

Examen du modèle de financement en éducation de la maternelle à la 12^e année

Ce que nous avons entendu
des intervenants

Février 2023

Table des matières

| | |
|---|----------|
| Vue d'ensemble | 1 |
| Ce que nous avons entendu : thèmes dominants | 2 |
| Équité | 2 |
| Pertinence et souplesse | 2 |
| Simplicité, soutien et transition | 3 |
| Ce que nous avons entendu : considérations particulières | 3 |
| Élèves – inscriptions | 3 |
| Conditions socioéconomiques | 4 |
| Financement des besoins spéciaux | 4 |
| Facteurs démographiques et géographiques | 5 |
| Population scolaire autochtone | 6 |
| Immersion française et éducation francophone | 7 |
| Infrastructures vieillissantes | 7 |
| Ce que nous avons entendu : autres considérations relatives au financement | 7 |
| Dépenses en capital | 7 |
| Services partagés | 8 |
| Prochaines étapes | 8 |
| Références | 9 |

Vue d'ensemble

En novembre 2021, le gouvernement du Manitoba a annoncé son intention de procéder à un examen du modèle de financement actuel en éducation de la maternelle à la 12^e année. Cet examen s'inscrivant dans le Plan d'action du Manitoba pour l'éducation de la maternelle à la 12^e année (www.edu.gov.mb.ca/m12/plan_action/index.html) répond à la recommandation 74 de la Commission sur l'éducation de la maternelle à la 12^e année, soit « procéder à un examen provincial de la formule de financement provincial afin de garantir une répartition équitable du financement de l'éducation dans la province » (128). Un financement équitable permettra de garantir que tous les élèves bénéficient de possibilités similaires, quels que soient leur lieu de résidence, leur origine ou leur situation personnelle.

En février 2022, le gouvernement a mis sur pied une équipe chargée de l'examen du modèle de financement (www.edu.gov.mb.ca/m12/plan_action/groupe/examen_financement.html), composée de 16 représentants du secteur de l'éducation. À ce jour, le ministère de l'Éducation et de l'Apprentissage de la petite enfance du Manitoba a rencontré 11 fois cette équipe afin de recueillir ses commentaires sur l'examen et l'élaboration d'un nouveau modèle de financement.

De février à avril 2022, le Ministère s'est entretenu avec chacun des 51 organismes du secteur de l'éducation pour connaître leurs préoccupations et leurs priorités en ce qui a trait à l'examen du modèle de financement, notamment :

- les 37 divisions scolaires du Manitoba;
- la Manitoba School Boards Association;
- la Manitoba Association of School Business Officials;
- la Manitoba Association of School Superintendents;
- la Manitoba Teachers' Society;
- l'Independent First Nations Education Partnership;
- le Manitoba First Nations Education Resource Centre;
- le Conseil consultatif de la Direction de l'inclusion autochtone;
- la Manitoba Federation of Independent Schools;
- le Family Advocacy Network of Manitoba;
- la Manitoba Association of Parent Councils;
- la Student Services Administrators' Association of Manitoba;
- le Post-Secondary Presidents' Council;
- les Keystone Agricultural Producers;
- l'Association des municipalités du Manitoba.

En août 2022, le Ministère a présenté le cadre provisoire du nouveau modèle de financement afin d'obtenir les commentaires du secteur. En décembre 2022, il a rencontré à nouveau des représentants du secteur, notamment des présidents de conseils scolaires, des directeurs, des secrétaires-trésoriers et des membres d'associations dans le secteur de l'éducation. Il a alors fait le point sur l'échéancier de l'examen, a présenté les principales caractéristiques du nouveau modèle conçu à partir des commentaires du secteur et a répondu à certaines questions fréquemment posées.

Le présent rapport donne une vue d'ensemble des commentaires reçus du secteur à ce jour dans le cadre de l'examen du modèle de financement.

Ce que nous avons entendu : thèmes dominants

Nous avons entendu les intervenants convenir du fait qu'un examen du modèle de financement était justifié, voire, pour certains, attendu depuis longtemps. Pour diverses raisons, les intervenants ont fait valoir que le modèle de financement actuel ne répond pas aux besoins de toutes les divisions scolaires et de leurs élèves, et que des changements à sa structure s'imposent.

Équité

L'équité est une aspiration qui fait consensus chez les intervenants. On souhaitait vivement qu'un nouveau modèle de financement permette de réaliser des progrès réfléchis et constants vers l'objectif d'équité en matière d'expérience éducative, quel que soit l'endroit où l'élève fréquente une école au Manitoba. L'équité est le principal objectif de l'examen du modèle de financement, et les intervenants ont fourni de nombreux commentaires pertinents à cet égard. (Voir la section Ce que nous avons entendu : Considérations particulières qui suit.)

Pertinence et souplesse

Les thèmes de la pertinence et de la souplesse sont revenus tout au long des réunions et des présentations.

Bon nombre des intervenants ont souligné que le nouveau modèle de financement doit suivre le rythme des coûts de fonctionnement des divisions scolaires. Les divisions ont fourni des renseignements clés sur leurs pressions financières et leurs besoins en matière de financement. On y accordera une attention particulière dans le processus budgétaire annuel du gouvernement qui détermine le financement provincial total de l'éducation de la maternelle à la 12^e année. En plus de réaffecter les fonds existants, le nouveau modèle permettra de répartir équitablement les augmentations de financement futures.

Les divisions scolaires ont insisté sur l'importance de la souplesse dans le nouveau modèle de financement. De nombreux aspects contribuent au caractère unique d'une division – les élèves, les écoles et, de façon générale, le système. Dans le passé, la fiscalité locale était le moyen par lequel les divisions parvenaient à répondre aux demandes à l'échelle locale. On espère voir le financement structuré de manière à accorder aux divisions la souplesse nécessaire pour répondre aux désirs des communautés qu'elles desservent.

Simplicité, soutien et transition

Au cours des séances de consultation, les représentants des divisions scolaires ont exprimé le souhait de voir le modèle de financement simplifié. Les préoccupations relatives au nombre de subventions par catégorie ainsi qu'à la manière dont celles-ci augmentent la complexité du modèle actuel ont mis en évidence la nécessité d'une approche plus simple. Les divisions ont fait savoir qu'une formule de financement plus facile à comprendre rendrait le fonctionnement du modèle plus efficace et conduirait à une plus grande prévisibilité d'une année à l'autre.

On a en outre exprimé le désir, en lien dans une certaine mesure avec le besoin de prévisibilité du financement, que les montants alloués soient connus plus tôt qu'au cours des dernières années. Les représentants des divisions ont expliqué que cela permettrait un processus budgétaire plus inclusif et plus approfondi à leur niveau. Assurer une plus grande prévisibilité tout en respectant l'échéancier des allocations compterait parmi les moyens d'améliorer la planification au niveau des divisions. Il a été noté que la capacité des divisions à mieux planifier favoriserait une meilleure utilisation des fonds dans la prestation globale des services d'éducation.

Si elles appuient l'adoption d'un nouveau modèle, les divisions ont fait ressortir le besoin d'un soutien pendant la transition, afin de permettre un éventuel ajustement ordonné des opérations.

Ce que nous avons entendu : considérations particulières

Élèves – inscriptions

Les divisions ont unanimement déclaré que le modèle de financement doit tenir compte des bénéficiaires de l'enseignement, soit les élèves. Environ le tiers d'entre elles ont attiré l'attention sur le fait que le modèle de financement doit refléter le nombre d'inscriptions et s'ajuster en conséquence. Un certain nombre de divisions ont suggéré de commencer par un calcul du financement de base par élève, puis de revoir celui-ci en fonction d'autres critères. Les divisions ont fait remarquer que le montant de base par élève devrait être modulé en fonction des changements démographiques au sein de chaque division.

Conditions socioéconomiques

La nécessité d'une formule de financement qui tient compte des conditions socioéconomiques au sein des divisions lors de l'allocation des fonds revenait dans presque toutes les présentations des divisions et des autres intervenants. Des facteurs socioéconomiques contribuent aux pressions d'apprentissage et augmentent le besoin de ressources et de soutien. À la lumière des présentations que nous avons entendues, le Ministère devrait s'assurer que le nouveau modèle utilise les meilleures données possible pour déterminer l'incidence des facteurs suivants sur les divisions :

- la pauvreté des ménages et des enfants;
- le nombre d'enfants placés;
- les populations d'immigrants récents;
- l'utilisation de l'anglais comme langue supplémentaire.

Financement des besoins spéciaux

Le financement des besoins spéciaux et de l'accessibilité de l'éducation est une question cruciale, soulevée par presque toutes les divisions et tous les groupes d'intervenants. De nombreuses divisions ont parlé des pressions financières croissantes auxquelles elles sont confrontées pour répondre aux besoins des élèves qui nécessitent un soutien supplémentaire.

L'attribution des fonds aux divisions pour combler les besoins spéciaux était un autre point de discussion courant. Le passage, il y a plusieurs années, à un modèle de financement global pour les besoins spéciaux a moins fait l'unanimité.

Les partisans du financement global citaient parmi les avantages une plus grande souplesse dans la gestion des ressources et une aide au maintien du personnel. Les divisions qui étaient moins favorables ont exprimé des préoccupations quant à la rigidité de l'approche globale, notamment l'incapacité de s'adapter pour répondre aux besoins des élèves nécessitant des mesures de soutien supplémentaires qui sont transférés en fin ou en milieu d'année. Ces divisions ont ajouté que le problème budgétaire était aggravé par les difficultés logistiques que pose la recherche des ressources nécessaires pour soutenir les élèves.

Malgré les difficultés soulevées au sujet du financement global, les divisions n'ont pas manifesté un fort désir de revenir au processus de dépôt de demande pour chaque élève. Bien que cette réticence soit en partie attribuable au fait que ce processus prend beaucoup de temps, les divisions ont reconnu que celui-ci s'avérait désagréable pour les parents et les tuteurs des enfants.

On a aussi fait remarquer que, outre le financement global dédié aux besoins spéciaux, des sources de fonds pourraient être réservées à certains élèves.

Des fonds pourraient être attribués en fonction de certains indicateurs socioéconomiques dont on sait qu'ils sont en corrélation avec les enfants nécessitant un soutien éducatif supplémentaire. Les enfants pris en charge comptent parmi les indicateurs considérés dans le modèle actuel, et on observe un appui en faveur de l'intégration de cet indicateur au nouveau modèle.

Facteurs démographiques et géographiques

De nombreuses présentations ont porté sur l'incidence variable de la faible densité de population et de la taille géographique d'une division sur le coût de l'enseignement de la maternelle à la 12^e année. Certaines divisions plus petites sur le plan géographique ont les populations d'élèves parmi les plus élevées ainsi que la plus forte densité. Dans une situation diamétralement opposée, de nombreuses divisions plus grandes sur le plan géographique ont des populations d'élèves comparativement plus petites et donc une densité plus faible.

Ces facteurs peuvent considérablement influencer sur le coût de l'enseignement de la maternelle à la 12^e année. On a insisté à plusieurs reprises sur le fait que la dispersion géographique et la densité démographique devaient être prises en compte dans le modèle. Les secteurs opérationnels touchés sont présentés ci-dessous.

Facteurs démographiques et géographiques – besoins en transport

La grande taille géographique et la faible densité de la population d'élèves créent une forte dépendance à l'égard du transport par autobus et influent sur les coûts et les besoins en transport. Certains facteurs environnementaux, entre autres l'état du réseau routier, peuvent avoir une incidence sur l'usure des véhicules par kilomètre, ce qui se traduit par des écarts dans les calendriers de remplacement des autobus entre les divisions.

En outre, les divisions peu peuplées et dont les populations d'élèves sont très dispersées se heurtent à des difficultés particulières, dont la nécessité de recourir à des services de transport supplémentaires (en plus d'offrir les trajets vers l'école et de retour à la maison). Comme les petites écoles ne sont pas en mesure d'offrir toute la gamme de cours attendus au secondaire, les divisions doivent parfois (certains jours ou à certaines heures) faire transporter des élèves de leur « école d'origine » vers une autre pour rejoindre un groupe.

Facteurs démographiques et géographiques – soutien pour les élèves ayant des besoins supplémentaires

La prise en charge des élèves ayant besoin d'un soutien pédagogique supplémentaire pose un défi de taille sur le plan budgétaire. Toutes les écoles de la province doivent relever ce défi. Cependant, nous avons entendu dire que les coûts de prestation de ces services peuvent être plus élevés dans les régions éloignées et peu peuplées de la province. Les régions éloignées doivent surmonter des difficultés plus élevées lorsqu'elles tentent d'attirer, d'embaucher et de garder du personnel de soutien spécialisé pour leurs salles de classe.

Facteurs démographiques et géographiques – éloignement

Les intervenants ont noté que l'éloignement amplifie les défis auxquels sont confrontées certaines divisions pour fournir des services d'éducation de la maternelle à la 12^e année. La distance entre l'endroit où sont fournis les services et celui où se trouvent les élèves qui en ont besoin représente un obstacle majeur, car il faut prévoir plus de temps pour l'accès ainsi que des dépenses plus élevées. Cette situation se répercute sur les budgets des divisions. De tels défis sont observés dans tous les domaines opérationnels, y compris l'entretien, les réparations, les évaluations des élèves et les activités de perfectionnement professionnel. Les intervenants ont rappelé que le modèle de financement doit tenir compte des coûts supplémentaires des opérations dans les régions éloignées de la province.

Facteurs démographiques et géographiques – petites écoles

Plusieurs divisions rurales ayant une faible densité ont exprimé des inquiétudes quant à la capacité des modes de financement par élève à couvrir les coûts de fonctionnement. Sur ce plan, leur position était différente de celle des districts plus densément peuplés. Ces divisions ont souvent des salles de classe et des autobus qui fonctionnent en dessous de leur capacité idéale. Pourtant, quel que soit le taux d'utilisation, certains de ces coûts d'exploitation ne changent aucunement.

Les divisions touchées ont parlé des coûts fixes associés à l'exploitation et à l'entretien des bâtiments qui ne peuvent être ajustés pour refléter le nombre d'élèves inscrits, plus précisément, les coûts de chauffage et d'autres services publics, le prix du carburant et les frais d'assurance.

Population scolaire autochtone

Il a été question dans de nombreuses présentations de la capacité du modèle de financement à tenir compte de besoins propres à la population autochtone du Manitoba en matière d'éducation. Les discussions sur les populations scolaires autochtones ont mis en relief des défis liés à l'intégration de volets d'études et de mesures de soutien adaptés sur le plan culturel, comme la participation de gardiens du savoir et d'aînés, dans les divisions où l'auto-identification et la représentation autochtones sont faibles.

En outre, ces discussions ont fait ressortir le besoin de ressources pour les divisions afin de s'assurer que les travaux de cours soutiennent les efforts de réconciliation des Autochtones dont la province a fait une priorité, indépendamment des niveaux de population autochtone dans la division.

De nombreuses présentations ont fait état de la surreprésentation des élèves autochtones dans des situations socioéconomiques associées à des pressions d'apprentissage. Elles sont venues réitérer le fait que les allocations de fonds doivent tenir compte de la situation socioéconomique de chaque division.

Immersion française et éducation francophone

En ce qui concerne le programme d'immersion française, certaines divisions ont fait part de difficultés liées à l'efficacité de la taille des classes et des ratios enseignant-élèves, aux coûts additionnels pour le matériel pédagogique, au transport par autobus supplémentaire pour les divisions peu peuplées et aux obstacles à l'attraction des enseignants d'immersion en français dans les régions rurales et éloignées.

À bien des égards, les points soulevés par les représentants du secteur de l'éducation francophone s'alignent sur ceux des divisions anglophones. Ces représentants ont souligné les difficultés liées aux besoins importants à combler en matière de transport par autobus, à l'éloignement des grands centres urbains, à la gestion d'écoles plus petites ou fonctionnant à une capacité inférieure à celle idéale et aux élèves qui ont besoin d'un soutien supplémentaire en classe, parfois dans des régions où un tel accès est difficile.

On a entre autres attiré l'attention sur le fait que les défis que pose déjà l'éducation francophone sont accentués par la nécessité de fournir ces services en français. Il est ardu, long et coûteux d'avoir accès au personnel et au matériel pédagogique dans une province majoritairement anglophone.

Infrastructures vieillissantes

Quelques divisions ont pris le temps, dans leurs présentations, de souligner l'état de leurs infrastructures scolaires et les répercussions sur les budgets de fonctionnement. Des infrastructures vieillissantes, bien que fonctionnelles, ne sont pas faciles à exploiter ou à entretenir. Les divisions ont noté que le vieillissement des infrastructures a créé des défis en ce qui a trait au coût du chauffage et de la climatisation, à l'entretien permanent, aux réparations et aux mises à niveau. Pour les divisions dotées d'une infrastructure vieillissante, la pandémie a fait prendre conscience de défis supplémentaires pour l'apprentissage à distance, l'équipement des salles de classe étant désuet.

Ce que nous avons entendu : autres considérations relatives au financement

Dépenses en capital

Plusieurs divisions ont soulevé des préoccupations concernant le soutien de la province aux grands projets d'immobilisations, notamment la construction de nouvelles écoles. La préoccupation portait plus particulièrement sur la nature du soutien de la province au projet d'investissement et, par conséquent, ce qu'il incombe à la division de soutenir. Au cours des années précédentes, lorsque de nouvelles écoles étaient construites, les divisions étaient censées financer les dernières étapes avant l'occupation. Confrontées à l'élimination progressive de la fiscalité locale, les divisions

ont exprimé la crainte que le financement des conditions essentielles à l'occupation ne doive provenir des budgets de fonctionnement. Une telle situation nuirait aux bénéficiaires de l'enseignement eux-mêmes, les élèves. Aussi les divisions ont-elles demandé un ajustement quant à ce qui serait financé dans le cadre d'un projet d'investissement tel que la construction d'une école dans le nouveau modèle.

Cette discussion était très axée sur la construction de nouvelles écoles dans l'ensemble de la province. Cependant, d'autres aspects des dépenses en immobilisations soulevés lors des séances de consultation ont été cernés comme étant déterminants pour le financement de l'éducation de la maternelle à la 12^e année à l'avenir. Il s'agissait notamment de rénovations majeures ou de projets d'entretien ainsi que d'écart de connectivité entre différentes régions de la province.

Bien que le financement des immobilisations majeures ne soit pas le principal objectif de l'examen du modèle de financement, le personnel ministériel se penchera sur les commentaires reçus à cet égard.

Services partagés

Au cours des séances de consultation et dans les efforts de compréhension des pratiques opérationnelles des divisions, nous avons entendu des exemples de coopération en matière de prestation de services. Mentionnons entre autres :

- les programmes de formation professionnelle;
- les accords de transport et d'entretien des autobus;
- les programmes scolaires virtuels;
- les programmes de services aux élèves;
- le partage des tâches administratives.

Les exemples de partage des coûts des services entre les divisions n'ont pas été évoqués souvent lors des séances. Cependant, lorsqu'ils l'ont été, les perceptions étaient positives. Les partenaires de ces programmes communs ont exprimé le souhait que le nouveau modèle permette la poursuite des collaborations.

Prochaines étapes

Le ministère de l'Éducation et de l'Apprentissage de la petite enfance du Manitoba remercie toutes les divisions scolaires et les intervenants de leur contribution continue à l'examen du modèle de financement en éducation de la maternelle à la 12^e année. Il veillera à améliorer le nouveau modèle à la lumière des commentaires reçus lors des consultations menées à ce jour. Une fois les améliorations apportées, il consultera à nouveau le secteur pour obtenir des commentaires détaillés sur ce nouveau modèle.

Références

Éducation et Apprentissage de la petite enfance Manitoba. Conseils consultatifs :
Équipe chargée de l'examen du modèle de financement en Éducation.
www.edu.gov.mb.ca/m12/plan_action/groupes/examen_financement.html.
Consulté le 27 janvier 2023.

———. *Plan d'action pour l'éducation de la maternelle à la 12^e année du Manitoba*.
www.edu.gov.mb.ca/m12/plan_action/index.html. Consulté le 27 janvier 2023.

Secrétariat de la Commission sur l'éducation de la maternelle à la 12^e année du
Manitoba. *La réussite de nos enfants : L'avenir du Manitoba : Rapport de la Commission
sur l'éducation de la maternelle à la 12^e année*. Mars 2020.
Affiché en ligne au www.edu.gov.mb.ca/revueeducation/docs/document_travail.pdf.
Consulté le 27 janvier 2023.