
**AERA Conférence
Chicago, Illinois
9-13 Avril 2007**

**Plafonnement de l'effectif des classes
au primaire en Ontario**

Presentée par: Nancy Naylor
Sous-ministre adjointe
Division des opérations et des finances
Ontario Ministère de l'Éducation

11 Avril 2007

Plafonnement de l'effectif des classes au primaire en Ontario

Introduction

L'Ontario entame la quatrième année d'une initiative pluriannuelle de plafonnement à 20 élèves de l'effectif des classes au primaire. Cette mesure est l'une de quelques initiatives de réduction de la taille des classes déployées à grande échelle en Amérique du Nord, et peut-être la seule du genre qui ait été mise en place dans un vaste contexte de réformes éducationnelles.

Ce plafonnement de l'effectif des classes, qui est mis en œuvre en même temps qu'une vaste série de réformes ambitieuses du système d'éducation, s'accompagne d'une hausse des résultats aux tests des élèves du palier élémentaire de 10 points de pourcentage.

Le présent document décrit la façon dont cette initiative de réduction de l'effectif des classes est mise en œuvre, les problèmes techniques rencontrés et résolus, les réformes associées qui ont été entreprises en Ontario, ainsi que le contexte global et le déroulement de ces réformes.

Généralités

L'Ontario est un grand territoire canadien dont le système éducatif englobe près de deux millions d'élèves et quelques 5 000 écoles. L'enseignement est assuré par 72 conseils scolaires, organisés en quatre systèmes : les conseils publics de langue française, les conseils catholiques de langue française, les conseils scolaires publics de langue anglaise et les conseils catholiques de langue anglaise. Tous les conseils offrent des classes de maternelle et de jardin d'enfants et tous, à l'exception de deux conseils du Nord, proposent une vaste gamme de classes jusqu'à la 12^e année.

Le financement de l'éducation est déterminé par le gouvernement provincial à l'aide d'un ensemble de formules de répartition, qui déterminent le financement global d'un conseil scolaire. Les taux des impôts fonciers scolaires sont établis par le gouvernement provincial mais sont prélevés localement et directement versés aux conseils scolaires. Les subventions provinciales complètent les revenus des conseils scolaires dont le financement total est établi en vertu d'une formule de financement provinciale. En fait, on peut dire que le système est financé à 100 % par le gouvernement provincial.

En Ontario, le système d'éducation a fait l'objet d'importantes réformes au cours de la décennie écoulée. En 1996, le gouvernement conservateur de l'époque a lancé un processus qui a abouti à l'adoption d'une loi visant à fusionner les

129 conseils de langue anglaise en 60 nouveaux conseils de langue anglaise et à créer 12 nouveaux conseils de langue française afin de mieux servir la communauté francophone de la province.

De plus, le gouvernement a suspendu les pouvoirs de taxation des conseils scolaires et a mis en place un nouveau modèle de financement indépendant de l'assiette de revenus de chaque conseil scolaire. Un nouveau curriculum commun et des tests normalisés ont été établis afin d'évaluer le rendement des élèves.

Bien que les réformes mises en place au cours de cette période aient considérablement modernisé le système d'éducation de la province, ce fut également une période caractérisée par beaucoup d'agitations, de grèves et de mesures syndicales. Le moral du personnel enseignant était au plus bas et les résultats scolaires étaient relativement stables par rapport aux notes de base enregistrées lors de l'instauration des tests normalisés.

En 2003, un gouvernement libéral a été élu, en raison essentiellement de sa plate-forme en matière d'éducation qui prévoyait des investissements dans le secteur de l'éducation et mettait l'accent sur les résultats scolaires et le plafonnement à 20 du nombre d'élèves des classes au primaire.

Au début de son mandat, le gouvernement provincial a énoncé trois objectifs :

- Porter à 75 % le pourcentage d'élèves du palier élémentaire obtenant une note élevée aux tests normalisés en lecture, écriture et mathématiques (la norme satisfaisante étant définie comme le niveau 3 sur une échelle de 4 points).
- Porter à 85 % le taux d'obtention du diplôme d'études secondaires.
- Plafonner à 20 le nombre d'élèves des classes au primaire.

L'une des premières réalisations de ce gouvernement fut d'entreprendre une série de négociations qui aboutirent à des conventions collectives de quatre ans pour le personnel enseignant des 72 districts au moyen d'un cadre de travail commun, ainsi qu'à une période de paix et de stabilité syndicale. Une disposition importante de ces conventions portait sur l'augmentation du temps de préparation du personnel enseignant. Cette disposition fut déterminante en ce qu'elle a permis d'améliorer le moral du personnel enseignant et du secteur et d'éliminer un point de contention important qui détournait l'attention des résultats des élèves.

Le gouvernement a mis en place un plan d'investissement extraordinaire de quatre ans, qui a accru le financement de l'éducation de 24 % pour le porter à 18,3 milliards de dollars en 2007-2008 alors que les effectifs scolaires sont à la baisse. En 2007-2008, le financement par élève s'élèvera à plus de 9 400 \$ (\$ CA; fonctionnement et immobilisations). Plusieurs réformes importantes des

formules de financement ont également été lancées afin que le système de financement réponde mieux aux besoins des élèves, des écoles et des conseils.

Le gouvernement a nommé une directrice générale du rendement des élèves et créé un Secrétariat de la littératie et de la numératie chargé de recruter des pédagogues talentueux et de travailler avec les écoles et les conseils à la formation du personnel enseignant et à la planification de l'amélioration des écoles. Le Secrétariat de la littératie et de la numératie a entrepris plusieurs initiatives, dont la création du Partenariat d'interventions ciblées dans le but d'identifier les écoles qui affichent de faibles résultats et d'affecter les ressources nécessaires pour aider ces écoles à s'améliorer. Cette initiative s'est traduite par d'excellents résultats jusqu'à ce jour.

La province a également déclenché une vaste série de réformes au palier secondaire pour accroître le taux d'obtention du diplôme d'études secondaires. Le gouvernement a adopté des mesures législatives sur l'apprentissage jusqu'à l'âge de 18 ans afin de porter l'âge de la scolarité obligatoire de 16 à 18 ans. Un certain nombre d'options ont été mises en place pour les élèves du palier secondaire afin qu'ils obtiennent leur diplôme, notamment une majeure haute spécialisation et des programmes à double reconnaissance de crédits dispensés en partenariat avec le système collégial.

Des sommes importantes ont été versées pour financer des programmes « phares » aux paliers élémentaire et secondaire et encourager les conseils scolaires à appuyer les objectifs de la province en matière d'éducation.

Une initiative importante appelée Politique d'aménagement linguistique entreprise ayant pour but d'appuyer l'éducation en langue française aux paliers élémentaire et secondaire a complété toutes les activités et permis une mise en œuvre équitable aussi bien pour les conseils scolaires de langue anglaise que pour les conseils de langue française.

On a également mis l'accent sur le leadership, notamment en offrant des programmes de formation et de perfectionnement professionnel aux directrices et directeurs des conseils scolaires (surintendantes et surintendants), aux agentes et agents de supervision (aides-surintendantes et aides-surintendants), et aux directrices et directeurs d'école.

C'est au sein de ce contexte vaste et ambitieux que l'initiative phare de réduire et de plafonner l'effectif des classes au primaire a été entreprise.

Historique des initiatives de plafonnement de l'effectif des classes en Ontario

Dans les années 90, l'effectif des classes était un élément clé de conventions collectives du personnel enseignant en Ontario et la moyenne des classes était généralement intégrée dans les conventions conclues entre les fédérations enseignantes et les conseils scolaires. Toutefois, l'effectif des classes a augmenté au fil des ans, apparemment afin de contrebalancer les salaires plus élevés des enseignantes et enseignants.

Le gouvernement conservateur précédent a mis en place, dans le cadre de ses réformes législatives, des mesures de plafonnement de la moyenne de l'effectif des classes. Au début, l'effectif moyen réglementé par classe était de 25 élèves au palier élémentaire et de 22 élèves au palier secondaire. L'effectif à l'élémentaire a été modifié par la suite pour être porté à 24 au primaire (maternelle-3^e année) et à 25 au cycle moyen (4^e-8^e année).

Le gouvernement Libéral a modifié cette politique pour les classes du primaire (maternelle, jardin d'enfants, 1^{re} année, 2^e année et 3^e année), de façon à mettre l'accent sur le plafonnement de l'effectif des classes plutôt que sur l'effectif moyen.

Pour les conseils scolaires de la province, qui n'ont eu aucune difficulté à appliquer les directives relatives à l'effectif moyen des classes et à maintenir les moyennes, la nouvelle politique de plafonnement s'est avérée être beaucoup plus complexe. L'établissement du coût estimatif d'une telle politique exigeait beaucoup plus de données et de modélisations; la mise en œuvre de cette politique nécessitait de nouvelles méthodes de financement et un examen important des processus de dotation en personnel des conseils scolaires; et la création d'un cadre de présentation des rapports et de responsabilité exigeait également de nouvelles mesures. Cette politique représentait aussi un défi de taille au chapitre des fonds d'immobilisations et la possibilité de renouveler les installations de nombreuses écoles secondaires de la province.

Prévision des coûts et progrès

L'Ontario a la chance d'avoir mis sur pied une infrastructure de données très utile, qui a permis de procéder à des modélisations détaillées des coûts de fonctionnement et d'immobilisations et d'anticiper les progrès, année par année.

Les analystes du ministère de l'Éducation ont mis au point un modèle de prévision à l'aide de données détaillées sur l'effectif de chaque classe de chaque école élémentaire afin de calculer le coût estimatif global de cette initiative. Ce modèle a également été utilisé pour suivre et anticiper la progression de l'objectif de plafonnement de l'effectif des classes au primaire selon divers degrés

d'optimisation de l'organisation des classes. Cette analyse a permis au Ministère de fournir une rétroaction et d'expliquer les règles de mise en œuvre aux conseils scolaires.

Par exemple, ce modèle a servi à calculer le nombre estimatif d'enseignantes et d'enseignants requis au moyen d'un mécanisme « d'optimisation élevée » qui présumait que tous les élèves du primaire, quelle que soit l'année d'études, pouvaient être groupés en classes de 20 élèves ou moins. Ce modèle, qui de toute évidence, ne pouvait être mis en œuvre, a été utilisé essentiellement comme exemple afin de montrer la mesure dans laquelle les écarts au niveau de la répartition des élèves dans le « monde réel » pouvaient multiplier le nombre d'enseignantes et enseignants requis.

Un deuxième mécanisme « d'optimisation modérée » a été utilisé pour calculer le nombre estimatif d'enseignantes et enseignants requis. Ce modèle, qui était très sensible aux hypothèses relatives aux années d'études combinées et à d'autres facteurs, a généralement produit des nombres plus élevés d'enseignantes et enseignants requis. Le fait d'utiliser le mécanisme d'optimisation modérée, c'est-à-dire d'appliquer des efforts modérés pour créer des classes ne dépassant pas le maximum établi, s'est traduit par un nombre d'enseignantes et enseignants de 10 à 20 % supérieur à celui obtenu à l'aide du mécanisme d'optimisation élevée. La situation des petites écoles, le nombre limité d'élèves par année d'études et les possibilités restreintes de combiner des années d'études sont autant de facteurs qui ont abouti à la conclusion que l'optimisation modérée était une hypothèse réaliste et que le financement du personnel enseignant requis devait tenir compte de cette réalité.

Ce modèle était extrêmement sensible aux données et aux hypothèses, et a utilisé des algorithmes pour prévoir la façon dont les directrices et directeurs d'école formeraient les classes face à une tendance particulière en matière d'effectif. Les classes de maternelle et de jardin d'enfants et les classes de la 1^{re} à la 3^e année ont été modélisées séparément afin de tenir compte du fait que les programmes de maternelle sont généralement des programmes d'une demi-journée et qu'on combine rarement les classes de maternelle et du jardin d'enfants à d'autres classes du primaire.

En pratique, les coûts estimatifs ont été établis de manière très précise, mais les prévisions relatives à la progression de l'objectif étaient moins précises, par rapport tout au moins aux normes d'un ministère provincial qui a toujours su faire preuve de précision dans le calcul des investissements et des résultats. Au cours des deux premières années (2004-2005 et 2005-2006), l'objectif de plafonnement de l'effectif des classes au primaire, tel que mesuré par le pourcentage de classes au primaire de 20 élèves ou moins, a progressé plus lentement que ce que le Ministère avait prévu. Cela était attribuable au fait que les nouveaux conseils scolaires avaient modifié leurs méthodes de dotation durant les deux premières années de l'initiative et, dans certains cas, les fonds

destinés au recrutement du personnel enseignant au primaire a servi à engager des enseignantes et enseignants pour d'autres années d'études jusqu'à ce que des mécanismes de reddition des comptes plus définis aient été mis en place. Au cours de la troisième année de mise en œuvre, des progrès considérables ont été réalisés et en ce qui a trait à la dernière année, soit 2007-2008, les plans fournis par les conseils scolaires donnent à croire que les résultats surpasseront les prévisions du Ministère.

Ces progrès suggèrent qu'on applique « volonté et savoir-faire » à ce défi après un certain nombre d'années de publicité croissante. Cette tendance traduit également les changements opérationnels nécessaires à la mise en œuvre intégrale de cette politique, le temps qu'il a fallu pour mettre l'accent sur l'effectif des classes au primaire et les modifications requises en matière de planification et de dotation de personnel pour plafonner l'effectif des classes au primaire.

Financement de l'initiative de réduction de l'effectif des classes au primaire

Pour réduire l'effectif des classes au primaire, il faut des fonds pour financer du personnel enseignant et des classes supplémentaires, et couvrir les coûts de fonctionnement de ces classes. La méthode de financement utilisée par l'Ontario pour cette initiative était facilitée par les formules de répartition détaillées déjà utilisées pour les fonds de fonctionnement et d'immobilisations, et par les bases de données considérables que les décideurs de la province avaient à leur disposition.

Fonds de fonctionnement

Le modèle de financement mis en œuvre dans la province tient compte des normes en vigueur relatives à l'effectif moyen des classes de manière très explicite au moyen de sa subvention la plus importante : la Subvention de base pour les élèves. Cette subvention finance de manière transparente l'effectif des classes à l'aide d'une allocation par élève qui tient compte de repères salariaux, divisée par l'effectif approprié. Par exemple, un repère salarial de 60 000 \$, divisé par 25 élèves résulterait en une allocation de 2 400 \$ par élève. (Voir les références pour plus de renseignements sur le modèle de financement de la province.)

Alors qu'on aurait pu utiliser la formule établie pour la Subvention de base pour les élèves pour octroyer des fonds supplémentaires pour le nouveau personnel enseignant, on a décidé de créer une nouvelle subvention afin de donner plus de visibilité au financement supplémentaire qui serait versé aux conseils scolaires. Le montant pour la réduction de l'effectif des classes au primaire a été mis en place en 2004-2005 et consiste en une allocation de 166 \$ par élève du primaire. Ce financement, dont le montant total s'établit à 90 millions de dollars, a permis

de recruter 1 200 nouveaux enseignants et enseignantes au primaire. (En 2003-2004, l'Ontario comptait environ 25 300 enseignantes et enseignants au primaire, hormis les enseignantes et enseignants de l'éducation de l'enfance en difficulté.)

Au cours de chacune des années suivantes, le montant pour la réduction de l'effectif des classes au primaire a été accru pour financer 1 200 nouveaux enseignants et enseignantes. Puisque ces derniers sont financés à l'extérieur du modèle de financement restant, les montants annuels ont été majorés pour que toutes les personnes financées dans le cadre de ce modèle soient rémunérées conformément aux repères salariaux et de charge de travail qui font partie des conventions collectives actuelles de quatre ans.

Cette méthode de financement a permis de majorer la Subvention de base pour les élèves pour la rémunération du personnel enseignant et, par conséquent, de réduire graduellement l'effectif des classes.

Au cours de la première année de financement, les conseils ont été autorisés à utiliser jusqu'à 10 % de leur allocation pour couvrir les coûts associés à la création des classes. Les conseils avaient indiqué qu'ils avaient besoin de fonds pour rouvrir des classes ou des locaux préfabriqués et acheter des meubles et des fournitures. Toutefois, à la fin de la première année, on a constaté que ces coûts étaient très peu élevés et, les années suivantes, tous les fonds ont servi à financer du personnel enseignant.

En 2007-2008, il y aura des fonds pour recruter 4 800 enseignants et enseignantes supplémentaires pour les classes du primaire en Ontario au coût de 386 millions de dollars.

Fonds des immobilisations

L'Ontario possède un inventaire bien établi d'écoles dans toute la province, dont la capacité (places d'élèves) et l'effectif par année d'études. Cette base de données appuie une méthode de financement des immobilisations qui mesure l'écart entre l'effectif et le nombre de places qui peuvent être raisonnablement créées dans une école ou un conseil scolaire. En cas de baisse des effectifs, les fonds sont fournis selon des repères de financement pour le coût associé à la construction d'une place (qui tient compte des normes relatives à la taille d'une place et du coût de construction, ainsi que des coûts de financement de la construction sur une période déterminée).

On s'est servi de cette base de données pour évaluer le nombre de places requis par école élémentaire. Cette analyse a été considérablement facilitée par le fait que les conseils soumettaient alors des plans d'immobilisations à long terme, qui

comprenaient des prévisions à long terme en matière d'inscriptions par année d'études et par école.

Ces données ont permis à la province de calculer de manière préliminaire le nombre de places supplémentaires requises et, par conséquent, le nombre de classes supplémentaires nécessaires. Environ 80 % du budget prévu pour l'initiative de réduction des classes au primaire a été alloué à cette formule.

Cette allocation préliminaire s'accompagnait d'un processus d'examen détaillé avec tous les conseils scolaires, école par école. Pendant près d'une année, les analystes principaux du Ministère ont rencontré les planificateurs des conseils scolaires afin d'examiner les besoins de chaque école. Des outils de modélisation du système d'information géographique ont été mis au point afin de souligner les tendances en matière d'installations et d'inscriptions dans les zones de planification, ainsi que les salles de classe qui pouvaient être réaffectées. Cet examen préliminaire a permis de modifier la répartition préliminaire des fonds d'immobilisations en tenant compte de diverses circonstances, dont certaines écoles qui devaient ou préféraient garder leurs locaux pour des cours spécialisés, comme les arts et la musique, les écoles qui, par manque de place, ne peuvent pas recevoir de classes supplémentaires ou de locaux préfabriqués, les écoles dont les locaux préfabriqués peuvent être transformés en locaux permanents et les écoles pour lesquelles les prévisions relatives aux inscriptions donnaient à croire qu'elles auraient besoin de locaux préfabriqués ou de classes réaffectées de manière temporaire seulement. Bien que cet examen ait permis de déterminer les écoles voisines disposant d'espace supplémentaire ou pour lesquelles il était possible de réaffecter des années d'études ou des programmes, on a préféré réduire ces changements au minimum afin de ne pas perturber les communautés scolaires existantes.

Malgré tout le temps et tous les efforts qu'un tel processus a nécessités, il s'est traduit par deux avantages clés. Il a servi d'incitatif et permis de s'assurer que les conseils scolaires procéderaient à la planification de leurs immobilisations, école par école, et que les conseillers et conseillères scolaires appuieraient les plans mis en place. Ce processus s'est également traduit par des économies d'argent puisque les montant requis au départ dépassaient d'environ 20 % les fonds qui ont été versés après examen de chaque école et compte tenu d'hypothèses raisonnables.

Au cours de ce processus, les effectifs de 2005-2006 ont servi à déterminer où il faudrait ajouter des classes supplémentaires. Les effectifs excédentaires des écoles individuelles ont été « arrondis » en classe de 23 élèves et ajoutés en groupes de deux, quatre et six afin d'illustrer la façon dont les locaux préfabriqués ou les additions sont généralement planifiés pour les écoles.

Après avoir calculé le nombre des nouvelles classes requis, il a fallu établir une méthode de financement qui appuierait diverses solutions. On a prévu que la

plupart des projets d'immobilisations consisteraient en des additions aux écoles existantes ou en des locaux préfabriqués et en classes réaffectées dans les écoles où les pressions en matière d'effectif étaient temporaires. Toutefois, l'examen a révélé que les conseils envisageaient de répondre à leurs besoins d'immobilisations de diverses manières, à savoir :

- en achetant ou en louant des locaux préfabriqués;
- en réaffectant des locaux préfabriqués d'autres écoles;
- en effectuant des rénovations afin de récupérer les classes qui avaient été louées ou servaient à d'autres fins;
- en augmentant la superficie des nouvelles écoles prévues ou en voie de construction;
- en « offrant », dans les zones de croissance, un espace dans des écoles qui viennent d'être construites et en modifiant les limites afin d'absorber les nouvelles inscriptions dans les nouvelles écoles construites à un rythme accéléré.

Le modèle de financement devait être assez souple pour tenir compte de toutes ces options. Dès le début, on a décidé d'appuyer la nécessité de financer la réduction de l'effectif des classes au primaire en fonction de coûts repères pour la construction d'écoles. Cela a permis d'éviter d'avoir à déterminer en détail les endroits où il faudrait construire des classes permanentes plutôt que de réaffecter des classes. Toutefois, dans de nombreux cas, les conseils ont choisi des options moins dispendieuses que des classes permanentes, étant donné la nature provisoire des besoins. Le financement de l'initiative de réduction de l'effectif des classes au primaire tient compte de ce facteur; on prévoit donc que de nombreux conseils n'auront pas à utiliser la totalité du financement.

Au total, des fonds d'immobilisations de 716 millions de dollars ont été versés aux conseils scolaires au titre de l'initiative de réduction de l'effectif des classes au primaire. Quelque 1 900 nouvelles classes seront financées au moyen de ces fonds.

Financement du fonctionnement et de la réfection des écoles

L'Ontario finance les coûts de fonctionnement des écoles, qui comprennent le nettoyage, le chauffage, l'éclairage et l'assurance des écoles et des terrains scolaires au moyen d'une allocation par élève. Une allocation pour la réfection des écoles, visant à couvrir les coûts importants d'entretien et de réfection, est versée selon le même principe. Une subvention complémentaire s'ajoute à ces deux allocations lorsque l'effectif de l'école est inférieur à sa capacité afin de reconnaître les coûts réels associés au fonctionnement et à l'entretien des écoles.

Ces allocations comprennent des repères pour la « superficie par place ». On a établi une superficie repère de 100 pieds carrés par place du palier élémentaire; toutefois, étant donné la réduction de l'effectif des classes au primaire, cette superficie repère a été portée à 104,4 pieds carrés par place.

Cette hausse, ajoutée au financement de la superficie repère, s'est traduite par une augmentation du financement du fonctionnement des écoles d'environ 35 millions de dollars (2,1 %) et du financement pour la réfection des écoles de 5,4 millions de dollars (1,6 %).

Méthode d'évaluation et de reddition des comptes

Dès la deuxième année de mise en œuvre, il est devenu apparent qu'il fallait mettre au point une méthode de présentation des résultats et d'évaluation des progrès réalisés par les conseils en ce qui a trait à la réduction de l'effectif des classes au primaire. Si les rapports sur l'effectif des classes devaient être présentés conformément au calendrier normal de présentation des rapports des conseils scolaires, les résultats n'étaient généralement pas disponibles avant l'année scolaire suivante. Par ailleurs, la méthode existante de présentation des rapports sur l'effectif des classes visait à déterminer si les normes relatives à l'effectif moyen des classes étaient respectées. Il a donc fallu mettre au point une nouvelle méthode afin d'établir si les normes relatives au plafonnement de l'effectif des classes au primaire étaient respectées.

Par conséquent, un outil de communication de données sur le Web a été mis au point afin de saisir l'effectif de toutes les classes des écoles élémentaires de la province. Cet « outil de suivi de l'effectif des classes » a été publié pour la première fois pendant l'année scolaire 2005-2006 et englobait trois années de données (2003-2004 étant l'année de base, et 2004-2005 et 2005-2006 les deux premières années de l'initiative).

Cet outil offrait deux options aux conseils scolaires : permettre aux directrices et directeurs ou aux secrétaires des écoles de communiquer l'effectif des classes de leur école ou d'entrer ces données sur un système central. Dans les deux cas, le conseil pouvait examiner les données avant de les soumettre par voie électronique à la province.

Le conseil pouvait vérifier et résumer les données dans un format essentiellement similaire à celui qui serait rendu public; ainsi, le personnel du conseil et les conseillères et conseillers scolaires pouvaient prendre connaissance des données avant leur diffusion à la collectivité.

Le Ministère vérifiait ensuite si les données soumises étaient complètes et exactes et publiait ces données sur son site Web. Les parents pouvaient voir

Plafonnement de l'effectif des classes au primaire en Ontario

combien il y avait d'élèves dans la classe de leur enfant et prendre connaissance des données de l'ensemble de leur conseil scolaire et de la province.

Cette transparence a contribué à la popularité de l'initiative auprès du public et permis aux conseils scolaires de comparer les progrès réalisés vers la réduction de l'effectif des classes au primaire par rapport aux autres conseils.

Effectif des années d'études du primaire

En 2003-2004, lorsque l'initiative a été annoncée et la planification était en cours, il y avait 551 000 élèves au primaire en Ontario. (Les effectifs sont présentés en termes d'effectif quotidien moyen, ou EQM, représentant les élèves à plein temps. En ce qui concerne les élèves de maternelle et du jardin d'enfants, qui sont des programmes d'une demi-journée, ils comptent pour 0,5.) Depuis 2003-2004, la baisse des effectifs a réduit cette cohorte de 30 000 élèves de la manière suivante :

	EQM maternelle-3^e année (en milliers)
2003-2004	551
2004-2005	537
2005-2006	530
2006-2007	521
2006-2007 par rapport à 2003-2004	- 30

L'initiative de réduction de l'effectif au primaire à 20 élèves par classe (en tenant compte du fait qu'une classe sur 10 est autorisée à avoir 23 élèves) progresse comme suit :

	Total provincial						
	Pourcentage de classes du primaire (maternelle-3 ^e année) classe par classe						
	20 ou moins	21	22	23	Total 23 ou moins*	24	25 ou plus
2003-2004	31 %	10 %	11 %	12 %	64 %	11 %	25 %
2004-2005	40 %	11 %	12 %	11 %	74 %	9 %	17 %
2005-2006	48 %	12 %	11 %	10 %	81 %	7 %	12 %
2006-2007	65 %	12 %	10 %	7 %	93 %	3 %	3 %

Comme on peut le constater dans ce tableau, le pourcentage de classes du primaire ayant 20 élèves ou moins a augmenté considérablement. Le nombre de classes comptant plus de 20 élèves a également baissé considérablement. Les classes de plus de 25 élèves ont presque disparu et 93 % des classes ont moins de 23 élèves. Ces progrès démontrent que les conseils et les écoles ont pris les mesures nécessaires pour réduire le nombre d'élèves dans les classes où ils étaient les plus nombreux et sont en passe d'atteindre l'objectif de 90 % de

classes ayant moins de 20 élèves au cours de la dernière année de mise en œuvre en 2007-2008.

Cette tendance montre également que les élèves et le personnel enseignant ont profité de la réduction de l'effectif des classes tout au long des quatre années de mise en œuvre puisque les conseils semblent avoir déployé leurs enseignantes et enseignants supplémentaires de la manière la plus positive possible.

Résultats scolaires

L'Ontario a créé un organisme, l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation (OQRE), qui évalue, au moyen de tests normalisés, le rendement des élèves de 3^e et de 6^e année en lecture, écriture et mathématiques, parmi d'autres résultats.

Au cours des quatre dernières années, ces évaluations ont établi que les résultats scolaires s'étaient améliorés de manière remarquable. Les notes aux tests des élèves du palier élémentaire se sont améliorées de 10 points de pourcentage, passant de 54 % en 2002-2003 à 64 % en 2005-2006. C'est en 3^e année que ces améliorations sont les plus prononcées.

Bien que ces résultats très positifs ne sont pas directement attribuables à l'initiative de réduction de l'effectif des classes au primaire, on estime que cette initiative y a contribué, en même temps qu'une vaste gamme de réformes qui comprennent les mesures en faveur de la littératie et de la numératie, de la formation du personnel enseignant, du développement du leadership au niveau des directions d'école et des surintendantes et surintendants, et une période de stabilité syndicale.

Principales questions de politique et de mise en œuvre

Échéancier

Le gouvernement provincial a établi un échéancier de quatre ans pour la mise en œuvre de l'initiative de plafonnement de l'effectif des classes au primaire et a commencé à y investir en 2004-2005. Ce délai a permis aux conseils scolaires de planifier tout en faisant le nécessaire pour que l'effectif des classes au primaire décline de manière visible au fil du temps.

Ce délai de mise en œuvre a également permis aux conseils scolaires de ne pas se heurter à des pénuries de personnel enseignant ou à des difficultés en matière de recrutement de personnel enseignant compétent. La tendance à la baisse des effectifs leur a également permis de retenir des enseignantes et enseignants et d'en recruter de nouveaux pour cette initiative.

Souplesse

Dès le début, les conseils scolaires ont indiqué qu'ils avaient besoin de latitude pour mettre en œuvre l'initiative des réductions de l'effectif des classes au primaire. Ils craignaient que l'imposition du nombre de 20 élèves par classe ne les obligerait à envoyer un grand nombre d'élèves dans d'autres écoles ou à ajouter une multitude de classes très petites. La province y a donné suite en instaurant un élément de souplesse dans cette politique et en permettant qu'une classe sur 10 ait un effectif légèrement plus élevé. À la fin du processus, les conseils devront faire en sorte que neuf classes sur 10 répondent au critère de 20 élèves par classe; les conseils sont autorisés à avoir une classe sur 10 de jusqu'à 23 élèves. Cet élément de souplesse a pour but de tenir compte des variations d'effectifs, et de réduire au minimum le remaniement des classes et les exigences en matière de transport.

Années d'études combinées

L'Ontario a toujours combiné des classes des années d'études au palier élémentaire pour des raisons de personnel et de programmes scolaires. Cette démarche tient compte de la réalité pratique de nombreuses petites écoles élémentaires, mais est aussi une stratégie délibérée visant à regrouper des élèves et des enseignantes et enseignants de façon appropriée.

En 2003-2004, le pourcentage de classes combinées était de 31 pour 100; ce pourcentage est resté stable chaque année entre 2003-2004 et 2006-2007, de même qu'il n'y a pas eu de changement important dans le type de classes combinées (p. ex., maternelle-jardin d'enfants, années d'études doubles ou triples ou classes de 3^e et 4^e année combinées).

Les directives envoyées aux conseils indiquaient que les classes combinées étaient un facteur en matière de dotation en personnel et que cette stratégie de dotation devrait être poursuivie. Le ministère de l'Éducation a fourni des aides au personnel enseignant des classes combinées, dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative de réduction des classes au primaire et du curriculum. Des renseignements ont également été fournis aux parents afin de répondre à leurs questions et de les rassurer au sujet des classes combinées.

Nombre d'élèves par année d'études dans les classes combinées

Un élément important de la conception de stratégies de dotation en personnel scolaire est d'établir un paramètre sur le nombre d'élèves requis dans une année d'études pour établir une classe combinée. Autrement dit, une école peut-elle ou

doit-elle ajouter un ou deux élèves à une année d'études d'une classe combinée ou faut-il imposer un nombre minimum d'élèves par année d'études?

Bien que cette question ait été débattue, l'Ontario n'a pas établi de politique provinciale à ce sujet; toutefois, lorsque des conseils scolaires se sont dotés d'une telle politique, les directrices et directeurs d'école sont informés que pour créer une classe combinée, chaque année d'études doit avoir entre six et huit élèves.

Classes combinées et programmes de maternelle

En Ontario, la maternelle et le jardin d'enfants sont des programmes d'une demi-journée, bien que certains conseils scolaires offrent une journée complète à des fins d'enrichissement. À des fins de modélisation et de financement, les seules formes de classes combinées assumées étaient des classes de maternelle et de jardin d'enfants combinées, bien que certaines écoles offrent des classes combinées de la 1^{re} à la 4^e année. Cette hypothèse a entraîné une hausse du coût prévu de l'initiative; toutefois, elle tenait également compte du fait que très peu d'écoles, voire aucune, n'offraient des classes combinées de maternelle et de jardin d'enfants et d'années études supérieures car cela n'est pas du tout pratique, sauf dans les écoles les plus petites de la province.

Classes de 3^e et 4^e année combinées

À notre grande surprise, déterminer le nombre de classes composées de 3^e et de 4^e année s'est avéré être une question particulièrement délicate. Ce genre de classe n'est pas très fréquent car beaucoup de directeurs d'école et d'enseignantes et enseignants jugent que le curriculum et les attentes de la 3^e année (cycle primaire) diffèrent considérablement de ceux de la 4^e année (cycle moyen); toutefois, on a recours à de telles classes combinées si cela est nécessaire.

Cependant, puisque les élèves de 3^e année étaient concernés par l'initiative de réduction de l'effectif des classes au primaire et que les élèves de 4^e année ne l'étaient pas, il a fallu trouver un moyen de déterminer le nombre d'élèves dans ces classes. Puisque la mesure dans laquelle les conseils scolaires observent les normes dépendait de la méthode utilisée pour ces classes, il fallait s'assurer en priorité que la façon dont ces classes étaient « comptées » avait une incidence neutre sur la mesure dans laquelle un conseil observe les normes relatives à l'effectif des classes au primaire afin d'éviter de créer un incitatif les encourageant à créer ce genre de classe. L'effectif moyen des classes de 4^e à la 8^e année doit être de 25 élèves.

On a décidé d'autoriser l'exclusion de ces classes du compte de l'effectif des classes au primaire, mais de plafonner ces classes à 23 élèves et d'exiger que les conseils soumettent des rapports à leur sujet. On a pu ainsi s'assurer que les élèves de ces classes de 3^e année étaient protégés par l'initiative de plafonnement de l'effectif des classes au primaire, et que les conseils devaient s'efforcer de réduire au minimum l'effectif des classes de 3^e et de 4^e année combinées.

Classes d'immersion française et autres programmes communs

La plupart des conseils scolaires de la province offrent des programmes d'immersion française ainsi que d'autres programmes communs, comme les programmes d'art, quoique ces cours soient essentiellement offerts au palier secondaire ou dans des années d'études supérieures.

Certains conseils ont souhaité qu'on prête une attention spéciale aux programmes d'immersion française, car ces programmes admettent généralement un nombre plus élevé d'élèves au cours des premières années en prévision du taux d'attrition prévu pour ces programmes. Certaines difficultés en matière d'immobilisations sont également associées à ces programmes car ils sont souvent offerts dans des écoles de langue anglaise et destinés à desservir des populations disséminées. C'est la raison pour laquelle ces programmes peuvent être offerts dans des écoles qui connaissent quelques défis supplémentaires au plan des immobilisations.

On a décidé que l'initiative de réduction de l'effectif s'appliquerait à toutes les classes du primaire en dépit de ces particularités. Toutefois, un certain élément de souplesse supplémentaire a été offert en 2007-2008 afin de donner aux conseils scolaires davantage de temps pour plafonner l'effectif des classes dans ces programmes.

Classes distinctes pour l'éducation de l'enfance en difficulté

En Ontario, beaucoup de conseils offrent des programmes d'éducation à l'enfance en difficulté en instaurant de petites classes communes. Si un montant est versé pour les élèves du primaire inscrits à ces programmes, de la même manière que pour les autres élèves, les données concernant ces classes et ces élèves sont incluses dans les rapports mais exclues de l'évaluation de la progression de l'objectif de plafonnement de l'effectif des classes au primaire. Cette exclusion a pour but d'éviter que les conseils scolaires ne créent de petites classes distinctes pour l'éducation de l'enfance en difficulté ou des distorsions dans la comparaison des résultats entre conseils offrant des programmes d'éducation à l'enfance en difficulté selon d'autres formats.

Temps de préparation du personnel enseignant

Le temps de préparation du personnel enseignant a été augmenté conformément aux dispositions de la convention collective de quatre ans régissant cette période, et passera à une norme de 200 minutes par semaine en 2008-2009. Cela s'est traduit par une augmentation du personnel enseignant par classe dont il a fallu tenir compte dans la modélisation des coûts de mise en œuvre.

Date de comptage

La date de comptage était une autre question délicate. Tel qu'il est indiqué précédemment, il a fallu établir une méthode pour évaluer l'effectif des classes et en rendre compte. Il fallait également fixer la date à laquelle ce comptage serait effectué.

L'Ontario utilise le 31 octobre comme date de comptage des données officielles et aux fins de financement. Les effectifs sont comptés et d'autres données sont recueillies le 31 octobre, puis au 31 mars pour des raisons secondaires. Au cours des deux premières années de l'initiative de réduction de l'effectif des classes au primaire, on a utilisé les données recueillies le 31 octobre pour établir les rapports.

Toutefois, au fur et à mesure que la mise en œuvre avançait, il est devenu évident que le 31 octobre tombait trop tard dans l'année pour les besoins de l'effectif des classes au primaire. Il faut dire que les conseils scolaires ont eu à planifier la réduction de l'effectif des classes au primaire à 20 élèves par classe et qu'ils ont dû s'y appliquer tout au long des premières semaines de septembre étant donné que les effectifs variaient et que les élèves changeaient d'école. Beaucoup de conseils avaient des conventions collectives qui limitaient leur capacité de réaffecter des enseignantes et enseignants après une certaine date et il est évident que les écoles ne pouvaient pas constamment réorganiser leurs classes.

Afin de leur faciliter la tâche, on a permis aux conseils de fixer leur propre « date de comptage » en septembre de façon à tenir compte de la date limite à laquelle les conseils peuvent réorganiser leur école et leur personnel, soit généralement au cours de la deuxième ou de la troisième semaine de septembre. Les conseils peuvent soumettre leurs données à l'outil de suivi de l'effectif des classes à cette date et peuvent admettre ou transférer des élèves après cette date sans être obligés de plafonner l'effectif des classes au primaire de manière absolue.

Méthodes de dotation en personnel des conseils

Une question sur laquelle l'initiative de réduction de l'effectif des classes au primaire a mis l'accent concerne les divergences considérables au niveau des processus de dotation des conseils. Étant donné que le personnel enseignant est la ressource la plus dispendieuse des conseils scolaires, la plupart ont établi une méthode d'affectation du personnel, soit à l'aide d'une formule axée sur l'école ou à l'aide d'une allocation versée à une surintendante ou un surintendant qui affecte ensuite ces fonds aux écoles dont il est responsable.

Lorsque les conseils ont commencé à mettre en œuvre l'initiative de plafonnement de l'effectif des classes au primaire (et cessé de mettre l'accent sur l'effectif moyen), ils ont été très nombreux à mettre en œuvre un processus d'examen et d'affectation beaucoup plus rigoureux pour atteindre les résultats visés.

Au cours des premières années de la mise en œuvre de cette initiative, la province a mis en place des mécanismes de suivi afin d'assurer que les conseils scolaires utilisaient les fonds destinés à la réduction de l'effectif des classes au primaire pour créer le nombre voulu de nouvelles classes au primaire. Il s'est avéré que plusieurs conseils n'avaient pas les ressources nécessaires pour appuyer cette initiative. Ce problème est apparu en partie après qu'on s'est rendu compte que les initiatives de réduction des effectifs des classes au primaire ne progressaient pas aussi vite que prévu. La plupart des conseils de la province avaient modifié leurs méthodes de dotation afin d'assurer que le financement de l'effectif des classes au primaire servait à créer de nouvelles classes, mais cela ; cependant, cela a modifié de manière considérable un processus local d'affectation du personnel.

Logiciel d'optimisation

De toute évidence, le processus de dotation est complexe et il existe un logiciel pour aider les conseils scolaires, les surintendantes et surintendants et les directrices et directeurs d'école à concevoir des plans de dotation conformes aux paramètres. La plupart des écoles élémentaires sont suffisamment petites et ne nécessitent pas un tel logiciel; cependant, ce genre de logiciel peut aider un conseil ou un conseil de district à analyser et à calculer les besoins de personnel enseignant de façon à créer un plan de dotation conforme aux exigences de l'initiative de plafonnement de l'effectif des classes au primaire (ou qui répond à d'autres objectifs).

Certains grands conseils de la province utilisent des logiciels de dotation, bien qu'ils n'y soient pas obligés. Les modèles de prévision utilisés dans la province reposent sur une logique d'optimisation. Certains fournisseurs de logiciels en

éducation intègrent cette fonction à leurs applications afin de favoriser l'utilisation future de ces logiciels.

Programme de mesure provisoire

Les fonds de fonctionnement destinés à l'initiative de réduction de l'effectif des classes au primaire ont commencé à être versés en 2004-2005, alors que les fonds d'immobilisation n'ont été versés qu'en 2005-2006, et la plupart des travaux de construction ont été lancés en 2006-2007. Au début, une disposition supplémentaire a été proposée aux conseils qui n'avaient pas la capacité nécessaire pour créer de nouvelles classes au primaire.

Le programme de mesure provisoire était une option qui permettait aux conseils d'utiliser leurs enseignantes et enseignants du primaire supplémentaires pour former une équipe d'enseignement s'ils pouvaient démontrer qu'ils ne disposaient pas de classes excédentaires pouvant être affectées au primaire.

Les conseils qui ont demandé à se prévaloir de cette disposition étaient relativement peu nombreux et le nombre d'approbations fut encore moins élevé. Alors qu'au départ le nombre de demandes a été considérable, les discussions entre le ministère de l'Éducation et les conseils scolaires souhaitant que l'espace disponible soit revu ont entraîné le retrait ou la non-approbation de la majorité des demandes. Au total, les approbations accordées jusque-là portaient sur l'affectation temporaire, pendant un an, de moins de 100 enseignantes et enseignants autrement que comme titulaires de classe. Au cours de n'importe quelle année, moins de 2 % des nouveaux enseignants et enseignantes financés ont été déployés de cette manière et on prévoit qu'il ne sera plus nécessaire de recourir à cette disposition une fois la mise en œuvre terminée.

Cette disposition a permis à la province de faire la transition entre le moment où les fonds de fonctionnement ont été versés et celui où les travaux de construction ont commencé, mais compte tenu de la baisse des effectifs et de l'existence de classes excédentaires dans la plupart des localités, relativement peu de conseils y ont eu recours.

Conclusion et leçons tirées

L'Ontario a appliqué une réforme de l'éducation à grande échelle au cours des quatre dernières années comportant de nombreuses mesures ambitieuses qui se sont traduites par une amélioration très positive du rendement des élèves. La mise en œuvre de l'initiative de plafonnement de l'effectif des classes au primaire a été l'une des mesures les plus directes de cette réforme, même si elle n'a pas été sans défi. Au terme des trois premières années de mise en œuvre, nous

avons tiré un certain nombre de « leçons importantes » dont peuvent profiter les territoires qui envisagent une telle initiative :

- Il peut être difficile d'établir le nombre estimatif d'enseignantes et d'enseignants requis, les coûts associés à une telle initiative et la façon dont elle progressera. Le nombre d'enseignantes et enseignants nécessaires pour réduire l'effectif des classes n'est pas linéaire (les coûts montent en même temps que l'effectif des classes baisse) et des facteurs tels que l'organisation de l'école et le savoir-faire des conseils scolaires en matière de dotation ont un rôle très important à jouer.
- Bien que l'Ontario ait enregistré une baisse importante des effectifs au primaire, cela ne s'est pas traduit par une baisse proportionnelle du nombre prévu d'enseignantes et enseignants proportionnellement, car le nombre d'années d'études dans une école n'a pas beaucoup changé au cours de cette période.
- Un processus de présentation des résultats transparent est extrêmement important pour deux raisons : les conseils scolaires doivent poursuivre leurs efforts et continuer de progresser et les parents et le public doivent être tenus au courant des progrès.
- Le choix de la date de comptage s'est avéré, à notre grande surprise, une décision critique et la décision de l'Ontario de permettre aux conseils scolaires d'utiliser leur propre date pour la réorganisation des écoles a été une bonne décision en ce qu'elle a concilié la nécessité de réduire au minimum les perturbations pour les élèves et celle de mesurer les résultats avec intégrité.
- Les « règles » en matière de mesure, dont la façon de compter les classes de 3^e année et de 4^e année combinées et le traitement des classes distinctes pour l'éducation des élèves en difficulté ont dû être établies avec beaucoup de circonspection afin d'éviter de créer des incitatifs indésirables et de déformer les résultats. Plus tôt ces règles sont établies et distribuées, plus la comparaison des données d'une année est facile.
- Les conseils scolaires ont besoin de temps pour mettre en œuvre une initiative de réduction de l'effectif des classes au primaire d'une telle envergure. Les changements requis aux méthodes de dotation et de répartition du personnel des conseils scolaires pour passer d'une politique axée sur l'effectif moyen à une politique de plafonnement de l'effectif étaient importants. La mise en œuvre sur plusieurs années d'une telle initiative s'est avérée être un facteur important.

Plafonnement de l'effectif des classes au primaire en Ontario

- Les conseils scolaires ont eu également besoin de beaucoup de temps pour planifier les immobilisations et entreprendre des projets d'immobilisations. La plupart de ces projets consistent en des additions et en des rénovations ou en la création ou la réaffectation de locaux mobiles. Ces projets exigent proportionnellement plus de temps d'administration que les nouveaux projets ou la construction de nouvelles écoles.
- La décision de donner une certaine latitude aux conseils scolaires (en permettant une classe sur dix au primaire comprenant jusqu'à 23 élèves) a été positive. Cette souplesse contribue considérablement à réduire les craintes au sujet de la mise en œuvre et réduira au minimum les perturbations pour les élèves.
- La capacité des conseils d'atteindre l'objectif de plafonnement et de le maintenir repose aussi sur leur volonté et leurs compétences et pas seulement sur les ressources fournies. Au cours des premières années de la mise en œuvre, les conseils scolaires ont progressé de manière très inégale alors qu'ils avaient bénéficié de financements comparables.
- Des réformes complémentaires et des investissements dans la formation du personnel enseignant, l'enseignement différencié, les compétences et les ressources destinées aux écoles affichant un faible rendement sont essentiels pour que les résultats scolaires profitent de la réduction de l'effectif des classes au primaire.

Références

Pour plus d'information sur le système d'éducation de l'Ontario, visitez le site Web du ministère de l'Éducation de l'Ontario à www.edu.gov.on.ca. Pour plus de renseignements sur la réduction de l'effectif des classes au primaire sur ce site Web, suivez les liens vers « Outils de suivi de l'effectif des classes ».

Vous pouvez également obtenir plus d'autres renseignements sur le modèle de financement de l'Ontario pour les conseils scolaires sur le site Web, en suivant les liens vers « Financement de l'éducation ». Une description plus détaillée du modèle de financement est fournie dans le document intitulé « Documents techniques 2007-2008 ».

Vous pouvez envoyer vos questions ou commentaires directement à l'auteure à nancy.naylor@ontario.ca.

Remerciements

L'auteure tient à remercier les analystes talentueux de la Division des opérations et des finances de l'éducation élémentaire et secondaire pour leur contribution à ce document et à cette initiative.