

Subventions versées aux conseils scolaires pour le transport des élèves

3.05

CONTEXTE

La *Loi sur l'éducation* n'oblige pas spécifiquement les conseils scolaires à assurer le transport des élèves. La *Loi* dispense plutôt un enfant de fréquenter l'école lorsqu'un conseil scolaire ne met pas à sa disposition un moyen de transport et qu'il n'existe pas d'école qu'il a le droit de fréquenter dans les limites des distances pouvant être parcourues à pied précisées dans la *Loi*. Ces distances vont de 1,6 kilomètre pour les enfants de moins de sept ans à 4,8 kilomètres pour les enfants de plus de dix ans.

Même si la *Loi* n'oblige pas les conseils scolaires à offrir des services de transport, tous les conseils scolaires en Ontario offrent ce service aux élèves à l'école primaire et la plupart l'offrent aux élèves à l'école secondaire. Le transport des élèves de leur domicile à l'école et dans l'autre sens est une activité importante, étant donné que quelque 800 000 élèves sont admissibles à ce service en vertu des critères établis pour chacun des conseils scolaires. Durant l'année s'étant terminée le 31 mars 2000, les subventions octroyées par le ministère aux conseils scolaires pour le transport des élèves s'élevaient au total à 575 millions de dollars, soit à environ 4,4 pour 100 des 13,2 milliards de dollars attribués aux conseils scolaires.

Durant la période allant de 1993 au 31 août 1999, les dépenses totales au chapitre du transport à l'échelle de la province sont passées d'approximativement 622 millions de dollars à 576 millions de dollars, ce qui correspond à une baisse de 7 pour 100. Étant donné que le nombre d'élèves bénéficiant de ce service durant cette même période a augmenté, les dépenses par élève admissible ont accusé une diminution légèrement plus importante, en tombant à 710 \$ alors qu'auparavant elles étaient d'approximativement 780 \$, ce qui représente une baisse de 9 pour 100.

Actuellement, pour décider du montant des subventions à accorder aux conseils scolaires, on se fonde sur leurs dépenses de transport de 1997 tout en ajustant cette somme en fonction des fluctuations qui surviennent dans le nombre des inscriptions. Cependant, le principal facteur qui détermine les coûts de transport d'un conseil scolaire n'est pas le nombre des inscriptions totales. Une plus grande importance est accordée aux facteurs locaux, telle la densité de la population des élèves, qui va de plus de 400 élèves par

kilomètre carré à Toronto à moins d'un élève par kilomètre carré dans les territoires desservis par 25 conseils dans les régions rurales et du nord et les conseils scolaires de langue française. En raison des différences dans les circonstances locales, le ministère avait entrepris la conception d'une formule permettant de calculer le montant des subventions de transport des élèves à verser en tenant compte des besoins réels plutôt que du nombre des inscriptions. Le ministère s'attendait à commencer à appliquer cette nouvelle formule avant le début de l'année financière 2001-2002 des conseils scolaires.

L'administration du modèle de financement, y compris du calcul des subventions et du versement des paiements aux conseils scolaires, relève de la responsabilité de la Division des opérations et des finances de l'éducation primaire et secondaire du ministère.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

Nos objectifs consistaient à établir si le ministère avait créé des procédures et des systèmes satisfaisants :

- pour financer et assurer aux élèves des services de transport qui sont rentables, efficaces, sûrs, fiables et conformes aux lois, règlements et politiques connexes;
- pour mesurer le rendement des conseils scolaires et du ministère à cet égard et pour en rendre compte.

Notre vérification a été accomplie en conformité avec les normes de vérification d'attestation de la qualité, comprenant des contrôles de la rentabilité et de la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés et de ce fait incluait les critères et autres procédures jugés nécessaires dans les circonstances.

La *Loi sur la vérification des comptes publics* n'accorde pas au vérificateur provincial l'accès à l'information requise pour effectuer des vérifications de rentabilité des conseils scolaires. Cependant, il était nécessaire pour nous de comprendre les politiques, les systèmes et les processus établis par les conseils scolaires dans le domaine des transports pour pouvoir atteindre nos objectifs de vérification. Par conséquent, nous avons examiné les politiques, les systèmes et les processus pertinents dans 10 des 72 conseils scolaires : trois conseils publics de langue anglaise, deux conseils publics de langue française, trois conseils catholiques de langue anglaise et deux conseils catholiques de langue française. Ces conseils scolaires reçoivent environ 21 pour 100 des subventions de transport accordées par la province.

Nous avons également rencontré les gestionnaires des services de transport de plusieurs autres conseils scolaires. Les travaux que nous avons ainsi accomplis aux conseils ne constituaient pas une vérification et consistaient uniquement à nous informer et à analyser les documents disponibles.

Les critères que nous avons appliqués pour effectuer nos évaluations et pour formuler nos observations et conclusions ont été acceptés par les cadres supérieurs au ministère et dans les conseils scolaires que nous avons visités.

Étant donné que la Direction des services de vérification interne du ministère n'est pas autorisée à examiner les conseils scolaires, elle n'a pas effectué de travaux dont nous aurions pu nous servir pour réduire l'ampleur de notre travail.

Nous avons accompli nos travaux de janvier à juin 2000.

CONCLUSIONS GLOBALES DE LA VÉRIFICATION

3.05

Le ministère en était à la troisième année de l'application d'un plan de cinq ans consistant à instaurer une nouvelle relation de financement et de reddition de comptes avec les conseils scolaires. Il n'avait pas encore établi les systèmes et procédures nécessaires pour assurer la prestation économique et efficace des services de transport des élèves. Bien que nous ayons trouvé des exemples de bonnes pratiques dans la plupart des conseils scolaires que nous avons visités, le ministère n'avait pas encore établi des mécanismes encourageant l'adoption de telles pratiques par tous les conseils. La plupart des gestionnaires des services de transport que nous avons rencontrés ont reconnu que l'on pourrait accroître l'efficacité de ceux-ci en adoptant des changements ayant fait leurs preuves dans d'autres conseils. Toutefois, certains ont affirmé que le conseil scolaire pour lequel ils travaillent hésite à prendre d'autres mesures de ce genre avant que le ministère ait finalisé la formule de calcul des subventions de transport. Les conseils veulent obtenir l'assurance que toute économie réalisée profiterait à eux et non au ministère.

Pour pouvoir prendre des décisions informées à propos des politiques de transport, il faut disposer d'information fiable à propos de l'impact des différents niveaux de service sur les coûts. Or, nous avons constaté une grave absence d'information utile concernant les opérations et le rendement des services de transport des conseils scolaires, puisque ni le ministère ni les conseillers scolaires dans la plupart des conseils scolaires que nous avons visités n'exigeaient que cette information soit réunie et rapportée. Plus particulièrement, on ne disposait pas d'information suffisante qui aurait permis soit aux conseillers scolaires, soit au ministère de préciser les coûts pour les différents niveaux de service assurés, qui variaient considérablement entre les conseils scolaires que nous avons visités. Par conséquent :

- ni le ministère ni les conseillers scolaires n'étaient en mesure de comparer le rendement des services de transport des conseils durant l'année en cours à celui des années antérieures ou des autres conseils scolaires, ni d'évaluer si les services de transport sont économiques et efficaces ou de produire des rapports à ce sujet;
- parce que le ministère ne dispose toujours pas de l'information nécessaire pour élaborer une formule reposant sur les besoins devant servir à calculer les subventions de transport des élèves, la finalisation de la formule a été reportée.

Nous avons également conclu :

- qu'il y avait des écarts considérables dans les services et politiques de transport entre les conseils scolaires, ce qui nécessite un examen et une clarification des obligations

juridiques et des exigences des politiques qui régissent la prestation des services de transport des élèves;

- qu'il existait peu d'information permettant aux conseils scolaires de surveiller et gérer la proportion considérable des dépenses de transport qui sont engagées pour fournir des services de transport à des élèves aux besoins élevés;
- que les inégalités en matière de financement persisteront si les subventions de transport sont utilisées pour éviter les risques d'accident dont l'élimination relève normalement de la responsabilité des municipalités.

CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE LA VÉRIFICATION

EFFORTS VISANT À RÉDUIRE LES COÛTS DE TRANSPORT

Nous avons rencontré trois gestionnaires des services de transport travaillant pour des conseils scolaires qui avaient pris un certain nombre d'initiatives pour réduire les coûts et qui, du fait que leurs conseils respectifs n'avaient pas été fusionnés avec d'autres, pouvaient fournir de l'information historique à propos des efforts déployés par leurs conseils scolaires respectifs pour réduire les coûts, information qui est résumée dans le tableau ci-dessous.

Réduction des coûts de transport des élèves

	Conseil/consortium			Moyenne provinciale
	A	B	C	
Dépenses en 1993 (milliers \$)	19 400	38 900	5 980	622 000
Dépenses en 1999 (milliers \$)	16 800	29 600	4 590	576 000
Changement en pourcentage	(13 %)	(24 %)	(23 %)	(7 %)

Par élève admissible en 1993	720	840	650	780
Par élève admissible en 1999	560	720	460	710
Changement en pourcentage	(27 %)	(14 %)	(29 %)	(9 %)

Sources : Trois conseils scolaires n'ayant pas fusionné et le ministère de l'Éducation

3.05

Les initiatives mises en œuvre par ces conseils scolaires pour réduire les coûts incluaient les suivantes :

- réduire le nombre d'autobus requis en échelonnant les heures de classe, en coopérant davantage avec les conseils scolaires se trouvant dans des territoires avoisinants, en planifiant les services en tenant compte du nombre des élèves qui s'en servent réellement plutôt que de se fonder sur les admissibilités et en utilisant des logiciels de planification des itinéraires pour optimiser le réseau des trajets d'autobus;
- réduire les services, notamment en éliminant les ramassages à domicile;
- modifier les programmes de jardin d'enfants afin d'éliminer l'utilisation des autobus au milieu de la journée;
- réduire les taux versés aux conducteurs d'autobus scolaire.

Comme en attestent les pourcentages fournis dans le tableau, la mesure dans laquelle ces conseils scolaires ont réussi à réduire les dépenses, aussi bien pour l'ensemble des services de transport que par élève admissible, était considérablement plus élevée que la moyenne provinciale. Les gestionnaires des services de transport que nous avons rencontrés à d'autres conseils scolaires ont reconnu qu'il serait possible d'accroître l'efficacité de ces services en adoptant les changements ayant fourni de bons résultats ailleurs et en mettant à l'essai de nouvelles stratégies, par exemple, l'intégration des services de transport des élèves avec les services municipaux de transport en commun. Cependant, certains gestionnaires des services de transport ont fait savoir que les conseils scolaires pour lesquels ils travaillaient hésitaient à prendre d'autres mesures pour accroître l'efficacité des services jusqu'à ce que le ministère mette la dernière main à la formule de calcul des subventions de transport pour s'assurer que toute économie réalisée par eux profiterait à eux et non pas au ministère. À leur avis, étant donné que le ministère a maintenu le financement des services de transport aux niveaux de 1997, les conseils qui ont fait d'importants efforts pour réduire leurs coûts avant 1997 sont traités injustement comparés aux conseils qui n'ont pas apporté d'améliorations semblables.

Le Comité d'étude du financement du transport des élèves et la Commission d'amélioration de l'éducation ont examiné l'efficacité et la rentabilité des services de transport des élèves. Ce deuxième organisme a été créé par le ministre en 1997 pour aider à faire en sorte que les nouveaux conseils scolaires de district soient établis d'une manière organisée et appropriée.

L'une des recommandations principales du Comité d'étude du financement du transport des élèves était qu'une nouvelle formule de financement reposant sur les besoins soit créée. À l'origine, le ministère s'était engagé à établir la nouvelle formule avant février 2000, mais à cause de changements survenus dans les grandes priorités, l'élaboration de la nouvelle formule devrait se faire maintenant d'ici février 2001. Ce nouveau délai résulte aussi du manque d'information dont on dispose pour mener à bien ce projet essentiel.

Aussi bien le Comité d'étude du financement du transport des élèves que la Commission d'amélioration de l'éducation ont recommandé par ailleurs que tous les conseils scolaires assurent les services de transport en créant des «consortiums» locaux, consistant pour des conseils scolaires desservant un même territoire à fournir ensemble des services de

transport. En nous fondant sur les résultats de nos visites et de nos discussions, notamment auprès des conseils qui faisaient ainsi partie d'un consortium, nous appuyons cette recommandation. En plus des économies qui peuvent être obtenues grâce à un tel partage et à une telle intégration des itinéraires, nous avons appris que les consortiums offrent un certain nombre d'autres avantages, notamment :

- un niveau de service plus uniforme à tous les parents et élèves dans les différents territoires, quel que soit le conseil scolaire dont ils font partie ou quel que soit le conseiller scolaire responsable;
- des économies d'échelle qui se traduisent par une administration plus rentable;
- des opérations dont l'envergure est suffisamment importante pour créer des mécanismes efficaces de surveillance du rendement et de présentation de rapports à ce sujet en ce qui concerne à la fois les conducteurs des autobus et les services de transport en général.

Recommandation

Pour aider à faire en sorte que les conseils scolaires adoptent des pratiques exemplaires visant à assurer la prestation la plus rentable des services de transport, le ministère doit :

- **accélérer l'élaboration de la nouvelle formule de financement;**
- **s'assurer que la nouvelle formule de financement renferme des mesures incitatives encourageant les conseils scolaires à adopter des mesures de réduction des coûts;**
- **fixer des dates limites, aux conseils scolaires qui ne l'ont pas encore fait, soit en vue de la création de consortiums pour la prestation des services de transport, soit en vue de la présentation d'une étude de rentabilisation montrant pourquoi il ne serait pas avantageux pour ces conseils scolaires d'intégrer leurs services de transport à d'autres.**

Réponse du ministère

Le ministère s'est engagé à élaborer une nouvelle méthode de financement pour l'année scolaire 2001-2002.

Les mesures incitatives favorisant la réduction des coûts seront évaluées en tant qu'options dans le contexte de l'approche de financement du ministère. Par exemple, celui-ci envisage d'adopter des options consistant à utiliser la méthode de financement pour encourager les conseils scolaires à former des consortiums. L'adoption de mesures incitatives/de dissuasion sera plus efficace que la fixation de dates limites pour encourager la formation de consortiums.

INFORMATION POUR LA PRISE DES DÉCISIONS

INFORMATION SUR LES DIFFÉRENTES MESURES POUVANT ÊTRE ADOPTÉES À TITRE DE POLITIQUE

En plus des critères d'admissibilité, il y a un certain nombre de décisions stratégiques que les conseils scolaires peuvent prendre et qui influent considérablement sur le coût de la prestation des services de transport. Par exemple, les conseils scolaires :

- déterminent l'échelonnement des heures de début des classes le matin et de fin des classes l'après-midi parmi leurs écoles afin de permettre aux autobus de transporter les élèves de plusieurs écoles;
- fixent des marges (c'est-à-dire l'intervalle maximal entre le moment où les élèves sont déposés le matin et le début des classes, et le ramassage des élèves l'après-midi et la fin des classes);
- fixent la durée maximale des trajets (c'est-à-dire le temps que passe dans l'autobus le premier élève ramassé).

Le tableau qui suit résume les décisions prises dans le contexte de ces politiques par les conseils scolaires que nous avons visités.

Exemple de politiques de transport appliquées par les conseils scolaires visités

	Conseil/consortium						
	1	2	3	4	5	6	7
Écart – fin et début des classes (minutes)							
– Primaire	60	55	90	45	n.d.	75	60
– Secondaire	60	15	65	45	n.d.	60	20
Marge (minutes)	15	20	15	20	n.d.	15	15
Durée maximale des trajets (minutes)							
– Primaire	60	60	60	60	45	60	60
– Secondaire	60	60	60	90	60	90	60

Source : Conseils scolaires visités

Dans chaque cas, les conseillers scolaires doivent établir un équilibre entre les coûts et le caractère raisonnable de l'adoption de politiques différentes pour les élèves, les parents et le personnel. En disposant de marges plus importantes pour l'échelonnement du début et de la fin des classes et les périodes avant et après les cours, il est plus facile pour les conseils scolaires de réduire le nombre d'autobus nécessaires, en rendant possible l'utilisation de ceux-ci pour accomplir plus d'un itinéraire—par exemple, on peut déposer

les élèves à une première école à 8 h et à une deuxième école à 8 h 30. En autorisant des trajets plus longs, les conseils scolaires peuvent réduire le nombre des autobus requis en permettant à chacun de ceux-ci de ramasser plus d'élèves. Le prix à payer pour ces initiatives, cependant, est qu'ils incommode dans une certaine mesure les parents et les élèves.

Pour pouvoir prendre des décisions informées sur ces questions de politique, il faut disposer d'information fiable à propos de l'impact de chaque solution de rechange sur les coûts, mais un conseil scolaire seulement parmi ceux que nous avons visités a pu nous fournir de tels renseignements. Dans le cadre de leur examen du début et de la fin des cours et des marges disponibles, les conseillers à ce conseil scolaire voulaient disposer d'information concernant le coût de quatre solutions possibles. La direction a pu fournir aux conseillers des données concernant l'impact de chaque solution sur les dépenses de transport, qui allait d'une réduction d'approximativement 200 000 \$ à une augmentation de 320 000 \$ par an.

Un autre conseil scolaire qui ne faisait pas partie de l'échantillon nous a transmis de l'information à propos d'initiatives de réduction des coûts qu'il avait transmises aux personnes concernées dans son territoire et aux conseillers scolaires. Les gestionnaires des services de transport ont pu indiquer aux conseillers scolaires les économies découlant de chacune de plusieurs initiatives mises en œuvre par le conseil scolaire pour réduire les coûts, notamment l'optimisation des itinéraires et l'échelonnement du début et de la fin des cours. Ces économies représentaient plus de 10 pour 100 du budget de transport du conseil.

Un grand nombre des conseils scolaires que nous avons visités avaient de la difficulté à fournir ce genre d'information aux conseillers scolaires du fait qu'une partie du travail fait dans le cadre de l'établissement des réseaux des itinéraires des autobus était effectuée manuellement. Pour savoir quel est l'impact des différentes solutions du point de vue des coûts, tout le réseau doit être analysé pour chaque option proposée. Il s'agit d'une tâche coûteuse qui prend beaucoup de temps à moins que le conseil scolaire n'utilise un logiciel de planification du transport pour établir la quasi-totalité du réseau. Or, seulement un des conseils scolaires que nous avons visités s'était servi d'un tel logiciel. Les autres nous ont indiqué que du personnel affecté à la planification des services de transport décidait de 20 à 30 pour 100 des itinéraires utilisés. Par conséquent, l'information communiquée aux conseillers scolaires pour leur permettre de prendre des décisions informées concernant la politique de transport était limitée dans la plupart des conseils scolaires visités.

La publication des raisons justifiant la mise en place de chaque politique facilite également la prise de décisions informées et le déroulement du débat public à ce sujet. Toutefois, aucun des conseils scolaires que nous avons visités n'avait effectué ou mis par écrit une évaluation de la pertinence des politiques par rapport aux élèves touchés. Au lieu de cela, les gestionnaires des services de transport à ces conseils scolaires nous ont appris que pour déterminer le niveau de service à fournir, on se basait principalement sur le montant de la subvention accordée et, dans une moindre mesure, sur les pratiques instaurées dans les conseils scolaires avoisinants. Donc, les conseils scolaires qui ont dépensé des fonds comparativement plus élevés aux services de transport avant 1998 et qui par conséquent ont reçu des fonds comparativement généreux du ministère, pouvaient offrir des services plus complets que les autres conseils scolaires.

INFORMATION SUR LE RENDEMENT

Le ministère n'a pas analysé le fonctionnement des services de transport, puisqu'il n'a pas obtenu de données à ce propos des conseils scolaires. Par conséquent, le ministère n'a pas pu :

- fixer des critères dont les conseillers scolaires auraient pu se servir pour évaluer l'efficacité/la rentabilité des services de transport;
- définir et promouvoir les meilleures pratiques de transport.

L'information dont ont besoin les conseillers scolaires pour remplir leur responsabilité consistant à surveiller le rendement des opérations de transport du conseil scolaire auquel ils sont rattachés est également celle dont a besoin le ministère pour élaborer une formule de calcul des subventions de transport basée sur les besoins. Voici certains exemples de l'information que la plupart des conseils scolaires que nous avons visités ne communiquent pas à leurs conseillers scolaires :

- **Pourcentage des élèves qui prennent l'autobus :** La plupart des conseils scolaires ne comptent pas régulièrement les élèves qui prennent l'autobus et ne surveillent pas le pourcentage des élèves admissibles qui ont recours à ce service. Pour décider du nombre d'autobus requis, ces conseils scolaires se fondent sur le nombre d'élèves admissibles plutôt que sur le nombre d'élèves qui prennent effectivement l'autobus. Les conseils scolaires qui ont procédé à des dénombremens ont constaté que souvent le pourcentage des élèves qui prennent l'autobus est nettement inférieur à 100 pour 100 et ils ont pu réduire les coûts en veillant à ce que la capacité se rapproche davantage de l'utilisation réelle des services. Par exemple, un conseil scolaire a affirmé que cette mesure lui a permis de réduire ses coûts d'environ 10 pour 100. En plus d'offrir des possibilités de réduire les coûts, la surveillance des tendances en ce qui concerne le pourcentage des élèves qui prennent l'autobus pourrait fournir aux conseillers scolaires des indications quant au degré de satisfaction à l'égard des services.
- **Mesures fiables d'utilisation des capacités :** Un certain nombre de facteurs influencent la capacité globale d'un conseil scolaire de transporter les élèves en toute sécurité, y compris la taille et le nombre des autobus utilisés, l'âge des élèves et la possibilité d'accomplir plusieurs trajets avec le même autobus. Les conseillers scolaires aux conseils scolaires que nous avons visités n'obtenaient pas d'information valable et fiable à propos des capacités réelles et à propos des passagers. Par conséquent, ils ne pouvaient comparer l'utilisation que faisait leur conseil scolaire des autobus à la situation dans d'autres conseils scolaires ou évaluer si l'utilisation des autobus scolaires était efficace.
- **Coûts et avantages de la planification et de l'administration internes des services de transport par rapport à l'impartition de ces fonctions :** Même si tous les conseils scolaires que nous avons visités avaient réduit les coûts en faisant appel à de tierces parties pour assurer la prestation des services de transport par autobus, seulement deux avaient examiné le recours à des tierces parties pour assurer les services de planification et d'administration; ces deux conseils scolaires avaient décidé d'impartir ces services.

- Répartition par catégorie des lacunes et des plaintes en ce qui concerne les services et analyses des tendances d'année en année : Deux des conseils scolaires que nous avons visités nous ont informés qu'ils commenceraient à fournir ces données liées au rendement aux conseillers scolaires après la mise en œuvre de versions à jour de leur logiciel de planification du transport.
- Résultats des vérifications du rendement des fournisseurs de services : La plupart des conseils scolaires que nous avons visités soit n'effectuaient pas de vérifications du rendement auprès des exploitants des services d'autobus ou de taxi, soit le faisaient d'une façon sporadique et officieuse sans appliquer des programmes de vérification normalisés ou sans produire des rapports décrivant les résultats. De telles vérifications portaient par exemple sur le degré de conformité aux dispositions sur les mesures de sécurité dans les contrats, tel le caractère approprié des programmes de formation des conducteurs, et la vérification du kilométrage compté pour les distances parcourues. Les conseillers scolaires ne recevaient aucune information à ce sujet et, par conséquent, ne pouvaient surveiller les tendances d'année en année.
- Information montrant le lien entre les coûts et le niveau des services fournis : L'information sur les dépenses annuelles communiquée actuellement aux conseillers scolaires ne suffit pas pour permettre à ces derniers d'évaluer l'efficacité et la rentabilité des services de transport du conseil scolaire auquel ils sont rattachés. Par exemple, les gestionnaires des services de transport peuvent réduire les dépenses d'année en année en diminuant les services, par exemple dans le cas des élèves au secondaire. Cependant, une telle mesure n'augmente pas l'efficacité : il s'agit simplement d'une réduction du service et d'une réduction des fonds. D'un autre côté, en réduisant le nombre d'autobus nécessaires pour transporter le même nombre d'élèves, par exemple en optimisant le réseau des itinéraires, on augmente l'efficacité du service.

Sans disposer de l'information qui établit un lien entre les coûts et les niveaux de service, les conseillers scolaires ne peuvent comparer les opérations de l'année en cours à celles des années antérieures. Ce genre d'information permettrait également au ministère d'établir des critères dont lui-même, les conseillers scolaires et le public pourraient se servir pour évaluer l'efficacité et la rentabilité relatives des services de transport des conseils scolaires. Elle permettrait également au ministère de définir et de promouvoir les meilleures pratiques de transport.

Recommandation

Pour faciliter la prise de décisions prudentes et renforcer le processus de responsabilisation au niveau local, le ministère doit :

- **s'assurer que les conseils scolaires mettent sur pied et utilisent des systèmes d'information qui peuvent fournir l'information dont ont besoin les conseillers scolaires pour prendre des décisions informées à propos du niveau de services de transport à offrir;**
- **obliger les conseils scolaires à produire des rapports qui établissent un lien entre les coûts et le niveau des services afin que le ministère et les conseillers scolaires puissent comparer les conseils scolaires entre eux et à des critères établis.**

3.05

Réponse du ministère

La nouvelle méthode de financement du ministère obligera les conseils scolaires à utiliser des logiciels de gestion des services de transport des élèves. Par conséquent, les conseils scolaires disposeront d'une information plus utile et plus exacte.

Entre-temps, le ministère est en voie de préparer un sondage qui lui permettra de recueillir les données nécessaires au processus décisionnel. Par ailleurs, le ministère a annoncé en mars 2000 un programme de prêt libre d'intérêt pour aider les conseils scolaires à installer des logiciels de gestion des services de transport des élèves.

Dans le cadre de l'élaboration de sa nouvelle méthode de financement, le ministère est en train de fixer des critères relativement aux coûts. De plus, les logiciels de gestion des services de transport des élèves accroîtront la capacité des conseils scolaires d'évaluer les coûts liés à différents niveaux de service.

En juillet 2000, le ministère a émis une demande de qualification pour les logiciels de gestion des services de transport des élèves pour s'assurer que les produits dont les conseils scolaires feront l'acquisition satisferont les besoins d'information du ministère et que l'information obtenue pourra servir à définir les besoins des conseils scolaires.

CLARIFICATION DES EXIGENCES JURIDIQUES ET LIÉES AUX POLITIQUES

Depuis 1995, aucune condition n'accompagne le versement des subventions de transport aux conseils scolaires. Par exemple, les conseils scolaires ne sont pas tenus d'appliquer certaines politiques comportant des critères minimums en matière d'admissibilité aux services qui les obligeraient à offrir un service de base ou fondamental. En fait, le ministère ne les oblige aucunement à fournir des services. Le ministère nous a informés que la question de savoir si un conseil scolaire dépense toute la subvention ou une partie de celle-ci aux services de transport ou décide de ne pas s'en servir du tout à cette fin relève des conseillers scolaires et de la collectivité desservie et que cela continuera à se faire ainsi après l'adoption de la nouvelle formule de calcul des subventions de transport.

Même si la nouvelle formule n'inclura aucune exigence concernant la prestation d'un service de base, le ministère a pour objectif de fournir à chaque conseil scolaire une part équitable du financement disponible devant servir au transport des élèves afin que chaque conseil soit en mesure d'assurer un service de base. Il a l'intention de le faire en établissant un «indice des besoins» pour chaque conseil scolaire à l'aide de logiciels de planification du transport disponibles dans le commerce et créés tout particulièrement pour les conseils scolaires. Ces logiciels se servent de cartes numérisées des secteurs, de données concernant les élèves, comme leur adresse et l'école qu'ils fréquentent, et différentes données provenant des politiques, y compris les distances maximales pouvant être parcourues à pied, les durées maximales des trajets et les heures de début et de fin des

classes, pour créer le réseau d'itinéraires d'autobus scolaires qui réduit au minimum le nombre d'autobus scolaires dont a besoin un conseil. Ce nombre constituera un facteur clé au moment de l'établissement d'un «indice des besoins» pour chaque conseil scolaire. On calculera les subventions en multipliant les indices par un facteur de coût normalisé déterminé par le ministère.

Bien que le ministère s'attende à ce que les conseillers scolaires et les collectivités desservies débattent entre eux de la portion des subventions qui devraient être consacrées aux services de transport, nous n'avons obtenu aucune indication qu'un tel débat se déroule effectivement. Au lieu de cela, comme le tableau ci-dessous le montre, le niveau de service assuré était lié au montant de la subvention attribué à chaque conseil scolaire. Par exemple, certains conseils scolaires ont éliminé les services aux élèves plus âgés pour éviter de dépasser le montant de la subvention.

Admissibilité aux services de transport et dépenses engagées par les conseils scolaires visités

	Conseil/consortium						
	1	2	3	4	5	6	7
Élèves par km ²	49,1	24,1	29,1	13,6	71,2	0,7	0,3
Pourcentage d'élèves admissibles aux services	27,2 %	40,0 %	37,4 %	61,1 %	32,5 %	67,3 %	92,0 %
Dépenses par élève inscrit	195 \$	163 \$	265 \$	480 \$	235 \$	380 \$	1 007 \$
Dépenses par élève admissible aux services	716 \$	407 \$	710 \$	786 \$	723 \$	585 \$	1 095 \$
Distances à pied (km) :							
• Jardin d'enfants	1,6	1,2	1,0	0,8	1,2	0	0,8
• Années 1-3	2,4	1,6	1,6	1,6	1,2	1,5	1,5
• Années 4-6 : milieu urbain	2,4	1,6	2,4	1,6	1,6	1,5	1,5
• Années 4-6 : milieu rural	3,2	1,6	2,4	1,6	1,6	1,5	1,5
• Années 7 et 8 : milieu urbain	2,4	1,6	Pas fourni	1,6	1,6	2,5	1,5
• Années 7 et 8 : milieu rural	4,8	1,6	3,0	1,6	1,6	2,5	1,5
• Années 9-CPO : milieu urbain	Pas fourni	Pas fourni	Pas fourni	3,2	4,8	4,0	3,2
• Années 9-CPO : milieu rural	4,8	1,6	4,0	3,2	4,8	4,0	3,2

Source : Conseils scolaires visités

Cela confirme ce que les gestionnaires des services de transport nous ont dit à propos de leur mandat : les conseillers scolaires s'attendaient à ce qu'ils leur fournissent autant de services possibles sans dépasser le montant de la subvention. Rien aux conseils scolaires ne nous a donné l'impression que la subvention de transport était considérée comme pouvant être réaffectée à d'autres programmes si l'on parvenait à démontrer que ces

3.05

programmes étaient plus prioritaires que les services de transport. Aucun conseil scolaire ne publiait de l'information ayant pour but précis d'aider les conseillers scolaires et le public à évaluer la priorité relative des différents programmes offerts par le conseil scolaire. Le ministère n'a communiqué aux conseils scolaires aucune instruction concernant le type d'information qu'ils devraient publier pour faciliter le débat public à propos des priorités au chapitre des dépenses.

Nous avons également constaté un manque d'instructions communiquées par le ministère aux conseils scolaires pour les informer de leurs obligations juridiques, législatives et réglementaires à l'égard des services de transport des élèves. Nous avons fait les constatations suivantes :

- Tandis que la plupart des conseils scolaires que nous avons visités comprenaient qu'en vertu de la *Loi sur l'éducation*, le transport est un privilège et non pas un droit, certains conseils étaient d'avis que les parents pourraient tenter des poursuites contre eux et obtenir gain de cause s'ils ne fournissent pas des services aux élèves qui doivent parcourir une plus grande distance à pied que celle précisée dans la *Loi*. Les conseillers scolaires et les collectivités desservies par les conseils ne peuvent pas vraiment discuter en toute connaissance de cause du niveau des services à assurer s'il y a de l'incertitude à propos des obligations juridiques des conseils scolaires.
- La *Loi sur l'éducation* ne permet pas aux conseils scolaires de recouvrer les coûts auprès des personnes qui utilisent le service, comme c'est le cas en Alberta par exemple, parce qu'il n'y a aucune disposition précise dans la *Loi* qui permet aux conseils scolaires d'imposer des frais pour de tels services. Par conséquent, nous avons noté ce qui suit :
 - Les élèves qui fréquentent des écoles secondaires dans les régions urbaines sont traités inégalement par rapport aux élèves dans les régions rurales et suburbaines desservies par un même conseil scolaire. Dans certains conseils, les élèves à l'école secondaire dans les régions urbaines doivent payer les frais des services municipaux de transport en commun tandis que le conseil scolaire offre le service gratuitement aux élèves dans les régions rurales et suburbaines. Bien que le ministère ne soit pas opposé à l'élimination du service pour les élèves au secondaire dans les régions urbaines, il s'opposerait à ce que le conseil scolaire obtienne, par l'imposition de frais de service, les fonds requis pour fournir un service équitable à tous les élèves au secondaire.
 - Il y avait peu de souplesse en réponse aux besoins des parents qui sont disposés à rembourser le conseil scolaire pour le coût d'un service additionnel, par exemple pour permettre le transport d'élèves de l'école primaire à des services de garderie après les heures d'école. Cependant, le recouvrement des coûts d'un tel service non fondamental serait contraire à la position du ministère selon laquelle les services devraient être offerts gratuitement ou pas du tout.

Recommandation

Pour aider à faire en sorte que les conseils scolaires offrent des services de transport qui satisfont les besoins locaux équitablement et qui respectent les exigences de la politique établie et les exigences juridiques, le ministère doit :

- fournir des instructions aux conseils scolaires concernant l'information sur les dépenses et le niveau de service qu'ils devraient publier pour faciliter un débat public informé parmi les conseillers scolaires et les collectivités desservies;
- clarifier les paramètres juridiques et liés à la politique à l'intérieur desquels il s'attend à ce que les conseils scolaires fonctionnent.

Réponse du ministère

L'objectif à long terme du ministère est d'augmenter le nombre des rapports transmis au public à propos de tous les aspects de l'éducation, y compris le transport. Les logiciels de gestion des services de transport des élèves fourniront aux conseils scolaires toute l'information dont ils ont besoin pour satisfaire aux exigences de production de rapports du ministère et pour faciliter la tenue d'un débat public informé.

Dans le cadre de la stratégie globale du ministère, il a l'intention de calculer les niveaux de financement en fonction de paramètres uniformes contenus dans la politique (comme les distances pouvant être parcourues à pied). Ces paramètres serviront de critères et aideront les conseils scolaires à prendre des décisions appropriées à propos des niveaux de service à prévoir.

TRANSPORT DES ÉLÈVES AYANT DES BESOINS PARTICULIERS

Tous les conseils scolaires que nous avons visités estimaient que le coût du transport d'élèves ayant des besoins particuliers représentait une proportion considérable de leurs dépenses totales au chapitre du transport. Parmi les conseils scolaires qui disposent de l'information nécessaire relativement au coût, cette proportion allait de 18 à 40 pour 100 des dépenses de transport, comme le montre le tableau ci-dessous.

Données de transport – Enfance en difficulté – Conseils scolaires visités

	Conseil			
	1	2	3	4
Pourcentage des inscriptions – Enfance en difficulté	6,2	1,5	11,9	12,2
Pourcentage des dépenses de transport – Enfance en difficulté	40,2	23,9	35,2	18,2
Coût annuel par élève – Enfance en difficulté	3 380 \$	4 460 \$	2 310 \$	3 520 \$

Remarque : Seulement quelques conseils scolaires que nous avons visités ont pu nous fournir de l'information à propos de ces élèves et nous n'avons pas vérifié l'exactitude de cette information.

3.05

Le coût de transport de chacun des élèves ayant des besoins particuliers allait de quelques centaines de dollars par an, pour ceux qui peuvent voyager avec les élèves inscrits aux programmes réguliers, à plusieurs milliers de dollars par an dans le cas des élèves aux besoins élevés, qu'il faut transporter en taxi ou dans des véhicules spécialisés. Pour quelques élèves aux besoins très élevés, le coût annuel était de plusieurs dizaines de milliers de dollars par an.

Comme le montre le tableau ci-dessus, l'incidence des élèves ayant des besoins particuliers et le coût de leur transport varient considérablement entre les conseils scolaires. Pour élaborer une formule équitable de calcul des subventions de transport, le ministère doit prendre en considération les différences dans les besoins de transport de ces élèves. Une manière dont le ministère pourrait y parvenir serait de transférer une partie de la subvention de transport à la Subvention pour l'éducation de l'enfance en difficulté.

Une telle approche encouragerait également les conseils scolaires à éliminer un autre problème que nous avons repéré. Les surintendants responsables de l'éducation de l'enfance en difficulté ont le pouvoir effectif d'engager les dépenses pour le transport des élèves ayant des besoins particuliers sans avoir à rendre compte des coûts : ils prennent les dispositions nécessaires pour faire transporter ces élèves en passant par le gestionnaire des services de transport du conseil scolaire et les coûts sont absorbés par le budget de transport régulier. Nous avons constaté que, dans tous les conseils scolaires que nous avons visités, seulement un surintendant responsable de l'éducation de l'enfance en difficulté recevait de l'information relative aux coûts.

En raison de cette division entre le pouvoir de dépenser des fonds et l'obligation de rendre compte des coûts, ni les conseillers scolaires ni le ministère n'ont des garanties que tous les coûts, y compris les frais de transport, sont pris en compte dans l'élaboration des programmes d'éducation de l'enfance en difficulté et le choix des endroits où ils seront dispensés ou lorsqu'ils font des choix en ce qui concerne les programmes. L'élimination de cette division permettrait d'assurer que la méthode la plus économique est sélectionnée dans le cadre de la réalisation des objectifs d'éducation pour chaque enfant ayant des besoins particuliers.

Recommandation

Pour assurer une plus grande responsabilisation et un financement plus équitable des services de transport dans le cas des élèves ayant des besoins particuliers, le ministère doit :

- **exiger que les conseils scolaires surveillent ces coûts et en fassent état séparément;**
- **envisager de financer les coûts de transport pour les élèves ayant des besoins élevés en se servant de la Subvention pour l'éducation de l'enfance en difficulté.**

Réponse du ministère

Avec l'utilisation des logiciels de gestion des services de transport pour les élèves, il sera plus facile d'obtenir des données exactes sur les

opérations et les coûts. Dans l'intervalle, le sondage du ministère devant servir à recueillir les données nécessaires au processus décisionnel réunira également de l'information à propos du transport des élèves ayant des besoins particuliers.

Le ministère envisagera l'adoption de l'option consistant à inclure le financement pour les services de transport pour les élèves ayant des besoins particuliers à la Subvention pour l'éducation de l'enfance en difficulté, dans le cadre de la nouvelle méthode de financement des services de transport des élèves.

POLITIQUE DE FINANCEMENT LIÉE AUX RISQUES D'ACCIDENT

Un grand nombre d'élèves, qui sinon ne seraient pas admissibles, bénéficient de services de transport à cause de risques d'accident, dont les critères varient d'un conseil à un autre. On pense notamment à des intersections à grande circulation, à l'absence de trottoirs et à des obstacles physiques comme des ravins.

Ni le ministère ni les conseils scolaires ne disposent d'information à propos de la proportion des coûts de transport liée à ces dangers. Seulement trois conseils scolaires visités tenaient à jour des données sur la proportion d'élèves transportés en réponse à de telles préoccupations. Dans ces conseils, la proportion allait de 14 pour 100 à 36 pour 100 du nombre total d'élèves transportés. Un écart aussi grand peut avoir un impact considérable sur les coûts de transport et, par voie de conséquence, sur les besoins de financement du ministère.

La plupart des risques d'accident dont on nous a parlé relèvent de la responsabilité des gouvernements municipaux et peuvent être éliminés, par exemple par le recours à des brigadiers scolaires ou par l'installation de feux de circulation ou la construction de trottoirs ou de ponts pour les piétons. Les pratiques adoptées par les conseils scolaires en réponse aux risques d'accident varient dans la province. Certains conseils assurent des services de transport à tous les élèves concernés; d'autres informent les parents que c'est à la municipalité qu'il revient d'éliminer les dangers et refusent d'utiliser les subventions d'éducation pour prendre en charge les responsabilités municipales et d'autres encore examinent chaque cas séparément.

Toutefois, aucun des conseils scolaires que nous avons visités n'avait collaboré avec les municipalités pour créer un mécanisme consistant à comparer les coûts et avantages de l'élimination d'un danger au coût des services de transport par autobus et à choisir l'option la plus rentable. Si les conseils et les municipalités faisaient des efforts continus pour trouver des solutions rentables en réponse aux risques d'accident, il pourrait en résulter des économies considérables. D'après les conseils scolaires que nous avons visités, chaque autobus pouvant être retiré ainsi réduirait les dépenses de 30 000 \$ par an.

Le ministère nous a informés qu'il a l'intention d'inclure les risques d'accident dans la nouvelle formule de calcul des subventions de transport, mais qu'il n'avait pas encore

3.05

formulé les critères qui serviront à définir ce qui constitue un risque pouvant y être inclus. Voici nos préoccupations à cet égard :

- L'inclusion des risques d'accident dans le mécanisme de financement ne serait pas équitable dans les territoires où les municipalités ont éliminé les risques d'accident à la demande ou suite à l'insistance des conseils scolaires locaux.
- Si un tel financement était accordé, les conseils scolaires ne seraient plus motivés à exiger que les municipalités éliminent les risques d'accident puisque toute économie réalisée le serait par le ministère. Par conséquent, les contribuables seraient perdants dans les situations où l'élimination d'un risque d'accident est plus rentable que la prestation de services de transport.
- Il se peut qu'il soit difficile de proposer une définition pour les risques d'accident pouvant s'appliquer à l'échelle de la province à des fins de financement et il se peut qu'il y ait des désaccords quant à la question de savoir si le ministère fournit un financement suffisant aux conseils scolaires pour assurer la sécurité des élèves.

Recommandation

Pour s'assurer davantage que les subventions de transport sont équitables et utilisées de manière rentable, le ministère doit :

- **préciser clairement les conditions, le cas échéant, dans lesquelles il est approprié pour les conseils scolaires de se servir de subventions de transport pour s'occuper de responsabilités municipales;**
- **veiller à ce que le mécanisme de financement encourage les conseils scolaires et les municipalités à travailler ensemble pour trouver les solutions les plus économiques en réponse aux risques d'accident.**

Réponse du ministère

Le ministère convient que la responsabilité à l'égard des risques d'accident est une question importante dont il faut s'occuper durant l'examen du financement. Il est nécessaire d'adopter une définition plus uniforme parmi les conseils scolaires en ce qui concerne la notion de risque d'accident dans le contexte des services de transport.

Dans le cadre du processus d'examen, on explore des options visant à assurer une répartition appropriée des responsabilités pour la sécurité des élèves durant le transport vers l'école et à partir de l'école.