

Financement et surveillance des conseils scolaires par le Ministère

Suivi des audits de l'optimisation des ressources, section 3.08 du *Rapport annuel 2017*

APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS						
	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées				
		Pleinement mise en oeuvre	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre	Ne s'applique plus
Recommandation 1	3	1	1	1		
Recommandation 2	1			1		
Recommandation 3	2			2		
Recommandation 4	2		2			
Recommandation 5	2		2			
Recommandation 6	1			1		
Recommandation 7	1		1			
Recommandation 8	1			1		
Recommandation 9	2			2		
Recommandation 10	1	1				
Recommandation 11	1			1		
Recommandation 12	1		1			
Recommandation 13	2	1			1	
Recommandation 14	1			1		
Recommandation 15	2		2			
Total	23	3	9	10	1	0
%	100	13	39	44	0	4

Conclusion globale

En juin 2019, 13 % des mesures recommandées dans notre *Rapport annuel 2017* avaient été entièrement mises en oeuvre, et 39 % étaient en voie de mise en oeuvre. Peu de progrès ont été réalisés dans la mise en oeuvre de 44 % des mesures recommandées, et 4 % ne seront pas mises en oeuvre.

Le ministère de l'Éducation (le Ministère) a pleinement mis en oeuvre des recommandations telles que la mise à jour des repères qu'il utilise dans sa formule de financement des conseils scolaires et le rappel aux conseils scolaires de ses attentes à l'égard du maintien des plafonds de l'effectif des classes tout au long de l'année scolaire. De plus, le Ministère a adopté un nouveau règlement exigeant que les enseignants passent un test de compétence en mathématiques pour s'inscrire à l'Ordre des enseignantes et des enseignants de l'Ontario à compter du 31 mars 2020.

Le Ministère procédait également à la mise en oeuvre des recommandations concernant l'utilisation de données de recensement plus à jour pour déterminer l'affectation des subventions.

Cependant, le Ministère avait fait peu de progrès dans l'analyse périodique des dépenses engagées par chaque conseil partageant des caractéristiques semblables afin de repérer les secteurs où des restrictions financières ou un examen des dépenses s'imposent. Il avait également peu fait pour mettre en oeuvre une mesure recommandée, c'est-à-dire concevoir et suivre des procédures de validation pour vérifier l'utilisation des fonds réservés et auditer l'effectif de certains groupes d'élèves.

Le Ministère a également indiqué qu'il ne mettrait pas en oeuvre notre recommandation de vérifier périodiquement durant l'année l'effectif des classes dans certaines écoles afin d'assurer le respect des restrictions à cet égard.

Le ministère des Finances élaborait des mesures de surveillance pour vérifier l'exactitude et l'intégralité des impôts fonciers scolaires reçus par

les conseils scolaires, mais le plan global n'avait pas encore été entièrement approuvé en juin 2019.

L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

Contexte

Le Ministère finance 72 conseils scolaires de district qui fournissent des services d'éducation de niveau primaire et secondaire à environ deux millions d'élèves de l'Ontario (année scolaire 2018-2019). Les 72 conseils scolaires se répartissent comme suit : 31 conseils publics anglophones, 29 conseils catholiques anglophones, 4 conseils publics francophones et 8 conseils catholiques francophones. Collectivement, le système compte environ 4 000 écoles (4 590 en 2016-2017), environ 117 000 enseignants, à l'exclusion des enseignants occasionnels de longue durée (113 600 en 2016-2017) et environ 7 400 administrateurs (7 300 en 2016-2017).

La province partage la responsabilité du financement des conseils scolaires avec les municipalités. Au cours de l'année scolaire 2018-2019, le Ministère et les municipalités ont versé aux conseils un total combiné de 25 milliards de dollars (23 milliards en 2016-2017) en financement de fonctionnement.

En ce qui concerne la surveillance de l'utilisation des fonds de fonctionnement par les conseils scolaires, le Ministère doit élaborer et appliquer une politique de financement des conseils.

Dans notre rapport d'audit de 2017, nous avons indiqué que le Ministère recevait des conseils scolaires une foule de renseignements qu'il utilisait pour surveiller leur situation financière et le rendement des élèves. Nous avons constaté que le Ministère avait mis en place des processus pour vérifier les données financières qui lui étaient transmises par voie électronique.

Toutefois, nous avons conclu que le Ministère devait améliorer sa surveillance des conseils à

certaines égards. Tout particulièrement, nous avons remarqué que le Ministère ne s'assurait pas que les élèves éprouvant des besoins semblables recevaient le même niveau de soutien, quel que soit leur lieu de résidence dans la province. Nous avons également remarqué que le Ministère accordait aux conseils une marge de manoeuvre considérable dans l'affectation des fonds destinés à des priorités éducatives particulières.

Nous avons principalement constaté ce qui suit :

- En 2002, un groupe de travail indépendant a examiné la formule complexe que le Ministère emploie pour déterminer le financement des conseils scolaires. Le groupe de travail a recommandé au Ministère de revoir et de mettre à jour annuellement les repères utilisés dans la formule et d'effectuer un examen général approfondi de la formule aux cinq ans. Quinze ans plus tard, le Ministère n'avait pas commandé un autre examen indépendant de la formule de financement.
- Les subventions pour des priorités éducatives particulières ne sont pas toujours attribuées en fonction des besoins réels des élèves. Par exemple, 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 bénéficiaires des programmes et services d'éducation de l'enfance en difficulté. Nous avons conclu que si le Ministère avait octroyé la moitié du financement de l'éducation de l'enfance en difficulté en fonction du nombre réel d'élèves bénéficiaires des programmes et services d'éducation de l'enfance en difficulté, un montant de 111 millions de dollars aurait été réparti différemment entre les conseils.
- Le Ministère ne s'assurait pas que les fonds destinés à des priorités éducatives particulières étaient engagés aux fins prévues. En 2016-2017, seulement 35 % des 10,9 milliards de dollars affectés à des fins particulières étaient réservés. Sauf dans le

cas des fonds réservés, le Ministère n'exigeait pas des conseils scolaires qu'ils indiquent comment chacune des subventions reçues pour les besoins des élèves avait été utilisée, même si ces subventions avaient été octroyées à des fins précises.

- Le Ministère ne comparait pas et n'analysait pas les dépenses réelles des conseils scolaires par élève ou par école. Notre analyse avait révélé d'importantes variations dans les dépenses par élève et par région, et aussi entre les conseils scolaires d'une même région. Une telle analyse aurait pu aider le Ministère à repérer les conseils au fonctionnement inefficace ou les aspects méritant un examen plus poussé.
- Depuis au moins l'année scolaire 2008-2009, les résultats en mathématiques des élèves des 3^e et 6^e années et les résultats en mathématiques appliquées des élèves de 9^e année étaient inférieurs à la norme provinciale. Parmi les causes profondes de ce rendement insatisfaisant issues des consultations du Ministère, mentionnons le besoin d'une meilleure connaissance du programme de mathématiques de la part des enseignants, et des stratégies d'enseignement et méthodes d'évaluation efficaces.
- Le montant du financement accordé à chaque conseil scolaire était fondé dans une grande mesure sur le nombre total d'élèves. Or, cet effectif représentait seulement 6 % des écoles – 3 % des écoles primaires et 18 % des écoles secondaires – au cours de la période de six ans comprise entre 2011 et 2016.

Nous avons formulé 15 recommandations préconisant 23 mesures à prendre pour donner suite aux constatations de notre audit.

Le Ministère s'était engagé à prendre des mesures en réponse à nos recommandations.

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Nous avons effectué des travaux d'assurance entre mai et juin 2019. Nous avons reçu du ministère de l'Éducation et du ministère des Finances une déclaration écrite selon laquelle, au 8 novembre 2019, ils nous avaient fourni des renseignements complets et à jour sur l'état des recommandations formulées dans notre audit de 2017. L'état de chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

La formule de financement ne répond pas aux besoins des élèves

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;*
État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Lors de notre audit de 2017, nous avons constaté que le dernier examen externe exhaustif de la formule de financement des Subventions pour les besoins des élèves (SBE) remontait à 2002. Depuis 2013, le Ministère menait un processus de consultation annuelle des intervenants pour mettre à jour la formule de financement des SBE, mais ces consultations ne remplaçaient pas un examen complet et détaillé.

Lors de notre suivi, nous avons constaté que le Ministère avait poursuivi son processus de consultation annuelle des intervenants, mais qu'il

n'avait pas entrepris d'examen externe approfondi comme nous l'avions recommandé.

- *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;*
État : Pleinement mise en œuvre.

Détails

Notre audit de 2017 a révélé que les repères utilisés dans la formule de financement des SBE étaient souvent désuets.

Au moment de notre suivi, nous avons constaté que le Ministère avait apporté des changements à de nombreux repères pour l'année scolaire 2018-2019.

- *utiliser les données de recensement les plus récentes disponibles au moment de déterminer les allocations des subventions.*
État : En voie de mise en oeuvre d'ici le printemps 2020.

Détails

Il est ressorti de notre audit de 2017 que les données de recensement utilisées par le Ministère pour déterminer les allocations des subventions remontaient à plus de 10 ans, même si des données de recensement plus à jour étaient disponibles. Comme le profil démographique de l'Ontario a changé depuis la collecte des anciennes données, il existe un risque que les subventions ne soient pas distribuées de façon juste et équitable aux élèves qui en ont le plus besoin. Dans son Document technique 2016-2017, qui décrit la façon dont les composantes des SBE sont déterminées pour chaque conseil scolaire, le Ministère annonçait le début d'une mise à jour progressive sur trois ans des données de recensement.

Au moment de notre suivi, nous avons examiné le Document technique 2019-2020 et nous avons noté que certaines subventions ou certains volets des subventions avaient été mis à jour avec les données du recensement de 2016 ou de 2011.

Toutefois, nous avons également remarqué que deux subventions, l'Allocation au titre du volet Démographie de la Subvention pour programmes d'aide à l'apprentissage et l'Allocation pour la sécurité et la tolérance dans les écoles, étaient fondées sur les données du recensement de 2006. Le Ministère nous a dit qu'il n'utilisait pas de données de recensement plus récentes parce qu'elles créeraient des fluctuations importantes du financement des conseils scolaires, et qu'une analyse plus approfondie des répercussions ainsi qu'une planification étaient nécessaires. Le Ministère a déclaré qu'il envisagerait de mettre à jour les données de recensement dans le cadre du processus de planification pour l'année scolaire 2020-2021.

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 particulier permet d'atteindre cet objectif.

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Lors de notre audit de 2017, nous avons constaté que certaines subventions étaient attribuées d'une manière qui ne tenait pas compte du nombre d'élèves par conseil scolaire qui avaient le besoin particulier visé par la subvention. Plus précisément, la moitié des fonds pour l'éducation de l'enfance en difficulté était accordée en fonction de l'effectif étudiant quotidien moyen d'un conseil scolaire plutôt que du nombre d'élèves bénéficiaires des programmes et services d'éducation de l'enfance en difficulté. De même, la plus grande partie du financement au titre de la Subvention pour programmes d'aide à l'apprentissage à l'intention des élèves à risque était fondée principalement sur les données socioéconomiques du recensement de 2006. Ces données identifiaient les élèves qui étaient issus de ménages à faible revenu, qui avaient

récemment immigré au Canada, qui étaient élevés par un parent seul, ou dont les parents n'avaient pas de diplôme d'études secondaires. De plus, les élèves ainsi identifiés dans les données du recensement de 2006 n'auraient pas tous nécessairement besoin des soutiens et des ressources supplémentaires fournis par cette subvention.

Lors de notre suivi de cette année, nous avons constaté que le Ministère n'avait toujours pas modifié la formule employée pour répartir entre les conseils scolaires le financement de l'éducation de l'enfance en difficulté et la Subvention pour programmes d'aide à l'apprentissage.

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

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;*

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Dans notre rapport d'audit de 2017, nous avons mentionné que la moitié des SBE versées aux conseils scolaires étaient classées comme subventions à des fins particulières (10,9 milliards de dollars en 2016-2017), mais que seulement 35 % de ce montant étaient réservés à des fins déterminées ou pour des groupes particuliers d'élèves. En outre, nous avons constaté que le Ministère n'était pas en

mesure de déterminer si les conseils dépensaient aux fins prévues les fonds réservés à des fins particulières, car ils déclaraient leurs dépenses par type de dépenses (p. ex., enseignement, administration, locaux, etc.) plutôt que par source de financement mentionnée dans l'allocation (p. ex., subvention pour l'enseignement de l'anglais langue seconde [ALS] et subvention pour le transport des élèves entre l'école et le domicile).

Au moment de notre suivi, le Ministère a déclaré qu'il revenait aux conseils scolaires de déterminer le niveau de soutien dont les élèves ont besoin, y compris les élèves des programmes d'ALS et les élèves autochtones. Il a toutefois ajouté qu'il s'employait à déterminer s'il y avait lieu de procéder à une analyse plus poussée afin d'évaluer la mesure dans laquelle les conseils dépensaient les fonds réservés à des priorités éducatives particulières comme prévu.

- *concevoir et appliquer des méthodes de validation pour vérifier l'utilisation des fonds réservés.*

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Dans notre rapport d'audit de 2017, nous avons fait remarquer que le Ministère exigeait des conseils scolaires qu'ils déclarent une quantité considérable de renseignements financiers détaillés au sujet de certaines subventions à fin déterminée. Toutefois, le Ministère n'a ni validé ni audité ces dépenses pour s'assurer qu'elles étaient utilisées aux fins prévues. En outre, bien que les conseils aient soumis des états financiers audités, le Ministère n'a pu obtenir d'assurance quant à l'utilisation des fonds réservés, car les états financiers n'étaient pas préparés selon la comptabilité par fonds (c'est-à-dire en regroupant les dépenses en fonction d'une fin précise ou d'un financement réservé).

Lors de notre suivi, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas pris de mesures pour donner suite à cette recommandation. Il s'est contenté de comparer le montant affecté à un conseil scolaire au montant déclaré comme dépensé par ce conseil. Le Ministère nous a informés qu'il considérait qu'un

nouveau processus d'examen n'était pas nécessaire puisque, sur une base individuelle, le financement accordé au titre de chaque subvention à fin déterminée représente un faible pourcentage du montant total des SBE. Nous continuons de croire que cette recommandation devrait être mise en oeuvre, car le montant des fonds réservés demeure important (3,8 milliards de dollars en 2016-2017).

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;*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici la fin de l'année scolaire 2019-2020.

Détails

Lors de notre audit de 2017, nous avons constaté que les fonds versés aux conseils scolaires dans le cadre d'ententes de paiement de transfert, qui devaient être temporaires, étaient souvent utilisés à long terme au lieu d'être intégrés aux SBE. Par exemple, nous avons remarqué que 18 programmes de subventions APE avaient été financés au moyen de paiements de transfert depuis au moins 7 ans.

Au moment de notre suivi, nous avons constaté que 13 des 18 programmes étaient toujours financés aux termes d'ententes de paiement de transfert en 2018-2019.

Le Ministère nous a informés qu'un nouveau fonds, appelé Fonds des priorités et des partenariats, remplacerait les subventions APE à compter de l'année scolaire 2019-2020. Il a déclaré que les programmes ou initiatives à financer devaient être fondés sur des données probantes et axés sur les résultats. De plus, le financement serait

rationalisé et limité dans le temps, il ferait l'objet d'une évaluation et d'un examen annuels par le Ministère, et son utilisation devrait être justifiée.

- 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.

État : En voie de mise en oeuvre d'ici la fin de l'année scolaire 2019-2020.

Détails

Lors de notre audit de 2017, nous avons constaté que le Ministère utilisait deux fois plus de ressources pour administrer les paiements de transfert au titre des subventions APE que pour gérer les SBE, alors que les subventions APE représentaient moins de 1 % du financement total qu'il versait aux conseils scolaires. Au moment de notre audit, 14 directions participaient à l'administration des subventions APE, et le Ministère s'employait à établir un processus administratif unique pour ces subventions avant 2019.

Comme il est mentionné plus haut, le Ministère a lancé le Fonds des priorités et des partenariats au cours de l'année scolaire 2019-2020. De plus, le financement serait rationalisé et limité dans le temps, il ferait l'objet d'une évaluation et d'un examen annuels par le Ministère, et son utilisation devrait être justifiée.

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

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;

État : En voie de mise en oeuvre d'ici la fin de l'année scolaire 2019-2020.

Détails

Dans notre rapport d'audit de 2017, nous avons signalé que les résultats en mathématiques des élèves des 3^e et 6^e années et en mathématiques appliquées des élèves de 9^e année étaient inférieurs à la norme depuis au moins 2008-2009. En septembre 2016, le Ministère a annoncé une stratégie triennale de 60 millions de dollars pour aider les élèves à obtenir de meilleurs résultats en mathématiques.

Lors de notre suivi, nous avons découvert que le Ministère avait commandé une étude pour évaluer la conception, la mise en oeuvre, les processus et les résultats préliminaires de cette stratégie triennale pour l'amélioration des résultats en mathématiques, qui avait été lancée en 2016. Toutefois, en raison d'un changement d'orientation gouvernementale, l'évaluation n'a pas été achevée. Un rapport d'évaluation provisoire a été publié en janvier 2018, et les résultats d'un examen de la documentation ont été rendus publics en septembre 2017. Le Ministère a indiqué qu'il utiliserait les recommandations du rapport provisoire et l'étude documentaire pour éclairer l'élaboration d'une nouvelle stratégie quadriennale pour l'amélioration des résultats en mathématiques, qu'il s'attendait à lancer au cours de l'année scolaire 2019-2020.

En mars 2019, le Ministère a publié des parties d'une nouvelle stratégie quadriennale, mais il n'avait pas publié la stratégie complète au moment de notre suivi.

- évaluer les coûts et les avantages liés à l'enseignement des mathématiques par un enseignant ayant des compétences dans cette matière pour les élèves de niveau primaire.

État : En voie de mise en oeuvre avant le printemps 2020.

Détails

Dans notre rapport d'audit de 2017, nous avons noté que les écoles primaires employaient des enseignants spécialistes d'une matière donnée, comme le français, l'éducation physique et la musique, mais qu'elles ne le faisaient généralement pas pour les mathématiques. Il serait utile d'avoir des enseignants spécialisés en mathématiques qui auraient une meilleure connaissance du programme d'études en mathématiques et des stratégies d'enseignement efficaces dans cette matière.

Au moment de notre suivi, le gouvernement avait adopté un projet de loi exigeant que tous les nouveaux enseignants qui s'inscriront à l'Ordre des enseignantes et des enseignants de l'Ontario à partir du printemps 2020 réussissent un test de connaissances en mathématiques avant de commencer à enseigner. (Cette exigence ne s'applique pas aux éducateurs qui enseignaient avant le printemps 2020.)

Le Ministère avait également versé des subventions totalisant 7,7 millions de dollars à plus de 15 000 enseignants pour qu'ils acquièrent des qualifications supplémentaires en mathématiques entre 2014 et 2018. Parmi ceux qui ont obtenu des qualifications supplémentaires en mathématiques en 2017-2018, environ 80 % étaient des enseignants au primaire. Le Ministère nous a informés qu'il s'attendait à continuer d'offrir des incitatifs aux enseignants des niveaux intermédiaires pour qu'ils obtiennent des qualifications supplémentaires en mathématiques.

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.
État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Lors de notre audit de 2017, nous avons constaté que le Ministère ne cherchait pas à comparer ni à analyser les dépenses des conseils scolaires sur une base unitaire (p. ex., par élève ou par école), même lorsque les conseils présentaient des caractéristiques similaires (p. ex., un conseil public et un conseil catholique servant le même district) ou servaient les mêmes segments démographiques (p. ex., les conseils des régions principalement rurales).

Au moment de notre suivi, le Ministère nous a informés que, depuis l'exercice 2018-2019, son évaluation de la santé financière des conseils scolaires comprend un examen du coût par élève pour les conseils coïncidents, une comparaison de l'excédent ou du déficit accumulé et des résultats de l'OQRE, mais seulement dans les cas où le conseil est considéré comme présentant un risque moyen ou élevé de déficit accumulé. Le Ministère a confirmé qu'en 2018-2019, des comparaisons de coûts des conseils coïncidents n'ont été effectuées que pour 13 conseils. Au moment de notre suivi, le Ministère ne prévoyait pas étendre ce type d'examen à tous les conseils scolaires. Nous continuons de croire que le Ministère devrait comparer régulièrement les coûts de tous les conseils ayant des caractéristiques similaires afin de repérer les dépenses qui pourraient justifier un examen plus détaillé.

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

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 oeuvre des programmes efficaces d'encouragement à l'assiduité.
État : En voie de mise en oeuvre d'ici la fin de l'année scolaire 2019-2020.

Détails

Dans notre rapport d'audit de 2017, nous avons signalé qu'une étude menée auprès de 56 conseils scolaires avait révélé que le nombre de jours de congé de maladie des employés avait augmenté de 29 % sur 5 années scolaires, passant d'une moyenne de 9 jours en 2011-2012 à 11,6 jours en 2015-2016. D'après l'étude, le nombre moyen de congés de maladie a augmenté à l'échelle de la province dans chaque groupe d'employés, dont les enseignants, les gardiens, les aides-enseignants et les éducateurs de la petite enfance.

En août 2017, le personnel du Ministère a assisté à la séance sur l'absentéisme des employés offerte par le Conseil ontarien des directions de l'éducation. Durant la séance, les participants ont évalué les principales causes de l'absentéisme dans les écoles et les stratégies d'atténuation connexes, et ils ont prévu et priorisé des mesures pour régler le problème. Parmi les mesures possibles cernées par les participants, mentionnons :

- la création d'un groupe consultatif sur l'absentéisme chargé d'assurer la liaison avec le Ministère et de lui fournir une orientation;
- une initiative de renforcement de la « confiance » visant à favoriser la communication et à accroître l'empathie entre les parents, les enseignants et les directeurs d'école;
- un projet d'analyse et de recherche afin de mieux comprendre les intervenants ainsi que les causes profondes de l'absentéisme et les facteurs qui y sont associés.

Lors de notre suivi, le Ministère n'avait pas effectué de suivi auprès du Conseil pour déterminer l'état d'avancement ou les progrès réalisés au chapitre de la mise en oeuvre des principales mesures cernées. Le Ministère nous a toutefois informés qu'il avait retenu les services d'une entreprise pour recueillir, examiner et valider les données sur les congés de maladie des conseils scolaires afin d'appuyer les discussions dans le cadre de l'actuelle ronde de négociation.

Le Ministère impose un moratoire sur la fermeture d'écoles

Recommandation 8

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

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Notre audit de 2017 avait révélé que 13 % des écoles de l'Ontario fonctionnaient à moins de 50 % de leur capacité. Des écoles étaient sous-utilisées dans toutes les régions, aux niveaux primaire et secondaire. L'évaluation de l'état matériel des écoles de la province, que le Ministère a menée entre 2011 et 2015, a révélé que des réparations de 15,2 milliards de dollars étaient nécessaires d'ici 2020. Le Ministère a également constaté qu'il coûterait plus cher de réparer certains établissements scolaires que de les remplacer.

Dans le cadre du Programme d'immobilisations pour le regroupement scolaire, des fonds ont été mis à la disposition des conseils scolaires pour qu'ils gèrent plus efficacement leurs locaux en procédant à des fermetures, à des regroupements ou à de nouvelles constructions. En juin 2017, le Ministère a annoncé des plans de remaniement du processus utilisé par les conseils qui envisagent de fermer des écoles, afin de régler les problèmes soulevés lors des séances de mobilisation tenues dans 10 collectivités rurales et du Nord.

Depuis notre audit, le Ministère a mené des consultations auprès du secteur de l'éducation, des municipalités, des groupes communautaires et des élèves au sujet de sa Ligne directrice relative à l'examen portant sur les installations destinées aux élèves. Les commentaires reçus indiquaient la nécessité d'accroître la transparence et l'uniformité du processus d'examen des installations destinées aux élèves à l'échelle de la province, et de donner

au public plus d'occasions de formuler des commentaires.

En avril 2018, le Ministère a publié une ligne directrice révisée, qui prévoyait des délais minimaux plus longs et un plus grand nombre de réunions publiques afin d'accroître les possibilités de rétroaction du public. Les révisions comprenaient également des exigences minimales accrues en matière d'information pour que les conseils communiquent davantage de renseignements à leurs collectivités. Le Ministère s'est également engagé à élaborer des modèles pour les documents clés afin d'assurer l'uniformité du processus dans toute la province.

Bien qu'une version révisée de la Ligne directrice relative à l'examen portant sur les installations destinées aux élèves ait été publiée en avril 2018, le Ministère nous a informés qu'il avait demandé aux conseils scolaires de ne pas entreprendre de nouvel examen des installations destinées aux élèves (sauf s'il s'agit d'une école à usage conjoint) avant de recevoir d'autres directives. Le gouvernement actuel s'est engagé à maintenir le moratoire sur les fermetures d'écoles jusqu'à la fin du processus d'examen des fermetures. Le Ministère nous a informés qu'il n'y avait pas de calendrier d'achèvement.

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

Recommandation 9

Pour améliorer la fiabilité des données sur l'effectif étudiant 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 l'effectif étudiant qui comprennent un audit des données d'inscription de groupes d'élèves particuliers qui sont utilisées pour calculer le financement, notamment les élèves autochtones*

et les bénéficiaires des programmes ou services d'éducation de l'enfance en difficulté;

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Lors de notre audit de 2017, nous avons constaté que le Ministère ne vérifiait pas l'effectif de tous les groupes d'élèves, comme ceux qui bénéficient des programmes d'éducation de l'enfance en difficulté, les élèves des programmes de langues ou d'études autochtones et les élèves des programmes d'enseignement en langue française, pour calculer le financement.

Lors de notre suivi, le Ministère nous a informés qu'il n'étendrait pas ses procédures d'audit de l'effectif aux élèves autochtones parce que le financement affecté aux programmes d'enseignement en langues autochtones ne représentait que 0,3 % (ou 10,5 millions de dollars) du financement des Subventions pour les besoins des élèves de 2018-2019, et qu'il ne satisfaisait donc pas à l'approche fondée sur le risque qu'il avait adoptée. Le Ministère a ajouté qu'il n'auditerait pas le nombre d'élèves bénéficiaires des programmes et services d'éducation de l'enfance en difficulté parce que ces chiffres déterminent la façon dont les fonds peuvent être dépensés plutôt que le niveau de financement octroyé à un conseil scolaire (une grande partie du financement pour l'éducation de l'enfance en difficulté repose sur l'effectif quotidien moyen du conseil scolaire dans son ensemble).

Le Ministère nous a également informés qu'il comptait sur les examens indépendants effectués par les auditeurs externes des conseils scolaires pour effectuer cette évaluation. Toutefois, la vérification des données d'inscription par les auditeurs externes n'est pas aussi exhaustive que celle du Ministère et elle ne couvre pas tous les programmes ou conseils scolaires. Comme nous le mentionnions dans notre rapport d'audit de 2017, 61 % des conseils qui ont répondu à notre sondage ont affirmé que leurs auditeurs externes effectuaient certaines procédures de vérification de leurs données d'inscription, mais qu'ils

n'émettaient pas d'opinions et ne produisaient pas de rapports d'audit distincts. De plus, les conseils ont confirmé que les procédures utilisées par les auditeurs externes n'étaient pas aussi poussées que celles du Ministère.

Nous continuons d'appuyer la mise en oeuvre de cette recommandation.

- *évaluer les coûts et les avantages pour les conseils scolaires s'il exigeait qu'ils fassent appel à un auditeur externe pour effectuer les audits annuels de l'effectif.*

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Notre audit de 2017 avait révélé que le montant du financement accordé à chaque conseil scolaire reposait en grande partie sur l'effectif étudiant total, mais que le Ministère avait vérifié l'effectif de seulement 12 % des conseils scolaires et de moins de 1 % des écoles en 2016.

Dans son plan d'audit de l'effectif de 2019, publié en février 2019, le Ministère a déclaré qu'il évaluait encore les avantages du processus qui consiste à exiger que les conseils confient les audits de l'effectif à leurs auditeurs externes.

Recommandation 10

Pour corriger les erreurs commises dans les audits de l'effectif étudiant 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 oeuvre les recommandations découlant des audits.

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2017 que le Ministère ne vérifiait pas si les conseils scolaires avaient mis en oeuvre les recommandations découlant de ses audits de l'effectif étudiant ou effectuaient un suivi à cet égard.

Durant notre suivi, nous avons constaté que le Ministère s'était engagé dans son plan d'audit pour 2019 à effectuer des audits de suivi pour les

conseils ayant fait l'objet de constatations d'audit. Le plan d'audit indiquait que neuf conseils scolaires devaient faire l'objet d'un audit de suivi, mais qu'un seul avait besoin d'une visite sur le terrain. Cinq des audits de suivi ont été effectués au cours du cycle d'audit du printemps 2019 et les quatre autres étaient en cours au moment de notre audit de suivi.

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

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 oeuvre 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.

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Dans notre rapport d'audit de 2017, nous avons mentionné que le Ministère avait commandé des examens de toutes les activités des conseils scolaires entre 2008 et 2011. Il ne savait toutefois pas si toutes les recommandations découlant des examens avaient été mises en oeuvre, car les équipes d'examen avaient effectué le suivi de seulement certaines des recommandations.

Lors de notre suivi, le Ministère nous a informés que des examens opérationnels visant à évaluer l'adoption de pratiques exemplaires dans l'ensemble du secteur avaient été entrepris il y a plus de 10 ans, mais que les attentes envers les conseils avaient évolué au fil du temps.

Dans le plus récent budget de l'Ontario, publié en avril 2019, le gouvernement a annoncé que le Ministère entreprendrait un examen minutieux de la manière dont les conseils scolaires peuvent mener leurs activités de la façon la plus efficiente possible pour mieux servir les élèves et leurs parents, tout en veillant à leur propre viabilité à

long terme. Ce processus serait lancé par la création d'un groupe de travail ministériel. Lorsque nous avons effectué notre suivi, le Ministère ne disposait d'aucune information sur la date de création du groupe de travail et sur la date de l'examen.

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.

État : En voie de mise en oeuvre pour l'année scolaire 2021-2022.

Détails

Lors de notre audit de 2017, nous avons constaté que, dans 30 % des dossiers examinés, les rapports exigés par les conseils scolaires sur les fonds versés dans le cadre des ententes de paiement de transfert étaient incomplets. Le Ministère n'avait pas effectué de suivi auprès des conseils concernant les renseignements manquants, de sorte qu'il ne savait pas si les fonds avaient été dépensés comme prévu.

Au moment de notre suivi, le Ministère nous a informés qu'il avait créé un système de TI infonuagique, appelé Système d'administration des ententes de programme, pour répondre aux besoins du Ministère et des bénéficiaires de paiements de transfert en matière de rapports. Le Ministère s'attend à ce que le système aide à réduire le fardeau administratif et à améliorer l'efficacité opérationnelle, la transparence et la responsabilisation. Il a indiqué que certains programmes de paiements de transfert avaient commencé à utiliser le système en 2018-2019.

Le Ministère a ajouté qu'une équipe avait été mise sur pied pour élaborer un cadre de responsabilisation fondée sur des données probantes afin de faciliter l'utilisation efficace et efficiente des fonds versés en dehors des SBE dans le cadre d'ententes de paiement de transfert et de

permettre au personnel du Ministère de mieux mesurer l'impact global des activités financées sur les principaux objectifs du Ministère.

Le Ministère nous a informés qu'il avait l'intention de faire en sorte que le système de TI et le cadre soient pleinement mis en oeuvre à temps pour la prochaine ronde de paiements de transfert en 2021-2022.

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

Recommandation 13

Pour maintenir l'effectif des classes 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;*

État : Pleinement mise en oeuvre.

Détails

Il était ressorti de notre audit de 2017 que ni le Ministère ni les conseils scolaires n'appliquaient les restrictions relatives à la taille des classes stipulées dans les règlements durant toute l'année scolaire. Quatre conseils que nous avons visités interprétaient les restrictions relatives à la taille des classes comme signifiant que, pour se conformer au règlement, ils n'avaient qu'à respecter les restrictions à la date de rapport (une fois par année pour les écoles élémentaires et deux fois par année pour les écoles secondaires).

En septembre 2019, le Ministère a envoyé une note de service à tous les conseils scolaires pour leur rappeler [traduction] « de s'employer activement à respecter le plafonnement de l'effectif étudiant durant toute l'année scolaire, tout en se souciant de l'intérêt supérieur des élèves. Dans les cas où des changements importants sont apportés à l'effectif des classes, les conseils scolaires doivent

déterminer s'il y a lieu de fournir des sections supplémentaires et être en mesure de fournir des documents sur les changements, au besoin. »

- *vérifier l'effectif des classes dans des écoles choisies à différents moments de l'année scolaire.*

État : Ne sera pas mise en oeuvre. Le Bureau de la vérificatrice générale continue d'appuyer la mise en oeuvre de cette recommandation parce qu'il a constaté dans son audit de 2017 de la gestion des ressources financières et humaines des conseils scolaires que les conseils scolaires examinés n'ont pas respecté les règlements sur l'effectif des classes pendant toute l'année. Ils se conformaient aux règlements sur l'effectif des classes à la date précisée dans les règlements, le 30 septembre, mais pas à d'autres moments.

Détails

Le Ministère nous a informés qu'il ne mettrait pas en oeuvre cette recommandation afin d'éviter les perturbations qui pourraient découler de la réorganisation des salles de classe à plusieurs reprises durant l'année scolaire pour répondre aux besoins des élèves entrants et sortants. Le Ministère a déclaré qu'il encourageait les conseils à tenir à jour des documents sur les changements apportés à la taille des classes après la date du dénombrement.

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 de l'effectif 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.

État : Peu ou pas de progrès.

Détails

Notre audit a révélé que depuis l'année scolaire 2017-2018, seuls les programmes d'apprentissage des jeunes enfants à temps plein et les classes de la 1^{re} à la 3^e année étaient visés par un plafond

réglementaire. Pour toutes les autres classes (de la 4^e à la 8^e année et de niveau secondaire), les conseils scolaires devaient respecter un effectif moyen. Cela signifie que les élèves ne bénéficieraient pas tous de classes de plus petite taille.

En janvier 2019, le Ministère a commencé à consulter les intervenants pour obtenir leurs opinions sur les plafonds rigides par rapport à l'effectif moyen des classes, et il a examiné les exigences relatives à l'effectif des classes dans les autres provinces. Dans son analyse, le Ministère n'a pas examiné les données empiriques concernant l'effet des différentes tailles de classe sur le rendement des élèves. Le Ministère a annoncé des changements proposés concernant l'effectif des classes en mars 2019. Les changements proposés n'ont pas eu pour effet de plafonner la taille des classes de tous les niveaux, mais plutôt d'augmenter l'effectif moyen des classes de la 4^e à la 12^e année. Pour les élèves de la 4^e à la 8^e année, l'effectif moyen des classes financées est passé de 23,84 à 24,5. Pour les élèves de la 9^e à la 12^e année, l'effectif moyen des classes financées est passé de 22 à 28. Le Ministère a estimé que les modifications proposées de l'effectif des classes entraîneraient une diminution du total des SBE de 0,4 % pour l'année scolaire 2019-2020 et de 1 % pour l'année scolaire 2020-2021, comparativement au niveau de financement fourni pour l'année scolaire 2018-2019.

Après la diffusion des changements proposés, le Ministère a demandé au secteur de l'éducation de formuler des commentaires supplémentaires afin d'évaluer plus à fond les coûts et les avantages. Les commentaires devaient être remis au plus tard le 31 mai 2019. Au moment de notre suivi, le Ministère n'avait pas résumé cette dernière série de commentaires.

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;*
État : En voie de mise en oeuvre d'ici la fin de l'exercice 2020-2021.

Détails

Dans notre rapport d'audit de 2017, nous avons souligné qu'une partie des SBE versées aux conseils scolaires provenait des impôts fonciers scolaires (IFS) perçus par les municipalités et remis directement aux conseils. Le Ministère n'avait toutefois aucun moyen de vérifier l'exactitude du montant des IFS que les municipalités versaient aux conseils. En outre, le processus de perception et de distribution était lourd, plus de 400 municipalités versant des fonds à quatre types de conseils scolaires, 4 fois par année.

Au moment de notre suivi, le ministère des Finances nous a informés qu'il avait commencé à évaluer les avantages de centraliser la remise des IFS aux municipalités, mais qu'il ferait une analyse plus détaillée des coûts et avantages après la mise en place de mesures de surveillance visant à vérifier l'exactitude et l'exhaustivité des IFS reçus par les conseils. Ces mesures comprennent des améliorations proposées au Service en ligne d'analyse de l'impôt foncier (SLAIF). Le SLAIF est un outil centralisé de planification budgétaire et un système de comptabilité des impôts fonciers pour les municipalités de l'Ontario. Le Ministère nous a informés qu'il collaborait avec le concepteur

du système pour intégrer un nouvel outil d'IFS dans le système. Cet outil comprendrait toutes les évaluations des IFS et les données fiscales de chaque municipalité, et il permettrait au Ministère de suivre les transferts entre les contribuables, les municipalités et les conseils scolaires.

Par ailleurs, en juin 2019, le Ministère a approuvé un projet pilote de 18 mois pour effectuer une analyse visant à déterminer si tous les revenus tirés des impôts fonciers perçus auprès des contribuables sont transmis aux conseils scolaires. Le projet, qui débutera à la fin de l'automne, devrait porter sur les échanges entre les contribuables et les municipalités et entre les municipalités et les conseils scolaires. Le projet pilote devrait nécessiter sept équivalents temps plein et coûter un million de dollars. Les résultats du projet pilote devraient éclairer la décision du Ministère quant à savoir s'il serait avantageux de centraliser la perception des IFS au nom du ministère de l'Éducation pour qu'ils soient distribués au moyen des Subventions pour les besoins des élèves.

- *adopter des méthodes pour vérifier l'exactitude et l'intégralité du versement des impôts fonciers scolaires.*

État : En voie de mise en oeuvre d'ici mai 2021.

Détails

Comme il est mentionné plus haut, le ministère des Finances a entrepris un projet pilote pour déterminer si tous les revenus tirés des impôts fonciers perçus auprès des contribuables sont transmis aux conseils scolaires. Le projet pilote devrait débuter à la fin de l'automne et être entièrement opérationnel d'ici mai 2021.