 24 % durant la dernière décennie, passant de 9 500 \$ en 2007-2008 à 11 800 \$ en 2016-2017. La majorité de l'augmentation du financement par élève est attribuable à la hausse des salaires et des avantages sociaux versés aux enseignants. Corrigé de l'inflation, l'accroissement du financement total par élève était de 9 %. Durant cette période, l'effectif s'est accru de 2 % seulement.

La **figure 2** présente la ventilation des subventions de fonctionnement globales par élève qui ont été octroyées par le Ministère et les municipalités ainsi que l'effectif total au cours de la dernière décennie.

Un complément d'information sur les droits à subvention des conseils scolaires se trouve à l'**annexe 1**.

2.3 Méthodes de surveillance du Ministère

La Direction de l'analyse et de la responsabilité financières, au sein de la Division des relations de travail et du financement en matière d'éducation du Ministère, assume la responsabilité principale de surveiller la solidité financière des conseils scolaires et leur utilisation des fonds des SBE à des fins de fonctionnement. Durant l'exercice 2016-2017, la Direction comptait 35 employés à temps plein et a engagé des coûts de fonctionnement de 5,6 millions de dollars. Les différentes méthodes de surveillance qu'utilise la Direction sont décrites à l'**annexe 1**.

Les autres divisions du Ministère et leurs différentes directions qui fournissent des subventions APE aux conseils scolaires, aux termes des accords de paiements de transfert, sont chargées de surveiller ces fonds pour qu'ils soient engagés en conformité avec les accords et avec la Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert du gouvernement.

Figure 1 : Financement des Subventions pour les besoins des élèves, par catégorie et type de subvention, 2016-2017

Source des données : ministère de l'Éducation

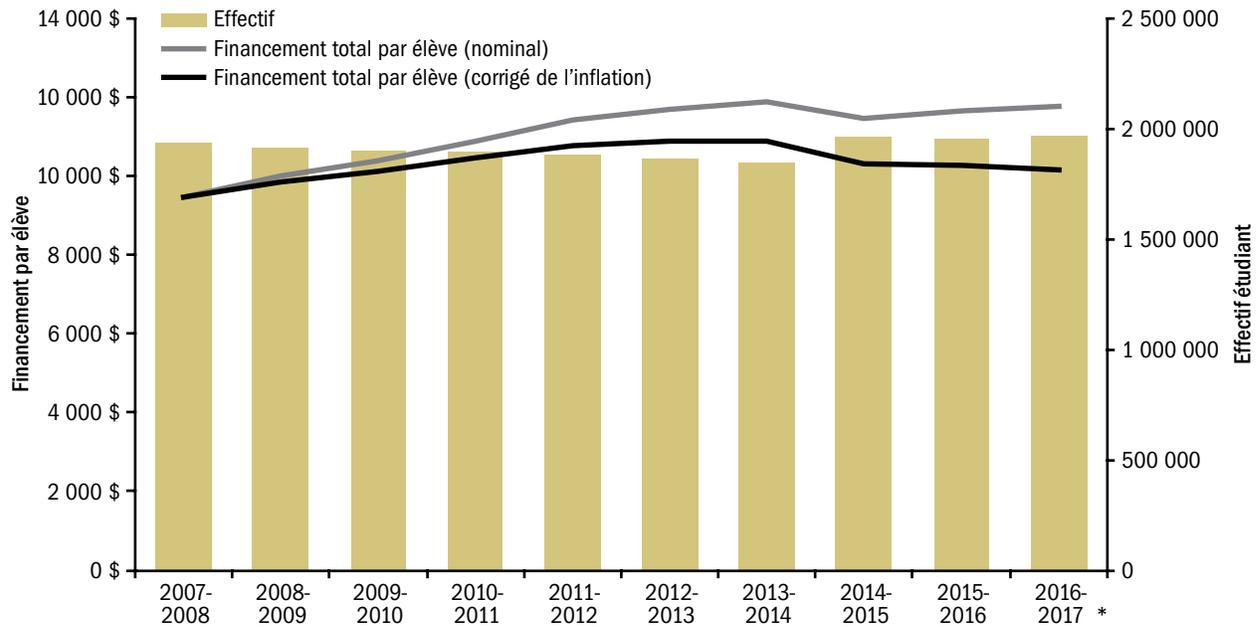
Catégorie générale de financement		Subvention pour les besoins des élèves	Description de la subvention	Nombre d'allocations de la subvention	Fonds affectés pour 2016-2017 (en millions de dollars)	% selon la catégorie générale de financement
Financement pour les classes	Subvention de base pour les élèves*	Finance les éléments de l'éducation en classe communs à la plupart des élèves, comme les salaires des titulaires de classe, des éducateurs de la petite enfance, des aides-enseignants et d'autres membres du personnel enseignant, tels que les enseignants-bibliothécaires et les orienteurs. Elle finance aussi les manuels scolaires, les fournitures scolaires et les ordinateurs de classe.	12	10 587,8		
	Subvention relative à l'ajustement des coûts et aux qualifications et à l'expérience du personnel enseignant	Offre un financement supplémentaire aux conseils scolaires dont les enseignants, en raison de leurs qualifications et de leur expérience, touchent des salaires moyens supérieurs au repère servant au calcul de la Subvention de base pour les élèves.	6	2 019,5		
Total du financement pour les classes				18	12 607,3	55
Financement pour les écoles	Subvention pour le fonctionnement et la réfection des installations scolaires	Finance les frais de fonctionnement (chauffage, éclairage, nettoyage), d'entretien et de réparation des installations scolaires.	2	2 414,0		
	Subvention de base pour les écoles*	Offre un financement pour les directeurs d'école, les directeurs adjoints et le personnel de soutien administratif, ainsi que pour les fournitures administratives.	4	1 444,1		
	Subvention pour raisons d'ordre géographique	Offre un financement pour les coûts plus élevés associés à l'éloignement des conseils scolaires et des écoles des régions rurales.	3	190,7		
	Redressement pour baisse des effectifs	Prend en compte le temps supplémentaire dont les conseils ont besoin pour rajuster leur structure de coûts à la suite d'une diminution de leur effectif.	2	18,9		
Total du financement pour les écoles				11	4 067,7	18

Catégorie générale de financement	Subvention pour les besoins des élèves	Description de la subvention	Nombre d'allocations de la subvention	Fonds affectés pour 2016-2017 (en millions de dollars)	% selon la catégorie générale de financement
Financement de priorités éducatives particulières	Subvention pour l'éducation de l'enfance en difficulté	Offre un financement pour les programmes, les services ou l'équipement destinés aux élèves ayant des besoins d'éducation particuliers.	6	2 786,5	
	Subvention pour l'enseignement des langues	Offre un financement aux conseils scolaires pour les aider à acquitter les frais de l'enseignement des langues, par exemple le français langue seconde et l'anglais langue seconde.	5	714,7	
	Subvention pour programmes d'aide à l'apprentissage	Offre un financement pour aider les élèves qui courent un risque accru de faibles résultats scolaires.	11	531,9	
	Subvention pour la formation continue et les autres programmes	Appuie une gamme de programmes destinés aux apprenants adultes et aux élèves des écoles de jour, y compris les élèves du secondaire qui ont obtenu plus de 34 crédits et qui souhaitent poursuivre leurs études.	6	140,7	
	Subvention pour l'éducation autochtone	Appuie la prestation de programmes d'éducation destinés aux élèves autochtones, tels que de langues et d'études autochtones.	4	61,4	
	Supplément pour la sécurité et la tolérance dans les écoles	Financement à l'appui de la Stratégie pour la sécurité dans les écoles qui prévoit une aide ciblée pour les écoles secondaires situées dans des quartiers urbains prioritaires.	2	47,5	
Total du financement pour les priorités éducatives particulières			34	4 282,7	19
Financement à d'autres fins particulières	Subvention pour le transport des élèves	Finance le transport scolaire aller-retour des élèves.	4	903,6	
	Subvention pour l'administration et la gestion des conseils scolaires	Offre un financement pour les coûts d'administration et de gestion des conseils scolaires, notamment ceux associés au personnel et aux bureaux et installations des conseils.	5	594,2	
	Service de la dette	Financement au titre du service de la dette offert aux conseils scolaires pour leurs dépenses d'immobilisations.	2	47,0	
Total du financement à d'autres fins particulières			11	1 974,8	8
Total			74	22 932,5	100

* Ces subventions sont classées dans la catégorie des subventions de base, qui servent à couvrir les coûts de base de l'éducation communs à l'ensemble des élèves et des écoles. Les autres subventions sont classées dans la catégorie des subventions à des fins particulières qui répondent à des besoins particuliers.

Figure 2 : Effectif étudiant et financement de fonctionnement par élève, 2007-2008 à 2016-2017

Source des données : ministère de l'Éducation



Remarque : Le financement comprend les fonds de fonctionnement octroyés par le Ministère et les municipalités.

* Le financement pour 2016-2017 est basé sur le montant estimatif de décembre 2016.

2.4 Mesure du rendement des élèves

2.4.1 Indicateurs du rendement des élèves

Les mesures principales qu'emploie le Ministère pour évaluer le rendement des élèves dans les conseils scolaires comprennent les suivantes :

- Évaluations de l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation (OQRE) – évaluations annuelles des aptitudes en lecture, écriture et mathématiques des élèves des 3^e et 6^e années; des aptitudes en mathématiques que les élèves devraient posséder à la fin de la 9^e année (il existe différentes versions du test pour les mathématiques théoriques et appliquées); et des aptitudes en lecture et en écriture des élèves de la 10^e année, évaluées au moyen du Test provincial de compétence linguistique (TPCL). Globalement, neuf évaluations sont administrées par une organisation du gouvernement provincial.

- Taux d'obtention de diplômes – calculé par le Ministère, ce taux mesure le pourcentage d'élèves qui obtiennent un diplôme d'études secondaires de l'Ontario après quatre et cinq années d'études à compter de la 9^e année. La première cohorte de 9^e année pour laquelle le Ministère a commencé à suivre les taux de diplomation au niveau des conseils était celle de l'année scolaire 2008-2009, ce qui signifie que ces élèves auraient obtenu un diplôme à la fin des années scolaires 2011-2012 et 2012-2013 et seraient inclus dans le taux de diplomation après quatre et cinq années d'études respectivement. Le Ministère a fixé une cible provinciale de 85 % des élèves qui obtiennent un diplôme après cinq années d'études.
- Accumulation de crédits à la fin des 10^e et 11^e années – le Ministère calcule le pourcentage d'élèves qui ont accumulé au moins 16 crédits à la fin de la 10^e année et au moins 23 crédits à la fin de la 11^e année. Cet

indicateur dénote si les élèves sont en voie d'obtenir un diplôme comme leurs pairs.

2.5 Processus de regroupement et de fermeture d'écoles

Les conseils scolaires prennent des décisions au sujet du regroupement (c.-à-d. fusion) et de la fermeture des écoles. Lorsqu'un conseil a besoin de subventions d'immobilisations pour regrouper des écoles, il doit soumettre un modèle d'analyse de rentabilisation au Ministère. Le modèle comprend les frais estimatifs de construction selon l'envergure du projet, l'effectif historique et projeté pour un an, les besoins de réfection sur cinq ans de dix écoles situées le plus près de l'école visée par le regroupement proposé, et l'effectif prévisionnel de chaque niveau scolaire (élémentaire, intermédiaire, secondaire) selon la situation actuelle et la solution proposée durant l'année de l'achèvement prévu du projet, ainsi que quatre et huit années plus tard. Les conseils scolaires peuvent présenter d'autres documents au Ministère, tels que des rapports préliminaires et définitifs sur le personnel, des procès-verbaux de réunions et des profils d'information sur les écoles. Le Ministère passe en revue l'information complémentaire fournie par les conseils dans le cadre du processus d'examen du projet.

En mars 2015, le Ministère a révisé sa *Ligne directrice relative à l'examen portant sur les installations destinées aux élèves*. La Ligne directrice, dont la dernière révision remontait à 2009, expose les exigences minimales, telles que les échéanciers, que les conseils doivent respecter pour consulter leurs communautés au sujet de la fermeture potentielle d'écoles et pour cerner les questions à prendre en compte dans le processus décisionnel.

3.0 Objectif et étendue de l'audit

Notre objectif consistait à déterminer si le Ministère avait mis en place des méthodes de surveillance efficaces pour vérifier si les conseils scolaires utilisaient les fonds de fonctionnement octroyés conformément aux lois, aux ententes contractuelles et aux politiques ministérielles et s'ils obtenaient les résultats éducatifs souhaités.

Avant d'entamer nos travaux, nous avons défini les critères à appliquer pour répondre à l'objectif de l'audit. Ces critères ont été définis à la suite d'un examen des lois, des politiques et des procédures applicables et d'études internes et externes. Les cadres supérieurs du Ministère ont convenu de la pertinence de notre objectif d'audit et des critères associés, qui sont présentés à l'**annexe 3**.

En général, nous nous sommes attardés aux activités du Ministère au cours de la période de cinq ans terminée en 2016-2017. Nous avons mené notre audit entre le 1^{er} mars et le 31 juillet 2017 et avons reçu les observations écrites du Ministère le 17 novembre 2017, qui renfermaient l'ensemble de l'information dont il disposait et qui pouvait affecter sensiblement les constatations ou les conclusions de notre rapport.

Notre travail d'audit a surtout été mené au bureau principal du Ministère, à Toronto. Dans le cadre de notre audit, nous avons examiné les lois et règlements applicables, les politiques du Ministère et les dossiers pertinents, et interviewé des membres du personnel ministériel. Nous avons également rencontré un représentant du Council of Senior Business Officials (un organisme réunissant tous les surintendants des activités de fonctionnement de l'ensemble des conseils scolaires) afin de comprendre les problèmes liés au processus de financement des conseils et à l'utilisation des fonds. Nous avons également consulté les auditeurs externes de certains conseils scolaires afin de déterminer si des processus étaient en place pour corroborer les effectifs étudiants et

les montants d'impôts fonciers scolaires versés par les municipalités.

Nous avons également examiné les modèles de financement utilisés dans d'autres administrations. Nous avons sondé les 72 conseils scolaires pour déterminer les sommes engagées à des fins particulières et si les conseils scolaires avaient pris des mesures pour s'assurer de l'exactitude des effectifs étudiants communiqués par leurs écoles. Notre sondage a affiché un taux de réponse de 46 %.

Nous avons en outre examiné les comptes rendus sommaires préparés par le Ministère des discussions qui ont eu lieu durant les consultations annuelles sur le financement et les commentaires écrits présentés par les intervenants individuels. Nous avons passé en revue le rapport de 2002 du Groupe d'étude sur l'égalité en matière d'éducation, intitulé *Investir dans l'éducation publique : Favoriser l'amélioration continue de l'apprentissage et du rendement des élèves*. Il s'agit du dernier examen effectué de la formule de financement.

Nous avons aussi examiné les rapports d'audit pertinents produits par la Division de la vérification interne de la province afin de déterminer la portée et l'étendue de nos travaux d'audit.

Le présent audit du financement octroyé par le Ministère et de sa surveillance des conseils scolaires complète notre audit de la gestion des ressources financières et humaines dans les conseils scolaires, dont il est question à la **section 3.12** du **chapitre 3**. Ce rapport porte sur l'utilisation des subventions à des fins particulières par les conseils scolaires, les services à l'enfance en difficulté, l'approvisionnement, ainsi que sur l'absentéisme et les évaluations du rendement des employés.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 La formule de financement peut ne pas répondre aux besoins des élèves

4.1.1 Un examen approfondi de la formule de financement est attendu depuis longtemps

Bien que certaines modifications aient été apportées à la formule de financement des subventions pour les besoins des élèves (SBE) depuis son adoption en 1998, celle-ci doit faire l'objet d'un examen externe approfondi. En l'absence de cet examen, le Ministère ne peut savoir si l'affectation des fonds aux conseils scolaires est adéquate pour répondre aux besoins des élèves. En outre, le Ministère ne peut avoir l'assurance que les élèves ayant des besoins similaires, qui vivent à différents endroits de la province, reçoivent le même niveau de service et de soutien.

Depuis l'introduction de la formule de financement des SBE en 1998, celle-ci a été soumise à un examen externe complet quatre ans plus tard, mais elle n'a pas été revue depuis. L'examen de 2002 a été réalisé par le Groupe d'étude sur l'égalité en matière d'éducation, qui a produit le rapport *Investir dans l'éducation publique : Favoriser l'amélioration continue de l'apprentissage et du rendement des élèves*. L'une des principales recommandations émanant de l'étude était formulée comme suit :

« En consultation avec les conseils scolaires et d'autres intervenants du secteur de l'éducation, le ministère de l'Éducation devrait élaborer des mécanismes d'examen et de mise à jour annuels des repères de la formule de financement et mener un examen complet de la formule de financement tous les cinq ans. »

Comme il est expliqué en détail à la **section 4.1.2** ci-après, les repères ne sont pas examinés et mis à jour chaque année et ne sont

pas soumis à une analyse exhaustive tous les cinq ans. Plutôt, la formule de financement initiale, extrêmement complexe à l'origine, a simplement été étoffée lorsque le Ministère a défini de nouvelles catégories de subventions. Depuis 2013, le Ministère a mené un processus de consultation annuel avec des intervenants pour mettre à jour la formule de financement, mais ces consultations ne remplacent pas un examen complet et détaillé.

La ministre de l'Éducation, les groupes de réflexion et les éducateurs ont également souligné la nécessité d'effectuer un tel examen. Voici des exemples illustrant ce point :

- En février 2005, proposant la deuxième lecture de la *Loi de 2005 modifiant la Loi sur l'éducation*, la ministre de l'Éducation a déclaré : [traduction] « Nous progressons pour mettre en place une formule de financement transparente et justifiable qui, à notre avis, n'existait pas jusqu'à récemment et qui prendra un certain temps avant d'être pleinement réalisée. »
- En 2009, le Centre canadien de politiques alternatives a publié le rapport intitulé *No Time for Complacency : Education Funding Reality Check*, qui précisait : [traduction] « L'Ontario doit mettre sur pied une commission permanente de tiers indépendants pour effectuer une évaluation continue du niveau de financement approprié et des programmes dont la province a besoin pour atteindre ses objectifs éducationnels. Un groupe spécial ou un examen tous les dix ans ne convient tout simplement pas. » Le rapport a fait état de problèmes dans les diverses catégories rattachées à la formule, notamment le défaut du Ministère de reconnaître et de refléter les différents besoins des élèves et facteurs de coût des conseils scolaires et de faire une distinction appropriée entre les coûts fixes et les coûts variables en fonction des effectifs changeants.
- En 2016, la Fédération des enseignantes et des enseignants de l'élémentaire de l'Ontario a diffusé un communiqué où elle exhortait [traduction] « le [...] gouvernement à remplir l'engagement qu'il a pris en 2010 de revoir la formule de financement de l'éducation ». Le communiqué soulevait les préoccupations principales suivantes :
 - Le nombre d'élèves ayant des besoins d'éducation particuliers, qui ont été désignés comme nécessitant un plan et un soutien personnalisés, a continué d'augmenter et excède le montant des subventions à l'éducation de l'enfance en difficulté. Au moins 14 conseils scolaires publics arrivent difficilement à composer avec les compressions dans l'éducation de l'enfance en difficulté, et certains mettent à pied des aides-enseignants qui remplissent un rôle crucial auprès des enseignants afin de répondre aux besoins de tous les élèves.
 - 73 % des écoles élémentaires de langue anglaise comptent des élèves en anglais langue seconde (ALS) comparativement à 43 % en 2002-2003, et ce nombre continue d'augmenter avec l'arrivée de réfugiés venant de pays ravagés par la guerre, comme la Syrie. Les subventions provinciales pour les élèves en ALS sont inadéquates et, en raison des déficits globaux imputables à la formule de financement, des conseils scolaires ont été contraints d'affecter à d'autres fins leurs subventions à l'enseignement en langue seconde.
 - Dans une présentation écrite produite dans le cadre de la consultation sur le financement de l'éducation en 2016-2017, l'Association des conseils scolaires publics de l'Ontario a reconnu que le Ministère avait récemment examiné et mis à jour plusieurs composantes du modèle de financement, telles que le financement de l'administration des conseils et de l'éducation de l'enfance en difficulté, mais elle continuait d'insister sur un examen complet du modèle actuel en consultation

avec tous les intéressés pour faire en sorte qu'il réponde aux besoins de l'ensemble des élèves de la province.

Comme il est mentionné à la **section 2.2.3**, au cours des dix dernières années, le financement versé par le Ministère aux conseils scolaires a augmenté plus rapidement que l'effectif étudiant. En effet, en dollars constants, le financement a progressé de 9 % comparativement au taux d'accroissement de 2 % de l'effectif. Donc, il est difficile de voir comment le secteur serait sous-financé. Il importe cependant d'évaluer la répartition des fonds entre les différents conseils scolaires.

Nous avons demandé au Ministère pourquoi il n'avait pas entrepris d'examen externe complet de la formule de financement depuis 2002, y compris de toutes les subventions, même si le groupe de travail qu'il avait constitué lui avait recommandé de le faire tous les cinq ans. Le Ministère a fait savoir que le Cabinet avait pris une décision de politique de ne pas procéder à un examen approfondi de la formule de financement. Le Ministère estime également qu'au fil des ans, [traduction] « de nouvelles réformes plus efficaces ont été introduites pour favoriser la réussite et le bien-être des élèves, de nouveaux programmes et politiques ont été mis en œuvre, et le modèle a été mis à jour afin de l'harmoniser avec les structures de coûts des conseils et de générer des économies ». Un examen peut contribuer à renforcer le processus décisionnel entourant l'affectation des fonds aux différents conseils scolaires.

4.1.2 Des repères de la formule de financement sont souvent périmés

Certains coûts repères utilisés dans la formule de financement pour déterminer le montant des SBE pour chaque conseil scolaire ne sont pas régulièrement mis à jour, ce qui signifie que les conseils peuvent ne pas recevoir le niveau de financement à des fins particulières prévu à l'origine. De plus, le Ministère utilise des données

de recensement désuètes – datant souvent de plus de 10 ans – pour calculer d'importants montants de financement, alors que les caractéristiques sociodémographiques pertinentes peuvent avoir changé.

Le Ministère a établi des coûts repères pour calculer le montant de financement à verser à chaque conseil scolaire au titre des subventions individuelles et de différentes allocations des SBE. Ces repères comptent deux types : les facteurs repères et les coûts repères.

- Les *facteurs repères* sont des caractéristiques ou des activités d'un conseil scolaire qui engendrent des coûts, comme le nombre prévu d'enseignants par tranche de 1 000 élèves qui sert à calculer les allocations pour les enseignants; ou le nombre d'élèves admissibles qui sont arrivés au Canada durant les cinq années précédentes, qui est utilisé pour déterminer l'allocation pour l'ALS de la Subvention pour l'enseignement des langues. Les facteurs repères tiennent également compte des normes réglementaires, comme le plafond de l'effectif des classes.
- Les *coûts repères* sont des montants en dollars associés à chaque facteur qui représente une norme ou le coût moyen d'un facteur particulier.

À mesure que les coûts des conseils scolaires changent sous l'effet de l'inflation ou de l'augmentation du coût des produits et services non imputable à l'inflation, les facteurs et coûts repères peuvent ne pas correspondre à la situation courante, à moins qu'ils soient régulièrement mis à jour pour refléter la modification du coût réel des produits et services.

Tous les repères associés aux frais de main-d'œuvre négociés sont mis à jour périodiquement lors de la négociation des conventions collectives. Pourtant, de nombreux autres repères, qui sont fondés sur des facteurs socioéconomiques et démographiques, ne sont pas mis à jour régulièrement. Par exemple, nous avons noté que le repère lié au matériel informatique, qui est rattaché

à la Subvention de base pour les élèves, n'a pas été actualisé depuis 2009-2010, où il avait été réduit de 46,46 \$ à 34,52 \$ par élève du niveau élémentaire et de 60,60 \$ à 45,03 \$ par élève du secondaire.

Le Ministère utilise les données du recensement de 2006 pour évaluer les besoins des conseils scolaires pour 2016-2017

Nous avons aussi remarqué que pour déterminer les allocations des subventions à des fins particulières, le Ministère utilise les données de recensement de Statistique Canada qui remontent à plus de dix ans. Étant donné que les caractéristiques démographiques en Ontario peuvent avoir changé sensiblement depuis 2006, l'utilisation de ces données peut ne pas favoriser la répartition équitable des fonds pour répondre aux besoins des élèves qui en ont le plus besoin.

Les données de recensement de Statistique Canada ont été utilisées en 2016-2017 pour répartir le financement de 1,146 milliard de dollars entre les allocations des subventions à des fins particulières, qui visent à combler les écarts de rendement chez des groupes d'élèves particuliers, notamment les SBE, la Subvention pour l'enseignement des langues, la Subvention pour l'éducation autochtone, la Subvention pour programmes d'aide à l'apprentissage, le Supplément pour la sécurité et la tolérance dans les écoles, et la Subvention pour raisons d'ordre géographique.

Le Ministère se sert des données de recensement pour estimer le besoin relatif entre les conseils afin d'octroyer les fonds à ceux qui en ont le plus besoin. En 2016-2017, seulement 7 % (83,3 millions de dollars) des subventions à des fins particulières, dont le montant est calculé au moyen des données de recensement, étaient basées sur les données du recensement de 2011 – soit l'information la récente accessible lors du calcul des affectations. Une tranche ultérieure de 10 % (111,7 millions) sera versée progressivement d'ici 2018-2019 en fonction des données du recensement de 2011. Le solde de 83 % (951 millions) a été déterminé sur la base des

données du recensement de 2006, alors que des données plus récentes étaient disponibles.

Statistique Canada procède à un recensement tous les cinq ans. En 2011, les données que Statistique Canada collectait antérieurement au moyen du questionnaire détaillé obligatoire ont été recueillies dans le cadre de l'Enquête nationale auprès des ménages, à participation volontaire. Le Ministère nous a dit qu'il n'avait pas utilisé les données du recensement de 2011 parce que l'enquête à participation volontaire soulevait des questions au sujet de la qualité des données.

Cependant, malgré cette explication, cinq ans après le recensement de 2011, le Ministère a commencé à utiliser les données de ce recensement pour calculer certaines allocations des SBE, de la Subvention pour l'éducation autochtone et de la Subvention pour l'enseignement des langues pour 2016-2017. Les changements découlant de l'utilisation des données du recensement de 2011 sont opérés sur une période de trois ans afin de réduire au minimum les fluctuations dans le financement.

En 2016, Statistique Canada a rétabli le questionnaire de recensement détaillé obligatoire, dont les résultats sont diffusés tout au long de 2017. Le Ministère aura ainsi la possibilité d'utiliser des données de recensement plus récentes.

RECOMMANDATION 1

Pour faire en sorte que les fonds soient alloués de manière à aider les conseils scolaires à offrir une éducation de grande qualité à tous les élèves, le ministère de l'Éducation doit :

- effectuer un examen détaillé externe de la formule de financement, y compris de l'ensemble des allocations de subvention et des repères, comme l'a recommandé le Groupe d'étude sur l'égalité en matière d'éducation en 2002;
- examiner régulièrement la formule et mettre à jour tous les repères afin de refléter les changements dans les caractéristiques

sociodémographiques et les conditions socioéconomiques dans la province;

- utiliser les données de recensement les plus récentes disponibles au moment de déterminer les allocations des subventions.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Plusieurs nouveaux comités sont prévus au cours de l'année scolaire pour examiner les différentes composantes des Subventions pour les besoins des élèves (SBE) ainsi que les engagements annuels en cours.

Le Ministère s'engage également à passer en revue régulièrement les données de Statistique Canada afin de refléter les mises à jour pertinentes dans les affectations basées sur des facteurs socioéconomiques et démographiques, et à entreprendre au besoin des examens externes ciblés des facteurs qui déterminent les principaux intrants de la formule de financement.

Par le passé, des réformes ont été apportées à la formule de financement des SBE. Mentionnons en particulier la prise en compte de l'introduction du jardin d'enfants à temps plein dans la Subvention de base pour les élèves; les modifications de plusieurs subventions découlant de l'initiative des mesures d'économies et de modernisation pour les conseils scolaires; la révision de la Subvention pour l'administration et la gestion des conseils scolaires; un nouveau modèle de financement pour les SBE; la création de l'enveloppe au titre du rendement des élèves rattachée à la Subvention pour programmes d'aide à l'apprentissage; et l'introduction du 34^e seuil d'obtention des crédits dans la Subvention pour la formation continue et les autres programmes.

Au total, 87 % des allocations des SBE ont été remaniées depuis 2012-2013 à divers degrés.

4.1.3 Les subventions pour des priorités éducatives particulières ne sont pas toujours attribuées en réponse aux besoins réels des élèves

Nous avons examiné la formule de financement des SBE qu'utilise le Ministère, afin de déterminer le caractère raisonnable des différentes allocations des subventions, en tenant compte de l'objectif de l'affectation des fonds ou du groupe d'élèves particuliers auxquels les fonds étaient destinés. Nous avons constaté que certaines subventions octroyées ne correspondaient pas au nombre d'élèves dans les conseils scolaires qui éprouvent le besoin particulier visé par une subvention donnée.

Les allocations des SBE, par exemple, sont fortement axées sur l'effectif étudiant total, de sorte que les conseils touchent plus ou moins le montant qu'ils auraient dû toucher si le Ministère avait versé les fonds selon le nombre réel d'élèves recevant des services à l'enfance en difficulté. Le versement de la Subvention pour programmes d'aide à l'apprentissage est largement conditionné par les données socioéconomiques de 2006, au lieu de reposer sur le nombre d'élèves qui courent actuellement un risque accru de mauvais rendement scolaire.

Subventions pour les besoins des élèves

Les SBE sont destinées aux élèves qui ont besoin de programmes et de services à l'enfance en difficulté. Toutefois, la moitié des fonds pour l'éducation de l'enfance en difficulté est accordée en fonction de l'effectif étudiant quotidien moyen d'un conseil scolaire plutôt que du nombre d'élèves qui reçoivent ces programmes et services. La méthode de répartition actuelle pénalise les conseils qui comptent un grand nombre d'élèves ayant besoin de ces programmes et services, mais dont l'effectif total est inférieur à celui d'autres conseils. Les conseils qui comptent moins d'élèves recevant ces services, mais dont l'effectif global est important, toucheraient un montant plus élevé que celui dont ils ont besoin.

De nombreux conseils scolaires, qui ont participé à la consultation annuelle sur le financement de l'éducation en 2016-2017, estimaient que l'effectif total n'était pas le meilleur moyen pour déterminer la répartition du financement de l'éducation de l'enfance en difficulté puisque, comme ils l'ont observé, les besoins de cette clientèle augmentent en général plus rapidement que l'effectif total. Nous sommes aussi de cet avis. Au cours de la période décennale terminée en 2015-2016, l'effectif étudiant total a diminué de 5 % dans la province, tandis que le nombre d'inscrits aux programmes d'éducation de l'enfance en difficulté a augmenté de 21 %.

Pour la fraction du financement basé sur l'effectif total, nous avons calculé le montant que chaque conseil aurait reçu si la formule était basée plutôt sur le nombre réel d'élèves ayant des besoins d'éducation particuliers qui est déclaré par un conseil, et avons comparé ce montant au financement versé par le Ministère. Nous avons conclu que si le Ministère avait accordé les fonds en fonction du nombre réel d'élèves recevant des programmes ou services d'éducation de l'enfance en difficulté, il aurait réparti autrement un montant de 111 millions de dollars entre les conseils. D'après notre calcul, en moyenne, 39 conseils auraient reçu 2,9 millions de dollars de plus, et 33 conseils auraient touché 3,4 millions de dollars de moins. Un conseil aurait touché 10,4 millions de plus, tandis qu'un autre aurait reçu 16,1 millions de moins.

Subvention pour programmes d'aide à l'apprentissage

La Subvention pour programmes d'aide à l'apprentissage (SPAA) procure des fonds aux conseils scolaires pour une gamme de programmes visant à aider les élèves présentant un risque élevé de mauvais rendement scolaire. Bien que la subvention vise à aider les élèves qui sont les plus à risque d'éprouver des difficultés d'apprentissage, nous avons observé qu'elle n'était pas attribuée aux conseils scolaires selon le nombre réel

d'élèves à risque. Au contraire, l'affectation est principalement basée sur des données socioéconomiques du recensement de 2006, qui identifient les élèves issus de ménages à faible revenu, ayant récemment immigré au Canada, comptant un parent célibataire ou dont les parents n'ont pas obtenu de diplôme d'études secondaires. Le Ministère reconnaît que ce ne sont pas tous les élèves estimés comme à risque, selon les données de recensement, qui auront besoin de ressources supplémentaires.

Le Ministère n'a pas adopté de définition normalisée de « risque » et il laisse aux conseils scolaires le soin de définir ce terme. Le risque peut être fondé sur un nombre de facteurs éducatifs, sociaux ou émotionnels ou une combinaison de facteurs. Ce sont les équipes professionnelles chargées d'évaluer le succès scolaire qui déterminent quels élèves sont à risque. Certains peuvent être considérés comme à risque pendant une période relativement courte, tandis que d'autres peuvent présenter plusieurs facteurs de risque et demeurer à risque plus longtemps.

Le Ministère dispose de données sur les élèves du secondaire à risque de faibles résultats scolaires, car les conseils lui déclarent ces renseignements trois fois par année. Quoiqu'il en soit, il n'utilise pas ces données pour affecter les fonds de la SPAA aux conseils, car les critères servant à déterminer les élèves à risque varient d'un conseil à l'autre, et peut-être même d'une école à l'autre.

Dans notre audit de 2011 sur les initiatives de réussite des élèves, nous avons recommandé que le Ministère et les conseils scolaires adoptent une définition commune pour l'identification des élèves de 9^e et 10^e années à risque d'échec scolaire. Au moment de notre suivi des recommandations de cet audit, le Ministère avait mis à jour ses lignes directrices afin d'assurer une identification cohérente des élèves à risque, mais n'avait pas adopté de définition commune.

Il y a 15 ans, le groupe de travail indépendant qui s'était penché sur la formule de financement

avait recommandé, dans son rapport de 2002, que le Ministère :

- réviser son modèle d'affectation de l'allocation au titre du volet Démographie de la SPAA, afin de garantir une répartition équitable des fonds;
- exiger des conseils scolaires recevant des fonds au titre de la SPAA de faire rapport au public des améliorations continues dans la réussite des élèves et de la réduction de l'écart de rendement entre les élèves très performants et les élèves peu performants, qui étaient attribuables à ces fonds, tout en maintenant des normes élevées dans leurs écoles.

Au moment de notre audit, le Ministère n'avait pris que quelques mesures en réponse à ces recommandations.

Lors de la consultation annuelle sur le financement de l'éducation de 2016-2017 auprès des conseils scolaires et d'autres intervenants, le Ministère a demandé de suggérer des sources de données à consulter pour l'affectation de la SPAA. Les intervenants ont proposé d'autres types de données pour cerner les besoins et déterminer les secteurs nécessitant des ressources supplémentaires. Les suggestions comprenaient les renseignements sur la santé physique et la santé mentale à l'échelon local, comme les taux de naissance, les grossesses chez les adolescentes, la consommation de drogue, la toxicomanie, la santé mentale des élèves et des parents, l'accès aux soins d'urgence, les aiguillages des sociétés d'aide à l'enfance et les données utilisées par la police.

Les intervenants ont aussi indiqué que le facteur de pondération dans la formule de financement existante était de 25 % concernant les élèves récemment immigrés au Canada. On s'inquiétait que ces élèves aient besoin de ressources linguistiques, alors qu'en fait, ils sont fortement motivés par la réussite scolaire. À l'inverse, les conseils dans le Nord comptent moins d'immigrants, mais un nombre élevé d'élèves autochtones qui présentent souvent de grands risques.

En 2014-2015, le Ministère a annoncé son intention de revoir la SPAA afin de déterminer s'il devait adopter des instruments redditionnels plus robustes pour garantir que le financement contribue à l'atteinte des objectifs stratégiques de la province. Lors de notre audit, le Ministère n'a pu montrer qu'il avait accompli beaucoup de travail dans ce dossier.

À défaut de baser les allocations sur le type d'information suggérée pendant les consultations ou le financement sur le nombre réel d'élèves identifiés comme à risque, il est difficile de déterminer si les fonds versés aux conseils scolaires fournissent un niveau de soutien adéquat aux élèves à risque dans la province et répondent à l'un des principaux objectifs de la formule de financement – à savoir l'équité.

RECOMMANDATION 2

Pour assurer une répartition plus équitable des fonds et faire en sorte que les fonds répondent aux besoins réels pour lesquels ils étaient prévus, le ministère de l'Éducation doit vérifier si le montant des subventions à des fins particulières ou visant à répondre aux besoins d'un groupe d'élèves particuliers permet d'atteindre cet objectif.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère entend continuer à évaluer la conception des subventions en tenant compte de leurs fins et à apporter des améliorations au besoin. À l'appui des engagements financiers pour l'année scolaire 2018-2019, le Ministère sollicite les commentaires sur un éventail de programmes visant à aider les élèves qui courent un risque accru de mauvais résultats scolaires, pour s'assurer que le financement répond aux besoins des conseils scolaires.

Le Ministère poursuit son examen et le remaniement des SBE. Il a introduit un volet révisé fondé sur les besoins, qui a été pleinement mis en œuvre en 2017-2018. Ce volet découle en

partie des données déclarées par les conseils et vise à répondre à la probabilité qu'ils accueillent des élèves ayant des besoins en éducation de l'enfance en difficulté et à renforcer leur capacité de satisfaire à ces besoins.

4.2 Le Ministère ne s'assure pas que les fonds pour les priorités éducatives particulières sont engagés comme prévu

Lorsque le Ministère octroie des fonds réservés aux conseils scolaires, il ne s'assure pas que l'intégralité du montant est engagée comme prévu. Deux constatations se dégagent de cette situation :

Tout d'abord, le Ministère accorde une large marge de manœuvre aux conseils scolaires pour engager les fonds reçus, disant que ces derniers sont régis par un conseil d'administration, dont les conseillers élus prennent des décisions autonomes en fonction des priorités et des besoins locaux.

En second lieu, le Ministère exige que les conseils scolaires rendent compte de leurs dépenses en utilisant un procédé qui ne correspond pas à la méthode d'affectation ministérielle, d'où l'impossibilité pour le Ministère de connaître le montant qui a été engagé aux fins prévues. Nous avons aussi constaté que le Ministère ne validait pas ou ne vérifiait pas les dépenses engagées à des fins particulières que déclarent les conseils pour s'assurer de leur exactitude.

4.2.1 Seulement 35 % des fonds de 10,9 milliards de dollars au titre des subventions à des fins particulières ont été engagés aux fins prévues en 2016-2017

En 2016-2017, la somme de 10,9 milliards de dollars – près de la moitié des fonds octroyés aux conseils scolaires au titre des SBE – a été affectée aux subventions à des fins particulières. Toutefois, les conseils engagent à leur discrétion la majorité des subventions pour une fin particulière ou un groupe d'élèves particuliers, ce qui donne lieu à un

déséquilibre entre les fins définies par le Ministère pour les fonds alloués et l'utilisation qu'en font les conseils. L'**annexe 2** présente les fonds réservés associés à chaque subvention.

Près de 20 % (2,2 milliards) des subventions à des fins particulières peuvent être considérées comme un supplément aux subventions de base, car elles servent à compenser les coûts ou pressions supplémentaires auxquels font face les conseils scolaires. Ces subventions sont décrites ci-dessous :

- Subvention pour raisons d'ordre géographique – aide à couvrir les frais de fonctionnement des petites écoles dans les régions éloignées;
- Redressement pour baisse des effectifs – atténue les pressions découlant des affectations réduites à la suite de la diminution de l'effectif étudiant;
- Subvention pour les qualifications et l'expérience du personnel enseignant – aide à remédier aux situations où le coût des salaires des enseignants est supérieur au montant moyen versé aux conseils scolaires au titre de la Subvention de base pour les élèves.

Le solde de 80 % (8,7 milliards) des subventions à des fins particulières est alloué à une fin spécifique (p. ex. le transport des élèves) ou pour un groupe d'élèves particuliers (p. ex. ceux ayant des besoins particuliers). Toutefois, l'intégralité des fonds à des fins particulières n'est pas réservée, c'est-à-dire que bien que les allocations visent des fins particulières ou des groupes d'élèves particuliers, le Ministère autorise les conseils scolaires à engager les fonds comme ils l'entendent.

Seules les SBE constituent des subventions entièrement déterminées en vertu de la loi. Autrement dit, les conseils scolaires doivent affecter les fonds reçus au titre de ces subventions uniquement à l'éducation de l'enfance en difficulté.

Certaines subventions à des fins particulières sont visées par des restrictions partielles, c'est-à-dire que des allocations individuelles sont restreintes, alors que d'autres ne le sont pas. Par exemple, 34 % des allocations de la Subvention pour programmes d'aide à l'apprentissage et

19 % de celles de la Subvention pour l'éducation autochtone doivent être engagées aux fins déterminées, alors que le solde peut être dépensé comme l'entendent les conseils scolaires.

La majorité des subventions à des fins particulières n'est pas visée par une restriction quant à leur affectation par les conseils scolaires. Il revient exclusivement aux conseils de décider des fins pour lesquelles les allocations sont engagées, notamment la Subvention pour l'enseignement des langues (destinée aux apprenants francophones et anglophones), la Subvention pour le transport des élèves et la Subvention pour la formation continue et les autres programmes, qui appuie les programmes à l'intention des apprenants adultes.

Le Ministère nous a dit que cette situation était acceptable, car les conseils scolaires sont responsables de l'affectation de ces fonds pour la dotation en personnel et la prestation des programmes, en conformité avec leurs politiques locales, mais qu'ils sont tenus de respecter la Loi et les règlements applicables. Selon le Ministère, il faut trouver un juste équilibre entre les obligations redditionnelles que les conseils scolaires doivent remplir à son endroit et leur besoin de souplesse pour réagir aux conditions locales.

Une préoccupation cependant est qu'une telle situation peut créer une inégalité dans les services fournis aux élèves selon leur lieu de résidence dans la province. Par exemple, un élève ayant besoin de soutien en ALS, qui fréquente une école dans un district donné, peut ne pas bénéficier du même soutien que celui offert à un élève ayant les mêmes besoins qui réside dans un autre district, simplement parce que son conseil scolaire a décidé d'affecter à d'autres fins une partie de la Subvention pour l'enseignement des langues. Nous avons traité les inégalités dans le financement de l'enseignement de l'ALS dans notre rapport sur la gestion des ressources financières et humaines dans les conseils scolaires à la **section 3.12** du **chapitre 3**.

4.2.2 Le Ministère ne peut évaluer le caractère raisonnable des dépenses au titre des subventions à des fins particulières que lui déclarent les conseils scolaires

Le Ministère ne peut vérifier si les conseils scolaires ont engagé, pour les fins prévues, les allocations des subventions à des fins particulières (à l'exception des fonds réservés), car il leur demande de déclarer leurs dépenses en utilisant des catégories qui ne correspondent pas aux affectations initiales. Au lieu de rendre compte des dépenses au Ministère de la même façon que celle utilisée pour leur affectation, les conseils déclarent toutes leurs dépenses au Ministère sous cinq principales catégories : enseignement, administration, transport des élèves, installations destinées aux élèves et « autre ».

Cela signifie que lorsque des fonds sont accordés à une fin particulière, comme le soutien des élèves en ALS ou d'élèves autochtones, leur affectation est déclarée au Ministère en séparant le montant entre les catégories ci-dessus, plutôt que selon la fin pour laquelle ils ont été octroyés.

De plus, les conseils scolaires déclarent leurs dépenses au Ministère en indiquant, pour chaque catégorie définie, le montant total des dépenses engagées, toutes provenances confondues, et non seulement les fonds qu'ils ont reçus du Ministère. Les montants déclarés par les conseils scolaires comprennent aussi l'amortissement de charges antérieures, comme exigé par les normes comptables. Il en résulte que les dépenses par élève (voir la **section 4.3**) sont beaucoup plus élevées que le montant octroyé par élève (voir la **section 2.2.3**).

Le Ministère a indiqué qu'il ne serait pas pratique d'exiger des conseils qu'ils déclarent leurs dépenses en fonction de la provenance des fonds. Cependant, la méthode de déclaration actuelle empêche le Ministère de savoir si les allocations, particulièrement les subventions à des fins particulières, correspondent aux besoins réels

des conseils scolaires ou si ceux-ci ont différentes priorités quant à l'engagement de ces fonds.

L'exception est le financement de l'éducation de l'enfance en difficulté et d'autres fonds réservés, que les conseils doivent déclarer dans leur état des dépenses au Ministère. Pourtant, même dans le cas des fonds réservés, le Ministère ne compare pas les sommes allouées au titre de ces subventions déterminées avec les dépenses déclarées par les conseils, de sorte à déterminer si les fonds octroyés étaient raisonnables.

Nous avons comparé les dépenses réelles que les conseils ont déclarées au Ministère avec les fonds alloués pour l'année scolaire 2015-2016 au titre des subventions de fonctionnement déterminées et avons remarqué, concernant bon nombre de ces subventions, une différence substantielle entre les fonds versés aux conseils et les fonds qu'ils ont réellement dépensés. La **figure 3** montre le pourcentage des conseils qui ont dépensé quelque 100 000 \$ de moins ou de plus que les fonds réservés. Les différences les plus marquées sont décrites ci-dessous :

- Près de 80 % des conseils scolaires ont engagé au moins 100 000 \$ de plus que les fonds

octroyés par le Ministère pour l'éducation de l'enfance en difficulté. Les dépenses excédentaires des conseils se situaient entre 108 000 \$ et 81 millions de dollars. Parmi ces conseils, 9 ont dépensé en trop au moins 5 millions, et 14 % ont dépensé au moins 100 000 \$ de plus en équipement personnalisé pour des élèves ayant des besoins d'éducation particuliers. Trois de ces conseils ont enregistré un excédent de dépenses de plus de 500 000 \$. Les fonds pour l'équipement personnalisé représentent une allocation déterminée des SBE. Les conseils sont autorisés à reporter les fonds inutilisés aux exercices ultérieurs, mais nous avons noté que 59 % de ceux qui avaient dépensé plus que les sommes allouées en 2015-2016 l'avaient aussi fait l'exercice précédent.

- Environ les trois quarts des conseils scolaires ont dépensé quelque 100 000 \$ de moins que les fonds que leur a versés le Ministère au titre de la Subvention pour le fonctionnement et la réfection des écoles; les montants inutilisés variaient de 105 000 \$ à 13,9 millions de dollars. Deux conseils ont dépensé 10 millions

Figure 3 : Pourcentage des conseils scolaires qui ont dépensé quelque 100 000 \$ de moins ou de plus que les fonds réservés, 2015-2016

Source des données : ministère de l'Éducation

Fonds réservés	Total des fonds réservés octroyés en 2015-2016 (en millions de dollars)	Conseils ayant dépensé plus que le montant alloué par 100 000 \$ ou plus			Conseils ayant dépensé moins que le montant alloué par 100 000 \$ ou plus ¹		
		N ^{bre}	(%)	Fourchette (\$)	N ^{bre}	(%)	Fourchette (\$)
Enfance en difficulté	2 642	57	79	108 000-81 millions	3	4	146 000-873 500
Équipement personnalisé pour élèves ayant des besoins particuliers	71	10	14	125 600-1,5 million	23	32	100 700-2,1 millions
Réfection des écoles	365	13	18	172 800-1,1 million	53	74	105 000-13,9 millions
Programmes pour élèves à risque ²	141	13	18	125 900-614 000	5	7	113 700-1,1 million

1. Les conseils scolaires doivent dépenser les fonds réservés inutilisés au cours des années ultérieures.

2. Portion des fonds réservés de la Subvention pour programmes d'aide à l'apprentissage destinée à six programmes visant à aider les élèves qui sont le plus à risque d'obtenir de faibles résultats scolaires.

de moins que les fonds alloués, qui couvrent les frais de réfection des installations scolaires. Selon le Ministère, un grand nombre de conseils n'avaient pas engagé l'intégralité de leurs affectations parce qu'il leur avait versé des fonds supplémentaires de 40 millions de dollars pour les réparations des écoles et le fonctionnement des conseils scolaires peu avant la fin de l'année scolaire. Toutefois, même sans ce financement supplémentaire en fin d'année, les conseils auraient néanmoins dépensé 43 millions de moins que leurs affectations à ce titre. Nous nous attendions à ce que les conseils scolaires engagent l'intégralité de ces fonds, car comme l'a révélé la dernière évaluation de l'état matériel des installations scolaires provinciales, des réparations totalisant 15,2 milliards de dollars devront être effectuées d'ici 2020.

- En outre, 18 % des conseils scolaires ont dépensé au moins 100 000 \$ de plus que leurs affectations déterminées au titre de la Subvention pour programmes d'aide à l'apprentissage (SPAA), tandis que 7 % ont dépensé 100 000 \$ de moins. Cependant, lorsque nous avons interrogé les conseils au sujet de leur utilisation de l'intégralité des fonds au titre de la SPAA, dont les deux tiers ne sont pas restreints, 71 % ont répondu qu'ils avaient engagé quelque 10 % de moins que les montants alloués pour les élèves à risque de mauvais rendement scolaire.

Le Ministère ne fait pas de suivi auprès des conseils pour chercher à expliquer les écarts. Des divergences aussi importantes entre l'évaluation par le Ministère des besoins des conseils scolaires – au moyen de la formule de financement – et les dépenses réelles des conseils démontrent encore une fois que le Ministère a intérêt à examiner à fond sa formule de financement.

4.2.3 Le Ministère ne valide pas les dépenses au titre des fonds réservés que déclarent les conseils

Pour certaines subventions à fin déterminée, le Ministère exige que les conseils scolaires lui présentent une information financière très détaillée. Pourtant, il ne valide pas ou n'audite pas ces dépenses pour vérifier l'exactitude des montants déclarés ou si elles ont été engagées pour la fin déterminée prévue.

La Direction de la mise en oeuvre des programmes, par exemple, reçoit des renseignements sur le financement alloué pour le programme Majeures haute spécialisation – fonds affectés à la SPAA – en exigeant que les conseils transmettent ces renseignements trois fois par année. En novembre, les conseils doivent soumettre un premier rapport qui décrit les dépenses proposées, un rapport provisoire en février sur les dépenses réellement engagées durant le premier semestre, et un rapport final en juillet sur les dépenses réelles totales dans six catégories distinctes, telles que biens d'équipement, formation des enseignants et développement de partenariats.

Néanmoins, nous avons confirmé auprès de la division ministérielle qui supervise l'ensemble des rapports financiers et les secteurs de programme individuels qu'elle ne valide pas et n'audite pas ces dépenses pour vérifier si elles ont été engagées pour la fin déterminée.

Une partie du financement est basé sur les demandes de paiement soumises par les conseils scolaires. C'est le cas des fonds pour l'achat de matériel d'éducation de l'enfance en difficulté, comme le matériel d'aide à l'audition, à la vision et aux soins personnels et de soutien sensoriel. Le financement pour le matériel d'éducation de l'enfance en difficulté (à la fois en fonction des demandes et de la formule de financement) a totalisé 104,4 millions de dollars en 2016-2017. Nous avons noté que le Ministère examinait la liste des demandes de paiement soumises par les conseils scolaires pour déterminer si elles

correspondaient aux éléments autorisés, sans cependant vérifier l'existence ou l'utilisation du matériel. Selon les directives relatives aux demandes de paiement du Ministère, il peut examiner la documentation et visiter des classes, des écoles ou des conseils pour vérifier l'existence ou l'utilisation du matériel. Nous avons confirmé auprès du personnel ministériel qu'il n'avait pas entrepris de vérification depuis au moins cinq ans.

En outre, même si les conseils scolaires soumettent chaque année au Ministère des états financiers audités, celui-ci ne peut obtenir l'assurance qu'ils utilisent les fonds réservés aux fins prévues. Cela s'explique par le fait que les états financiers ne sont pas préparés selon la comptabilité par fonds (c.-à-d. regrouper les dépenses par fonction ou fin distincte) et ne renferment pas de ventilation détaillée de l'information sur les dépenses dans une note afférente aux états financiers.

RECOMMANDATION 3

Afin d'assurer la répartition proportionnelle du financement en fonction des besoins des conseils scolaires, le ministère de l'Éducation doit :

- déterminer dans quelle mesure les conseils scolaires engagent aux fins prévues les fonds pour les priorités éducatives particulières (comme les soutiens pour les élèves autochtones et ceux inscrits en anglais langue seconde) et, lorsqu'il constate d'importants écarts, faire un suivi auprès des conseils pour obtenir une explication des écarts et s'assurer de la concordance entre le financement et les besoins réels;
- concevoir et appliquer des méthodes de validation pour vérifier l'utilisation des fonds réservés.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord que certains fonds devraient être affectés uniquement à des fins

particulières et qu'il doit continuer à examiner et à vérifier si les subventions répondent aux besoins des élèves. Les élèves, les écoles et les conseils scolaires de l'ensemble de la province ne sont pas identiques. Les écoles et les conseils présentent des circonstances uniques, des politiques et des priorités locales différentes, une composition particulière de leur population étudiante ayant des besoins variés, et sont situés dans des régions diversifiées.

Le Ministère continuera d'évaluer et d'examiner les procédures de validation nécessaires pour s'assurer du caractère raisonnable de l'engagement des fonds, des rapports et des processus des conseils scolaires.

4.2.4 Des frais d'administration élevés sont engagés pour examiner une petite portion du financement octroyé aux conseils scolaires

Le Ministère consacre deux fois plus de ressources à l'administration de moins de 1 % du financement total alloué aux conseils scolaires qu'à 99 % du financement restant.

Le Ministère verse les fonds au titre des subventions APE sous forme de paiements de transfert. Les conseils scolaires qui reçoivent ces fonds doivent respecter les exigences énoncées dans les accords de paiements de transfert, notamment fournir à la direction ministérielle responsable un rapport sur les dépenses et l'utilisation des fonds. Concernant le financement opérationnel, les SBE sont administrées par une direction, tandis que les fonds au titre des subventions APE sont administrés par 14 différentes directions. Selon les estimations du Ministère, 8,9 équivalents temps plein (ETP) sont nécessaires pour administrer les SBE, et 17,9 ETP pour les paiements de transfert sous forme de subventions APE. Ainsi, près du double des ressources servent à administrer les paiements de transfert sous forme de subventions APE comparativement aux allocations des SBE. Pourtant, en 2015-2016, les subventions APE

comptaient pour moins de 1 % du financement total octroyé par le Ministère aux conseils scolaires.

De plus, le Ministère a exposé des problèmes dans l'administration des subventions APE dans son plan opérationnel visant à transformer la gestion de ces subventions. Plus particulièrement, il a signalé que les différentes directions ou divisions qui supervisent les programmes individuels de paiements de transfert ne coordonnent pas toujours leurs activités, ce qui signifie que différentes directions peuvent demander des données identiques ou similaires aux conseils scolaires lorsqu'elles font un suivi au sujet de l'information incomplète reçue. Il en résulte une utilisation inefficace du temps dans les conseils scolaires et un dédoublement des efforts au Ministère.

En novembre 2015, le Ministère a entrepris un projet pluriannuel pour transformer l'administration financière, la gestion des marchés et le processus de rapports sur les paiements de transfert sous forme de subventions APE. D'ici 2019 – soit quatre ans après le début du projet – le Ministère s'attend à avoir mis en place un processus unique pour administrer l'ensemble des subventions APE, y compris l'intégration des rapports présentés par les conseils scolaires aux diverses directions ministérielles, la gestion des marchés et du financement.

4.2.5 Le financement que le Ministère verse aux termes des accords de paiements de transfert n'est pas temporaire comme prévu

Selon le Ministère, la raison pour laquelle il verse des fonds aux conseils scolaires par le biais d'accords de paiements de transfert (subventions APE) est de permettre les investissements ciblés et une certaine souplesse dans la mise en œuvre de programmes et d'initiatives nouveaux ou de durée limitée ou d'initiatives annoncées à mi-exercice. Cette méthode de financement lui permet de mettre à l'essai un programme ou de fournir un financement temporaire à des initiatives sans devoir

modifier la loi, puisque le montant des SBE est établi par voie législative chaque année.

Nous avons cependant constaté de nombreux cas où des programmes de subventions APE avaient été financés à long terme au moyen de paiements de transfert. Durant toute la période de sept ans s'étendant de 2009-2010 à 2015-2016, dernière période pour laquelle le Ministère disposait de données, 18 programmes de subventions APE avaient été financés au moyen de paiements de transfert. Le financement au titre de ces subventions a totalisé 483 millions de dollars pendant la période de sept ans. Voici des exemples de programmes de subventions APE qui sont en place depuis au moins sept ans :

- Services de soutien et de formation en autisme – tous les conseils reçoivent des fonds à l'appui de la formation sur les méthodes d'enseignement fondées sur l'analyse appliquée du comportement pour les enseignants et autres éducateurs travaillant auprès des élèves atteints de troubles du spectre autistique;
- Initiative de soutien aux écoles – vise à renforcer les capacités en leadership des directeurs d'école.

Il n'a pas été clairement expliqué pourquoi ces programmes sont financés au moyen de paiements de transfert d'une année à l'autre au lieu d'être intégrés au financement des SBE, étant donné qu'il est beaucoup plus coûteux d'administrer le financement sous forme de paiements de transfert que de SBE.

RECOMMANDATION 4

Afin de réduire son propre fardeau administratif et celui des conseils scolaires, le Ministère de l'Éducation doit :

- examiner régulièrement les programmes de subventions financés au titre de la Subvention pour d'autres programmes d'enseignement (APE) et, lorsqu'il est prévu que le financement se prolonge au-delà du

court terme, intégrer le financement aux Subventions pour les besoins des élèves;

- mener à terme le projet pour transformer l'administration financière, la gestion des marchés et le processus de rapports portant sur le financement considéré comme nécessaire et versé en paiements de transfert au titre des subventions APE.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère continuera d'évaluer les occasions de rationaliser et de regrouper stratégiquement dans les SBE les programmes supplémentaires financés au moyen de la subvention APE.

Il reconnaît la valeur de poursuivre l'amélioration du processus de gestion des paiements de transfert sous forme de subventions APE et d'accroître l'efficacité et l'efficacité des programmes. Le Ministère a entrepris diverses initiatives d'améliorations des subventions APE, qu'il entend poursuivre afin de renforcer la reddition de compte et de réduire son propre fardeau administratif et celui des conseils scolaires.

4.3 Le Ministère ne sait pas si les fonds supplémentaires consentis pour certains élèves produisent les résultats attendus

Bien que le Ministère octroie beaucoup plus de fonds par élève à certains conseils qu'à d'autres, il ne sait pas toujours si ces fonds supplémentaires produisent les résultats attendus. Chacune des allocations des SBE est décrite à la **figure 1**.

Durant l'année scolaire 2015-2016, les coûts d'éducation provinciaux par élève s'élevaient à 12 500 \$. Ces frais variaient d'un minimum de 11 100 \$ par élève dans un conseil essentiellement urbain desservant une région densément peuplée, à un maximum de 27 800 \$ par élève dans un conseil du Nord de l'Ontario.

Le Ministère n'a pas adopté de mécanisme pour déterminer si les fonds supplémentaires qu'il verse répondent aux besoins des élèves qui éprouvent des difficultés d'apprentissage et dans quelle mesure ces fonds leur sont bénéfiques. Nous savons cependant que le rendement scolaire général dans les régions rurales du Nord de l'Ontario est inférieur à celui des autres régions provinciales, même si les dépenses y sont plus élevées. Étant donné ce constat, nous nous attendions à ce que le Ministère analyse les effets que les subventions, qui ont été créées pour uniformiser les règles du jeu, ont réellement sur la réussite des élèves et utilise cette information pour accroître l'efficacité des subventions.

4.3.1 Les tendances dans les résultats du rendement des élèves sont positives, à l'exception des mathématiques

Au cours de la période de cinq ans qui a pris fin en 2015-2016, les tendances dans les résultats du rendement des élèves étaient généralement positives, à l'exception des mathématiques et des aptitudes en écriture des élèves de la 3^e année, comme le montre la **figure 4**.

Nous avons examiné les résultats antérieurs en mathématiques compilés par l'OQRE afin de déterminer depuis combien de temps le rendement des élèves est inférieur à la norme provinciale. Nous avons noté que les résultats en mathématiques des élèves des 3^e et 6^e années étaient inférieurs à la norme, ainsi que les résultats en mathématiques appliquées des élèves de la 9^e année depuis au moins 2008-2009 (voir la **figure 5**). Toutefois, le Ministère n'a pas réagi rapidement pour améliorer les résultats en mathématiques. De fait, ces résultats au niveau élémentaire ont empiré.

Le Ministère nous a appris qu'en novembre 2014, pour remédier au faible rendement en mathématiques, il avait cherché à comprendre la cause fondamentale du problème en invitant plus de 100 représentants d'organismes partenaires, notamment des universitaires, des responsables de curriculum, des directeurs de l'éducation, des

Figure 4 : Résultats scolaires de l'ensemble des élèves sur une période de cinq ans, 2011-2012 à 2015-2016

Source des données : ministère de l'Éducation, Office de la qualité et de la responsabilité en éducation (OQRE)

Indicateur de rendement	Résultats scolaires des élèves (%)						Changement sur cinq ans
	Cible	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015 ¹	2015-2016	
Résultats compilés par l'OQRE²							
Lecture, 3 ^e année	75	66	68	70	s.o.	72	6
Écriture, 3 ^e année	75	76	77	78	s.o.	74	(2)
Mathématiques, 3 ^e année	75	68	67	67	s.o.	63	(5)
Lecture, 6 ^e année	75	75	77	79	s.o.	81	6
Écriture, 6 ^e année	75	74	76	78	s.o.	80	6
Mathématiques, 6 ^e année	75	58	57	54	s.o.	50	(8)
Mathématiques théoriques, 9 ^e année	75	84	84	85	s.o.	83	(1)
Mathématiques appliquées, 9 ^e année	75	44	44	47	s.o.	45	1
Test provincial de compétence linguistique ³	75	76	76	77	77	76	0
Taux de diplomation⁴							
4 années d'études	s.o.	75	76	78	80	s.o.	s.o.
5 années d'études	85	s.o.	83	84	86	86	s.o.
Accumulation de crédits⁵							
10 ^e année	s.o.	76	78	78	79	79	3
11 ^e année	s.o.	78	80	81	81	82	4

1. En raison des négociations syndicales en cours durant l'année scolaire 2014-2015, les conseils scolaires publics de langue anglaise n'ont pas participé aux tests de l'OQRE. Donc, les données provinciales pour 2014-2015 ne sont pas disponibles.
2. Les résultats compilés par l'OQRE servent à mesurer le pourcentage d'élèves qui ont obtenu un niveau 3 ou 4, qui équivaut à une note B ou supérieure.
3. Les résultats du TPCL ont été combinés pour les élèves ayant atteint la norme provinciale qui étaient admissibles au test pour la première fois et ceux qui y étaient admissibles auparavant.
4. Les taux de diplomation sont basés sur les taux de quatre cohortes d'élèves qui ont commencé la 9^e année entre 2008-2009 et 2011-2012 et qui ont obtenu un diplôme entre 2011-2012 et 2014-2015 après quatre années d'études et entre 2012-2013 et 2015-2016 après cinq années d'études.
5. Pourcentage d'élèves qui ont accumulé au moins 16 crédits à la fin de la 10^e année et au moins 23 crédits à la fin de la 11^e année.

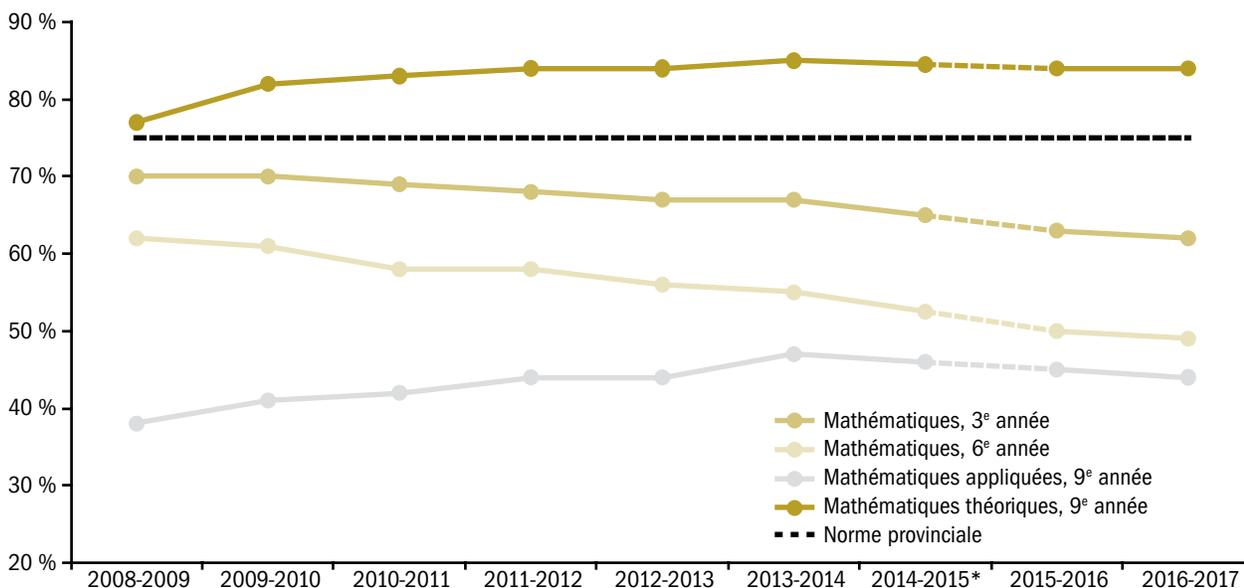
administrateurs scolaires et des enseignants, à formuler des hypothèses avec preuve à l'appui pour expliquer les résultats inférieurs en mathématiques. Le Ministère a indiqué qu'il avait reçu 44 présentations en réponse à son invitation.

Les principaux facteurs exposés dans les présentations comprenaient l'accroissement nécessaire de la connaissance du programme-cadre de mathématiques chez les éducateurs, de la pédagogie connexe (stratégies d'enseignement efficaces) et de l'efficacité des méthodes d'évaluation.

Ce processus a abouti à l'élaboration du Plan d'action pour les mathématiques 2015 du Ministère, qui expose des stratégies fondées sur sept principes clés : la priorité accordée aux mathématiques par les conseils scolaires; la coordination et le renforcement du leadership en mathématiques; la compréhension des méthodes efficaces d'enseignement des mathématiques; l'appui de l'apprentissage professionnel collaboratif en mathématiques; la mise en place d'un environnement propice à l'apprentissage des mathématiques; les méthodes d'évaluation

Figure 5 : Résultats en mathématiques compilés par l'OQRE, 2008-2009 à 2016-2017

Source des données : Office de la qualité et de la responsabilité en éducation (OQRE)



* L'OQRE n'a pas fait passer de tests en 2014-2015.

favorisant l'apprentissage des mathématiques chez les élèves; et l'amélioration de l'accès aux ressources d'apprentissage des mathématiques.

En septembre 2016, le Ministère a annoncé un octroi de 60 millions de dollars pour aider les élèves à obtenir de meilleurs résultats en mathématiques.

Les principaux éléments de la stratégie suivent :

- consacrer 60 minutes chaque jour à l'enseignement des mathématiques de la 1^{re} à la 8^e année;
- nommer trois enseignants responsables de l'enseignement des mathématiques dans toutes les écoles élémentaires;
- encadrer les directeurs d'écoles secondaires désignées pour améliorer l'apprentissage des mathématiques;
- soutenir l'apprentissage à la maison au moyen de ressources parentales;
- faciliter l'accès aux ressources et soutiens en ligne liés aux mathématiques;
- offrir un appui à l'apprentissage des mathématiques après la journée scolaire aux élèves de la 6^e à la 9^e année;

- offrir des occasions aux enseignants d'améliorer leurs connaissances, y compris une journée pédagogique consacrée aux mathématiques.

Notre examen de ce dossier a révélé que les écoles élémentaires comptent des enseignants spécialistes d'une matière donnée, comme le français, l'éducation physique et la musique, mais non les mathématiques. Un enseignant spécialisé en mathématiques devrait connaître le curriculum et les stratégies d'enseignement efficaces.

RECOMMANDATION 5

Pour améliorer les résultats en mathématiques des élèves, le ministère de l'Éducation doit :

- évaluer l'efficacité de sa stratégie de mathématiques de 2016 et prendre des mesures correctives lorsqu'aucune amélioration n'est observée;
- évaluer les coûts et les avantages liés à l'enseignement des mathématiques pour les élèves de niveau élémentaire par un

enseignant ayant des compétences dans cette matière.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a adjugé un marché à des experts-conseils externes pour évaluer la conception, la mise en œuvre, le processus et l'incidence de la *Stratégie renouvelée pour l'enseignement et l'apprentissage des mathématiques*.

Le Ministère s'est engagé à continuer à évaluer les coûts et les avantages liés à l'enseignement des mathématiques aux élèves de niveau élémentaire par un enseignant ayant des compétences dans cette matière.

Les enseignants de l'Ontario ont l'occasion d'acquérir des qualifications additionnelles (en mathématiques et dans d'autres matières). Depuis le printemps 2014, près de 9 000 enseignants et autres membres du personnel scolaire ont reçu une subvention du Ministère pour obtenir des qualifications additionnelles en mathématiques, des qualifications additionnelles en mathématiques de base ou pour suivre des cours de premier cycle préalables. La *Stratégie renouvelée pour l'enseignement et l'apprentissage des mathématiques*, lancée à l'automne 2016, comportait de nouvelles subventions destinées aux directeurs et directeurs adjoints pour suivre un cours de qualifications additionnelles en mathématiques conjointement avec les enseignants de leur école.

4.3.2 Le Ministère n'analyse pas les différences dans les dépenses ou les coûts unitaires entre les conseils scolaires

Le Ministère ne compare pas ou n'analyse pas les dépenses des conseils scolaires au niveau unitaire, comme par élève ou par école, selon le cas. S'il le faisait, il s'informerait des pressions financières que ressentent les conseils scolaires et des domaines

pour lesquels le financement, calculé selon la formule, ne répond pas à leurs besoins.

Le Ministère prépare un résumé sur chaque conseil qui renseigne sur les tendances, comme le rendement des élèves (p. ex. les résultats compilés par l'OQRE), l'effectif des classes, la dotation, l'excédent ou le déficit d'exercice et l'excédent cumulé. En outre, le document résume l'écart entre le nombre d'enseignants subventionnés par le Ministère et le nombre réel d'enseignants employés par chaque conseil. Il résume aussi les tendances historiques des dépenses, comme les enseignants titulaires de classe et suppléants, les manuels et fournitures scolaires. Dans certains cas, l'information est comparée à la moyenne provinciale, mais le Ministère ne compare pas les conseils entre eux – même ceux qui ont des caractéristiques similaires, qui sont situés dans la même zone géographique (p. ex. un conseil public et un conseil catholique desservant le même district) ou qui servent une population ayant le même profil démographique (les conseils desservant principalement les régions rurales). Le Ministère a précisé que les résumés des conseils individuels donnaient un aperçu de leur situation financière.

Selon les hauts fonctionnaires du Ministère, la comparaison des coûts par élève ne tient pas compte de facteurs qui affectent la structure de coûts d'un conseil et le rendement des élèves. Ces facteurs comprennent les caractéristiques démographiques et géographiques, telles que la résidence dans un lieu isolé ou un grand centre urbain, et les salaires négociés des enseignants entre les différents conseils et régions.

Le Ministère a aussi mentionné que les circonstances régionales et les facteurs socioéconomiques ont une incidence sur le rendement des élèves, ce que reflètent les dépenses des conseils individuels. Par exemple, l'OQRE mesure la qualité de la prestation du curriculum, alors que les dépenses sont aussi essentielles au bien-être des élèves et à d'autres résultats généraux. Quoi qu'il en soit, le versement des subventions est

déterminé par la formule de financement afin de répondre à ces facteurs.

Dans notre analyse des dépenses des conseils pour l'année scolaire 2015-2016, nous avons constaté que le coût réel par élève était en moyenne 5 % plus élevé dans les conseils catholiques comparativement aux conseils publics, et 35 % plus élevé dans les conseils de langue française comparativement aux conseils de langue anglaise.

Selon le Ministère, les coûts des conseils de langue française sont plus élevés parce qu'ils couvrent habituellement une superficie plus vaste (c.-à-d. 12 conseils de langue française desservent le même territoire que 60 conseils de langue anglaise) et chacun compte moins d'écoles. Cette divergence s'accroîtra en 2017-2018 lorsque le Ministère rajustera la formule de financement afin d'augmenter le financement des conseils de langue française par le biais de la subvention de base pour les écoles.

Les comparaisons régionales faisaient nettement ressortir les variations dans les coûts unitaires. Par exemple, les dépenses moyennes globales par élève sur cinq ans (2011-2012 à 2015-2016) variaient de près de 11 400 \$ dans la région du grand Toronto (à l'exception de Toronto) à environ 19 500 \$ dans les régions rurales du Nord de l'Ontario. Nous avons aussi analysé les coûts d'enseignement retranchés des frais d'administration et de transport – étant donné que ces frais sont plus élevés dans les régions rurales du Nord – mais avons remarqué des écarts similaires au niveau régional. Voir la **figure 6** pour la ventilation des dépenses moyennes par élève et région en 2015-2016.

Nous avons aussi examiné les coûts unitaires moyens sur cinq ans dans les cinq principales catégories de dépenses du Ministère – enseignement, administration, transport, installations destinées aux élèves et autre – et noté que les régions du Nord enregistraient les coûts unitaires les plus élevés dans toutes les catégories de dépenses, sauf les locaux, comme illustré à la **figure 7**.

Pourtant, quand nous avons analysé les coûts moyens des conseils sur cinq ans dans les cinq catégories de dépenses et chaque région, nous avons constaté d'importantes divergences dans les coûts par élève ou école des conseils, même ceux dans la même région (voir la **figure 8**).

Alors que de nombreux facteurs de coût peuvent susciter des différences découlant de l'emplacement géographique et des conventions collectives négociées, en analysant les coûts unitaires régionaux et en faisant le suivi des écarts auprès des conseils, le Ministère pourrait comprendre les diverses pressions financières que la formule de financement pourrait atténuer et les secteurs où des économies pourraient être réalisées.

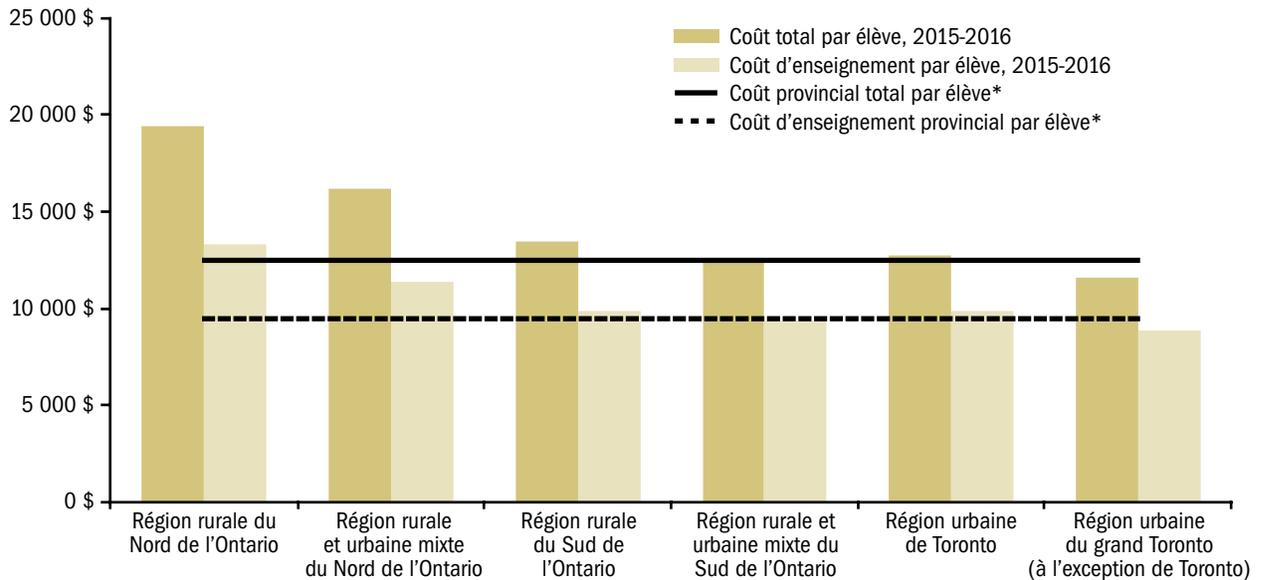
Corrélation entre les dépenses d'enseignement et le rendement des élèves

Nous avons comparé les dépenses quinquennales moyennes en enseignement en classe avec les résultats de rendement moyens par conseil sur la période de 2011-2012 à 2015-2016, afin de déterminer s'il existait une corrélation entre ces dépenses et le rendement des élèves. Nous avons tenu compte des indicateurs suivants du rendement des élèves : les évaluations des aptitudes en lecture, écriture et mathématiques des élèves des 3^e et 6^e années effectuées par l'OQRE; les évaluations par l'OQRE des aptitudes en mathématiques théoriques et appliquées des élèves de la 9^e année; la comparaison des résultats combinés des élèves qui passent le TPCL pour la première fois et des élèves qui y étaient admissibles auparavant; les crédits accumulés à la fin de la 10^e année; et le taux de diplomation après quatre années d'études (résultats disponibles pour la période 2011-2012 à 2014-2015 seulement).

Selon la cible provinciale fixée par le Ministère, dont doit tenir compte l'OQRE, 75 % des élèves doivent obtenir le niveau trois ou quatre (équivalant à une note de B ou supérieure). Le Ministère n'a pas établi de cible pour l'accumulation des crédits en 10^e année ni pour le taux de

Figure 6 : Coûts régionaux moyens par élève acquittés par les conseils scolaires, 2015-2016

Source des données : ministère de l'Éducation



* La différence entre ces deux éléments de coût par élève résulte des frais de locaux, d'administration, de transport et autres.

Figure 7 : Coûts unitaires moyens sur cinq ans acquittés par les conseils scolaires, par région, 2011-2012 à 2015-2016

Source des données : ministère de l'Éducation; calculé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	Frais d'administration par école (\$)	Frais de locaux par école (\$)	Frais d'enseignement par élève (\$)	Frais de transport par élève (\$)	Autres frais par élève (\$)	Total des coûts par élève (\$)
Région rurale du Nord de l'Ontario	143 095	479 729	12 899	983	756	18 638
Région rurale et urbaine mixte du Nord de l'Ontario	123 428	534 555	11 049	1 003	480	15 688
Région rurale du Sud de l'Ontario	101 910	492 654	9 669	935	442	13 285
Région rurale et urbaine mixte du Sud de l'Ontario	120 412	660 186	9 136	527	393	12 142
Région urbaine de Toronto	136 313	746 602	9 700	254	419	12 563
Région urbaine du grand Toronto (à l'exception de Toronto)	157 576	997 018	8 610	312	292	11 270
Moyenne provinciale*	129 868	714 302	9 229	467	377	12 245

Figure 8 : Coûts unitaires moyens sur cinq ans acquittés par les conseils scolaires dans les différentes régions, 2011-2012 à 2015-2016

Source des données : ministère de l'Éducation; calculé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

	N ^{bre} de conseils dans la région	Frais d'administration par école (\$)			Frais de locaux par école (\$)			Frais d'enseignement par élève (\$)			Frais de transport par élève (\$)			Autres coûts par élève (\$)		
		Min.	Max.	Écart	Min.	Max.	Écart	Min.	Max.	Écart	Min.	Max.	Écart	Min.	Max.	Écart
Région rurale du Nord de l'Ontario	7	89 900	311 800	247	368 000	680 200	85	11 800	17 000	44	740	1 100	49	350	1 052	200
Région rurale et urbaine mixte du Nord de l'Ontario	15	93 000	231 800	149	341 000	699 000	105	9 800	19 200	97	670	1 600	131	0	1 600	—
Région rurale du Sud de l'Ontario	10	83 700	195 700	134	353 800	578 100	63	9 100	11 400	25	750	1 200	60	300	1 000	233
Région rurale et urbaine mixte du Sud de l'Ontario	30	86 100	156 600	82	449 200	876 300	95	8 500	11 100	31	0	1 200	—	260	1 500	477
Région urbaine de Toronto	2	113 800	144 200	27	694 700	764 700	10	9 500	9 800	3	200	300	50	300	700	133
Région urbaine du grand Toronto (à l'exception de Toronto)	8	131 000	175 000	34	724 000	1 052 900	45	8 400	9 000	7	220	1 300	491	0	470	—
Moyenne provinciale*	72	83 700	311 800	272	341 100	1 052 900	209	8 400	19 200	129	220	1 600	625	0	1 600	—

diplomation après quatre années d'études. Donc, par souci d'uniformité avec la cible de l'OQRE, nous avons utilisé un indicateur de 75 %. Notre analyse a révélé ce qui suit :

- Les conseils scolaires de langue française (publics et catholiques) dépensent plus par élève pour l'enseignement en classe, et les élèves francophones (conseils publics et catholiques) obtiennent un meilleur rendement que les élèves anglophones. Les coûts d'enseignement moyens par élève dans un conseil de langue française excédaient d'environ 3 000 \$ ceux d'un conseil de langue anglaise. Le Ministère a fait savoir que les coûts d'enseignement du français qu'acquittent les conseils de langue française sont plus élevés en raison des frais de traduction des manuels scolaires. En ce qui concerne le rendement des élèves, les conseils de langue française atteignent en moyenne la cible provinciale dans huit des neuf tests de l'OQRE, tandis que les conseils de langue anglaise atteignent en moyenne la cible dans six seulement de ces tests. De plus, le taux de diplomation après quatre années d'études dans les conseils de langue française s'élevait à 89 % dans le système public et à 82 % dans le système catholique, comparativement aux taux de 81 % et de 70 % respectivement dans le système de langue anglaise.
- Les conseils dans le Nord de l'Ontario dépensent aussi beaucoup plus par élève en frais d'enseignement : 12 800 \$ comparativement à 9 300 \$ dans le Sud. Le nombre d'élèves inscrits est aussi un facteur dans ce résultat. Toutefois, les résultats de rendement sont de beaucoup inférieurs dans les conseils du Nord, qui en moyenne ont atteint la cible provinciale dans trois des neuf tests de l'OQRE, à l'opposé des conseils dans le Sud qui en moyenne ont atteint la cible dans six de ces tests. Le taux de diplomation après quatre années d'études était de 73 % dans les conseils du Nord, comparativement à 79 % dans ceux du Sud.

RECOMMANDATION 6

Pour mieux comprendre les facteurs de coûts, le ministère de l'Éducation doit analyser régulièrement les coûts engagés par les conseils scolaires individuels qui présentent des caractéristiques similaires, afin de déterminer les domaines où effectuer des compressions budgétaires ou un examen des dépenses.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère compte continuer d'analyser les facteurs de coûts et les comparer au financement octroyé. Il travaille régulièrement avec les conseils scolaires pour déterminer les besoins de financement liés aux subventions à des fins particulières. Toutefois, les structures de coûts varient entre les conseils en raison de plusieurs facteurs propres à chacun et ces facteurs affectent les coûts par élève à l'échelle de la province. Il s'agit notamment du profil démographique, de la région géographique de chaque conseil, des facteurs socioéconomiques, de l'expérience des enseignants, des conventions collectives négociées et du rendement des élèves.

4.4 Le nombre de congés de maladie des employés des conseils scolaires a augmenté de 29 % au cours des cinq dernières années

En 2016, une étude commandée par 56 conseils scolaires de l'Ontario a révélé que sur une période de cinq ans, le nombre moyen de congés de maladie par employé avait augmenté en général de 29 %, passant de 9 jours en 2011-2012 à 11,6 jours en 2015-2016.

L'étude excluait les congés pour accident de travail et invalidité de longue durée. D'après l'étude, le nombre moyen de congés de maladie a augmenté à l'échelle de la province dans chaque groupe

d'emplois, tels qu'enseignants, concierges, aides-enseignants et éducateurs de la petite enfance. Abstraction faite des coûts financiers associés à l'absentéisme, le rapport a aussi fait état de coûts indirects, notamment la diminution de la productivité et la baisse du moral à la fois du personnel et des élèves. Pour en savoir plus sur cet enjeu, veuillez consulter notre audit sur la gestion des ressources financières et humaines dans les conseils scolaires au **chapitre 3.12**.

RECOMMANDATION 7

Pour réduire la hausse du nombre de congés de maladie que prennent les employés des conseils scolaires, le ministère de l'Éducation doit veiller à ce que les conseils élaborent et mettent en œuvre des programmes efficaces d'encouragement à l'assiduité.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient qu'il s'agit d'un important enjeu. Alors que les programmes d'encouragement à l'assiduité constituent un enjeu dans les négociations locales des conseils scolaires, le Ministère est résolu à encourager les pratiques qui favorisent l'assiduité et le bien-être du personnel.

4.5 Le Ministère a imposé un moratoire à la fermeture d'écoles

Le Ministère a récemment pris des mesures pour appuyer les conseils scolaires qui doivent composer avec une baisse de leur effectif – de nombreuses écoles fonctionnent à moins de 50 % de leur capacité – et la détérioration de l'état de bon nombre d'écoles, qui doivent être réparées ou remplacées. Toutefois, il faut faire davantage pour aider les conseils qui font face à des décisions difficiles au sujet de la fermeture ou de la fusion d'écoles ou qui doivent trouver des solutions de rechange.

4.5.1 Le Ministère a pris des mesures pour remédier à la sous-utilisation des écoles

Il a été annoncé dans le budget provincial de 2013 que le Ministère consulterait les intervenants en éducation durant l'année scolaire 2014-2015 au sujet des gains de rendement possibles et des mesures de modernisation. Comme signalé par le Ministère dans son rapport sommaire des consultations : « Les participants ont convenu qu'il existe un certain nombre de solutions aux problèmes des installations sous-utilisées. La première consiste à regrouper des écoles, ce qui peut engendrer des fermetures, ou à construire parfois une nouvelle école pour des effectifs consolidés. Une autre solution consiste à partager les installations sous-utilisées d'une école avec une autre école, un fournisseur de services et/ou un partenaire ».

Depuis les consultations, le Ministère a pris des démarches à l'appui de la Stratégie des mesures d'économies et de modernisation pour les conseils scolaires et a apporté les changements suivants aux subventions de fonctionnement à compter de 2014-2015, dont la mise en œuvre s'échelonne sur quatre ans :

- Éliminer le financement complémentaire de base de la Subvention pour le fonctionnement et la réfection des écoles. Lorsque la Stratégie a été lancée, les écoles dont les installations étaient sous-utilisées pouvaient recevoir des fonds supplémentaires en sus de ceux justifiés par leur taux d'utilisation courant. Ce supplément pouvait s'élever jusqu'à 30 % pour les écoles ayant un taux d'utilisation de 65 % ou moins. Le Ministère a annoncé qu'il éliminerait progressivement le financement complémentaire sur quatre ans (2014-2015 à 2017-2018), ce qui signifie que les écoles ne toucheront plus de fonds pour l'entretien des locaux inutilisés. Ainsi les conseils scolaires devront décider des écoles qui seront fermées ou fusionnées.

- Fournir des fonds de dotation supplémentaires aux conseils qui font un usage optimal de l'espace en regroupant les niveaux élémentaire et secondaire dans la même école. Auparavant, une école qui comptait ces deux niveaux était considérée comme une école secondaire aux fins du financement. Selon la nouvelle approche, ces écoles reçoivent des fonds distincts pour le personnel enseignant de chaque niveau, en fonction de leur effectif respectif. De cette façon, le financement global sera plus élevé.

À compter de 2014, les dépenses d'immobilisations et le financement ont également été haussés, ce qui comprend un programme quadriennal d'immobilisations pour le regroupement scolaire, doté de 750 millions de dollars, pour encourager les conseils à gérer plus efficacement les locaux scolaires. Au moment de notre audit, 60 écoles avaient été fermées et 130 regroupées dans 43 conseils scolaires. De plus, 69 écoles de conseils scolaires situés sur le même territoire partageaient des installations. Dans un cas, les écoles de trois conseils partageaient des locaux. Dans environ la moitié des cas, les locaux étaient partagés par des écoles de langue française et des écoles de langue anglaise et, dans l'autre moitié, par des écoles catholiques et des écoles publiques.

Le Ministère examine le processus de fermeture d'écoles

En juin 2017, le Ministère a annoncé son intention de revoir le processus que suivent les conseils scolaires lorsqu'ils envisagent de fermer des écoles. Une fois les évaluations en cours terminées, les conseils ne pourront pas entreprendre de nouvelles fermetures. Les conseils qui avaient engagé un processus de fermeture ou de regroupement d'écoles lorsque le Ministère a fait l'annonce sont autorisés à le poursuivre.

Le Ministère a justifié le lancement d'une évaluation de son processus de fermeture d'écoles

en indiquant qu'il compte répondre aux questions soulevées durant les séances de consultation tenues dans 10 collectivités rurales et du Nord au printemps 2017. Il a aussi mené un sondage en ligne à l'appui du *Plan pour renforcer l'éducation en milieu rural et dans le Nord* adopté par la province. Les représentants aux séances comprenaient des parents, des élèves, des résidents des collectivités, des fonctionnaires municipaux et du personnel des conseils scolaires.

Le Ministère a fixé les objectifs suivants : rendre le processus plus inclusif en intégrant les points de vue des collectivités et des élèves, et établir des principes et des objectifs favorisant la réussite et le bien-être des élèves, qui seront appliqués pour décider de la fermeture ou de la fusion des écoles au lieu de considérer uniquement les économies à réaliser.

Le Ministère a fait savoir qu'il avait l'intention d'étudier les révisions de sa *Ligne directrice relative à l'examen portant sur les installations destinées aux élèves*, afin de prolonger le délai minimal et de recommander d'autres options relatives à ces installations; de préciser les rôles des conseillers scolaires et des municipalités; et d'accroître la participation des élèves. Il prévoit aussi d'élaborer de nouvelles ressources pour les conseils scolaires afin de normaliser et de valider les données, ainsi que des modèles à l'intention des intervenants pour la mobilisation des conseils scolaires.

L'évaluation effectuée par le Ministère de l'état matériel des écoles provinciales, menée entre 2011 et 2015, a révélé qu'il coûterait 15,2 milliards de dollars d'ici 2020 pour effectuer les réparations nécessaires dans les écoles. Selon la valeur de remplacement estimative du Ministère, il serait plus coûteux de réparer 19 écoles que de les remplacer. En outre, des réparations de plus d'un demi-milliard de dollars devront être faites au cours des cinq prochaines années dans des écoles, dont le taux d'utilisation est inférieur à 50 %. Pour toutes ces raisons, des décisions judicieuses doivent être prises concernant la fermeture ou la fusion d'écoles.

4.5.2 Des écoles dans la province fonctionnent à moins de 50 % de leur capacité

Malgré les mesures et les initiatives en cours, de nombreuses écoles provinciales demeurent sous-utilisées.

En décembre 2016, 38 % des écoles de l'Ontario (1 852) affichaient un taux d'utilisation de 75 % ou moins, et 13 % (583) fonctionnaient avec un taux d'utilisation de 50 % ou moins.

Nous avons analysé les données d'utilisation et constaté que la majorité des écoles qui fonctionnaient à 50 % de leur capacité ou moins étaient des écoles de langue anglaise du secteur public, dont 63 % du niveau élémentaire et 37 % du niveau secondaire (voir la **figure 9**).

Chaque région de la province compte des écoles sous-utilisées, et la région du grand Toronto affichait le pourcentage le plus élevé : 29 %. Voir la **figure 10** pour une comparaison régionale des écoles ayant un taux d'utilisation de moins de 50 %.

RECOMMANDATION 8

Pour disposer du niveau d'infrastructure matérielle requis afin de répondre aux besoins courants et futurs, le ministère de l'Éducation doit : 1) achever son examen du processus que suivent les conseils scolaires qui envisagent de fermer des écoles, et 2) travailler avec les conseils pour répondre aux questions soulevées durant l'examen.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

En juin 2017, l'Ontario a lancé le *Plan pour renforcer l'éducation en milieu rural et dans le Nord*, qui prévoit des améliorations du processus et du financement afin de rehausser la qualité de l'éducation en milieu rural, de favoriser l'utilisation durable des locaux scolaires dans les régions rurales et d'appuyer le processus décisionnel relatif aux fermetures d'écoles.

Alors que l'engagement annoncé au printemps et le Plan visaient les collectivités rurales et du Nord, le Ministère a été informé qu'il fallait renouveler le processus d'examen des installations destinées aux élèves dans l'ensemble des conseils scolaires de la province. Il a donc engagé un examen de sa *Ligne directrice relative à l'examen portant sur les installations destinées aux élèves* afin de prendre en compte les conséquences pour les collectivités ainsi que le rendement et le bien-être des élèves. Le Ministère révisera également les *Lignes directrices relatives à la planification communautaire et aux partenariats* (LDPCP) afin de favoriser la responsabilité conjointe de la planification communautaire intégrée, en mettant l'accent sur la communication que tiennent les municipalités, les partenaires communautaires et les conseils scolaires sur les plans d'immobilisations de ces derniers. Le Ministère a lancé un appel à commentaires en ligne sur les révisions proposées de la *Ligne directrice* et des LDPCP, qui se déroule

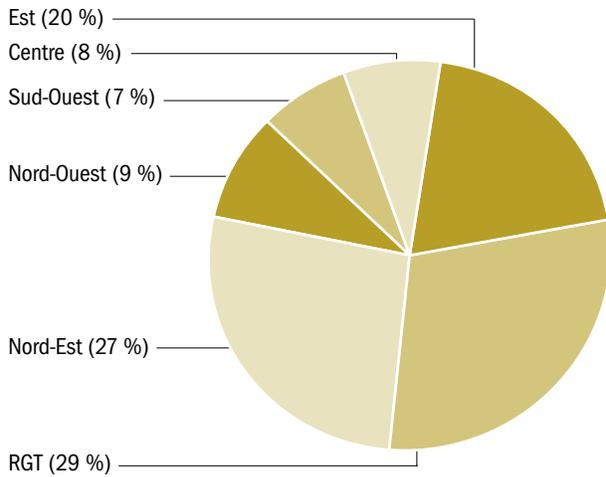
Figure 9 : Pourcentage d'écoles dont le taux d'utilisation est de 50 % ou moins par type de conseil scolaire, décembre 2016

Source des données : ministère de l'Éducation

Type de conseil scolaire	Niveau primaire		Niveau secondaire		Total	
	N ^{bre}	(%)	N ^{bre}	(%)	N ^{bre}	(%)
Conseil public de langue anglaise	192	33	146	25	338	58
Conseil catholique de langue anglaise	100	17	11	2	111	19
Conseil public de langue française	22	4	30	5	52	9
Conseil catholique de langue française	50	9	32	5	82	14
	364	63	219	37	583	100

Figure 10 : Répartition régionale des écoles dont le taux d'utilisation est de 50 % ou moins

Source des données : ministère de l'Éducation



jusqu'au 6 décembre 2017. Par ailleurs, nous rencontrerons des représentants des conseils scolaires, des municipalités et d'autres intervenants dans le cadre de réunions en personne cet automne et collaborerons avec les conseils scolaires pour mettre en œuvre les changements après l'achèvement des consultations à la fin de l'hiver 2018.

4.6 Les vérifications de l'effectif étudiant ne permettent pas de confirmer l'exactitude du nombre d'inscriptions déclaré

4.6.1 Les vérifications des effectifs des conseils et des écoles effectuées par le Ministère sont limitées

Chaque année, le Ministère vérifie un échantillon de conseils scolaires et d'écoles de chaque conseil sélectionné. Le nombre d'écoles soumises à une vérification est fonction du nombre d'écoles que compte un conseil. Le Ministère s'est fixé comme objectif de vérifier 72 conseils sur une période de 8 ans.

Le Ministère nous a informés qu'il employait une approche axée sur le risque pour choisir les

conseils à soumettre à une vérification de l'effectif étudiant. En 2016-2017, il a cependant commencé à documenter le classement des conseils scolaires en fonction de facteurs de risque.

Les facteurs de risque suivants ont été considérés : le nombre de rajustements des effectifs déclarés dans les vérifications antérieures; la proximité du conseil scolaire à une frontière provinciale; la taille du conseil scolaire; le nombre d'années écoulées depuis la dernière vérification de l'effectif d'un conseil; et sa situation financière.

Durant la période de 6 ans de 2011 à 2016, 260 écoles (6 %) seulement ont fait l'objet d'une vérification de leur effectif, soit environ 3 % des écoles élémentaires de la province et 18 % des écoles secondaires. La **figure 11** présente une ventilation des vérifications menées durant cette période. Le Ministère ne sait cependant pas à quand remonte la dernière vérification de chaque école, car il ne tient pas de liste des écoles qu'il vérifie et des dates des vérifications.

Au moment de notre audit, dix employés à temps plein du Ministère étaient chargés des vérifications

Figure 11 : Vérifications de l'effectif effectuées entre 2011 et 2016

Source des données : ministère de l'Éducation

Année de vérification	N ^{bre}		
	de conseils scolaires vérifiés	d'écoles élémentaires vérifiées	d'écoles secondaires vérifiées
2011	8	23	28
2012	9	13	24
2013	18	34	26
2014	14	27	33
2015	12	4	26
2016	9	0	22
Total des entités vérifiées*	65	100	158
Total provincial	72	3,712	878
% des entités vérifiées	90	3	18

* Nombre unique, car cinq conseils scolaires et deux écoles ont fait l'objet de deux vérifications au cours de la période de six ans.

de l'effectif étudiant, en plus de remplir d'autres fonctions.

Le Ministère a indiqué qu'à l'automne 2015, il avait cessé les vérifications de l'effectif étudiant des écoles élémentaires pour se concentrer sur les écoles secondaires, qui à son avis sont plus à risque de déclarer un nombre d'inscriptions inexact. Ce risque accru d'inexactitude est imputable à la mobilité et à l'assiduité des élèves du niveau secondaire et aux programmes parallèles offerts à ce niveau. Cette approche peut être considérée comme raisonnable compte tenu des ressources dont dispose le Ministère. Quoi qu'il en soit, le nombre de vérifications dans les écoles secondaires a diminué depuis que le Ministère a mis fin à celles dans les écoles élémentaires.

Les vérifications de l'effectif sont menées non seulement par le personnel du Ministère, mais aussi par des auditeurs internes et externes des conseils scolaires, mais ces derniers ne partagent pas avec le Ministère les résultats de leurs audits. Plus particulièrement :

- Les équipes régionales de vérification interne des conseils scolaires peuvent procéder à des vérifications de l'effectif étudiant à la demande des comités de vérification des conseils. Les constatations de ces vérifications sont seulement déclarées à l'interne à la direction et au comité de vérification, mais ne sont pas transmises au Ministère. Par conséquent, ces vérifications ne procurent aucune assurance au Ministère. Selon les conseils scolaires qui ont répondu à notre sondage, 63 % demandent à leur personnel de vérification interne de vérifier les données sur l'effectif étudiant.
- Les auditeurs externes qui audient les états financiers des conseils procèdent également à des exercices pour confirmer l'exactitude des effectifs étudiants qui sont consignés et déclarés au Ministère. Selon les conseils scolaires qui ont répondu à notre sondage, 61 % ont recours à des auditeurs externes pour vérifier leurs données d'inscription,

mais ils ne leur demandent pas de fournir une opinion ou un rapport d'audit distinct. Même si ces mesures aident les conseils à confirmer l'exactitude des données d'inscription consignées et déclarées, elles ne sont pas aussi approfondies que celles du Ministère.

4.6.2 Pour calculer le financement, le Ministère ne vérifie pas l'effectif de tous les groupes d'élèves

Le Ministère ne vérifie pas l'effectif de certains groupes d'élèves, comme ceux suivant des programmes d'éducation de l'enfance en difficulté, même si cet effectif est utilisé pour calculer le montant de financement sous forme de subventions à des fins particulières qui est versé à un conseil scolaire donné.

Les vérifications de l'effectif étudiant qu'effectue le Ministère couvrent les élèves dans les écoles de jour ordinaires et les élèves en ALS. Cependant, il ne vérifie pas le nombre d'inscrits aux programmes d'éducation de l'enfance en difficulté, d'éducation des Autochtones et en langue française.

En 2016-2017, le calcul de 2 % (61,5 millions) des SBE était fondé sur le nombre d'élèves recevant des programmes et services à l'enfance en difficulté. La même année scolaire, le nombre d'élèves dans les programmes de langues ou d'études autochtones a été utilisé pour calculer 52 % (32,1 millions) de la Subvention pour l'éducation autochtone, et le nombre d'élèves dans les programmes d'enseignement en langue française a été utilisé pour calculer 36 % (259,1 millions) de la Subvention pour l'enseignement des langues.

4.6.3 Les vérifications de l'effectif étudiant donnent lieu à d'importants rajustements du financement

Nous avons examiné un échantillon de dossiers de vérifications de l'effectif effectuées pendant trois années scolaires, de 2013-2014 à 2015-2016. Ces vérifications ont relevé des lacunes

dans les systèmes de contrôle interne des écoles de nombreux conseils scolaires ayant trait au processus d'enregistrement des inscriptions. Nous avons noté les erreurs communes suivantes commises par les écoles dans notre échantillon :

- 14 % avaient incorrectement déclaré des élèves inscrits à des programmes d'apprentissage autonome dans le relevé des écoles de jour ordinaires au lieu du relevé des études autonomes;
- 49 % ne disposaient pas de documentation adéquate pour justifier l'absence pendant plus de 15 jours consécutifs d'élèves figurant au relevé des effectifs;
- 59 % n'avaient pas rayé le nom d'élèves du relevé des effectifs après leur dernier jour de classe à la suite d'un transfert à une autre école ou du départ du système scolaire;
- 37 % ne disposaient pas de documentation adéquate pour les élèves qui n'avaient pas été rayés du relevé des effectifs, même s'ils avaient été absents pour 15 jours de classe consécutifs ou plus. Il s'agit du nombre maximal de jours consécutifs qu'un élève peut s'absenter avant de devoir présenter un billet de médecin.

Le Ministère fait le suivi des chiffres erronés d'ETP relevés dans les vérifications de l'effectif étudiant mais, avant l'automne 2016, il n'évaluait pas les conséquences financières de ces erreurs. En réponse à notre demande, le Ministère a chiffré les conséquences financières des rajustements des vérifications de l'effectif étudiant que nous avons examinées. Dans 22 audits des conseils scolaires visant 71 écoles (1,5 % des écoles provinciales) qui ont été menés de 2013-2014 à 2015-2016, nous avons noté que le Ministère avait réduit de 4,6 millions de dollars les subventions de fonctionnement versées à ces conseils. Six de ces conseils ont vu leurs subventions de fonctionnement diminuer d'au moins 400 000 \$.

Le Ministère nous a cependant informés qu'en pratique, il ne vérifie pas ou ne fait pas de suivi pour savoir si les conseils scolaires ont mis en œuvre les

recommandations découlant des vérifications de l'effectif étudiant.

RECOMMANDATION 9

Pour améliorer la fiabilité des données sur les effectifs étudiants utilisées pour calculer les Subventions pour les besoins des élèves qui sont accordées aux conseils scolaires, le ministère de l'Éducation doit :

- établir des méthodes précises pour vérifier les effectifs étudiants qui comprennent les données d'inscription de groupes d'élèves particuliers qui sont utilisées pour calculer le financement, notamment les programmes pour les élèves autochtones et ceux recevant des programmes ou services d'éducation de l'enfance en difficulté;
- évaluer les coûts et les avantages pour les conseils scolaires s'il exigeait qu'ils fassent appel à un auditeur externe pour effectuer les vérifications annuelles des effectifs.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît qu'il devrait examiner son cycle de vérification existant afin de réduire le nombre d'années entre les vérifications. Toutefois, il faudra tenir compte des frais administratifs supplémentaires de cet examen.

Le Ministère s'engage à prendre les mesures suivantes :

- examiner l'étendue des vérifications des effectifs afin d'évaluer les répercussions financières sur les allocations destinées aux élèves. L'examen sera réalisé en suivant l'approche existante axée sur le risque du Ministère afin d'orienter le processus de sélection des vérifications pour l'ensemble des vérifications de conformité futures;
- évaluer les coûts et les avantages pour les conseils scolaires s'il exigeait qu'ils fassent appel à un auditeur externe pour effectuer les vérifications annuelles des effectifs.

RECOMMANDATION 10

Pour corriger les erreurs commises dans les vérifications des effectifs étudiants et atténuer le risque d'erreur à l'avenir, le ministère de l'Éducation doit faire un suivi auprès des conseils scolaires pour s'assurer qu'ils mettent en œuvre les recommandations découlant des vérifications.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte de mettre en place un processus de suivi auprès des conseils scolaires afin de donner suite aux recommandations relatives aux vérifications des effectifs et des qualifications et de l'expérience des enseignants.

4.7 Il arrive souvent que le Ministère ne fasse pas de suivi après avoir relevé des lacunes

4.7.1 Le Ministère a effectué des examens opérationnels auprès des conseils scolaires, mais il ne sait pas si les recommandations ont été mises en œuvre

Entre septembre 2008 et juin 2011, le Ministère a commandé des examens opérationnels des 72 conseils scolaires. Ces examens visaient à déterminer dans quelle mesure les conseils avaient

adopté les pratiques exemplaires dans quatre secteurs fonctionnels précisés dans le Guide d'examen opérationnel des conseils scolaires de district de l'Ontario : la gouvernance et l'administration des conseils scolaires; la gestion des ressources humaines et la dotation en personnel et l'affectation du personnel dans les écoles; la gestion financière; l'exploitation des écoles et la gestion des installations. Les conseils scolaires ont été examinés par rapport à 145 pratiques exemplaires. À la fin de l'examen, chaque conseil a reçu un rapport personnalisé qui comprenait une évaluation de son rendement par rapport aux pratiques exemplaires.

La **figure 12** présente le degré d'adoption des 145 pratiques exemplaires dans chacun des quatre secteurs fonctionnels par l'ensemble des conseils scolaires qui, de l'avis des examinateurs, étaient en place au moment de l'examen.

Les consultants ont aussi effectué des examens de suivi de 12 à 18 mois suivant la réception du rapport personnalisé par les conseils scolaires. Ces examens ont eu lieu entre 2009 et 2012, selon la date de l'examen initial du conseil. Les équipes d'examen ont fait un suivi auprès de chaque conseil au sujet de recommandations choisies, afin de déterminer si des progrès ultérieurs avaient été accomplis dans l'adoption des pratiques exemplaires. Un suivi additionnel des progrès n'a pas eu lieu depuis.

Figure 12 : Pourcentage des conseils scolaires qui ont adopté les pratiques exemplaires dans quatre catégories

Source des données : ministère de l'Éducation

Catégorie	N ^{bre} de pratiques exemplaires examinées	Pourcentage de pratiques adoptées (%)				Total
		Toutes	Une grande partie	Une certaine partie	Aucune	
Gestion financière	47	1	79	19	1	100
Gouvernance et administration des conseils scolaires	15	0	64	29	7	100
Gestion des ressources humaines, dotation en personnel et affectation du personnel dans les écoles	33	2	81	17	0	100
Gestion des activités et des installations	50	3	56	33	8	100

RECOMMANDATION 11

Pour que les conseils scolaires adoptent les pratiques exemplaires définies dans les examens opérationnels, le Ministère doit faire un suivi auprès d'eux pour déterminer l'état de la mise en œuvre des recommandations principales formulées lors de leur examen et collaborer avec les conseils à la mise en place de ces pratiques lorsqu'ils ne l'ont pas encore fait.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère continuera de collaborer avec les conseils scolaires pour encourager l'adoption des pratiques exemplaires. Tous les rapports sur les examens opérationnels, les guides sur les pratiques exemplaires et les rapports sommaires du secteur sont affichés sur le site Web de la Direction du soutien aux activités scolaires. Le Ministère, en collaboration avec les conseils scolaires et l'Effectiveness and Efficiency Advisory Committee du Council of Senior Business Officials, a rassemblé une bibliothèque de ressources pour aider les conseils scolaires à adopter les nombreuses pratiques exemplaires définies dans les examens opérationnels. Ces ressources sont aussi consultables sur le site de la Direction du soutien aux activités scolaires.

4.7.2 Le Ministère ne fait pas de suivi auprès des conseils scolaires qui ne présentent pas de rapport conformément aux conditions des accords de paiements de transfert

Nous avons constaté que les rapports que doivent présenter les conseils scolaires aux termes des accords de paiements de transfert sont souvent incomplets. Dans de nombreux cas, l'information manquante empêche le Ministère de savoir si les allocations ont été engagées comme prévu.

Nous avons échantillonné 10 allocations de la Subvention pour d'autres programmes d'enseignement (APE) octroyées aux conseils

scolaires en 2015-2016 et examiné 3 accords de paiements de transfert relativement à chaque allocation choisie, pour un échantillon total de 30 ententes contractuelles. Les subventions sont administrées par cinq différentes directions ministérielles et représentent près de la moitié du financement total sous forme de subventions APE octroyé aux conseils scolaires au cours de cette année.

Dans 30 % des dossiers examinés, nous avons noté que les rapports exigés étaient incomplets. Bien que les conseils en cause aient présenté une partie de l'information requise, ils n'avaient pas soumis toute l'information exigée. Par exemple, un rapport soumis par un conseil, qui a touché des fonds de 817 000 \$ pour le programme d'enseignement de plein air, n'a pas déclaré le nombre d'élèves qui avaient participé au programme. Le Ministère ne peut ainsi savoir dans quelle mesure ce programme servait les élèves.

Dans un autre cas, les trois conseils visés par notre examen la conformité aux paiements de transfert pour le programme de personnel de bibliothèque n'avaient pas déclaré, dans leurs rapports annuels, le nombre de membres de ce personnel engagés, comme ils sont tenus de le faire. Ces trois conseils avaient touché un financement combiné de 380 000 \$ pour ce programme.

Nous avons demandé au Ministère s'il avait fait un suivi auprès de ces conseils pour obtenir l'information manquante, mais il ne l'avait pas fait.

De plus, dans tous les cas où les conseils n'avaient pas fourni l'intégralité de l'information requise, ils ont reçu des fonds l'année suivante pour le même programme.

RECOMMANDATION 12

Lorsqu'il détermine que les paiements de transfert constituent l'instrument optimal pour financer un programme, le Ministère doit mettre en place un processus pour s'assurer que les exigences en matière de rapport sont satisfaites

et si elles ne le sont pas, il ne doit pas verser de financement supplémentaire l'année suivante.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation. Dans le cadre de sa stratégie de modernisation des paiements de transfert pour les conseils scolaires, nous précisons les processus à suivre pour faire en sorte que les paiements de transfert répondent aux exigences énoncées dans la *Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert* et la *Directive sur la gestion de la trésorerie*. Le secteur fonctionnel du contrôle et de l'audit interne du Ministère continuera de lui fournir du soutien, des conseils et des renseignements dans les principaux forums et lors des examens de conformité ciblés.

4.8 Préoccupations soulevées au sujet des exigences relatives à l'effectif des classes

Le Ministère a désigné un effectif réduit des classes comme facteur clé de la réussite scolaire. Les plafonds de l'effectif fixés pour l'ensemble des classes qui étaient en vigueur au moment de notre audit sont exposés dans le Règlement de l'Ontario 132/12 afférent à la *Loi de 1990 sur*

l'éducation (la Loi) (voir la **figure 13**). Ces plafonds servent à déterminer le nombre d'enseignants que doit compter un conseil scolaire.

Le 30 juin 2017, le Règlement a été mis à jour pour inclure un plafond de l'effectif des classes de jardin d'enfants à temps plein. Dans l'année scolaire 2017-2018, l'effectif moyen des classes que doivent respecter les conseils demeure à 26 élèves, mais cet effectif sera plafonné à 30 élèves. Ce plafond sera réduit à 29 élèves à compter de 2018-2019, à l'exception de 10 % des classes des conseils, qui peuvent compter au plus 32 élèves. De plus, le plafond de l'effectif moyen des classes de la 4^e à la 8^e année par conseil a été établi à 24,5 élèves ou moins pour l'année scolaire 2021-2022.

4.8.1 Les exigences relatives à l'effectif des classes ne sont pas appliquées durant toute l'année scolaire

Le Règlement qui restreint l'effectif de l'ensemble des classes exige que les conseils scolaires fassent rapport de leur conformité aux exigences à des dates prédéterminées. Pour les écoles élémentaires, les conseils peuvent calculer leur effectif des classes n'importe quel jour en septembre. Dans le cas des écoles secondaires, les conseils doivent présenter les données sur le nombre de classes et d'élèves par école à deux reprises, soit le 31 octobre et le 31 mars.

Figure 13 : Plafond de l'effectif des classes par année

Source des données : *Loi de 1990 sur l'éducation*, Règlement de l'Ontario 132/12, en vigueur jusqu'au 29 juin 2017

Année	Plafond de l'effectif des classes
Jardin d'enfants à temps plein (maternelle et jardin d'enfants)	<ul style="list-style-type: none"> Effectif moyen des classes des conseils scolaires plafonné à 26 élèves
Niveau primaire (1 ^{re} à 3 ^e année)	<ul style="list-style-type: none"> Effectif maximal des classes fixé à 23 élèves Au moins 90 % des classes d'un conseil scolaire doivent compter 20 élèves ou moins
4 ^e à 8 ^e année	<ul style="list-style-type: none"> Le Règlement précise l'effectif moyen des classes de 36 conseils scolaires, variant de 18,5 à 26,4 élèves L'effectif moyen des classes des 36 autres conseils scolaires est plafonné à 24,5 élèves
Classes mixtes (niveau primaire et de la 4 ^e à la 8 ^e année)	<ul style="list-style-type: none"> Effectif maximal des classes fixé à 23 élèves
École secondaire	<ul style="list-style-type: none"> Effectif moyen des classes par conseil scolaire plafonné à 22 élèves

Le Ministère utilise les données des rapports pour calculer l'effectif moyen des classes du secondaire pour chaque conseil. Les quatre conseils que nous avons visités dans le cadre de notre audit (voir le **chapitre 3.12**) avaient interprété les exigences comme signifiant qu'ils s'étaient conformés au Règlement dans la mesure où ils avaient respecté l'effectif des classes à la date de la présentation du rapport. Les conseils ont indiqué qu'il serait difficile de maintenir l'effectif des classes durant toute l'année en raison de la fluctuation de ce nombre et de leurs ressources financières limitées avec lesquelles ajouter des classes supplémentaires.

Les conseils ont fait savoir que le risque que l'effectif des classes soit trop nombreux est atténué par le fait que les enseignants ou leur syndicat peuvent les contacter si cet effectif n'est pas conforme à celui négocié avec la section locale du syndicat. Toutefois, les plafonds négociés de l'effectif des classes peuvent différer de ceux du Ministère. Bien que les effectifs des classes négociés soient généralement moins contraignants que ceux imposés par la province, les conseils sont conscients que les syndicats veillent au respect des plafonds durant toute l'année scolaire.

RECOMMANDATION 13

Dans sa surveillance du plafond de l'effectif des classes pour s'assurer qu'il est maintenu durant toute l'année scolaire et non seulement aux dates de présentation des rapports, le ministère de l'Éducation doit :

- informer les conseils scolaires que les plafonds de l'effectif des classes doivent être respectés durant toute l'année scolaire et non seulement aux dates de présentation des rapports;
- vérifier l'effectif des classes dans des écoles choisies à différents moments de l'année scolaire.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère accepte d'envisager un processus axé sur le risque pour vérifier l'effectif étudiant dans des écoles choisies durant toute l'année scolaire.

Il s'attend à ce que les conseils scolaires s'emploient activement à respecter le plafonnement de l'effectif étudiant durant toute l'année scolaire, tout en se souciant de l'intérêt supérieur des élèves. Cependant, la stabilité est cruciale pour la réussite des élèves. Dans la mesure où quelques élèves déménagent d'un quartier particulier plus tard dans l'année scolaire, les changements apportés par les conseils pour assurer la conformité peuvent causer de sérieuses perturbations, car les élèves visés doivent nouer de nouvelles relations avec leurs enseignants et camarades de classe. Il se peut aussi que des élèves doivent être transférés à une autre école au milieu de l'année lorsque l'espace disponible est limité dans les écoles.

Le Ministère compte utiliser la date de dénombrement existante en septembre pour déterminer si les conseils scolaires se conforment aux exigences relatives aux effectifs étudiants. Cette date de déclaration permet aux conseils de prendre des décisions en matière de dotation et d'organisation des classes en se fondant sur les effectifs actuels au cours des premières semaines de l'année scolaire et de réduire au minimum les perturbations pour les élèves.

4.8.2 Aucun plafond n'est fixé pour les classes de la 4^e à la 12^e année

À compter de l'année scolaire 2017-2018, seules les classes de jardin d'enfants à temps plein et les classes de la 1^{re} à la 3^e année seront visées par un effectif des classes plafonné. Pour les autres classes (de la 4^e à la 8^e année et de niveau secondaire), les conseils scolaires doivent respecter un effectif

moyen des classes, ce signifie que tous les élèves ne bénéficieront pas de classes de plus petite taille.

Au moment de notre audit, un plafond était imposé à l'effectif moyen des classes de la 4^e à la 8^e année de chaque conseil. Pour la moitié des conseils, l'effectif moyen des classes était plafonné à 24,5 élèves, et pour l'autre moitié, le plafond de l'effectif moyen des classes se situait entre 18,5 et 26,4 élèves (l'effectif dans 22 conseils était supérieur à 24,5 élèves et l'effectif dans 14 conseils était inférieur à ce nombre). Lorsque le Ministère a plafonné l'effectif moyen des classes de la 4^e à la 8^e année en juin 2012, il a fixé les plafonds pour qu'ils correspondent à l'effectif moyen de chaque conseil individuel à cette date. Un plafond identique de l'effectif moyen des classes de l'ensemble des conseils favoriserait l'équité à l'échelle du système.

En avril 2017, le Ministère a annoncé que le plafond de l'effectif moyen des classes des 22 conseils, qui s'élevait auparavant à plus de 26,4 élèves, sera réduit à 24,5 d'ici l'année scolaire 2021-2022. Le Règlement a été mis à jour pour refléter ce changement le 30 juin 2017.

Toutefois, aucun plafond n'a été fixé pour les effectifs de la 4^e à la 12^e année. Toutes les autres classes des écoles élémentaires sont visées par un effectif maximal des classes imposé par règlement pour faire en sorte que tous les élèves de l'Ontario bénéficient de classes de plus petite taille.

RECOMMANDATION 14

Pour que tous les élèves de la province bénéficient de classes de plus petite taille, le ministère de l'Éducation doit évaluer les coûts et les avantages du plafonnement des effectifs des classes de la 4^e à la 12^e année, comme c'est le cas du jardin d'enfants et des classes de la 1^{re} à la 3^e année, afin de plafonner intégralement l'effectif moyen des classes.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère s'engage à examiner régulièrement ses politiques sur les effectifs étudiants, en

collaboration avec les conseils scolaires et ses partenaires du domaine de l'éducation, afin d'assurer les meilleurs résultats possible pour les élèves. Les modifications des plafonds des effectifs étudiants et de la taille moyenne des classes peuvent entraîner d'importantes conséquences financières, qui doivent faire l'objet d'un examen approfondi.

4.9 Le Ministère s'assure généralement que les conseils scolaires se conforment aux règlements

La *Loi de 1990 sur l'éducation* compte 81 règlements d'application. Nous avons examiné les principaux règlements et fait un suivi à leur sujet lorsqu'il était exigé que le Ministère recueille, examine et approuve de l'information ou lorsque, à notre avis, il serait prudent qu'il exerce une surveillance en raison des conséquences potentielles sur le financement ou le bien-être des élèves. Nous avons examiné les processus mis en place par le Ministère pour assurer la conformité à certains règlements, afin de déterminer le degré d'assurance de la conformité des conseils scolaires.

Nous avons noté des cas où le Ministère exerçait une surveillance efficace afin d'assurer que les conseils scolaires se conforment aux exigences des règlements. Par exemple :

- *Déficits budgétés* : Les conseils scolaires peuvent budgéter un déficit d'exercice, d'un montant minimal équivalent à leur excédent accumulé au cours de l'année précédente ou à 1 % du financement octroyé pour l'année courante. Les conseils doivent faire approuver par la ministre de l'Éducation les déficits supérieurs à ce montant. Pour la période de 2014-2015 à 2016-2017, 17 conseils scolaires ont budgété un déficit qui excédait la limite fixée pendant au moins une année et, dans tous les cas, ils ont obtenu l'approbation ministérielle exigée.

- *Conseils scolaires visés par un plan pluriannuel de redressement financier* : Nous avons examiné la situation financière pour l'année scolaire 2016-2017 des huit conseils scolaires visés par un plan de redressement financier pour au moins une année afin de déterminer si leur santé financière s'était améliorée. Selon les plus récents renseignements budgétaires, six des huit conseils ont amélioré leur situation financière.
- *Plan pour l'enfance en difficulté* : Les conseils scolaires doivent présenter un plan pour l'enfance en difficulté précisant les programmes et services qui seront offerts à cette clientèle et leur mode de prestation. Le Règlement exige également que le plan soit revu et approuvé par la ministre. À cette fin, le Ministère établit des normes relatives aux plans pour l'enfance en difficulté et collecte et analyse ces plans. Dans l'échantillon de plans des programmes d'éducation de l'enfance en difficulté que nous avons examinés, nous avons noté qu'ils avaient été soumis et approuvés par le Ministère comme exigé.
- *Comité de vérification des conseils scolaires* : Les conseils scolaires doivent disposer d'un comité de vérification fonctionnel comptant un nombre précis de membres. Le Ministère vérifie la conformité à cette exigence dans les rapports annuels que lui présentent les comités de vérification des conseils scolaires, où sont énumérées les vérifications menées durant l'année écoulée et celles prévues l'année suivante. Nous avons examiné les rapports soumis au Ministère par les 72 conseils scolaires pour chacune des cinq dernières années terminées en 2015-2016 et avons constaté que les exigences avaient été respectées dans tous les cas

4.9.1 Le plafonnement législatif des dépenses de gouvernance et d'administration n'est pas respecté

Les conseils scolaires doivent déclarer les dépenses de gouvernance et d'administration dans le système ministériel d'information sur le financement de l'éducation, dont se sert le Ministère pour déterminer si les conseils se conforment au plafonnement législatif fixé pour ces dépenses engagées par les conseils.

Selon l'information soumise par les conseils pour l'année scolaire 2015-2016, nous avons noté que 13 d'entre eux n'avaient pas respecté le plafond, c'est-à-dire qu'ils avaient excédé la limite autorisée. Sept conseils de langue française et six conseils de langue anglaise n'avaient pas respecté le plafond. Ces conseils ont fait des dépenses excédentaires moyennes de 250 300 \$. Les dépenses excédentaires du Conseil des écoles publiques de l'Est de l'Ontario totalisaient 927 000 \$, dont le plafond était fixé à 5,9 millions de dollars.

Nous avons aussi remarqué que 13 conseils ne s'étaient pas conformés au plafonnement en 2015-2016, dont 11 qui ne l'avaient pas fait l'année précédente.

Le Ministère n'a pas pénalisé ces conseils pour leur non-conformité. Plutôt, pour l'année scolaire 2017-2018, il a haussé le plafond des dépenses de gouvernance et d'administration de la majorité des conseils. L'augmentation globale depuis 2015-2016 est de l'ordre de 8 %, et les augmentations les plus importantes ont été accordées aux 12 conseils de langue française, les hausses du plafonnement variaient de 32 à 73 %. Nous avons aussi noté que si le plafond de 2017-2018 avait été appliqué aux dépenses réelles en 2015-2016, un seul conseil l'aurait excédé au lieu des 13 conseils mentionnés ci-haut. Le Ministère nous a appris que le rajustement du plafond des dépenses d'administration et de gouvernance était plus élevé dans le cas des conseils scolaires de langue française, afin de tenir compte des coûts

supplémentaires du fonctionnement dans une langue minoritaire.

4.10 Aucune assurance que les municipalités versent le montant correct d'impôts fonciers scolaires aux conseils

Le Ministère détermine le montant total du financement au titre des SBE auquel a droit chaque conseil scolaire au cours de l'année. Une portion des fonds au titre des SBE est versée aux conseils scolaires par les municipalités à partir des impôts fonciers scolaires. L'intégralité du montant de financement est versée aux conseils par le Ministère, car il lui revient de verser le solde des fonds qui n'est pas couvert par les impôts fonciers scolaires. Les conseils sont donc peu incités à s'assurer qu'ils reçoivent le montant intégral et exact d'impôts fonciers scolaires.

Le Ministère ne dispose actuellement d'aucun moyen de vérifier l'exactitude du montant des impôts fonciers scolaires versé par les municipalités aux conseils scolaires. Bien que les conseils soumettent leurs états financiers audités au Ministère, ceux-ci ne sont pas suffisamment détaillés pour qu'il puisse confirmer l'exactitude des recettes provenant des impôts fonciers scolaires consignées par les conseils. Dans le cadre du processus ministériel de validation de l'information soumise par les conseils scolaires, les agents financiers analysent les écarts d'une année à l'autre pour évaluer le caractère raisonnable des montants déclarés par les conseils, sans toutefois pouvoir vérifier ces montants.

Les taux d'impôts fonciers scolaires sont fixés centralement par le ministère des Finances. Toutefois, comme l'a signalé le ministère de l'Éducation, le processus de perception et de répartition est onéreux, puisque plus de 400 municipalités font des versements quatre fois par année aux quatre différents types de conseils scolaires, ce qui représente plus de 7 000 opérations financières chaque année.

En 2013, le ministère de l'Éducation a évalué différentes options pour la perception et la répartition de la portion scolaire des impôts fonciers. Il a noté qu'en Colombie-Britannique, la portion scolaire des impôts fonciers est versée par les municipalités au gouvernement provincial aux fins de leur répartition entre les conseils scolaires.

Le ministère des Finances nous a cependant informés de certaines préoccupations concernant toute modification potentielle qui réduirait la transparence et accroîtrait la confusion au sujet des impôts fonciers scolaires, car les contribuables pourraient croire que ces impôts ne soutiennent plus le système d'éducation.

RECOMMANDATION 15

Pour simplifier les processus administratifs utilisés pour verser les impôts fonciers scolaires aux conseils scolaires et pour s'assurer que tous les impôts fonciers scolaires recueillis auprès des contribuables sont versés, le ministère des Finances doit :

- évaluer si la perception centralisée des impôts fonciers scolaires et leur répartition sous forme de Subventions pour les besoins des élèves procureraient un avantage au ministère de l'Éducation;
- adopter des méthodes pour vérifier l'exactitude et l'intégralité du versement des impôts fonciers scolaires.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DES FINANCES

Le ministère des Finances convient qu'il est crucial de verser adéquatement et intégralement les impôts fonciers scolaires.

La recommandation de la vérificatrice générale de vérifier l'exactitude des versements des impôts fonciers scolaires s'inscrit dans les efforts en cours consentis par le ministère des Finances pour améliorer le suivi et l'analyse des transferts d'impôts fonciers scolaires. Le ministère des Finances s'est engagé à renforcer

sa capacité à suivre et à vérifier l'exactitude des versements d'impôts fonciers scolaires par les municipalités aux conseils scolaires, ainsi que ceux des contribuables aux municipalités.

En réponse à la recommandation de la vérificatrice générale relative à la perception centralisée des impôts fonciers scolaires, le ministère des Finances évaluera les bénéfices à tirer de la collecte centralisée des recettes fiscales.

Dans l'évaluation des options et l'élaboration de procédures supplémentaires pour faire le suivi des impôts fonciers scolaires, le ministère des Finances reconnaît l'importance de s'assurer de l'efficacité des approches et de limiter tout accroissement du fardeau administratif de la province ainsi que des conseils scolaires et des municipalités.

Annexe 1 : Renseignements supplémentaires sur le financement et la surveillance des conseils scolaires

Source des données : ministère de l'Éducation

Affectation et utilisation des Subventions pour les besoins des élèves

Le montant des SBE octroyé à chaque conseil scolaire est principalement basé sur l'effectif étudiant total. Ce montant est aussi fonction de nombreux différents facteurs, tels que les écoles de petite taille ou éloignées, celles comptant de nombreux élèves ayant besoin de programmes ou de services à l'enfance en difficulté ou dont la langue maternelle n'est ni le français ni l'anglais.

Les conseils scolaires peuvent utiliser à leur discrétion le financement versé sous forme de subventions de base. Un peu plus d'un tiers des fonds versés sous forme de subventions à des fins particulières est visé par des « restrictions », à savoir qu'ils doivent être affectés à des fins déterminées. Dans certains cas, les fonds peuvent être engagés pour la fin déterminée de l'allocation particulière. Par exemple, les fonds pour l'équipement personnalisé pour les élèves qui reçoivent des services ou programmes d'éducation de l'enfance en difficulté doivent être engagés pour l'achat de cet équipement. Dans d'autres cas, les fonds au titre de certaines allocations d'une subvention peuvent être engagés à d'autres fins, dans la mesure où elles cadrent avec la catégorie générale de la subvention. Près des deux tiers des fonds au titre des allocations particulières peuvent être utilisés à n'importe quelle fin, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas restreints aux fins de la catégorie de la subvention pour laquelle ils ont été octroyés. L'**annexe 2** précise si les fonds à des fins particulières de chaque allocation peuvent être engagés seulement aux fins prévues pour l'allocation, pour la catégorie de subvention générale, ou s'ils ne sont pas visés par des restrictions.

Provenance du financement au titre des SBE

Le montant du financement sous forme de SBE calculé par le Ministère pour chaque conseil scolaire représente le montant maximal que chaque conseil a le droit de recevoir de la province ou de la municipalité.

Le ministère des Finances établit les taux d'impôts fonciers scolaires pour l'ensemble de la province. Les municipalités perçoivent les impôts fonciers scolaires et les répartissent aux conseils scolaires sur leur territoire. Aucune municipalité ne perçoit suffisamment d'impôts fonciers scolaires pour couvrir l'intégralité des allocations de la SBE octroyées aux conseils scolaires sur son territoire. En 2016-2017, les taux variaient d'un minimum de 5 % pour un conseil scolaire dans un territoire de faible assiette fiscale (comme le Conseil scolaire de district catholique des Aurores boréales) à un maximum de 54 % pour un conseil scolaire de large assiette fiscale (comme le Conseil scolaire de district de Toronto). La province verse des fonds pour combler l'écart entre les impôts fonciers scolaires perçus et l'affectation totale calculée selon la formule de financement des SBE.

En décembre chaque année, les municipalités transmettent aux conseils scolaires un relevé indiquant le montant d'impôts fonciers scolaires qu'ils ont touché au cours de l'année civile antérieure et le montant prévu pour la prochaine année civile. En général, les municipalités versent les impôts fonciers scolaires aux conseils chaque trimestre. Au début de l'année scolaire, les conseils présentent des estimations budgétaires au Ministère pour l'informer du montant d'impôts fonciers scolaires qu'ils devraient recevoir des municipalités. Tout rajustement découlant d'un rapprochement de fin d'exercice est appliqué aux versements du Ministère pour l'année scolaire suivante.

Processus ministériel pour mettre à jour la formule de financement

Chaque automne, le Ministère organise une consultation sur le financement de l'éducation pour la prochaine année scolaire, à laquelle participent les conseils scolaires et d'autres intervenants, comme les associations de conseillers scolaires, les syndicats des enseignants et des groupes de parents et d'élèves. Ces consultations offrent l'occasion aux conseils scolaires et aux intervenants d'informer le Ministère de leurs préoccupations au sujet du financement de l'éducation et de présenter des suggestions pour améliorer le mécanisme de financement.

En raison de l'importance et la diversité des SBE—la principale source de fonds de fonctionnement des conseils scolaires—, chaque année, le Ministère met l'accent sur des domaines ou thèmes précis de financement de l'éducation. Par exemple, la consultation de 2016-2017 a porté sur les mesures à prendre pour améliorer certaines subventions afin de combler l'écart de rendement de groupes d'élèves particuliers. Il s'agit notamment de la Subvention pour l'éducation de l'enfance en difficulté; le Supplément pour l'éducation des Premières Nations, des Métis et des Inuits; la Subvention pour l'enseignement des langues; la Subvention pour programmes d'aide à l'apprentissage; et le Supplément pour la sécurité et la tolérance dans les écoles. En 2017-2018, le Ministère sollicite des commentaires sur le renouvellement de la stratégie de mathématiques, l'enseignement numérique, l'éducation des Autochtones et la conformité au plafond des dépenses d'administration et de gouvernance des conseils scolaires.

Le Ministère résume les discussions tenues durant la consultation dans un rapport annuel. Il se peut que le Ministère décide de modifier le financement de l'éducation après avoir examiné l'information communiquée durant les discussions en personne et les présentations écrites soumises par les conseils scolaires et les intervenants.

Méthodes de surveillance du Ministère

Cycle de budgétisation et de rapports de l'année scolaire 2017-2018

L'année scolaire s'étend du 1^{er} septembre au 31 août. En mars, le Ministère fait paraître les changements réglementaires apportés aux affectations budgétaires des conseils scolaires pour l'année scolaire suivante. Chaque conseil présente une estimation budgétaire au Ministère avant le 30 juin. En se fondant sur les estimations, le Ministère verse les fonds aux conseils scolaires chaque mois à compter de septembre. Les conseils doivent ensuite présenter des estimations budgétaires révisées au plus tard le 15 décembre, et leurs dépenses réelles définitives le 15 novembre, après la clôture de leur exercice le 31 août.

Le Ministère examine les estimations et les dépenses réelles pour vérifier l'exactitude et le caractère raisonnable de l'information fournie. Le personnel ministériel peut, par exemple, passer en revue les tableaux de dépenses soumis par les conseils, comme pour le fonctionnement et l'entretien des écoles, les salaires et les avantages sociaux, afin de s'assurer que les conseils ont présenté des tableaux complets. De plus, le personnel compare les soldes de clôture des années précédentes avec ceux de l'année courante pour vérifier si les conseils ont saisi les données correctement.

Le personnel examine également les écarts d'une année à l'autre, notamment dans les recettes fiscales et les effectifs déclarés, afin de garantir le caractère raisonnable des données transmises. Le Ministère peut aussi vérifier si chaque conseil scolaire se conforme au plafonnement imposé au déficit d'exercice et s'ils ont respecté le plafond des dépenses administratives. Pour se conformer au plafond fixé, les conseils peuvent seulement engager des frais d'administration selon la limite fixée pour l'allocation au titre des frais d'administration et de gouvernance des SBE, ainsi que pour une portion des autres allocations des SBE qui couvrent leurs frais d'administration.

Les conseils présentent l'ensemble de l'information financière au Ministère en utilisant son système informatisé d'information financière. Ce système comporte des contrôles de validation qui servent à repérer les erreurs ou écarts possibles dans les chiffres que les conseils saisissent dans le système afin de créer les rapports financiers. Le personnel des conseils scolaires ne peut soumettre un rapport avant d'avoir corrigé toutes les erreurs et fourni des explications écrites pour les messages d'avertissement qui s'affichent durant le processus de validation. Les méthodes de vérification du Ministère servent notamment à vérifier les explications fournies pour les messages d'avertissement et si le directeur de l'éducation du conseil a signé l'information communiquée.

Une fois l'année scolaire terminée, les conseils scolaires présentent des états financiers audités au Ministère, au plus tard le 15 novembre. Après avoir reçu les états financiers, le Ministère vérifie si certains soldes déclarés dans les états financiers audités, tels que l'actif et le passif total et les recettes et dépenses totales, correspondent à ceux saisis dans le système d'information financière.

Les conseils doivent déclarer toutes leurs dépenses au Ministère dans cinq principales catégories : enseignement (dépenses liées aux classes et frais d'administration scolaire); administration (frais d'administration des conseils scolaires et honoraires des conseillers); transport des élèves; installations destinées aux élèves (frais d'exploitation et d'entretien des écoles); et autre. La seule exception à cette règle est les fonds réservés, comme ceux pour l'éducation de l'enfance en difficulté, pour lesquels les conseils scolaires doivent déclarer le montant de leur affectation engagé à une fin déterminée.

Autres exigences particulières de déclaration visant les SBE

Certaines subventions à des fins particulières des SBE sont assorties de mécanismes redditionnels, selon lesquels les conseils doivent présenter de

l'information financière et non financière à diverses directions du Ministère.

Par exemple, en 2016-2017, des fonds de 59,8 millions de dollars ont été alloués pour assurer la réussite des élèves de la 7^e à la 12^e année. Ces fonds visaient à améliorer la préparation des élèves au test de compétences linguistiques de 10^e année et à leur offrir des opportunités de participer aux programmes facilitant leur transition entre l'école secondaire et le collège, la formation en apprentissage ou le marché du travail. Les conseils doivent produire un rapport renfermant des stratégies pour améliorer les compétences linguistiques et mathématiques et d'autres mécanismes pour soutenir les élèves, ainsi qu'un rapport exposant les dépenses réelles comparées aux montants budgétés soumis au début de l'année scolaire.

Approbation des déficits

Conformément à la Loi, les conseils scolaires doivent présenter un budget équilibré pour l'année scolaire. Ils sont cependant autorisés à budgéter un déficit d'exercice, d'un montant minimal équivalent à leur excédent accumulé au cours de l'exercice précédent ou à 1 % des fonds de fonctionnement octroyés pour l'année courante. Le ministère de l'Éducation doit approuver le déficit d'un conseil scolaire qui est supérieur à ce montant. Si le déficit d'exercice—projeté ou réel—ou le déficit accumulé d'un conseil excède ce montant, le Ministère peut lui ordonner de dresser un plan de redressement financier.

La Direction de l'analyse et de la responsabilité financières examine les présentations budgétaires pour s'assurer de leur conformité aux exigences relatives à l'équilibre budgétaire. Elle peut offrir aux conseils scolaires l'aide de consultants externes pour dresser leur plan de redressement financier. Au moment de notre audit, huit conseils avaient dressé un plan de redressement et un conseil travaillait avec un consultant externe pour élaborer un plan.

Vérifications des effectifs étudiants effectuées par le Ministère

Les effectifs étudiants sont déterminants pour établir le montant de financement que le Ministère octroie aux conseils scolaires. Il est donc important que le Ministère s'assure que les effectifs déclarés par les conseils sont exacts, à la fois en ce qui concerne les effectifs totaux et par groupes d'élèves.

Dans une large mesure, les fonds de la majorité des allocations des SBE (51 allocations sur 74 en 2016-2017) sont basés sur les données sur les effectifs étudiants. Par exemple, la plus importante subvention des SBE : la Subvention de base pour les élèves—qui, en 2016-2017, a totalisé 10,6 milliards de dollars ou 46 % des fonds au titre des SBE—est calculée directement selon l'effectif moyen quotidien déclaré par les conseils scolaires.

D'ailleurs, des portions d'allocations sont calculées en fonction du nombre de groupes d'élèves particuliers, comme ceux en anglais langue seconde (ALS), français langue seconde (FLS) et les élèves autochtones. Par exemple, en 2016-2017, 31 % de la Subvention pour l'enseignement des langues a été calculée en se basant sur le nombre d'élèves inscrits en ALS.

Le 31 octobre et le 31 mars, les conseils déclarent les effectifs étudiants pour l'année scolaire en cours dans le Système d'information scolaire de l'Ontario (SISOn) du Ministère.

Le Ministère vérifie les effectifs étudiants afin d'assurer l'exactitude des données déclarées en examinant les relevés des conseils et les dossiers des élèves dans des écoles choisies. En plus de l'effectif total des écoles de jour, les vérifications portent également sur le nombre d'inscrits aux programmes d'ALS et de FLS dans les conseils de langue française et aux programmes parallèles. Les relevés des effectifs sont vérifiés à l'automne et au printemps.

La vérification des effectifs étudiants porte notamment sur la documentation pour s'assurer que les élèves sont correctement identifiés comme à temps plein ou à temps partiel. La vérification

sert aussi à déterminer si les élèves qui ont été transférés à une différente école ou qui ont quitté le système scolaire financé par la province ont été rayés du relevé à la bonne date; si les élèves qui se sont absentés pendant 15 jours scolaires consécutifs ou plus ont été rayés du relevé; et si les élèves en ALS sont admissibles au financement de l'enseignement en ALS.

Examen des activités des conseils scolaires

De 2008 à 2012, le Ministère a retenu les services de consultants externes pour effectuer des examens opérationnels et des suivis auprès de 72 conseils scolaires. Son objectif était de renforcer les capacités de gestion au sein des conseils afin de favoriser l'intendance judicieuse des ressources publiques, ainsi que d'exploiter et d'échanger les pratiques exemplaires dans les domaines de la gouvernance et de l'administration des conseils scolaires; de la gestion des ressources humaines et de la dotation et affectation du personnel dans les écoles; de la gestion financière; et de la gestion des activités et des installations scolaires. Les examens ont coûté près de 5,7 millions de dollars au Ministère.

Le Ministère a aussi mené des examens de suivi de 12 à 18 mois après que les conseils scolaires avaient reçu leur rapport. Les équipes d'examen ont fait un suivi auprès de chaque conseil au sujet de certaines recommandations formulées lors de l'examen initial et ont déterminé l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations.

En 2013, le Ministère a publié le rapport final, *Ce que l'avenir nous réserve : Un rapport sur l'amélioration continue des activités des conseils scolaires*. Même si le rapport indiquait que le fonctionnement des conseils scolaires était en général acceptable et conforme aux normes de rendement opérationnel, il proposait des améliorations dans de nombreux conseils, notamment l'élaboration d'un programme détaillé d'encouragement à l'assiduité. Les rapports des conseils individuels et le rapport *Ce que l'avenir nous réserve* sont consultables sur le site Web du Ministère.

Annexe 2 : Restrictions imposées aux dépenses au titre des allocations des subventions à des fins particulières, 2016-2017

Source des données : ministère de l'Éducation

Nom de la subvention	Financement (en millions de dollars)	Nom de l'allocation de subvention	Fonds	Fonds	Fonds
			réservés à la subvention (en millions de dollars)	non réservés (en millions de dollars)	réservés aux allocations à des fins particulières (en millions de dollars)
Pleinement réservé					
Subvention pour l'éducation de l'enfance en difficulté : finance les programmes, les services ou l'équipement destinés aux élèves ayant des besoins d'éducation particuliers	2 786,5	Allocation pour l'éducation de l'enfance en difficulté fondée sur l'effectif		1 437,9	
		Allocation différenciée pour élèves ayant des besoins d'éducation particuliers (anciennement allocation au titre des besoins élevés)		1 050,0	
		Allocation pour équipement personnalisé	104,4		
		Allocation au titre des installations		98,2	
		Allocation au titre de l'incidence spéciale		84,3	
		Allocation au titre de l'expertise comportementale		11,7	
Total	2 786,5		104,4	2 682,1	
Partiellement réservé					
Subvention pour le fonctionnement et la réfection des installations scolaires : finance le fonctionnement, l'entretien et les réparations des installations scolaires	2 414,0	Fonctionnement des écoles			2 053,0
		Réfection des écoles	361,0		
Subvention pour l'administration et la gestion des conseils scolaires : finance les coûts d'administration, notamment ceux associés au personnel, aux bureaux et installations des conseils, à la rémunération des conseillers, à la participation des parents, à la comptabilité d'exercice et à la vérification interne	594,2	Administration des conseils scolaires			568,7
		Rémunération des conseillers			11,2
		Projet d'analyse du périmètre comptable			6,1
		Vérification interne	5,0		
		Financement de la participation des parents			3,0

Nom de la subvention	Financement (en millions de dollars)	Nom de l'allocation de subvention	Fonds	Fonds	Fonds
			réservés à la subvention (en millions de dollars)	non réservés (en millions de dollars)	réservés aux allocations à des fins particulières (en millions de dollars)
Subvention pour programmes d'aide à l'apprentissage : financement afin d'aider les élèves qui sont plus à risque d'obtenir de faibles résultats scolaires	531,9	Volet démographie			353,0
		Réussite des élèves de la 7 ^e à la 12 ^e année*	59,8		
		Réussite des élèves et littératie et numératie – 7 ^e et 8 ^e année, et personnel enseignant	21,5		
		Majeures haute spécialisation*	18,7		
		Cadre pour l'efficacité des écoles*	18,3		
		Enseignement de plein air*	17,1		
		Lecture et mathématiques en dehors du jour de classe*	16,2		
		Enseignants-bibliothécaires et bibliotechniciens	9,8		
		Responsables en santé mentale	8,7		
		Tutorat dans le cadre du Partenariat d'interventions ciblées de l'Ontario*	8,2		
		Redressement pour la fusion des administrations scolaires			0,6
Supplément pour l'éducation des Premières Nations, des Métis et des Inuits : appuie la prestation de programmes d'éducation destinés aux élèves autochtones, conformément au Cadre d'élaboration des politiques de l'Ontario en éducation des Premières nations, des Métis et des Inuits	61,4	Allocation au titre des études des Premières Nations, des Métis et des Inuits			23,2
		Somme par élève	11,9		11,6
		Langues autochtones			8,9
		Plans d'action des conseils scolaires			5,8
Total	3 601,5		556,4		3 045,1
Non réservé					
Subvention pour le transport des élèves : finance le transport aller-retour des élèves	903,6	Redressement en fonction des effectifs			903,6
		Redressement au titre de la mise à jour du coût			
		Indexation en fonction du coût de l'essence			
		Transport des écoles provinciales ou d'application			

Nom de la subvention	Financement (en millions de dollars)	Nom de l'allocation de subvention	Fonds		Fonds
			réservés à la subvention (en millions de dollars)	Fonds non réservés (en millions de dollars)	réservés aux allocations à des fins particulières (en millions de dollars)
Subvention pour l'enseignement des langues : fonds versés aux conseils scolaires pour financer le coût de l'enseignement des langues	714,7	Français langue seconde (conseils scolaires de langue anglaise)			259,1
		Anglais langue seconde et perfectionnement de l'anglais			256,3
		Actualisation linguistique en français (conseils scolaires de langue française seulement)			114,4
		Français langue première (conseils scolaires de langue française)			79,7
		Programme d'appui aux nouveaux arrivants (conseils scolaires de langue française seulement)			5,2
Frais d'intérêt et dette d'immobilisations sans financement permanent : financement pour le service de la dette versé aux conseils scolaires pour leurs dépenses d'immobilisations	477,0	Intérêts sur la dette d'immobilisations	411,3		
		Immobilisations sans financement permanent			65,7
Subvention pour la formation continue et les autres programmes : appuie les programmes destinés aux apprenants adultes et aux élèves d'une école de jour, y compris les élèves du secondaire qui ont obtenu plus de 34 crédits et qui souhaitent poursuivre leurs études	140,7	Formation continue			56,7
		Cours d'été			32,5
		Langues internationales			26,8
		Cours de jour pour adultes			16,6
		Cours de jour correspondant aux crédits excédentaires			6,4
		Reconnaissance des acquis			1,7
Supplément pour la sécurité et la tolérance dans les écoles : appuie la Stratégie pour la sécurité dans les écoles et prévoit une aide ciblée pour les écoles secondaires situées dans des quartiers urbains prioritaires	47,5	Écoles sécuritaires et tolérantes			37,5
		Écoles secondaires urbaines prioritaires			10,0
Total	2 283,5		411,3		1 872,2

Nom de la subvention	Financement (en millions de dollars)	Nom de l'allocation de subvention	Fonds réservés		Fonds réservés aux allocations à des fins particulières
			à la subvention (en millions de dollars)	non réservés (en millions de dollars)	(en millions de dollars)
Supplément					
Subvention relative à l'ajustement des coûts et aux qualifications et à l'expérience du personnel enseignant : offre un financement supplémentaire pour le personnel enseignant dont les qualifications, l'expérience et le salaire moyen dépassent les repères de la Subvention de base pour les élèves	2 019,5	Qualifications et expérience du personnel enseignant			1 762,5
		Qualifications et expérience des éducateurs de la petite enfance			127,7
		Fiducies pour les prestations			68,9
		Ajustements au financement des salaires du personnel non enseignant			56,6
		Réduction du personnel non syndiqué			(10,0)
		Programme d'insertion professionnelle du nouveau personnel enseignant	13,8		
Subvention pour raisons d'ordre géographique : finance les coûts plus élevés associés à l'éloignement des conseils scolaires et des écoles des régions rurales	190,7	Conseils éloignés et ruraux			119,5
		Aide aux écoles			69,8
		Collectivités rurales et du Nord			1,4
Redressement pour baisse des effectifs : accessible aux conseils scolaires qui doivent réviser leurs coûts à la baisse	18,9	Allocation pour la première année			18,9
		Allocation pour la deuxième année			
Total	2 229,1		13,8		2 215,3
Total du financement à des fins particulières	10 900,6		1 085,9	2 682,1	7 132,6
Fonds réservés et non réservés (%)			35%		65%

* Les conseils ont une certaine latitude dans l'affectation de ces allocations, dans la mesure où leur intégralité est consacrée aux sept programmes marqués d'un astérisque.

Annexe 3 : Critères d'audit

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

1. L'affectation des fonds par le ministère de l'Éducation aux conseils scolaires sous forme de Subventions pour les besoins des élèves (SBE) ou aux termes des accords de paiements de transfert (Programmes d'éducation—Autre) doit être équitable et adaptée aux besoins éducatifs de l'ensemble de la province.
2. Le Ministère doit avoir adopté des méthodes efficaces pour s'assurer que les fonds de fonctionnement des conseils scolaires sont engagés comme prévu, particulièrement le financement à des fins particulières et celui aux termes des ententes contractuelles. Au besoin, des mesures correctives sont prises en temps opportun.
3. Le Ministère doit avoir mis en place des méthodes efficaces pour calculer avec exactitude sa portion du financement des SBE (p. ex. Subventions de fonctionnement aux conseils scolaires par rapport aux fonds versés par les municipalités au titre des impôts fonciers scolaires).
4. Le Ministère doit avoir adopté des méthodes de surveillance efficaces pour assurer le fonctionnement des conseils scolaires conformément à ses exigences stratégiques et aux exigences législatives clés.
5. Le Ministère doit avoir mis en place des processus pour mesurer le rendement opérationnel des conseils scolaires par rapport aux attentes définies, y compris celles énoncées dans son plan stratégique et la lettre de mandat de la ministre. Au besoin, des mesures correctives doivent être prises en temps opportun.