

I. INTRODUCTION

1. AVANT-PROPOS

Les écoles locales et les districts scolaires représentent l'un des premiers services publics organisés par nos pionniers. Ils ont reconnu l'importance de l'éducation en tant que partie intégrante de la localité naissante. En 1959, année de la dernière grande modification des limites des divisions scolaires, il y avait 1 777 districts au Manitoba. Trente-cinq ans plus tard, en septembre 1994, on comptait 57 districts et divisions scolaires dans la province.

À l'été de 1993, le gouvernement de la province du Manitoba a décidé de commander un examen des limites des districts et des divisions scolaires dans le cadre d'un renouvellement global de l'éducation au Manitoba. Les limites de la majorité des divisions scolaires datent de plus de 30 ans. Bien que tous les autres aspects de l'éducation et, en réalité, de la société aient évolué sensiblement entre-temps, les limites des divisions scolaires et les commissions scolaires ou structures administratives conçues pour fonctionner à l'intérieur de ces dernières ont très peu changé.

Les limites, comme des lignes sur une carte, tracent les zones géographiques qui relèvent des districts et des divisions scolaires aux fins d'administration et de perception des impôts. Toutefois, une carte comporte beaucoup plus que des lignes. Pour bien comprendre le rôle et l'importance des limites dans notre province, il est nécessaire d'étudier la théorie les sous-tendant, les facteurs physiques et culturels qui ont guidé le peuplement et la croissance au Manitoba et la dynamique des changements survenus depuis le dernier examen.

Le présent rapport porte sur tous les aspects des limites des districts et des divisions scolaires. Il y est examiné la théorie des limites, l'historique des limites au Manitoba et tous les facteurs qui influent sur ces limites ou subissent l'influence de ces dernières. Tout cela sert d'assise à une solution répondant aux besoins du Manitoba. L'objectif était de créer un système qui s'appuierait sur le passé tout en étant fait pour l'avenir. La Commission espère que cette information aidera tous les Manitobains à comprendre comment nous sommes arrivés où nous en sommes. Elle explique pourquoi et comment les décisions ont été prises. Enfin, le rapport renferme des renseignements et propose des mécanismes relatifs à l'éducation de tous les élèves manitobains à l'avenir.

2. MANDAT ET ATTRIBUTIONS

MANDAT

Le mandat de la Commission est de procéder à une étude, d'entreprendre des consultations et de faire des recommandations au ministre de l'Éducation et de la Formation professionnelle relativement à toute modification des limites des divisions et districts scolaires dans la province du Manitoba.

ATTRIBUTIONS

- I** Rédiger et publier un document de discussion.
- II** Consulter le public ainsi que les associations et organismes du Manitoba afin d'étudier les questions suivantes, de définir leurs effets et possibilités sur la modification des limites en vue de la promotion de l'excellence dans les écoles manitobaines :
1. Réforme de la législation dans le domaine de l'éducation
 2. Démographie
 3. Tendances en matière de transport
 4. Activité économique dans divers endroits de la province
 5. Tendances relatives aux inscriptions des élèves et aux programmes offerts
 6. Évaluations foncières
 7. Rentabilité et efficacité
 8. Gestion des écoles franco-manitobaines
 9. Rôles et responsabilités des écoles, des divisions, des districts et du ministère
 10. Structures décisionnelles (rôle des comités consultatifs, des responsables élus, des mécanismes favorisant la participation des parents, etc.)
 11. La technologie, y compris l'enseignement à distance, et ses effets et possibilités en matière de conception et de mise en oeuvre des programmes
 12. Limites municipales
 13. Tendances actuelles en matière de réforme de l'éducation
 14. Questions d'administration et de personnel, y compris les contrats d'emploi et les transferts d'actif et de passif.
- III** Consulter les autorités concernées afin de tenir compte des règlements et des pratiques relatifs à l'établissement des limites.
- IV** Définir et recommander la meilleure structure administrative pour :
- a) faire la promotion de l'excellence en éducation;
 - b) permettre l'élaboration et la mise en oeuvre efficaces des programmes dans le système des écoles publiques;
 - c) respecter les objectifs de la province en matière d'éducation et faire en sorte que l'enseignement reflète les principes suivants : équité, ouverture d'esprit, souplesse, excellence, choix, pertinence et responsabilité;
 - d) permettre la mobilité des élèves entre les diverses divisions et au sein de celles-ci;
 - e) reconnaître les possibilités croissantes de la technologie dans le domaine de la mise en oeuvre des programmes;
 - f) mettre l'accent sur les partenariats possibles entre le gouvernement, la communauté, les parents, les milieux syndical, commercial et industriel;
 - g) obtenir l'approbation du public.

3. L'EXAMEN DES LIMITES – UN EXAMEN PARI MI PLUSIEURS

L'examen des limites fait partie d'une série d'examens de l'ensemble des éléments du système d'éducation commandé par le gouvernement. Chacun des éléments est important en soi, mais la Commission de l'examen des limites croit qu'il faut accorder la plus haute importance à l'intégration de tous les éléments. Winston Churchill a dit que les conflits n'étaient jamais résolus avant qu'il y ait accord sur le territoire. Il ne convient pas et il est pratiquement impossible d'effectuer un examen des limites sans aborder certains aspects des autres examens. De même, toute recommandation émanant de notre examen doit être évaluée dans le contexte de chacune de celles ressortant des autres. Seule une approche intégrée permettra d'apporter des améliorations compréhensibles, cohérentes et globales au système d'éducation au Manitoba.

Les six éléments des plus récents examens de l'éducation sont les suivants :

1. Modèle de financement des écoles publiques - Un nouveau modèle a été mis en oeuvre depuis l'année scolaire 1992-1993.
2. Réforme des écoles secondaires - La mise en oeuvre des intentions résumées dans le document ministériel intitulé *Relever le défi* est en cours. Ces initiatives étaient destinées à établir un cadre de changement du programme d'études secondaires afin de répondre aux besoins de notre monde en évolution.
3. Gestion des écoles franco-manitobaines - Une nouvelle division scolaire n'ayant pas de limites géographiques et regroupant les écoles franco-manitobaines existe depuis septembre 1994. La tâche de la Commission d'examen des limites était de connaître la genèse de cette division scolaire et de déterminer ce qu'il y avait à faire de mieux des éléments restants des divisions scolaires touchées par le retranchement des écoles francophones.
4. Enseignement à distance - Un groupe de travail a présenté son rapport en août 1993 et le ministère est à élaborer la méthodologie de mise en oeuvre de ses recommandations. La Commission d'examen des limites s'est penchée longuement sur ce point puisque nous sommes en plein dans l'ère technique et qu'il faut nous assurer que nous tirons le meilleur parti des possibilités qui nous sont offertes.
5. Examen de la Loi sur les écoles publiques - Un ample examen de la loi a été entrepris au moyen de consultations avec de nombreux Manitobains et un document a été produit en avril 1993. L'examen et la mise en oeuvre se poursuivent. De nombreux changements qui seront recommandés plus loin dans le présent rapport exigeront, pour être mis en oeuvre, des modifications administratives, réglementaires ou législatives. Encore une fois, il est important que les efforts faits dans chacun des domaines précités soient coordonnés pour obtenir les résultats les plus positifs.
6. Examen des limites des districts et des divisions scolaires - Un ample examen a été entrepris et les points abordés sont exposés dans le présent document.

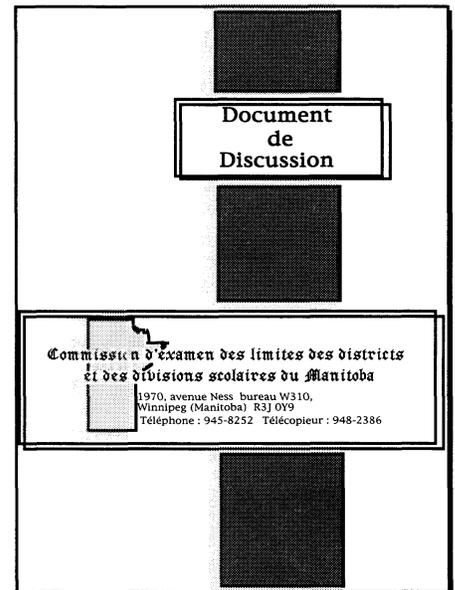
4. LE PROCESSUS D'EXAMEN

CRÉATION ET DURÉE DE VIE PRÉVUE DE LA COMMISSION

La création de la Commission a été annoncée par l'ancienne ministre de l'Éducation et de la Formation professionnelle, Mme Rosemary Vodrey, le 20 juin 1993. La Commission s'est mise à l'oeuvre vers la fin d'août et a tenu sa première réunion le 16 septembre 1993. Il était prévu que la Commission terminerait ses travaux pour la fin de novembre 1994.

DOCUMENT DE DISCUSSION

La tâche initiale a consisté à produire un document de discussion pour diffusion dans l'ensemble de la province en vue d'amorcer le débat et de susciter des réactions de la part de tous ceux qui sont touchés par le système d'éducation et qui, par leurs impôts, contribuent à son financement. Un document de discussion a donc été diffusé vers la fin de novembre 1993. Plus de 7 000 copies du document sont parvenues à tous les segments du système d'éducation, aux administrations locales, aux associations et aux particuliers intéressés. Il a suscité un intérêt considérable et servi de base au débat sur des questions pertinentes à la gestion du système d'éducation et aux limites des districts et des divisions scolaires.



PROCESSUS DE CONSULTATION

La Commission a choisi de commencer par consulter et écouter le public avant de solliciter des réactions à des propositions précises. Cette démarche est plus démocratique, mais elle a des désavantages. Elle mène à spéculer sur les issues possibles parce que les gens tendent à défendre le *statu quo* plutôt qu'à prendre le risque d'essayer une nouvelle approche. Mieux vaut un danger que l'on connaît qu'un danger que l'on ne connaît pas...! La Commission a décidé que la consultation publique libre était préférable à la discussion restreinte ou orientée par des propositions précises. Pendant ce temps, on procédait à l'obtention et à l'examen de renseignements sur ce que l'on trouve ailleurs. Ainsi, le rapport final allierait les avis reçus à la théorie et à l'expérience d'autres administrations.

La consultation publique s'est faite au moyen de séances officielles et officieuses qui se sont les unes et les autres avérées avantageuses. Entre le 4 janvier 1994 et le 26 avril 1994, la Commission a tenu 58 réunions publiques en 25 différents endroits de la province. Chaque réunion a été précédée d'une séance d'accueil d'une heure en vue de faciliter les échanges personnels entre les membres de la Commission et le public. Cette formule a été très utile parce qu'elle a permis aux gens qui étaient intéressés, mais qui ne voulaient pas faire d'intervention publique ou officielle, d'exprimer leurs vues. Elle a également permis de créer une atmosphère moins officielle, moins intimidante que celle que l'on attribue habituellement aux audiences publiques.

PRÉSENCE ET PARTICIPATION DU PUBLIC

Plus de 2 500 personnes ont assisté aux réunions, leur nombre allant d'un petit groupe de 10 à un grand groupe de 193. Un total de 318 exposés oraux ont été faits aux réunions publiques et 150 autres ont été présentés par écrit. On s'inquiétait de ce que la période postérieure au congé de Noël ne soit pas un bon moment pour entreprendre les réunions. Cette inquiétude s'est révélée non fondée comme les gens ont répondu avec un enthousiasme qui a impressionné la Commission.

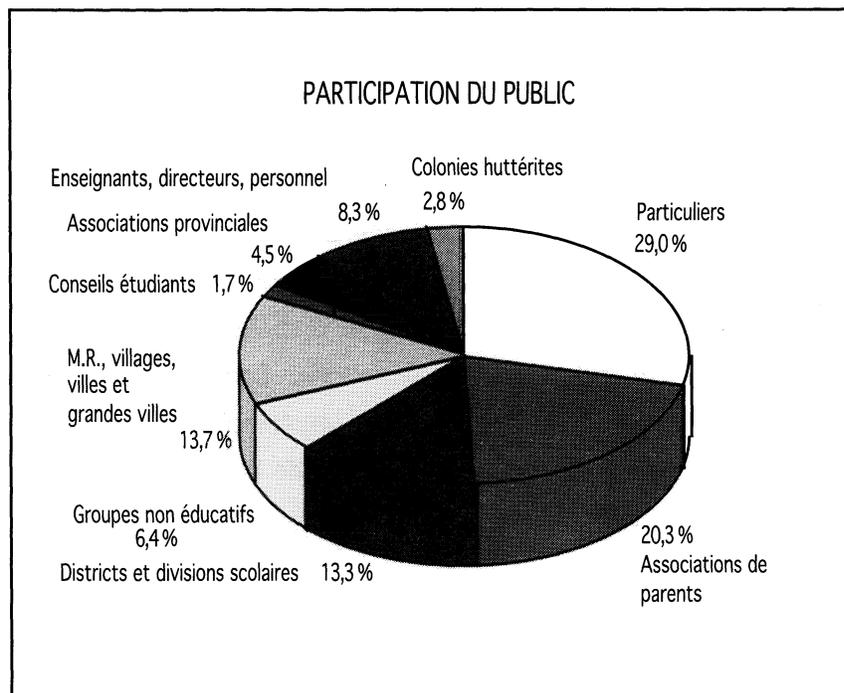


Figure 1

La figure 1 ci-dessus et la figure 2 à la page suivante donnent la répartition de la participation du public. Comme c'est habituellement le cas dans toute réunion publique, la majorité des

intervenants avaient directement affaire au système d'éducation. La Commission s'attendait à cela, mais il lui fallait adopter une approche globale. Il lui fallait faire des recommandations équilibrées qui tenaient compte des préoccupations de tous les segments de la population.

PARTICIPATION DU PUBLIC						
Catégorie	<i>Exposés officiels</i>	<i>Exposés écrits</i>	<i>Total</i>	<i>% d'exposés officiels</i>	<i>% d'exposés écrits</i>	<i>% du total</i>
Particuliers	74	62	136	23,3 %	41,3 %	29,0 %
Associations de parents	67	28	95	21,1 %	18,7 %	20,3 %
Districts et divisions scolaires	58	4	62	18,2 %	2,6 %	13,3 %
Groupes non éducatifs	20	10	30	6,3 %	6,7 %	6,4 %
M.R., villages, villes, grandes villes	42	22	64	13,2 %	14,7 %	13,7 %
Conseils étudiants	6	2	8	1,9 %	1,3 %	1,7 %
Assoc. prov. (liées à l'éducation)	19	2	21	6,0 %	1,3 %	4,5 %
Enseignants, directeurs, personnel	32	7	39	10,0 %	4,7 %	8,3 %
Colonies huttérites	0	13	13	0,0 %	8,7 %	2,8 %
Total	318	150	468	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Figure 2

ÉTUDES PARALLÈLES

Après la publication du document de discussion, la Commission a entrepris une recherche sur les modèles d'éducation ailleurs au Canada et dans des régions pertinentes du monde. Il y a beaucoup d'activité dans le domaine de la réforme de l'éducation dans l'ensemble du pays et il était important que la Commission en comprenne le contexte dans chaque cas. Il a été fait des études parallèles de l'historique et de l'évolution des limites des divisions scolaires au Manitoba. Un examen d'activités semblables à l'échelle du globe a été effectué pour comparer la situation au Manitoba à celle du reste du monde. Les services de M. Tim Ball, géographe politique à l'Université de Winnipeg, ont été retenus pour renseigner la Commission sur la théorie sous-tendant les limites et le lien entre cette dernière et la recherche faite à l'échelle mondiale et les particularités culturelles et géographiques du Manitoba. La principale préoccupation était la qualité de l'éducation au Manitoba. Toutefois, il est impossible de ne pas tenir compte de la situation canadienne ou mondiale. M. Ball a également aidé la Commission à mettre au point le rapport final.

Aux consultations publiques se sont ajoutés des échanges continus avec des associations dont les membres oeuvrent dans tous les secteurs de l'éducation. Des employés du ministère de l'Éducation et de la Formation professionnelle et d'autres personnes averties étaient de ce nombre. Ces échanges continus ont été d'une utilité inestimable pour acquérir les connaissances nécessaires pour déchiffrer les masses d'information.

VÉRIFICATION PRÉALABLE DES CONSÉQUENCES

La Commission voulait s'assurer qu'elle connaissait les conséquences de toute possibilité qu'elle envisageait. À cette fin, elle a entrepris une autre analyse complémentaire en soumettant les possibilités à une étude détaillée par des particuliers qui connaissent le domaine. La région urbaine de Winnipeg a été séparée des autres régions de la province. La Commission était bien consciente de la perception que Winnipeg jouit d'un traitement bien différent du reste de la province et de la préoccupation des gens à ce sujet. La séparation était nécessaire en raison des caractéristiques sensiblement différentes de la prestation de l'enseignement dans une région très peuplée par comparaison aux régions rurales à plus faible densité de population. Les notions d'équité et d'égalité, qui sont définies plus loin dans le présent rapport, ont été appliquées.

Il a été demandé à M. Glenn Nicholls, ancien enseignant, directeur général, sous-ministre adjoint et sous-ministre de l'Éducation, d'examiner les possibilités de la Commission relativement à Winnipeg. À M. Richard Rounds du Rural Development Institute à l'Université de Brandon a été confié l'examen des possibilités à l'égard des divisions rurales. M. J. Leslie Milne, ancien directeur général, a aidé M. Rounds à faire cet examen. Leurs études détaillées ont cerné les incidences scolaires, financières et socio-économiques des possibilités hypothétiques formulées par la Commission.

En ajoutant ces avis professionnels à ses connaissances, la Commission était en mesure de peser toutes les possibilités, tant sur le plan hypothétique que pratique, avec un niveau plus élevé de confort quant à l'incidence possible de chaque possibilité. Enfin, la Commission a évalué l'incidence de changements systématiques minimales ou du maintien du *statu quo*. Il a également été tenu compte de tout cela dans les délibérations finales.

Au moment d'arriver à des décisions, les membres de la Commission avaient absorbé de vastes quantités d'information et de très nombreuses opinions. Les recommandations représentent l'aboutissement de milliers d'heures de travail, faites non seulement par la Commission et son personnel, mais également par les centaines de personnes de partout au Manitoba qui ont participé au processus. L'examen tout entier a été une recherche réfléchie et déterminée de structures qui, à l'intérieur de limites réalisables, amélioreront l'éducation de nos enfants. Les défis qu'ils ont à relever sont intimidants. La meilleure chose que nous pouvons faire est de les équiper pour qu'ils puissent mener des vies satisfaisantes et productives dans notre monde en évolution perpétuelle.