



Quebec Provincial Association of Teachers
l'Association provinciale des enseignantes et enseignants du Québec

**Mémoire de l'APEQ sur le projet de loi 105 : Loi modifiant la Loi
sur l'instruction publique**

**Présenté à la Commission de la culture et de l'éducation de
l'Assemblée nationale du Québec**

Septembre 2016

Introduction

L'Association provinciale des enseignantes et enseignants du Québec (APEQ) représente les 8 000 enseignantes et enseignants des écoles publiques anglophones du Québec. L'APEQ présente ce mémoire à la Commission parlementaire de la culture et de l'éducation afin d'exprimer ses perspectives sur le projet de loi 105 : Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et de faire connaître ses préoccupations quant aux conséquences qu'il aura sur les élèves des écoles anglophones.

Le projet de loi 105 en tant que remplacement du projet de loi 86

Le projet de loi 105 est une mesure législative plus étroite que le projet de loi 86. L'APEQ est heureuse de constater que certains des éléments lourds du projet de loi 86 ont été supprimés du projet de loi 105. Cependant, les deux principales préoccupations exprimées par l'APEQ dans son mémoire sur le projet de loi 86 et lors des audiences de la Commission parlementaire n'ont pas été réglées. Premièrement, la décentralisation du système proposé dans le projet de loi 105 nuira à l'apprentissage des élèves parce qu'elle élimine la capacité des commissions scolaires d'assurer une distribution équitable des ressources et services, ce qui diminuera l'égalité des chances pour les élèves. Deuxièmement, l'orientation continue vers une gestion axée sur les résultats que propose le projet de loi nuira à l'apprentissage des élèves puisqu'il encourage le recours accru à des pratiques en vue de gonfler les taux de diplomation et d'atteindre des objectifs aux dépens d'une bonne pédagogie.

Décentralisation aux dépens de l'équité

La vision de la décentralisation présentée dans le projet de loi 105 élimine le rôle premier de la commission scolaire dans l'organisation des services en introduisant la notion de subsidiarité. Ce concept met l'accent sur l'organisation des services à l'échelle de l'école ou du centre individuel. Conjointement à la création d'un comité de répartition des ressources composé principalement de directrices et de directeurs d'école, auquel serait conféré le pouvoir décisionnel, la commission scolaire ne pourrait plus organiser la planification des services et attribuer des ressources dans une perspective élargie de la qualité des services éducatifs, et ce, à tous les points de vue. Si une commission scolaire ne peut planifier l'attribution de ses ressources dans cette perspective élargie, il lui sera difficile de s'assurer que la qualité des services que reçoivent les élèves est la même dans chaque école. Les écoles individuelles auront des mesures incitatives pour se spécialiser dans certains domaines ou choisir certains types d'élèves. Cette mesure rendra la nature des services éducatifs offerts dans une école considérablement différente d'une école à une autre et provoquera l'iniquité. Le manque d'équité qui en émerge compromet l'un des principaux objectifs de l'instruction publique, qui

est de promouvoir par l'égalité des chances une plus grande démocratie et la qualité de citoyen. Sans équité adéquate, cette égalité des chances ne peut exister.

Le comité de répartition des ressources proposé dans le projet de loi 105 a une meilleure représentation que celle proposée dans le projet de loi 86, mais son pouvoir est supérieur. En exigeant que les commissaires obtiennent une majorité des deux tiers pour rejeter une proposition concernant l'attribution des ressources présentée par le comité, le projet de loi 105 confère essentiellement au comité le contrôle sur le budget de la commission scolaire et le retire aux commissaires. Ce procédé n'est pas démocratique. La direction d'école doit avoir son mot à dire dans la façon dont les ressources sont attribuées et doit pouvoir exprimer les besoins de son école, mais le comité de répartition des ressources pourrait la mettre en concurrence avec une autre école pour obtenir les élèves et les ressources. La direction est également éloignée de son école ou centre parce qu'elle doit assumer le rôle de gestionnaire de la commission scolaire en plus de directrice ou directeur, lui laissant moins de temps à consacrer à la tâche de leader pédagogique et au soutien de son personnel et de ses élèves.

Les pouvoirs du comité de répartition des ressources pourraient aussi entrer en conflit avec ceux du comité paritaire EHDAA. Le comité paritaire a la responsabilité de recommander comment répartir des ressources destinées aux élèves HDAA et il offre un mécanisme au personnel enseignant, celles et ceux qui ont affaire avec ces élèves quotidiennement, d'être impliqué dans la décision de comment leur offrir les meilleurs services possibles. La présence du comité de répartition des ressources pourrait miner le rôle important du comité paritaire et faire en sorte que des décisions concernant les ressources ne tiendraient pas compte de l'expérience et de l'expertise du personnel enseignant vis-à-vis ces élèves.

Le projet de loi 105 permettrait également le transfert direct de certains fonds aux écoles et centres du MEES, ce que permettent déjà les règles budgétaires de cette année bien que la loi n'ait toujours pas été modifiée. Ce contournement de la commission scolaire aggrave les problèmes susmentionnés. Actuellement, dans le secteur anglophone, les commissions scolaires ajoutent souvent des fonds à l'attribution initiale par tête pour qu'une petite école puisse offrir des services de base et embaucher le personnel requis, ce qui serait autrement impossible. Les économies de grande échelle que génèrent actuellement les grandes écoles permettent aux commissions scolaires de redistribuer des ressources aux petites écoles, leur donnant ainsi la possibilité d'offrir un service équivalent. Selon les mécanismes que propose le projet de loi 105, les petites écoles recevraient de faibles attributions par élève pour les divers programmes. Ces petites attributions feraient en sorte que les réalisations seraient de beaucoup diminuées, puisqu'il serait impossible de recevoir des services avec d'aussi petites sommes; bien que cette sorte de distribution puisse être égale, elle n'est pas équitable puisque, ainsi, certaines et certains élèves n'auront jamais accès à certains services ou ressources.

Recommandations de l'APEQ

1. Le niveau général d'autorité des commissions scolaires doit être maintenu, en particulier la responsabilité d'organiser des services afin d'assurer l'équité à l'échelle du système;
2. La notion d'un comité de répartition des ressources doit être éliminée tout en maintenant une structure qui permet à chaque directrice ou directeur de fournir des commentaires égaux concernant la répartition des ressources par la commission scolaire.

Gestion axée sur les résultats, qui réduit l'apprentissage des élèves

Depuis l'introduction des conventions de partenariat (CP) et des conventions de gestion et de réussite éducative (CGRE) dans la Loi sur l'instruction publique, l'accent porte sur l'atteinte de certains objectifs numériques, plus particulièrement liés au taux d'obtention de diplôme au sein des commissions scolaires. Cet accent est devenu une obsession dans de nombreux endroits, ce qui a mené à des pratiques qui privilégient les objectifs susmentionnés aux dépens de l'apprentissage des élèves. Le projet de loi 105 implanterait encore davantage l'importance d'un seul élément, le taux d'obtention de diplôme, en tant qu'objectif à atteindre presque à tout prix. Cet accent mènera les commissions scolaires et les écoles à trouver encore plus de moyens pour gonfler les taux d'obtention de diplôme, ce qui entraînera la prolifération de pratiques pédagogiques douteuses.

Par exemple, certaines commissions scolaires exigent de tester fréquemment tous les élèves afin de déterminer leur niveau de lecture. Ces tests exigent que l'enseignante ou l'enseignant consacre beaucoup de temps en tête à tête (approximativement 40 minutes à une heure) avec chaque élève pour déterminer son niveau de lecture. Bien que l'outil soit valide, l'obligation de tester tous les élèves plusieurs fois par année prend énormément de temps, particulièrement lorsqu'il est évident qu'un élève est capable de lire à un niveau approprié à son âge. Pendant ces évaluations, l'enseignante ou l'enseignant ne peut interagir avec d'autres élèves en classe ni ne peut leur enseigner activement. Les commissions scolaires justifient ces tests en disant qu'ils en ont besoin pour assurer le suivi des progrès des élèves, mais elles sont réellement motivées par les taux d'obtention de diplôme et l'angoisse quant à la satisfaction des exigences des CGRE et des CP. Entre-temps, les élèves voient se limiter leurs interactions avec l'enseignante ou l'enseignant et, dans certains cas, jusqu'à l'équivalent de deux semaines d'enseignement. Ce temps perdu est aussi une occasion perdue d'apprendre.

Le programme de mathématiques, culturel, scientifique et technique (CST) de la 4^e année du secondaire en est un autre exemple. Ce programme a été perçu dans l'ensemble comme étant plus difficile que le programme CST de la 5^e année du secondaire. De plus, il y a un examen du ministère à la fin de la 4^e année du secondaire auquel échouent un grand nombre d'élèves plus faibles. Dans certaines écoles, les élèves plus faibles sont placés directement dans les mathématiques CST de la 5^e année du secondaire. Lorsqu'elles et ils réussissent le cours, ils obtiennent des unités pour la 4^e année et pour la 5^e année du secondaire. Ces élèves n'ont jamais appris le contenu du programme de la 4^e année du secondaire ni n'ont fait l'examen du MEES, mais se voient créditer les pleines unités pour les deux cours dans le cadre du diplôme d'études secondaires. La pratique d'accorder les unités pour le secondaire IV quand l'élève ne réussit que son secondaire V existe depuis longtemps et est légitime. Dans ce cas, cependant, elle a été utilisée comme échappatoire par certaines commissions scolaires pour améliorer leurs taux de diplomation.

Ces pratiques peuvent changer ou disparaître avec le temps, mais il y aura une incitation pour la prolifération de celles-ci et d'autres semblables si un accent plus marqué est placé sur des mesures encore plus restreintes de réussite (c.-à-d. le taux d'obtention de diplôme) et sur des exigences liées à d'autres objectifs particuliers. Le centre d'intérêt portera sur la question à savoir si les élèves aideront à grossir le taux d'obtention de diplôme ou à atteindre les objectifs, par opposition à savoir si ils apprennent. Ces pratiques ne sont pas à l'avantage des élèves et ne les aideront pas à apprendre et à réussir de façon importante.

Outre les objectifs à atteindre, la nouvelle version du projet éducatif dictera également les moyens à utiliser dans l'école. Puisque le projet éducatif est adopté plutôt qu'approuvé, cela pourrait vouloir dire que les membres qui ne sont pas enseignantes et enseignants au sein du conseil d'établissement et qui n'ont pas d'expertise dans la salle de classe pourraient faire la promotion et forcer l'adoption de mesures et d'objectifs que devront utiliser les enseignantes et enseignants dans leur salle de classe, que ces méthodes soient appropriées ou non. Ce processus mine l'autonomie professionnelle de l'enseignante ou de l'enseignant ce qui fonctionne le mieux dans sa classe, particulièrement dans le contexte où la Loi sur l'instruction publique requiert de la part du personnel enseignant qu'il se conforme au projet éducatif. Les enseignantes et enseignants doivent être libres de choisir les méthodes et outils qui conviennent le mieux à la réalité de leur classe individuelle.

Il devient évident en examinant les exemples d'autres pays, que cette poussée vers les cibles chiffrées, une approche qui est enracinée dans une mentalité de secteur privé commercial plutôt qu'éducative, n'améliore tout simplement pas l'apprentissage des élèves. Le système d'éducation des États-Unis, un pays qui est incontestablement le chef de file mondial dans cette approche d'utiliser des résultats restreints sur des mesures limitées dans le cadre de la loi *No*

Child Left Behind Act, a souffert considérablement. L'obsession avec les résultats des examens a mené, à l'échelle du pays, à une approche systématique et généralisée de l'enseignement en fonction des examens et a limité le programme d'études à ce qui figure sur l'examen, au détriment de cours tels que l'art, la musique et l'éducation physique. Le scandale de tricherie systématique au sein des écoles publiques d'Atlanta représente un exemple extrême des dommages à la crédibilité du processus éducatif causés par une obsession à atteindre des cibles¹. Malgré tous ces efforts en vue de mener la réforme de l'éducation aux États-Unis à l'aide d'un modèle restreint et punitif d'imputation, le pays continue de languir dans l'apprentissage de base en ce qui concerne la langue, les mathématiques et les sciences, comme le mesure l'étude triennale du programme PISA². À l'autre extrémité du spectre, lorsque la Finlande a fait le point sur son système d'éducation il y a de nombreuses années, alors qu'elle ne réussissait pas aussi bien qu'elle le souhaitait, elle a adopté une approche très différente. La Finlande a décidé de se concentrer sur l'apprentissage des élèves et sur les méthodes d'apprentissage, à un point tel que les élèves en Finlande ne passent presque pas de tests ni d'examens à grande échelle jusqu'à la fin de leurs études secondaires. Le modèle dans ce pays accorde également une énorme importance au jugement professionnel des enseignantes et enseignants dans la mise en œuvre du programme d'études national. Le résultat final de cette approche est que la Finlande est maintenant l'un des pays réalisant les meilleurs succès dans les mêmes cycles du programme PISA³. La réussite scolaire véritable est le produit d'un accent sur l'apprentissage et non sur la création de stress et de pression quant aux cibles.

Recommandations de l'APEQ

1. Le projet éducatif de l'école ne doit pas changer ni adopter l'approche de la gestion axée sur les résultats de la CGRE;
2. Les CGRE et les conventions de partenariat doivent être supprimées;
3. La référence au projet éducatif dans les articles 19 et 22 de la Loi sur l'instruction publique doit être supprimée.

¹ Consultez l'article « Atlanta Public Schools cheating scandal », accessible à :

https://en.wikipedia.org/wiki/Atlanta_Public_Écoles_cheating_scandal (en anglais seulement) et les références citées dans l'article.

² Consultez les diverses publications produites par le Conseil des ministres de l'Éducation (Canada) intitulées « À la hauteur : Résultats canadiens de l'étude PISA de l'OCDE » :

2012 : http://cmec.ca/Publications/Lists/Publications/Attachments/318/PISA2012_CanadianReport_FR_Web.pdf, pages 20, 37, 38

2009 : <http://www.cmec.ca/Publications/Lists/Publications/Attachments/254/PISA2009-can-rapport.pdf>, pages 16, 31, 32

2006 : <http://www.cmec.ca/Publications/Lists/Publications/Attachments/185/Pisa2006.fr.pdf>, pages 16, 30, 31

³ Reportez-vous à la note 2

Conclusion

Comme pour le projet de loi 86, l'APEQ s'oppose aux modifications à la Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique que propose le projet de loi 105, car elles nuiront à l'apprentissage des élèves. Le modèle de décentralisation qui est proposé repose toujours sur le retrait de la capacité de la commission scolaire d'assurer la médiation entre les intérêts des différentes écoles et différents centres qui est issue de son organisation centrale des services. Particulièrement dans le secteur anglophone où de nombreuses écoles sont petites et éloignées les unes des autres, il est essentiel que la commission scolaire puisse assurer la distribution des ressources de manière équitable, puisque c'est le seul moyen d'assurer des économies d'échelle dans la distribution. De nombreuses écoles individuelles, même au sein des commissions scolaires plus importantes, n'ont tout simplement pas la capacité de fonctionner de la manière décentralisée que propose le projet de loi et de maintenir le niveau de service qu'elles fournissent.

L'APEQ réitère également son opposition aux pratiques de la gestion axée sur les résultats. Il est désirable que le plus grand nombre d'élèves possible reçoivent un diplôme, mais s'il est obtenu au détriment de leur apprentissage, la valeur de leur diplôme est amoindrie. Tel que nous l'avons démontré, un accent excessif sur les résultats et sur les taux d'obtention de diplôme mène à des pratiques qui compromettent l'apprentissage des élèves; la motivation pour ces pratiques, déjà en hausse depuis la mise en œuvre des conventions de partenariat et des conventions de gestion et de réussite éducative en 2009, ne peut qu'augmenter avec les modifications proposées par le projet de loi 105.

Finalement, bien que l'APEQ se soit concentrée sur deux thèmes clés pour ce mémoire, de nombreux éléments recommandés dans le mémoire pour le projet de loi 86 ne sont pas le centre d'intérêt de ce mémoire ni celui du projet de loi 105. Ce sont néanmoins, des éléments qui demeurent pertinents à la réussite globale du système d'éducation, ils ont donc été reproduits dans l'annexe.

Résumé des recommandations de l'APEQ pour le projet de loi 105

1. Le niveau général d'autorité des commissions scolaires doit être maintenu, en particulier la responsabilité d'organiser les services afin d'assurer l'équité à l'échelle du système;
2. La notion d'un comité de répartition des ressources doit être éliminée tout en maintenant une structure qui permet à chaque directrice ou directeur de fournir des commentaires concernant la répartition des ressources par la commission scolaire;
3. Le projet éducatif de l'école ne doit pas changer ni adopter l'approche de la gestion axée sur les résultats;

4. Les CGRE et les conventions de partenariats doivent être supprimées;
5. La référence au projet éducatif dans les articles 19 et 22 de la Loi sur l'instruction publique doit être supprimée.

Annexe

Recommandations du mémoire de l'APEQ pour le projet de loi 86

Les recommandations réitérées dans le présent mémoire et celles qui ont été traitées en relation avec le projet de loi 105 ont été supprimées.

1. Les critères pour le profil des directrices et directeurs devraient mettre l'accent sur les compétences pédagogiques;
2. La directrice ou le directeur général d'une commission scolaire doit posséder une vaste expérience en qualité d'enseignant et de directeur (au moins 10 années d'expérience combinée), jumelée à un cadre de cinq ans, pour une pleine évaluation de son travail;
3. La ou le ministre jouirait d'une plus grande supervision des finances des commissions scolaires sans faire de microgestion des affaires des commissions scolaires;
4. L'intervention directe de la ou du ministre dans les affaires des commissions scolaires ne doit se produire que dans des circonstances exceptionnelles et dans un cadre clair;
5. L'élection du conseil des commissaires doit comporter les éléments suivants :
 - le suffrage universel qui existe actuellement pour tous les postes réguliers de commissaire;
 - des limites de mandats, dont un maximum de deux mandats servis par une ou un commissaire;
 - le versement d'honoraires modestes pour les commissaires avec des honoraires maximum de beaucoup inférieurs au niveau existant, notamment pour la présidente ou le président, tout en tenant compte de l'envergure de la commission scolaire;
 - des élections simultanées avec les municipalités;
 - un financement adéquat du MEES pour les élections;
 - des mécanismes pour la distribution générale d'information électorale;
 - une formation continue assurée par le MEES sur les responsabilités des membres du conseil.



Quebec Provincial Association of Teachers
l'Association provinciale des enseignantes et enseignants du Québec

QPAT Brief on Bill 105, An Act to amend the Education Act

**Presented to the Committee on Culture and Education of the
National Assembly of Quebec**

September 2016

Introduction

The Quebec Provincial Association of Teachers (QPAT) represents the 8,000 teachers in Quebec's English public schools. QPAT presents this brief to the Parliamentary Committee on Culture and Education to give its views on Bill 105, An Act to amend the Education Act and express its concerns about the impact it will have on students in English schools.

Bill 105 as a Replacement to Bill 86

Bill 105 is a narrower piece of legislation than Bill 86. QPAT notes favourably that some of the heavy elements from Bill 86 have been removed from Bill 105. However, the two major concerns that QPAT expressed in its brief on Bill 86 and at the Parliamentary Commission hearings remain. First, the decentralization of the system proposed in Bill 105 will be harmful to student learning because it takes away the ability of school boards to ensure an equitable distribution of resources and services, which will reduce the equality of opportunity for students. Second, the continued drive toward results-based management that the bill proposes will be harmful to student learning as it will further promote practices that seek to inflate the graduation rate and attain targets at the expense of good pedagogy.

Decentralization at the Expense of Equity

The vision of decentralization presented in Bill 105 takes away the school board's primary role in the organization of services by introducing the notion of subsidiarity. This concept puts the emphasis on the organization of services at the level of the individual school or centre. In conjunction with the creation of a resource allocation committee composed mostly of principals that has decisional power, the school board will no longer be able to plan services and allocate resources with a broad perspective of the quality of the educational services across the board. If a board is unable to plan the use of its resources with this broad perspective, it will make it difficult to ensure that the quality of services received by students is the same in each school. Individual schools will have incentives to specialize in certain fields or try to select students. This will make the nature of the educational services offered in one school substantially different from another and inequitable. The lack of equity that grows out of this undermines one of the main purposes of public education, which is to promote greater democracy and citizenship through equality of opportunity. Without proper equity, this equality of opportunity cannot exist.

The resource allocation committee proposed in Bill 105 has better representation than what was proposed in Bill 86, but its power is even greater. In requiring commissioners to rally a 2/3 majority to reject a proposal on the allocation of resources put forth by the committee, Bill 105 essentially gives control over the school board budget to the committee and takes it away from

commissioners. This is not democratic. Principals must have input as to how resources are allocated and must be able to express the needs of their school, but the resource allocation committee potentially puts them in competition with one another for students and resources. It also takes them away from their school or centre by forcing them to be school board managers as well as principals, which gives them less time to be pedagogical leaders and to support their staff and students.

The resource allocation committee's powers could also come into conflict with those of the special needs parity committee. The parity committee has the responsibility to recommend how to allocate resources for special needs students and it provides a mechanism for teachers, who are the ones dealing with these students every day, to be involved in determining how to provide them the best services possible. The existence of a resource allocation committee could undermine the important role of the parity committee and lead to decisions regarding resources that fail to take into account the experience and expertise of teachers in dealing with these students.

Bill 105 would also allow for the direct transfer of certain funds to schools and centres from the MEES, something that this year's budgetary rules are already allowing even though the law has not yet been changed. This by-pass of the school board exacerbates the problems listed above. Currently in the English sector, the school boards often add to the initial per capita allocation to allow a small school to offer a base level of services and to hire necessary personnel that would not be possible otherwise. The economies of scale bigger schools generate presently allow school boards to redistribute additional resources to smaller schools allowing them to offer an equivalent service. Under the mechanisms that Bill 105 proposes, small schools would receive very small per capita allocations for various programs. Funds transferred directly to schools or centres on a per capita basis would frequently be insufficient for a particular establishment to generate meaningful services for students; this kind of distribution may be equal, but it is not equitable as it means that certain students will never have access to certain services or resources.

Recommendations from QPAT

1. The general level of authority of school boards should be maintained, specifically the responsibility for organizing services in order to ensure equity across the system;
2. The concept of a resource allocation committee should be removed, with the maintenance of a structure that allows every principal to provide input regarding the board's distribution of resources.

Results-based Management that Diminishes Student Learning

Since the introduction of the Partnership Agreements (PA) and the Management and Educational Success Agreements (MESA) into the Education Act, there has been an emphasis within school boards on achieving certain numerical targets, most specifically related to the graduation rate. This emphasis has become an obsession in a number of places which has led to practices that sacrifice student learning in the name of said targets. Bill 105 would further entrench the importance of the single number, the graduation rate, as the number to be reached at almost any cost. This will lead to school boards and schools finding ever more ways to make the graduation rate appear to be higher, which will only lead to further pedagogically questionable practices.

For example, some boards require frequent testing of all students to determine their reading level. These tests involve the teacher spending considerable time one-on-one (approximately 40 minutes to an hour) with each student in order to determine their reading level. While the tool may be valid, requiring its use with all students several times per year is enormously time consuming, particularly when it is already evident that a student is capable of reading at an age-appropriate level. During these assessments, the teacher is not able to be active with other students in class nor is she or he able to actively teach them. The school boards justify these tests saying that they need data to monitor student progress, but that is motivated by the drive for graduation rates and anxiety about meeting the requirements of the MESA and the PA. In the meantime, students are missing out on interactions with their teacher, in some cases up to the equivalent of two weeks of teaching time. This lost time is lost opportunity for learning.

Another example involves the secondary IV Cultural, Scientific and Technical (CST) math program. This program has been perceived generally as being more difficult than the secondary V CST program. In addition, there is a ministerial exam at the end of secondary IV which many weaker students fail. In some schools, some students were placed directly in secondary V CST mathematics. When they passed the course, they received credits for both secondary IV and V. These students never learned the content of the secondary IV program nor did they write the MEES exam, but they received full credits toward high school graduation for both courses. The practice of granting credits for secondary IV courses when a student has only passed secondary V has existed for a long time and is legitimate. In this instance, however, it has been used as a loophole by some school boards to improve their graduation rate.

These specific practices may change or disappear over time, but there will be more incentive for them and others like them to spread if an ever greater emphasis is placed on ever narrower measures of success (i.e. the graduation rate) and on the requirements of other specific targets. The focus will be on whether students will help the graduation rate or the targets as opposed to

whether they are learning. These practices are not in the best interest of students and will not help them learn and succeed in a meaningful way.

In addition to the targets to be reached, the new version of the Educational Project would also spell out the means to be used within the school. Since the Educational Project is adopted rather than approved, it could mean that non-teaching members of the governing board, who do not have the expertise in a classroom, could promote and force the adoption of measures and targets that would have to be used by teachers in their classrooms, whether such methods are appropriate or not. This undermines the professional autonomy of the teacher to choose what works best in his or her classroom, particularly in the context where the Education Act requires teachers to hew to the Educational Project. Teachers must be free to choose the methods and tools that are best suited to the reality of their individual classrooms.

In looking at the examples of other countries, it becomes readily evident that this push towards numerical targets, an approach that is steeped in a corporate private sector mentality as opposed to an educational one, simply does not improve student learning. The United States' education system, undoubtedly the world leader in this approach of using narrow results on limited measures through the No Child Left Behind Act, has suffered dramatically. The obsession with test results there has led to a widespread, systematic, teach-to-the-test approach across the country that has stripped curriculum to what is on the exam, at the expense of courses such as art, music and physical education. The systematic cheating scandal within the Atlanta Public Schools is the most extreme illustration of the damage to the credibility of the educational process that an obsession with achieving targets produces.¹ Despite all these efforts to drive educational reform in the United States with a narrow, punitive accountability model, the country continues to languish in basic learning in the areas of language, mathematics and science as measured by the triennial PISA testing cycle.² At the other end of the spectrum, when Finland took stock of its education system many years ago when it was not doing as well as it wanted, it took a very different approach. Finland decided to focus on student learning and learning methods, to the point where students in Finland do not take any large scale tests or exams until they have nearly completed high school. The model there also places a premium on the professional judgement of teachers in the implementation of the national curriculum. The end result of this approach has been that

¹ See Wikipedia entry "Atlanta Public Schools cheating scandal" available at

https://en.wikipedia.org/wiki/Atlanta_Public_Schools_cheating_scandal and references cited in the entry

² See the various publications produced by the Council of Ministers of Education Canada entitled "Measuring Up: Canadian Results of the OECD PISA Survey":

2012: http://cmec.ca/Publications/Lists/Publications/Attachments/318/PISA2012_CanadianReport_EN_Web.pdf, pages 19, 35, 36

2009 : <http://www.cmec.ca/publications/lists/publications/attachments/254/pisa2009-can-report.pdf>, pages 16, 31, 32

2006 : <http://www.cmec.ca/docs/pisa2006/Pisa2006.en.pdf>, pages 16, 30, 31

Finland is now one of the most successful nations in the same PISA cycles.³ True educational attainment comes from a focus on learning, not by creating stress and pressure over targets.

Recommendations from QPAT

1. The school's educational project should continue to be based on the current criteria and not take a results-based management approach;
2. The MESAs and partnership agreements should be removed;
3. The reference to the educational project in articles 19 and 22 of the Education Act should be removed.

Conclusion

As with Bill 86, QPAT is opposed to the changes in Education Act that Bill 105 proposes that will be detrimental to student learning. The model of decentralization that is proposed still hinges on removing the school board's ability to mediate between the interests of individual schools and centres that comes from its central organization of services. Particularly in the Anglophone sector where many schools are small and distant from one another, it is essential that the board can ensure the distribution of resources in an equitable manner, as it is the only way to ensure economies of scale in the distribution. Many individual schools, even in the larger urban boards, simply do not have the capacity to operate in the decentralized manner that the bill proposes and still retain the level of service that they have.

QPAT also reiterates its opposition to practices that are based on principles of results-based management. It is desirable for as many students as possible to receive a diploma, but if it comes at the expense of their learning, the value of their diploma is lessened. As illustrated, the excessive focus on results and graduation rates leads to practices that compromise student learning; the motivation for these practices, already on the increase since the implementation of the partnership agreements and the management and educational success agreements in 2009, will only be made higher with the changes proposed by Bill 105.

Finally, while QPAT has focused on two key themes for this brief, there are a number of elements that were recommended in the brief for Bill 86 that were not the focus of this brief and are not the focus of Bill 105. They are, nevertheless, elements that remain pertinent to the overall success of the education system, so they have been reproduced in the appendix.

³ See note 2

Summary of recommendations from QPAT on Bill 105

1. The general level of authority of school boards should be maintained, specifically the responsibility for organizing services in order to ensure equity across the system
2. The concept of a resource allocation committee should be removed, with the maintenance of a structure that allows every principal to provide input regarding the board's distribution of resources
3. The school's educational project should continue to be based on the current criteria and not take a results-based management approach
4. The MESAs and partnership agreements should be removed
5. The reference to the educational project in articles 19 and 22 of the Education Act should be removed

Appendix

Recommendations from the QPAT brief on Bill 86

Recommendations reiterated in the present brief and those that were dealt with in Bill 105 have been removed

1. The criteria for the profiles of principals should emphasize pedagogical attributes;
2. The director general of a school board must have extensive prior experience as a teacher and principal (minimum 10 years combined) with a five-year framework for a full evaluation of their work;
3. The minister should have greater oversight over school board finances without micromanaging school board affairs;
4. The minister's direct intervention in school board affairs should occur only in exceptional circumstances and within a clear framework;
5. The election of the council of commissioners should have the following elements:
 - Universal suffrage as currently exists for all regular commissioner positions;
 - Term limits with a maximum of two terms being served by a commissioner;
 - Limited honorarium payment for commissioners, with maximum honoraria that are far lower than existing levels, including for the chair, taking into account the size of the school board;
 - Simultaneous elections with municipalities;
 - Adequate financing for elections from MEES;
 - Mechanisms for broad distribution of electoral information;
 - Training provided by MEES regarding the responsibilities of council members on an ongoing basis.