



la commission nationale des parents francophones

Où sont passés les milliards \$?

RÉSUMÉ

Étude sommaire sur la répartition des subventions

du

**PROGRAMME DES LANGUES OFFICIELLES
DANS L'ENSEIGNEMENT (PLOE)**

1970-1971 à 1995-1996

"... le gouvernement fédéral n'est pas seul en cause et (que) les décisions touchant directement la mise en oeuvre des programmes sont prises par les provinces. Celles-ci n'ont aucune gêne à accepter du fédéral des sommes confortables, pas plus d'ailleurs qu'à revendiquer l'exclusivité des droits sur le système éducatif. La question, pour les contribuables, est de savoir si elles en font bon usage."

(Rapport annuel du Commissaire aux langues officielles du Canada, 1981)

Gérard Lécuyer

Octobre 1996

200a-170, rue Marion • Saint-Boniface (Manitoba) R2H 0T4
bur: (204) 231-1371 • 1-800-665-5148 télécopieur: (204) 233-0358

Où sont passés les milliards \$?

Étude sommaire sur la répartition des subventions du PLOE
(1970-1971 à 1995-1996)

par Gérard Lécuyer *

PRÉAMBULE

“Il y a quelque chose qui ne marche pas !”

Les parents de la minorité francophone du Canada font le même constat depuis des années : Ottawa dépense des millions \$ sur l'enseignement des langues officielles et on ne voit pas la différence dans les écoles !

Pourtant, le Programme des langues officielles dans l'enseignement (PLOE) de Patrimoine canadien est sensé contribuer aux frais supplémentaires encourus par les provinces ! Pourtant, il y a l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* qui reconnaît nos droits et oblige les provinces à les respecter ! Pourtant, il y a eu des jugements en Ontario, en Alberta, au Manitoba, en Colombie-Britannique et à la Cour suprême du Canada qui reconnaissent le besoin criant de réparation et d'un financement additionnel.

Le problème doit donc être le manque de contrôle sur les établissements ! Les parents sont donc allés devant les tribunaux pour obtenir la gestion scolaire. Cela fait, on s'est rendu compte que le financement ne s'est toujours pas amélioré ! Pourquoi ? Les conseils scolaires de la minorité restent prisonniers des mêmes régimes abusifs du passé. En plus, d'autres fonds fédéraux obtenus pour la mise en oeuvre de la gestion scolaire ne se rendent pas toujours à destination.

Que faire ? Dans le mouvement de parents, les cas de cour se multiplient contre des législatures déterminées à défendre leurs violations de la Charte qu'elles ont elles-mêmes signée ! A la Commission nationale des parents francophones, on a décidé qu'il fallait identifier la source du problème : on a commandé une étude sur la répartition des subventions sous le PLOE et leur utilisation dans les provinces et territoires.

MANDAT

Il a été possible d'accomplir d'une façon sommaire la première partie du mandat. Quant à la deuxième, admettons au départ le caractère quasi impossible d'un examen de l'utilisation des fonds par les provinces. Dans le passé, le commissaire aux langues officielles ainsi que nos parents en région se sont cassé les dents pour obtenir des documents qui, lorsqu'ils existent, ne divulguent à peu près rien.

En feuilletant les sommaires détaillés préparés par Patrimoine canadien, on découvre que des

subventions du PLOE ont tout simplement servi à payer des salaires, à transporter des élèves et à chauffer des édifices, bref à n'importe quoi sauf à contribuer aux frais supplémentaires visés. Les parents savent que des fonds du PLOE ont aussi servi à des fins autres qu'éducatives, par exemple dans d'autres ministères. Mais qui les croirait s'ils osaient l'affirmer ?

SOURCES

Il a donc fallu se retrancher sur l'étude de la répartition des subventions à la source, c'est-à-dire en examinant les documents disponibles à Ottawa. Les principaux documents consultés dans cette recherche ont été les rapports annuels du commissaire aux langues officielles (de 1970-71 à 1995-96), les sommaires détaillés préparés par Patrimoine canadien sur les subventions fournies aux provinces et territoires dans le cadre des ententes de 1970-71 à 1987-88, et les annexes des ententes entre les provinces et territoires et le gouvernement fédéral pour les subventions entre 1989-90 et 1993-94.

Ces annexes annuelles ne fournissent pas de données précises ni sur l'utilisation des sommes versées ni sur leur répartition exacte pour l'enseignement de la langue première ou seconde.

Évidemment, le temps n'a pas permis de faire une étude exhaustive des documents, si bien que le document de référence relatif à cette étude demeure à l'état d'ébauche. En particulier, les protocoles d'ententes n'ont pas été consultés. Pour mener à bien une pareille opération, il faudrait débloquer une volonté politique et le concours de tous les acteurs. C'est là une des revendications de la CNPF.

MISE EN CONTEXTE

Durant les dernières décennies, les minorités francophones et acadiennes ont été témoin d'événements-clés dans le domaine de l'éducation dans leur langue maternelle. D'abord, le rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme recommandait entre autre que le gouvernement fédéral injecte des subventions pour remédier aux interdictions imposées à l'enseignement en français dans plusieurs provinces et pour faire le rattrapage qui s'imposait.

En 1970, le gouvernement fédéral donnait suite au rapport de la Commission avec le lancement du PLOE. Les provinces et les territoires signaient un premier protocole d'entente permettant au gouvernement fédéral de verser des paiements pour contribuer aux coûts supplémentaires reliés à l'enseignement des deux langues officielles. Et même si la recommandation visait seulement l'enseignement dans la langue première, le gouvernement fédéral a jugé préférable d'inclure au PLOE l'enseignement de la langue seconde.

Dès 1970-71 les subventions ont coulé. Dans les premières années, l'enseignement de langue seconde se faisait déjà (Core French hors Québec, Anglais de base au Québec) et les subventions ont surtout servi à gonfler les trésors provinciaux, comme l'a dénoncé année après année le rapport annuel du commissaire aux langues officielles. A partir de 1977, on a vu une expansion rapide des programmes d'immersion, soit l'enseignement de la langue seconde aux anglophones du Canada.

Pendant ce premier temps, les provinces ont reçu bien peu de fonds pour l'enseignement de la langue première, étant donné la pénurie des programmes d'enseignement, sauf au Nouveau-Brunswick et

en Ontario, tandis que se poursuivait *as usual* l'enseignement dans la langue de la minorité anglophone du Québec.

En 1982, le Parlement canadien et les législatures jugeaient nécessaire de protéger les minorités de langue officielle en leur accordant le contrôle et la gestion de l'enseignement et des établissements d'enseignement de la minorité financés à même les fonds publics. L'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* était destiné spécifiquement à réparer les torts à l'endroit de la minorité francophone dans les provinces à majorité anglophone. Il n'y avait pas de réparation à faire au Québec, puisque la communauté anglophone y exerçait (et y exerce toujours) sans entrave les droits scolaires enchâssés.

En contraste, la mise en oeuvre de l'article 23 dans les milieux anglophones du Canada a été tellement pénible qu'elle a coûté une autre génération de francophones. Il a fallu dans bien des cas mettre jusqu'à dix ans pour obtenir une école française. Quand on a voulu gérer cette école, il a fallu se présenter devant les tribunaux, ce qui est encore un processus de plusieurs années.

Deux jugements de la Cour suprême du Canada, l'arrêt Mahé en 1990 et le Renvoi manitobain (1993) ont permis de renverser la vapeur, facilitant la revendication dans toutes les juridictions. Mais encore en 1996, on peut dire que la mise en oeuvre de l'article 23 reste en grande partie à faire ! Hélas, une grande majorité des francophones et acadiens reçoivent leur instruction dans des établissements contrôlés et gérés par la majorité, étant donné que la gestion n'est que partielle dans les provinces où se trouvent les plus grandes concentrations, le Nouveau-Brunswick et l'Ontario (environ 140 000 des 158 497 étudiants en 1994-1995).

A la suite des jugements de la Cour suprême, les trois provinces des Prairies, l'Île-du-Prince-Édouard, le Yukon et la Nouvelle-Écosse ont abandonné leur comportement inconstitutionnel. Il faut dire que le gouvernement fédéral avait créé un incitatif considérable en mai 1993 en débloquent 112 millions \$ sur six ans pour la mise en oeuvre de la gestion scolaire. En 1996, cinq juridictions résistent toujours : la Colombie-Britannique, Terre-Neuve et Labrador, les Territoires du Nord-Ouest, l'Ontario et le Nouveau-Brunswick.

Si les communautés francophones sont loin de gérer la majorité de leurs écoles, ils sont encore plus loin de bénéficier d'un financement équitable, de nature équivalente à celui de la majorité. L'équivalence en termes d'opportunités (pour les étudiants) et en termes de ressources (pour les conseils scolaires) reconnue par les tribunaux demeure un rêve impossible dans le contexte actuel. Selon une étude de la CNPF, environ la moitié des parents francophones ayants droit inscrivent leurs enfants à l'école française ; arrivés au secondaire, un grand nombre d'étudiants choisissent eux-mêmes de quitter pour le *high school*.

Les pages suivantes tenteront de mettre le doigt sur une source du problème : le manque de financement, résultat des violations gouvernementales de la *Charte*.

LE TOTAL DES VERSEMENTS SOUS LE PLOE

Près de cinq milliards \$ ont été versés aux provinces et territoires au cours des 25 ans du PLOE. Voici l'addition :

Selon les protocoles de 1970-1971 à 1987-1988	2 806 millions \$
De 1888-1989 à 1992-1993	1 219
De 1993-1994	241
De 1994-1995	251
De 1995-1996	200
Versements aux écoles indépendantes de 1974 à 1988	15
Entente spéciale sur la mise en oeuvre de la gestion en 1993	112
Construction de centres scolaires et communautaires	?
Enveloppes discrétionnaires	?

LA RÉPARTITION DES VERSEMENTS

Le rapport du Secrétariat d'État intitulé : Description et sommaire financier 1983-1984 à 1987-1988" nous donne la répartition suivante des versements fédéraux aux provinces et territoires pour la période de 1970-1971 à 1987-1988.

Terre-Neuve et Labrador	27 222 647 \$
Île-du-Prince-Édouard	12 415 706 \$
Nouvelle-Écosse	46 822 773 \$
Nouveau-Brunswick	254 797 665 \$
Québec	1 379 440 315 \$
Ontario	670 251 125 \$
Manitoba	72 698 880 \$
Saskatchewan	33 041 870 \$
Alberta	67 768 700 \$
Colombie-Britannique	80 935 077 \$
Territoires du Nord-Ouest	2 353 738 \$
Yukon	3 696 576 \$
Total provinces et territoires	2 651 445 072 \$

Le détail de la répartition jusqu'en 1987-88 est la suivante par région :

- 12.9% aux provinces de l'Atlantique (341 millions \$)
- 52% au Québec (1 379 millions \$)
- 25.3% à l'Ontario (670 millions \$)
- 9.8% aux provinces de l'Ouest et aux territoires (260 millions \$)

Voici la répartition par région selon la langue maternelle et la langue seconde durant la même période :

	langue première langue seconde	
Atlantique	11.6%	09.7%
Québec	62.5%	39.8%
Ontario	22.6%	32.6%
Ouest et territoires	03.2%	17.8%
Total	99.9%	99.9%

Notons que le Québec a reçu 62,5 % des fonds destinés à la langue première et près de 40 % des fonds destinés à la langue seconde. Cette répartition est-elle justifiée au niveau des inscriptions ? C'est sans doute le cas au niveau de l'enseignement dans la langue seconde. L'importance des montants accordés au Québec s'explique par le fait que l'apprentissage de la langue seconde (Anglais de base) y est obligatoire pour les francophones.

Mais qu'en est-il du nombre d'étudiants inscrits en langue première (FL1 et AL1) ? Le tableau suivant ne permet pas de comprendre.

Année	FL1 hors Québec	AL1 au Québec
1971-1972	196 087	248 855
1982-1983	156 305	137 678
1994-1995	158 497	98 497

Le Québec a reçu la part du lion des argents consacrés à l'enseignement de la langue première alors que depuis plus de quinze ans la minorité francophone hors Québec a plus d'élèves inscrits dans ce programme !

On trouve un élément d'explication dans le fait que le gouvernement du Québec a reçu 72.3% des 481 millions \$ destinés aux établissements postsecondaires de la minorité linguistique entre 1970 et 1988. En 1982-83 seulement, le Québec a justifié sous PLOE des coûts supplémentaires totalisant 158 millions \$ pour le postsecondaire.

L'Université Mc Gill serait un établissement de la minorité ? Décidément, on est dans un autre monde: les francophones de la majorité des juridictions hors Québec (Île-du-Prince-Édouard, Terre-Neuve et Labrador, Saskatchewan, Territoires du Nord-Ouest, Yukon, Colombie-Britannique) ne bénéficient d'aucune contribution et n'ont pas accès au postsecondaire en français chez eux.

Voici maintenant la répartition des 2,32 milliards \$ des paiements formulaires/infrastructure (qui correspondent à 85 % de l'enveloppe total) pour la période de 1970-1971 à 1987-1988, selon la clientèle visée (ou le programme) :

- la minorité anglophone du Québec (AL1) : 47,7 % (1,1 milliards \$)
- la majorité anglophone du Canada (FL2) : 14,3 % (333 millions \$)

- la majorité francophone du Québec (AL2) : 9,5 % (220 millions \$)
- les minorités francophones et acadiennes (FL1) : 28,5 % (663 millions \$)

On constate que les anglophones du Canada et du Québec reçoivent 62 % du total. Est-ce une répartition équitable ? Quelles devraient être les priorités fédérales dans ces contributions aux frais supplémentaires de l'enseignement dans les langues officielles ?

Il ne faut pas oublier que les provinces offraient les programmes de Core French et Anglais de base avant le début du PLOE. Comment alors justifier une aide pour les frais supplémentaires ? N'offrent-elles pas non plus des cours d'espagnol, d'allemand et de chinois sans quémander l'aide d'Ottawa ?

Les rapports montrent que 554 089 916\$ ont été versés pour l'enseignement de la langue seconde de 1970-71 à 1987-88. Jusqu'en 1981-1982 ces fonds ont surtout été affectés aux programmes de français et anglais de base, alors que de façon répétée les commissaires aux langues officielles ont déploré l'insuffisance du temps de classe consacré à ces programmes et la valeur des résultats obtenus par ces programmes.

L'UTILISATION PAR LES PROVINCES ET TERRITOIRES

On ne peut s'empêcher de questionner tout ce qui est présentement accepté comme coût supplémentaire. La réalité, c'est que dans chaque province et territoire on continue à utiliser une partie importante des subventions pour des dépenses normales relatives à l'enseignement régulier. On a même inventé une catégorie de frais administratifs !

Pour la période de 1970-71 à 1982-83, les provinces et territoires ont obtenu un total de 154 735 360 \$ pour administrer les subventions qui leur étaient accordées pour accomplir la tâche qui leur revient selon l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Ces frais continuent toujours à être accordés aujourd'hui mais ils ne sont pas clairement indiqués dans les statistiques compilées par Patrimoine canadien. Chose curieuse, ces frais ont été retenus pour administrer les sommes versés pour les programmes de langue première seulement.

Comment expliquer qu'on exige des frais supplémentaires pour l'enseignement régulier dans la langue de la minorité quand l'obligation d'assurer l'éducation de tous les citoyens, qu'ils soient francophones ou anglophones, revient aux provinces et territoires ?

Comment peut-on continuer à défrayer jusqu'à 75 % des salaires de tous les fonctionnaires associés de près ou de loin à l'enseignement des langues officielles comme langue première ou seconde ? Comment peut-on continuer à utiliser une part importante des subventions pour l'opération des bureaux des ministères de l'éducation, pour le salaire des enseignants dans les classes régulières, pour le maintien des édifices et même pour le chauffage (pour ne donner que quelques exemples) ?

Comment qualifier la pratique d'acheter des établissements, avec les fonds du PLOE, comme cela s'est fait en Saskatchewan quand la province a refusé de les céder aux Fransaskois qui les fréquentaient déjà ?

Au Manitoba, la nouvelle division scolaire a dû s'équiper de nouvelles fournitures parce que des

divisions scolaires cédantes avaient "vidé" les écoles au moment de leur transfert en 1994. Comment qualifier le refus de la province d'intervenir ? Encore une fois, les francophones devront faire des réclamations devant les tribunaux.

On a qu'à lire les annexes annuelles montrant la justification des différentes provinces pour se rendre compte que ces dernières voient tout simplement les subventions fédérales comme une source de revenus pour réduire le coût de l'enseignement dans la langue de la minorité ou de la langue seconde. Voici deux exemples parmi tant d'autres tirés des annexes de l'Alberta et du Québec pour illustrer ce que les provinces entendent par coûts supplémentaires...

"Selon l'Alberta, ces coûts n'existeraient pas si on n'enseignait pas le français dans les écoles et les institutions postsecondaires de l'Alberta, soit comme langue maternelle ou comme seconde langue officielle. Les étudiants actuellement inscrits dans les cours et programmes de français pourraient alors être intégrés dans les programmes d'anglais, éliminant ainsi les coûts supplémentaires." (annexes 1993-94)

"On suppose que, dans un réseau unilingue français, l'université de Bishop's de Lennoxville n'aurait pas existé et que cette clientèle aurait été accueillie par l'université de Sherbrooke..." (annexes 1993-94)

"La seule façon d'estimer les coûts supplémentaires du bilinguisme en éducation au Québec consiste à faire la différence entre ce qu'il en coûte actuellement et ce qu'il en coûterait s'il n'existait qu'un seul système francophone où la langue seconde ne serait pas enseignée. Il faut donc effectuer une simulation pour estimer les économies que permettrait un système unilingue hypothétique. Pour les fins de cette simulation, il s'agit donc d'un système unilingue français unifié." (annexes 1990-1991)

On parle bien de simulations ! Ce genre d'arguments serait digne d'une comédie de Molière s'il n'avait pas un aspect tragique. Pendant que chacun fait de son mieux pour berner le fédéral, les vrais besoins en termes de coûts supplémentaires ne sont pas remplis, les législations demeurent défectueuses et la mise en oeuvre de l'article 23 reste en jachère.

Le gouvernement fédéral n'est pas exempt de toute responsabilité puisqu'il n'a pas imposé une forme d'imputabilité aux provinces. Les occasions de le faire n'ont pourtant pas manqué : il y a eu l'adoption de la Charte en 1982, et plusieurs jugements importants des tribunaux. Le nouveau protocole signé en septembre 1996 (988 millions \$ sur les cinq ans se terminant le 31 mars 1998) reconnaît-il les priorités de l'article 23 ? On peut en douter.

Les parents ne sont pas les seuls à crier dans le désert. Encore en février 1996, dans un rapport sur la mise en oeuvre de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles, le commissaire aux langues officielles revient sur le sujet de la mise en oeuvre de l'article 23. Il recommande au ministère du Patrimoine canadien de "considérer le PLOE... comme un outil essentiel permettant de réaliser pleinement l'esprit et la lettre de l'article 23 de la Charte... et de la Partie VII de la Loi... ; à cet égard, il devrait prendre les moyens voulus au moment de renouveler les actuelles ententes multilatérales et bilatérales pour faire de ces dernières des instruments plus efficaces en vue de la pleine réalisation des deux engagements formulés à l'article 41 de la Loi."

CONCLUSION

Il ne fait aucun doute que le gouvernement fédéral a investi de façon importante en faveur de l'enseignement des deux langues officielles au Canada. Le grand problème c'est que ces investissements n'ont pas rapporté les bénéfices escomptés pour les minorités francophones et acadiennes.

D'abord parce que la répartition des fonds fait fi de l'article 23 et parce qu'on en a fait mauvais usage en grande partie. Les provinces et les territoires en ont été les principaux bénéficiaires car les subventions ont principalement servi à réduire le coût régulier d'éduquer un élève qui étudie dans la langue maternelle ou la langue seconde.

Il est urgent que des correctifs soient apportés au PLOE, en tenant compte de l'article 23 et des besoins de la minorité francophone en termes de réparation et d'équivalence. Il paraît évident que le déblocage requis pour tenir compte de ces deux objectifs ne se fera pas dans le cadre du Protocole d'entente qui vient d'être signé pour la période de quatre ans se terminant le 31 mars 1998.

Que faire alors ? Il faudrait une intervention immédiate pour arrêter les dommages. Trop d'ayants droit ne trouvent pas leur place dans le système scolaire francophone faute d'accès ou faute d'une qualité d'éducation que les autres Canadiens et Canadiennes prennent pour acquis.

Dans les conditions actuelles, l'école ayant l'importance que nous connaissons, les communautés francophones et acadiennes continuent à glisser lentement vers l'assimilation.

* Gérard Lécuyer est un éducateur de carrière natif du Manitoba. Il a enseigné dans les écoles du Manitoba, de la Sierra Leone (1965-1967) et de l'Algérie (1972 à 1975) avant de devenir fonctionnaire au ministère de l'Éducation du Manitoba. Il est ensuite devenu député à la Législature manitobaine en 1981 et ministre de l'Environnement de 1983 à 1988. Il a par la suite oeuvré à la création du Bureau des services en français du Yukon (1988 à 1990), il a été directeur général de la Fédération provinciale des comités de parents du Manitoba (1990-1994), avant de devenir consultant auprès du gouvernement du Yukon, chargé de la mise en oeuvre de la gestion scolaire dans ce territoire.