

11. STRUCTURE DE GESTION DE L'ÉDUCATION

Dans le cadre de son mandat, la Commission a dû examiner les limites des districts et des divisions scolaires du Manitoba, afin de déterminer et de recommander la meilleure structure de gestion pour :

- a) promouvoir 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 pour faciliter 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.

Afin de pouvoir élaborer des recommandations pour une meilleure structure de gestion, la Commission a dû revoir les rôles et les responsabilités des écoles, des divisions et districts, du ministère de l'Éducation et de la Formation professionnelle, des comités consultatifs, des représentants élus, ainsi que des mécanismes permettant l'intervention des parents. À l'heure actuelle, le ministre et le ministère de l'Éducation et de la Formation professionnelle ont pour objectif d'assurer l'orientation de l'enseignement public dans la province. La gestion de l'éducation au niveau local relève des divisions scolaires. Il existe 57 divisions et districts scolaires au Manitoba à l'heure actuelle et tous, à l'exception du district scolaire de Pointe du Bois, ont un conseil de commissaires élus. Avec la nouvelle division franco-manitobaine, on compte actuellement 493 représentants élus. Le nombre de membres que comptent les commissions scolaires par district ou par division va de 5 à 12, mais se situe le plus souvent entre 9 et 11. La *Loi sur les écoles publiques* du Manitoba limite le nombre de commissaires à 11. Deux divisions dépassent actuellement le maximum prévu par la loi.

La plupart des commissions scolaires fonctionnent sur la base de quartiers, et chaque commissaire est élu pour représenter un secteur géographique donné. Toutefois, la plupart des districts ayant un financement particulier et des districts éloignés, ainsi que les divisions scolaires de Saint-Boniface, de Norwood et de Saint-Vital élisent leurs commissaires au suffrage général. Le taux de représentation varie beaucoup parmi les divisions. Par exemple, la Division scolaire de Saint-Boniface n^o 4, qui compte environ 6 000 élèves*, est dirigée par cinq commissaires. Celle de Churchill n^o 2264, qui compte moins de 250 élèves, en a aussi cinq. La Division

* Ce nombre est tombé à environ 4 900 élèves après la création de la Division scolaire franco-manitobaine.

scolaire de Winnipeg n° 1, qui compte presque 35 000 élèves, est dirigée par neuf commissaires. Les divisions scolaires d'Antler River n° 43, de Pembina Valley n° 27 et de Boundary n° 16 comptent chacune 11 commissaires et moins de 1 000 élèves.

Le rôle des commissaires varie aussi selon les divisions et districts. Dans nombre de régions rurales, où la rémunération des commissaires est très faible, les élus locaux sont principalement des bénévoles qui sont chargés d'autres responsabilités. Dans certaines divisions scolaires urbaines, les titulaires des postes reçoivent une rémunération beaucoup plus élevée et, parfois, occupent leur charge presque à temps plein. Dans les collectivités rurales plus petites, le commissaire est facile à joindre et peut être rencontré au restaurant local, au club de curling ou à l'aréna. Dans les grands centres urbains, le nombre d'électeurs est beaucoup plus élevé et les contacts personnels avec les commissaires sont, par nécessité, plus formels.

La figure qui suit fait état du nombre de divisions et districts selon la taille de chaque commission scolaire, exprimée en nombre de représentants élus.

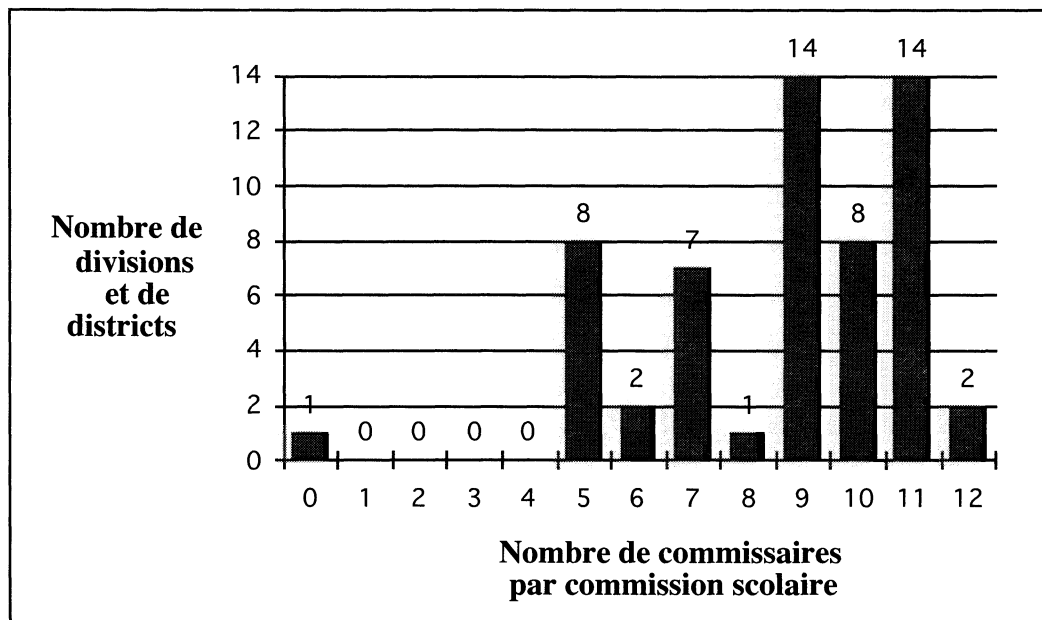


Figure 38

La *Loi sur les écoles publiques* du Manitoba dans sa forme actuelle ne prévoit pas de poste de directeur général. Elle prévoit toutefois la nomination d'un secrétaire-trésorier par la commission. Il s'agit probablement d'une coutume héritée d'une époque où l'on s'attendait à ce que les commissaires d'écoles participent beaucoup et gèrent effectivement le système scolaire local. Le secrétaire-trésorier de la commission s'occupait alors des fonctions de secrétariat proprement dites et de toutes les questions financières et commerciales. Au fil des ans,

le rôle du premier dirigeant ou directeur général a évolué et comprend davantage de responsabilités de direction. Dans dix divisions scolaires, les postes de secrétaire-trésorier et de directeur général sont occupés par la même personne. Dans la plupart des cas, le directeur général est perçu comme le premier dirigeant scolaire et administratif de la division et du district scolaire. Toutefois, il existe des cas où les postes de directeur général et de secrétaire-trésorier sont considérés comme équivalents et qu'ils relèvent tous deux directement de la commission.

Bien que la Commission d'examen des limites désire respecter l'autonomie des commissions scolaires comme employeurs, elle est d'avis que l'évolution de la structure de gestion des divisions scolaires devrait faire en sorte que le directeur général devienne le premier dirigeant. En cette ère de responsabilités accrues, il est important qu'une personne soit en charge de l'ensemble de l'administration. Il est courant dans le secteur privé ou public que les divers domaines de responsabilité relèvent de plusieurs personnes qualifiées. Toutefois, une seule personne devrait rendre des comptes à la commission scolaire par rapport à l'administration. Des exigences minimales en matière de responsabilité devraient être établies pour la personne chargée de l'aspect administratif des opérations.

On a examiné en long et en large ces dernières années le rôle des parents dans les écoles et leur participation à des conseils consultatifs scolaires ou à d'autres formes de comités de parents et d'enseignants. Tout au long des réunions tenues par la Commission, il est ressorti que les parents veulent jouer un rôle plus actif quant à l'éducation de leurs enfants. Toutefois, cela ne se traduit pas par une revendication de prise en charge de la gestion du système d'éducation. Au contraire, les parents semblent vouloir participer et être informés, mais ils respectent le rôle des enseignants et des directeurs comme principaux responsables de l'éducation et de l'administration dans les écoles. Les commissaires d'écoles élus sont perçus comme devant assumer la responsabilité générale de la division scolaire et rendre des comptes aux contribuables.

Dans une enquête effectuée en octobre 1994 par l'Association des commissaires d'écoles du Manitoba, on a trouvé que 86 p. 100 de toutes les écoles font participer les parents d'une façon ou d'une autre. Le rôle des comités varie considérablement et va de la collecte de fonds à la participation à l'établissement de toutes les politiques scolaires locales. L'existence de ces comités, ainsi que leurs rôles, responsabilités et limites, ne sont pas clairement définis au niveau provincial; il existe donc une myriade d'approches. On souhaite ardemment qu'un processus plus uniforme soit établi, en vue de délimiter les rôles de façon plus efficace.

La Commission a noté au cours de ses déplacements une plus forte participation des parents ou tuteurs à l'enseignement que dans les années précédentes. Les divisions ont fait état de nombreux cas où les parents se portent volontaires pour les activités parascolaires, mais aussi pour aider en classe. Bien que cela soit positif dans nombre d'endroits, beaucoup d'autres parents ont exprimé le désir de participer, mais ne se sentent pas encore bien accueillis par l'administration ou les enseignants, qui semblent sceptiques quant à leurs motivations réelles. Les associations d'enseignants se sont dit inquiets, à maintes reprises, quant à la possibilité que les conseils de parents participent au recrutement, à l'évaluation et au congédiement des employés. Même si la majorité des enseignants ont dit souhaiter que les parents participent davantage, ils sont d'avis que l'évaluation, le recrutement et les congédiements devraient rester du ressort de l'administration des divisions, des directeurs d'école et de la commission scolaire.

La plupart des directeurs et la Manitoba Association of Principals sont en faveur d'un rôle plus actif pour les conseils consultatifs de parents et l'ont indiqué à la Commission. Ils ont aussi demandé que soient établies des lignes directrices plus précises relativement à la constitution et aux compétences de ces conseils. La plupart des commissions scolaires et l'Association des commissaires d'écoles du Manitoba ont appuyé l'existence de conseils consultatifs, mais ont demandé que le rôle de ces conseils demeure uniquement consultatif et n'entre pas en conflit avec l'autorité des membres élus des commissions scolaires.

La Commission a passé en revue des données sur les conseils consultatifs provenant de toute l'Amérique du Nord, données tirées de publications et obtenues par suite de consultations directes avec d'autres provinces et territoires. Au Canada, six des douze provinces et territoires ont des conseils consultatifs régis par la loi. Deux autres sont en voie d'adopter des dispositions législatives à cet effet ou de les mettre en oeuvre. La loi du Manitoba prévoit l'établissement de comités consultatifs pour la Division scolaire Frontier et de comités d'écoles locaux pour la Division scolaire franco-manitobaine n^o 49. De tout temps, les écoles franco-manitobaines et d'immersion en français ont joui d'un appui important des parents.

Certaines régions rurales qui n'ont pas de comités scolaires locaux se sont dites inquiètes d'avoir à en établir un, car les quelques bénévoles disponibles sont déjà très occupés. On a indiqué qu'en raison de l'accessibilité des représentants élus, il semble moins nécessaire d'établir des conseils scolaires locaux dans ces régions. Cette opinion n'était pas partagée par tous, mais est ressortie dans de nombreuses présentations.

On a souligné dans certaines présentations que le rôle du directeur d'école devrait être élargi à l'avenir, non seulement comme dirigeant scolaire, mais comme gestionnaire de l'ensemble des installations, de concert avec les employés et le conseil consultatif local. On a proposé en outre que les commissions scolaires s'inquiètent moins des légères modifications apportées à leurs secteurs de compétences. On a souligné que la créativité et l'excellence sont souvent entravées par des politiques qui sont conçues pour uniformiser la situation partout. On entend souvent la réflexion suivante lorsque l'on refuse une proposition : «Si nous le faisons pour vous, nous devons le faire pour tout le monde!» La position va dans le sens de la définition que donne la Commission aux termes équité et égalité. Si le système comporte plus de libertés de choix, les écoles devront devenir plus concurrentielles.

Les écoles peuvent aussi avoir besoin de plus d'autonomie pour développer leur propre identité, et bien qu'il soit nécessaire d'assurer une certaine homogénéité en ce qui a trait aux programmes de base, l'excellence doit être encouragée.

Peu importe sa taille, une division scolaire doit relever de commissaires élus au niveau local. Toutefois, le rôle de la commission scolaire doit se limiter à l'établissement de politiques et ne doit pas toucher les fonctions administratives au jour le jour du directeur général et d'autres enseignants et employés de soutien. Du fait qu'il est possible que soient établies des divisions scolaires plus vastes qui comprennent un plus grand nombre d'élèves et d'électeurs, les élections devront se faire par quartier afin d'assurer une représentation équitable. Les limites des quartiers devront être établies de façon que le nombre d'électeurs dans chacun soit relativement égal, même s'il peut y avoir des exceptions à cette règle si des questions d'éloignement géographique ou de densité de population rendent ceci difficile. Les nombres minimum et maximum de commissaires par division devraient être prévus par la loi, et les autorités locales devraient déterminer le nombre de quartiers et leur répartition.

Le ministère de l'Éducation et de la Formation professionnelle doit jouer un rôle plus important comme organisme provincial chargé de l'établissement des politiques en matière d'éducation, y compris le programme provincial, les normes de réussite et les normes professionnelles du personnel enseignant. Le rôle du ministère à l'égard du programme, ces dernières années, a été critiqué fréquemment dans le cadre de réunions publiques, et on a suggéré à maintes reprises d'adopter une stratégie qui assure davantage de soutien.

La Commission applaudit les efforts récents de coopération du Manitoba et des provinces de l'Ouest quant à l'élaboration d'un programme conjoint. Il est très coûteux en temps et en

ressources que chacun élabore son propre programme, alors qu'une stratégie plus uniforme pourrait être obtenue conjointement. On a manifesté fréquemment le désir que les élèves du Manitoba puissent soutenir la concurrence au niveau international. Il est évident que s'il existe divers programmes au Canada, il est à peu près impossible de procéder à des comparaisons au niveau national, sans parler du niveau international. Il est en outre important de reconnaître qu'il est impossible d'assurer une uniformité véritable dans les classes, si on continue de forcer les éducateurs à s'occuper en même temps d'élèves ayant tous les niveaux de compétence.

À l'occasion, on s'est plaint que le ministère n'ait pas établi d'objectifs et d'orientations claires pour les atteindre. Ces plaintes doivent être prises dans le contexte des compétences locales qui sont en désaccord avec une intervention du gouvernement central dans le fonctionnement des divisions scolaires. Toutefois, il est évident que la plupart des parents, éducateurs, administrateurs et commissaires souhaitent que le ministère établisse une orientation claire et explicite pour l'avenir de l'éducation au Manitoba. Les attentes sont élevées, et les Manitobains ont des exigences nombreuses et veulent que des normes et des mesures de responsabilité soient établies à tous les niveaux du système d'éducation.

OBSERVATIONS SUR LA GESTION DE L'ÉDUCATION

- On comptait 57 divisions et districts scolaires au Manitoba en novembre 1994, dont 56 composés de commissaires élus.
- Ces divisions et districts sont dirigés par 493 commissaires scolaires élus.
- Le nombre de commissaires par division et district varie de 5 à 12, le nombre le plus fréquent étant de 9 à 11.
- Il y a eu peu de changements quant à la composition des commissions scolaires depuis leur création après les travaux de la Commission d'examen des limites en 1959.
- Toutes les divisions et tous les districts ont un secrétaire-trésorier, en vertu de la *Loi sur les écoles publiques*.
- Dix divisions scolaires comptent un directeur général qui cumule les fonctions de secrétaire-trésorier.
- Dans certains petits districts, le rôle de directeur général est assumé par le directeur de la seule école.
- Au Canada, 8 des 12 provinces et territoires disposent de conseils consultatifs scolaires en vertu de la loi ou sont en voie d'en établir.

- Au Manitoba, 86 p. 100 des écoles comptent sur un type ou un autre de comité consultatif dont font partie des parents.
- Au total, 96 p. 100 des écoles urbaines du Manitoba comptent sur une forme ou une autre de participation des parents.
- Les écoles qui n'ont pas de conseil de parents sont :
 - a) généralement des écoles secondaires de premier ou de deuxième cycle
 - b) dans des régions rurales plus petites où les dirigeants bénévoles disposent de beaucoup d'autres réseaux pour maintenir les contacts.

CONCLUSIONS SUR LA GESTION DE L'ÉDUCATION

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

- Le ministre et le ministère de l'Éducation et de la Formation professionnelle doivent jouer un rôle ferme de leadership en ce qui a trait à la politique d'éducation pour la province, et ce rôle doit être axé sur les domaines principaux suivants, sans s'y restreindre :
 - a) établissement d'un programme approuvé
 - b) établissement de normes de réussite acceptables
 - c) accréditation des enseignants qualifiés
 - d) versement de la majorité du financement pour les programmes d'enseignement publics approuvés.

COMMISSIONS SCOLAIRES

- Une structure de gestion comprenant des commissions scolaires élues au niveau local devrait être reconfirmée.
- Les commissions scolaires devraient être autonomes au niveau local, sous réserve des normes et des programmes provinciaux, afin d'assurer la gestion de leurs divisions scolaires et d'en être responsables.
- Les commissions scolaires devraient continuer à exercer les pouvoirs de perception fiscale au niveau local, tant que les propriétés foncières sont utilisées aux fins du financement de l'éducation, afin de favoriser la responsabilité au niveau local.
- Les commissions scolaires devraient conserver le droit de choisir et de recruter leurs cadres supérieurs.
- Les membres des commissions scolaires devraient être élus en fonction d'un système de quartiers et les commissions devraient compter au moins cinq mais pas plus de neuf commissaires.
- Les quartiers devraient comporter le même nombre d'électeurs, à l'exception de parties de divisions très distinctes ou disparates dont le nombre d'électeurs pourrait être moins élevé afin d'assurer une meilleure représentation. Cela s'appliquerait principalement aux régions du Nord.

CONCLUSIONS SUR LA GESTION DE L'ÉDUCATION (SUITE)**DIRECTEUR GÉNÉRAL ET SECRÉTAIRE-TRÉSORIER**

- Chaque division devrait compter sur un premier dirigeant, nommé par les commissaires scolaires et relevant d'eux. Il devrait être chargé de l'ensemble du fonctionnement de la division. Parmi les exigences clés de ce poste, figure la capacité d'assurer un leadership ferme en matière d'éducation, au moyen de pratiques de gestion modernes appliquées à une organisation publique complexe.
- Les normes relatives aux qualifications minimales des personnes chargées de la comptabilité et de la gestion devraient être établies par le ministère, après consultation avec la MASBO, la MASS et la MAST.

ÉCOLES (DIRECTEURS, ENSEIGNANTS, CONSEILS CONSULTATIFS)

- Les directeurs d'école devraient être responsables de leurs écoles tant au point de vue du programme d'enseignement que de la gestion. De ce fait, ils devraient pouvoir travailler en étroite collaboration avec leurs employés et leur conseil consultatif local, afin de déterminer l'orientation générale.
- De meilleures possibilités et de plus grandes exigences de formation devraient être établies pour les personnes qui aspirent à des postes d'administration dans le secteur de l'éducation.
- Les écoles devraient être reconnues comme des installations communautaires chargées d'assurer l'éducation, mais aussi certains services sociaux et de santé appropriés, lorsque cela est plus économique et efficace. Les bibliothèques scolaires et publiques devraient être davantage intégrées et installées dans les locaux des écoles, lorsqu'elles ne peuvent fonctionner indépendamment.
- Il faut améliorer l'intégration verticale des services offerts aux élèves et rationaliser le financement afin d'éviter les arguments du type «il faut choisir entre l'éducation et la santé». Dans certains cas, il est plus sensé que les fournisseurs de services se rendent dans les écoles plutôt que de devoir transporter tous les élèves à différents moments pour leur donner accès aux services en question. Toutefois, il faut rationaliser les fonds versés par divers ministères provinciaux pour que les écoles et les divisions scolaires n'aient pas à financer de multiples services avec le budget affecté à l'éducation. L'objectif devrait être de fournir les services appropriés à l'endroit approprié en intégrant ces services et en obtenant des fonds de contrepartie.
- Les conseils consultatifs devraient détenir des pouvoirs, en vertu de dispositions législatives, plutôt que d'être assujettis à ces dispositions. Lorsqu'il n'y a pas d'intérêt ou de nécessité au niveau local, un conseil ne devrait pas être imposé. Toutefois, en cas d'intérêt au niveau local, le directeur d'école, le directeur général et la commission scolaire devraient établir un conseil.
- Le conseil consultatif devrait être constitué
 - a) du directeur d'école
 - b) d'enseignants
 - c) de membres du personnel de soutien
 - d) d'élèves (au besoin)

CONCLUSIONS SUR LA GESTION DE L'ÉDUCATION (SUITE)

- e) de parents
- f) de membres de la collectivité.

Le nombre de parents devrait être au moins équivalent au nombre total des autres membres du conseil.

- Le rôle du conseil devrait être principalement, comme son nom l'indique, de conseiller le directeur d'école et comprendre les responsabilités suivantes :
 1. Assurer la communication et la coordination des personnes intéressées par l'école.
 2. Passer en revue les objectifs scolaires, les priorités d'enseignement, les programmes et d'autres questions touchant le fonctionnement efficace de l'école, puis faire des recommandations à ces égards.
 3. Faire des recommandations relativement au budget scolaire, à son utilisation et à sa répartition.
 4. Conseiller le directeur et, par son entremise, la commission scolaire, relativement aux questions touchant l'école proprement dite, notamment :
 - le programme offert
 - les horaires, le calendrier scolaire et les heures d'ouverture et de fermeture de l'école
 - les politiques de fonctionnement avant et après l'école, et pendant l'heure du dîner
 - les périodes d'examen, les activités parascolaires, les sorties scolaires, etc.
 - la discipline et le comportement des élèves
 - la politique relative aux présences et aux absences injustifiées
 - les priorités et les stratégies de collecte de fonds
 - l'accès de la communauté aux installations scolaires
 - les services non pédagogiques offerts à l'école (p. ex., les services sociaux, récréatifs, de santé et de nutrition)
 - la communication entre les parents et l'école, et l'accès des parents au dossier de leur enfant
 - la méthode pour présenter les rapports sur les résultats des élèves et les normes de rendement
 - l'efficacité de l'école à atteindre ses objectifs.
 5. Participer, à titre consultatif uniquement, au choix des employés lorsque la politique de la commission scolaire prévoit et encourage cette participation.
 6. Fournir des conseils sur les autres questions qui ont des répercussions importantes sur la vie quotidienne ou les ressources financières de la famille, ou encore la qualité de vie de l'enfant en milieu scolaire.
- Les enseignants, comme élément le plus important du système d'enseignement, devraient pouvoir jouer un rôle de premier plan quant au fonctionnement de l'école et, particulièrement, comme membres des conseils consultatifs mentionnés précédemment. L'équipe que constituaient au départ les parents et les enseignants travaillant au profit de l'élève devrait reprendre forme et être encouragée.