

### **3. TAILLE DES DIVISIONS SCOLAIRES**

Existe-t-il une taille optimale pour les divisions scolaires?

De nombreuses recherches ont porté sur la taille des divisions scolaires. Dans le cadre de la plupart d'entre elles, on a tenté de répondre à la question énoncée ci-dessus. Il était important pour la Commission de s'attaquer à cette question simple en apparence, étant donné qu'elle se situe au centre même de l'examen des limites des 57 districts et divisions scolaires du Manitoba.

Lorsque l'on parle de la taille des divisions scolaires, l'unité de mesure utilisée est généralement le nombre d'élèves inscrits. Toutefois, la taille peut aussi être influencée par des facteurs d'éloignement, de densité de population, de topographie et de situation géographique. Ces autres facteurs sont extrêmement importants au Manitoba, en raison de la vaste superficie de la province, des concentrations limitées et inégales de population, de la faible densité de celle-ci et des différences dans la topographie.

La taille est un terme très relatif. Dans des zones densément peuplées, les divisions scolaires peuvent être «petites» et comporter 10 000 élèves, tandis que dans certaines régions rurales, les «petites» divisions peuvent ne comporter que quelques centaines d'élèves. Une division peut être très vaste du point de vue géographique, mais si sa densité de population est faible, elle peut compter un nombre peu élevé d'élèves. Le grand éloignement des fermes a pour effet d'allonger les trajets en autobus et d'occasionner des dépenses supplémentaires du point de vue du transport. La difficulté de regrouper un nombre raisonnable d'élèves dans un établissement d'enseignement constitue un dilemme du point de vue des programmes dans plusieurs régions rurales.

Dans ses efforts en vue de résoudre la question de la taille des divisions scolaires, la Commission a examiné la situation récente d'autres divisions scolaires au Canada, en accordant une attention spéciale aux développements récents en Saskatchewan et en Alberta, étant donné la similitude de ces provinces avec le Manitoba. Par ailleurs, un volet important de la recherche commandée à M. Ball a porté sur l'examen d'ouvrages spécialisés touchant des régions appropriées du Canada, des États-Unis et de l'étranger, afin de vérifier la portée, la validité et la pertinence des études effectuées auparavant.

Nos examens ont permis de mettre au jour des travaux pertinents effectués dans plusieurs régions du monde sur la question de la taille des divisions scolaires, et la Commission s'est rendue

compte que les recherches effectuées en Illinois, au Kentucky, au Minnesota et dans certaines régions du Canada pourraient se révéler utiles pour résoudre cette question. Malheureusement, il existe peu de recherches dans ce domaine au Canada, et il subsiste de nombreuses questions auxquelles pourraient s'attaquer les chercheurs des universités canadiennes et du secteur de l'éducation en général.

En ce qui a trait à l'État de l'Illinois, A. Ramirez fait des observations pertinentes dans le texte *Size, Cost and Quality of Schools and School Districts: A Question of Context*, publié dans *Source Book on School and District Size, Cost and Quality*. Il conclut que tous les types d'établissements scolaires (petits ou grands, urbains, de banlieue ou ruraux) peuvent être efficaces. Il souligne que l'école n'est pas seulement un bâtiment, mais aussi une collectivité d'apprentissage, et il mentionne que l'organisation de l'établissement scolaire joue un rôle plus important que la taille de celui-ci. La taille des districts ou des divisions scolaires peut représenter une variable encore plus floue lorsqu'il s'agit d'évaluer les résultats scolaires, étant donné que la nature, la volonté et le mandat de chaque division ou district peut différer considérablement. La Commission est d'avis que les mêmes principes s'appliquent au Manitoba. Certaines divisions scolaires disposent d'une assiette d'évaluation suffisamment vaste pour pouvoir offrir toute une gamme de possibilités à leurs élèves. D'autres disposent d'une assiette d'évaluation appropriée, mais choisissent de ne pas en profiter. D'autres encore vont jusqu'à l'extrême limite de leur capacité financière pour assurer le niveau d'enseignement qu'elles jugent approprié.

Les nouvelles technologies pourraient réduire l'importance du facteur taille, mais celui-ci a une signification différente selon que l'on pense aux regroupements administratifs ou aux regroupements d'élèves, particulièrement lorsque se pose la question du transport par autobus. La Commission s'est fait répéter fréquemment et a observé que le temps de déplacement en autobus et les distances à parcourir dans les régions rurales du Manitoba semblent, à l'heure actuelle, avoir atteint leurs limites maximales dans nombre de cas, et que tout autre effort en vue de regrouper encore davantage les élèves et d'allonger les déplacements en autobus est discutable. La taille optimale des entités scolaires (tant les écoles que les divisions scolaires) doit correspondre à un concept élastique qui dépend de la mission éducative du ministère de l'Éducation et de la Formation professionnelle et des commissions scolaires locales et doit tenir compte de l'influence des facteurs locaux et des ressources disponibles. Il importe en outre de reconnaître que la rationalisation au niveau de l'administration des commissions scolaires ne donnera pas nécessairement lieu à des changements importants au niveau des écoles, et n'aura certainement aucune influence sur la fermeture de celles-ci.

M. Ramirez conseille aux chercheurs et aux décideurs de consulter ceux qui sont touchés par les décisions relatives à la taille des divisions scolaires, afin de bien s'imprégner du contexte historique, culturel et politique des collectivités touchées. La Commission a atteint cet objectif grâce aux 58 réunions publiques qui se sont tenues, et les consultations ainsi que les interactions ont permis à tous les membres de disposer d'un contexte approprié pour pondérer tous les choix possibles.

Dans un exposé présenté à la Commission, le 15 mars 1994, les représentants de la Faculté d'éducation de l'Université du Manitoba, Benjamin Levin et J. A. Riffel ont fait part des résultats de leur expérience et de leur examen des recherches américaines et canadiennes portant sur la taille des écoles et des divisions scolaires. Citant les recherches effectuées par David Monk (États-Unis) et Peter Coleman (Canada), pour appuyer leur affirmation selon laquelle il est difficile de réaliser des économies d'échelle relativement à la taille des divisions scolaires, MM. Riffel et Levin sont d'avis que les écoles et les districts devraient être de dimensions relativement restreintes pour permettre aux élèves d'obtenir de meilleurs résultats et pour assurer leur bien-être.

La Manitoba Teachers' Society a procédé à un examen exhaustif des recherches effectuées dans ce domaine et a soumis un point de vue différent à la Commission dans sa présentation :

[Traduction] «Les économies d'échelle ont une influence considérable sur la portée des programmes et des services d'éducation assurés par les divisions et les districts scolaires publics du Manitoba. À l'heure actuelle, les divisions qui profitent d'économies d'échelle fournissent un contexte d'apprentissage plus riche à leurs élèves, ainsi qu'un milieu de travail qui assure davantage de stabilité et de latitude aux enseignants, ce que ne peuvent faire les divisions qui ne profitent pas d'économies d'échelle.

Les déséconomies d'échelle présentes dans la plupart des divisions et des districts scolaires du Manitoba au début des années 1990 ont nui à l'accès des élèves à des programmes et des services d'éducation uniformes dans l'ensemble de la province, et ont constitué un fardeau pour les enseignants qui tentent d'assurer l'équité en éducation. Chaque nouveau secteur de compétence en matière d'éducation devrait être viable tant du point de vue pédagogique qu'économique.»

Des opinions divergentes en ce qui a trait à la taille des divisions scolaires aux États-Unis sont aussi exprimées dans le document soumis par B. Berlin à l'assemblée annuelle de l'American Educational Association, en 1989, selon lequel des divisions plus petites sont plus efficaces, et dans celui présenté par Robert F. Hall à la conférence annuelle de la National Rural Education

Association, en 1993, dans lequel sont préconisés l'amalgamation et l'intégration des districts scolaires.

Selon M. Berlin et d'autres experts, [Traduction] «il semble qu'il soit plus facile d'apprendre, de changer de comportement et d'évoluer dans des contextes où l'on peut exercer davantage de contrôle et d'influence, et être efficace». M. Berlin croit que les écoles et les districts scolaires de petite taille ont un effet sur la qualité des diplômés.

M. Hall soutient le point de vue opposé, par suite de l'examen d'un regroupement récent de districts scolaires en Illinois. Son document de recherche comporte un résumé : 1) des raisons qui ont motivé l'État de l'Illinois à offrir des incitatifs financiers en vue du regroupement des écoles et des districts scolaires; 2) des recherches sur les avantages et les inconvénients des petits et des grands établissements et districts scolaires; 3) des opinions à l'égard du regroupement exprimées par les départements de l'éducation des États du Minnesota, de l'Iowa, du Missouri, du Kentucky, de l'Indiana et du Michigan. En Illinois, où les incitatifs financiers versés par l'État poussent les petits districts ruraux à se réorganiser, de nombreuses entrevues ont été menées sur place auprès d'administrateurs, de membres de commissions scolaires, d'enseignants et d'autres intervenants, dans neuf districts scolaires qui ont été réorganisés depuis 1983. Selon M. Hall, les résultats montrent que les avantages de la réorganisation et du regroupement dépassent largement les inconvénients. Il conclut son examen en affirmant que les districts réorganisés ont permis d'offrir un programme plus exhaustif aux élèves, des salaires plus élevés, de meilleurs avantages et la possibilité de travailler dans leur domaine de compétence aux enseignants, et un système scolaire plus efficace aux contribuables. Il fait toutefois la mise en garde suivante : le regroupement entraîne dans certains cas une augmentation du temps de déplacement et ne semble pas, à proprement parler, résoudre les difficultés financières.

Herbert J. Walberg, dans son document *On Local Control: Is Bigger Better?* avance l'idée selon laquelle l'augmentation de la taille des divisions et des districts a des effets négatifs sur l'enseignement. Il souligne que, de 1940 à 1990 : 1) le nombre de districts scolaires aux États-Unis a diminué de 87 p. 100, passant de 117 108 à 15 367, pendant que le taux d'inscriptions moyen par district a augmenté de plus de dix fois, pour passer de 217 à 2 637; 2) le nombre d'écoles publiques a diminué de 69 p. 100, c'est-à-dire d'environ 200 000 à 62 037, tandis que le taux d'inscriptions moyen a augmenté de plus de quatre fois, pour passer de 127 à 653; 3) le pourcentage des recettes des écoles provenant du financement de l'État est passé de 30 à 48 p. 100. Parallèlement à tous ces changements, les résultats moyens obtenus en mathématiques de 8<sup>e</sup> année dans l'État ont diminué considérablement selon la taille des écoles et des districts et

le pourcentage de financement accordé par l'État. M. Walberg est d'avis que ces résultats sont appuyés par d'autres ouvrages spécialisés de recherche sur les économies et les déséconomies d'échelle, les rapports entre la taille de l'organisation et la productivité, la croissance des bureaucraties scolaires de l'État, l'influence de la taille des établissements scolaires sur les résultats, et les effets du financement des établissements «éloignés» sur le contrôle et la responsabilité au niveau local.

Les exemples cités précédemment, qui militent dans un sens ou dans l'autre, ne sont que quelques-uns parmi plusieurs. Et même ces opinions et ces recherches ont été critiquées et remises en question par la suite, par d'autres intervenants en désaccord. Cela montre bien la diversité des opinions qui existent à ce sujet et sert de contexte aux propres conclusions de la Commission, qui seront examinées plus tard.

Dans la section intitulée *Ailleurs au Canada*, qui figure au chapitre III du présent rapport, on passe en revue les changements importants qui ont touché la plupart des provinces et des territoires au Canada. Ces changements ont à peu près tous porté sur la réduction du nombre de divisions et de commissaires, et ont mis l'accent à des degrés divers sur les conseils consultatifs scolaires locaux et la participation des parents.

Non seulement la portée des changements varie-t-elle selon les régions au Canada, mais les méthodes utilisées pour les mettre en oeuvre vont de la démocratie de participation au contrôle autocratique le plus pur. En Alberta, des changements importants sont imposés par un gouvernement qui a fait campagne sur la base d'un programme de changements majeurs, a été élu, et croit qu'il est de son mandat de donner suite à son programme. En Saskatchewan, la stratégie adoptée vise à susciter des changements volontaires grâce à des incitatifs financiers.

Au cours du processus de consultation publique, la Commission a entendu de nombreuses opinions quant à la taille appropriée des divisions scolaires. La majeure partie d'entre elles portaient sur la taille actuelle de la division ou du district représenté. On a senti de la réticence chez la majorité quant à décider définitivement de la non-viabilité des divisions plus petites. Toutefois, on a vu se dessiner en filigrane la nécessité de rationaliser les plus petites divisions, en raison de leur incapacité de fournir toute la gamme de services d'enseignement ainsi que de l'apparent manque d'efficacité des conseils scolaires et des administrations créés pour des nombres très restreints d'élèves.

L'une des difficultés posées par les documents de recherche sur la taille des divisions et des districts concernait la définition de petit. Dans la plupart des ouvrages spécialisés et publications de recherche, le terme petit est utilisé pour les écoles secondaires comptant moins de 500 élèves et produisant moins de 100 diplômés par année. Lorsque l'on compare les travaux de recherche, il faut s'assurer que les exemples utilisés sont pertinents. Dans certaines recherches américaines, le terme petit est utilisé pour désigner des établissements scolaires qui, au Manitoba, seraient plutôt considérés comme importants. La même comparaison s'applique aux districts et aux divisions.

Parmi les projets les plus récents au Canada qui revêtent une importance particulière quant à la taille des divisions au Manitoba figure celui qui s'est déroulé en Saskatchewan au cours des deux dernières années. Notre voisin de l'Ouest se compare à nous du fait qu'il compte le même nombre d'élèves. Même si les autorités de la Saskatchewan peuvent utiliser davantage le territoire que celles du Manitoba, nous avons les mêmes problèmes d'éloignement, de densité de population, de climat et de dépopulation des régions rurales.

Par suite de la publication d'un rapport d'experts-conseils sur l'administration des divisions scolaires, qui avait été commandé par le gouvernement provincial et qui n'a pas suscité beaucoup de réactions positives, la Saskatchewan School Trustees Association a choisi de formuler ses propres recommandations. Un groupe de travail a été créé en novembre 1992 et a rendu compte de ses travaux à l'ensemble des membres de l'Association en novembre 1993. Le groupe de travail était constitué de représentants de commissaires de toutes les régions de la Saskatchewan, ainsi que de représentants d'autres groupes du secteur de l'éducation, comme des enseignants, des cadres financiers de l'administration scolaire, des dirigeants scolaires et des représentants du ministère provincial. Les recommandations de base de l'Association, qui ont été adoptées au congrès de novembre 1993, comportaient des indications très précises quant au nombre et à la taille des divisions scolaires. Le sommaire présenté au congrès de la Saskatchewan School Trustees Association se lit en partie comme suit :

[Traduction] «Le groupe de travail a recommandé qu'il y ait environ 35 divisions scolaires publiques en Saskatchewan, comptant chacune au minimum de 2 500 à 5 000 élèves. On peut faire exception à cette règle dans les régions où la population est dispersée ou dense. Des divisions scolaires de cette taille permettraient de réaliser des économies d'échelle, de rationaliser les dépenses administratives et d'offrir toute une gamme de services aux élèves. Les divisions en question disposeraient de budgets suffisamment importants pour leur permettre une certaine latitude et compteraient un nombre assez élevé d'élèves pour que la diminution prévue du nombre d'inscriptions pour l'avenir n'en restreignent pas la taille au point de les rendre inefficaces. Chacune de ces divisions scolaires serait

dirigée par des commissaires élus chargés de surveiller les résultats scolaires et le fonctionnement du système.»

Le groupe de travail, dans sa recommandation visant à faire passer le nombre de commissions scolaires de 92 à 35, indiquait qu'il était difficile de justifier l'existence d'un groupe complet de commissaires et d'administrateurs pour des divisions scolaires comptant moins de 2 500 élèves, et préconisait par conséquent que, sous réserve de situations particulières au niveau local, le nombre minimum d'élèves par division se situe entre 2 500 et 5 000.

En bref, il est évident qu'il existe une gamme variée d'opinions quant aux avantages et aux inconvénients de l'augmentation de la taille des divisions scolaires et de l'intégration des administrations de celles-ci. Les arguments qui militent en faveur de l'une ou de l'autre des possibilités sont bien étayés. La difficulté de trancher parmi la myriade de positions et d'arguments quant à la taille des divisions scolaires ressort bien dans les observations de M. Ball à l'intention de la Commission, lequel souligne : [Traduction] «L'absence de tendance constitue-t-elle une tendance, ou l'absence de réponse définitive une réponse définitive? Il n'existe pas de réponse toute faite quant à la taille la plus efficiente ou la plus efficace pour un district scolaire.»

La figure 24 ci-contre montre les regroupements de divisions et de districts scolaires selon le taux d'inscription au 30 septembre 1993.

Les divisions scolaires au Manitoba varient, quant au nombre d'élèves inscrits, de 764 à 34 764 (septembre 1993). Les 6 districts scolaires éloignés comptent de 156 élèves à 3 701. Les districts scolaires ayant un financement particulier vont, quant à eux, de 21 à 435 élèves.

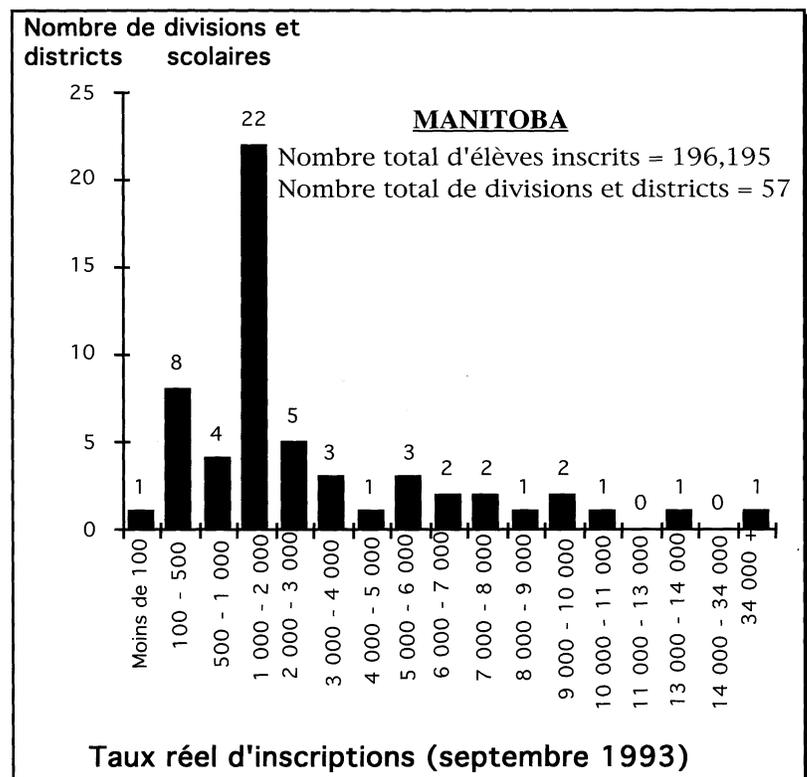


Figure 24

**OBSERVATIONS SUR LA TAILLE DES  
DIVISIONS**

- Treize des 57 divisions et districts du Manitoba comptent moins de 1 000 élèves. Tous, à l'exception de Pointe du Bois n<sup>o</sup> 1696, ont leurs propres administrations et commissaires élus.
- Trente-huit des 57 divisions et districts comptent moins de 2 500 élèves, représentant au total 22,9 p. 100 du nombre d'élèves inscrits dans la province.
- Au total, 67 p. 100 (38) des divisions et districts regroupent moins de 23 p. 100 des élèves.
- Au total, 33 p. 100 (19) des divisions et districts regroupent plus de 77 p. 100 des élèves.
- Les recherches ne semblent pas conclure à l'existence d'une taille optimale pour les divisions scolaires. La taille, prise isolément des nombreux autres facteurs, ne constitue pas un bon indicateur de l'efficacité au point de vue pédagogique ou financier.
- La tendance qui semble se dessiner, particulièrement en Amérique du Nord au cours des dix dernières années, va dans le sens de la réduction du nombre de divisions scolaires, soit une augmentation de la taille des divisions, tant du point de vue de la région couverte que du nombre d'élèves inscrits.
- La recherche la plus pertinente quant à la taille optimale des divisions scolaires a été effectuée en Saskatchewan et recommandait un minimum de 2 500 à 5 000 élèves par division.

**CONCLUSIONS SUR LA TAILLE DES DIVISIONS**

- Il n'existe pas de taille optimale pour les divisions. Le Manitoba doit concevoir ses divisions en tenant compte de nombreux facteurs, notamment la population étudiante, le nombre d'écoles, la densité de la population, la communauté d'intérêt, les zones d'échanges commerciaux, les modèles courants de transport et les ressources disponibles.
- Les changements touchant le nombre et la taille des divisions ne justifient pas la fermeture d'écoles. La rationalisation de l'administration, aux niveaux des commissions scolaires et des cadres supérieurs, pourrait modifier le nombre d'élèves relevant de chaque niveau, mais ne devrait pas être perçue comme une indication que des élèves doivent changer d'école ou qu'une école doit continuer d'exister ou non. Les élèves n'ont pas à déménager, et le choix le plus logique quant à l'école qu'ils doivent fréquenter ne devrait pas être affecté par un changement dans la taille d'une division.
- La rationalisation du nombre de divisions et la réaffectation de certains administrateurs pourraient permettre de maintenir en place les écoles plus petites, plutôt que de les fermer, du fait que les ressources disponibles seraient consacrées directement à l'enseignement.
- Le transport scolaire dans les régions rurales a atteint ses limites. Le maximum d'une heure fixé par la plupart des divisions semble approprié dans les circonstances. L'élargissement des divisions scolaires devrait être envisagé uniquement du point de vue du regroupement éventuel ou de l'intégration de l'administration et des commissions scolaires, et non pas de l'augmentation du temps de déplacement ou de la fermeture d'écoles.
- Il est difficile de justifier l'existence d'une commission scolaire et d'une administration complète pour moins de 2 500 élèves. En fait, le minimum devrait être plus près de 5 000 élèves, en tenant compte de l'éloignement, de la densité de la population et des limites du transport dans les régions rurales. Dans les régions urbaines, où l'éloignement ne constitue pas un facteur majeur, les divisions pourraient être beaucoup plus importantes (du point de vue du nombre d'élèves inscrits), et les autres facteurs comme l'équilibre, la symétrie et la simplicité devraient jouer un rôle plus important quant à la définition de la taille et des limites.
- Les autres facteurs qui influent sur la taille des divisions scolaires seront examinés ultérieurement dans d'autres sections portant sur les coûts de fonctionnement, l'évaluation foncière, la perception fiscale et l'enseignement à distance.