

Mémoire déposé en commission parlementaire dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 23, Loi modifiant principalement la Loi sur l’instruction publique et édictant la Loi sur l’Institut national d’excellence en éducation

CCE - 011M

C. P. PL 23

Martin Maltais
Professeur en financement et politiques d’éducation à l’UQAR

Loi instruction publique et
Loi Institut national d'excellence en éducation

Ivan Bendwell
Enseignant de philosophie au Cégep St-Laurent
Consultant en gouvernance des organismes publics

Sans autre préambule, nous souhaiterions commenter, dans le temps qui nous est imparti, quelques observations qui nous semblent importantes concernant le projet de loi à l’étude.

Observations d’ordre général sur le projet de loi

Concernant la gouvernance des institutions en éducation et les liens entre le gouvernement et les centres de services scolaires, nous saluons la volonté générale de créer plus de cohésion, de cohérence et de transparence entre les grandes orientations nationales, les priorités qui en découlent et leurs transpositions à partir de problématiques régionales ou locales. Il nous semble aussi extrêmement important que le ministère de l’Éducation et son ministre aient accès à des données pertinentes, fiables et en quantité suffisante pour pouvoir non seulement coordonner et piloter adéquatement les mesures mises en œuvre, mais également assurer un suivi approprié avec des indicateurs communs, clairs et facilement opérationnalisables du système d’éducation. Or, un meilleur alignement ne doit pas avoir un effet de dépossession de l’imputabilité ou des responsabilités chez les administrateurs membres d’un conseil d’administration ou d’un conseil d’établissement. Par exemple, une perception de micro-gestion ou d’une intervention imprévisible, voire aléatoire, du gouvernement pourrait produire des attitudes passives ou attentistes de la part des administrateurs ou des membres des conseils d’établissement, nuisant ainsi à leur engagement, à l’innovation, ou encore, à l’autorégulation et l’autogouvernance. Il ne faut pas oublier que les administrateurs ont en tout temps un devoir de prudence et de diligence à remplir pour agir dans le meilleur intérêt de leur organisation. Nous croyons que des ajustements ou des bonifications simples peuvent assurer un meilleur équilibre entre les objectifs du projet de loi et le respect des responsabilités dans la gestion efficace et la saine gouvernance des centres de services scolaires et des conseils d’établissement.

Concernant la création de l’Institut national d’excellence en éducation, nous sommes emballés par la décision gouvernementale d’enrichir le Québec d’une nouvelle instance qui constituera un outil supplémentaire pour améliorer la qualité de l’éducation de nos enfants. Nous comprenons cependant que cette intervention ne peut, dans l’immédiat, solutionner les problèmes actuels vécus au jour le jour dans nos écoles. Nous saluons d’ailleurs fortement l’engagement de nos collègues enseignants ainsi que le travail de l’ensemble des membres du personnel œuvrant actuellement en éducation. Mais il est tout à fait pertinent pour une société d’investir aussi à long terme en vue de l’amélioration continue des pratiques du milieu scolaire, lesquelles ne renvoient pas seulement aux pratiques enseignantes.

Pourquoi ne pas profiter de l’occasion offerte par le projet de loi pour offrir à notre société un ensemble d’outils dans notre coffre à solutions? D’un côté, une instance indépendante qui a comme mission principale de rendre compte aux acteurs du milieu des résultats issus de la recherche en éducation et des meilleurs pratiques éducatives et, de l’autre, une instance indépendante qui a une mission principale et distincte de prodiguer des conseils ou avis au gouvernement concernant l’ensemble du système d’éducation afin de l’éclairer dans ses choix politiques. Conserver les acquis et expertises du Conseil supérieur de l’éducation, comme nous l’indiquions dans notre rapport de 2018, nous semble à la fois complémentaire à la formation d’un institut d’excellence et le scénario le plus efficient. Le critère de distinction entre les deux instances doit concerner les champs d’expertise et d’intervention. D’ailleurs, l’évaluation sommaire présentée aux pages 31 et 32 du rapport du Groupe de travail sur la création de l’INEE (Maltais *et al.*, 2018) montre qu’il n’y a pas de dédoublement de rôle entre celui du CSE et celui de l’INEE.

Enfin, il faut garder à l'esprit que le premier défi de l'Institut pour assurer sa notoriété sera de bien prendre le temps de lire et de comprendre les besoins des milieux de pratique s'il veut rendre compte auprès de ceux-ci de l'ensemble des résultats de la recherche en éducation, recherche qui inclut pour nous l'ensemble des types de savoirs qu'elle produit. Nous insistons sur la nécessité que l'Institut travaille « de concert avec le ministère et les acteurs des milieux de pratique ». Dès sa création, l'INEE devra collaborer avec les autres acteurs du milieu de l'éducation, notamment, au-delà des établissements d'enseignement, avec les universités, le CETREQ, le CSE, les FRQ, les différentes associations et ordres professionnels existants, les syndicats, le MEQ, le protecteur national de l'élève, pour ne nommer que ceux-ci. Nous avons proposé, dans notre rapport, la création d'une direction des usagers et de comités thématiques pour assurer ce besoin, lequel nous paraît toujours essentiel et devrait s'ajouter au projet de loi.

De façon plus spécifique, abordons quelques éléments du projet de loi.

1) Sur la nomination des directeurs généraux par le gouvernement et la modification de l'article 198 de la Loi sur l'instruction publique

Nous sommes profondément convaincus que le gouvernement et le ministère de l'Éducation du Québec doivent assumer un leadership important en éducation, bien connaître les milieux de pratique éducative dont il a la responsabilité et assurer une direction appropriée au sujet des priorités et objectifs nationaux pour l'ensemble des activités éducatives offertes au Québec.

Le niveau de décision concernant la nomination de la direction générale de chaque centre de services scolaire par le gouvernement est justifiable et approprié. Pour se convaincre que cela peut être parfaitement adéquat et pertinent et qu'il n'y a pas nécessairement un effet de « centralisation des pouvoirs », mentionnons ici que les nominations dans la plupart des organismes publics, ou encore, celles des premiers dirigeants de l'Université Polytechnique et des universités du réseau de l'Université du Québec sont faites par le gouvernement. Nous avons d'ailleurs connu, dans le milieu universitaire, des situations où le gouvernement était judicieusement intervenu concernant des situations de gouvernance problématique (on se rappellera l'UQAM, notamment), et d'autres où il a « erré » et a dû, par la suite, corriger le tir (on se rappellera du dossier de l'Université TÉLUQ).

Nous pensons toutefois que le processus de nomination devrait inclure une meilleure concertation et consultation des conseils d'administration des centres de services scolaires. Par exemple, le MEQ pourrait développer un profil ou référentiel de compétence souhaité (comme il le fait pour les enseignants et les directions) et des critères de sélection à la suite d'une consultation avec les conseils d'administration des centres de services scolaires. Notons que le présent projet de loi prévoit une modification à l'article 79 octroyant aux conseils d'établissement le pouvoir d'être consultés sur les critères de sélection de leur propre direction. La même logique devrait prévaloir ici pour les directeurs généraux des centres de services scolaires.

Le processus de recrutement et de dotation pourrait être de la responsabilité du centre de services ou du gouvernement. Or, nous jugeons important que les centres de services puissent soumettre des recommandations sur le choix des candidatures avant que le ministre de l'Éducation ne soumette sa recommandation finale au Conseil des ministres.

À titre d'exemple, les emplois supérieurs pourraient recevoir les candidatures, puis transmettre au conseil d'administration celles qui répondent au référentiel de compétence. Le conseil d'administration pourrait alors recommander au ministre deux ou trois candidatures parmi celles reçues. Nous aimerions porter à votre attention le fait que si le projet de loi 23 est adopté tel quel, seuls les conseils d'administration des cégeps dans le réseau public et privé auront l'habileté entière de nommer, évaluer ou congédier leur direction générale et d'exiger de celle-ci des redditions de comptes, et nous ne voyons pas, du moins jusqu'à présent, de justifications pour expliquer un tel écart de pouvoir de gouvernance pour les centres de services.

Les principes de *bonne gouvernance*, ce que l'Institut sur la gouvernance (IGOPP) appelle aussi la *gouvernance créatrice de valeurs*, priorisent une règle édictant qu'un conseil d'administration n'a qu'un seul employé et ne

s'adresse qu'à la direction générale lorsqu'il donne des mandats. Ce principe évite des tendances à la micro-gestion (un conseil qui se prend pour un gestionnaire des opérations courantes), des incohérences ou contradictions dans les rôles et responsabilités (qui rend des comptes à qui?) et assure une meilleure imputabilité à tous les niveaux de décision hiérarchiques (évitons qu'une direction pense qu'elle est le conseil d'administration). Un conseil d'administration doit pouvoir honorer ses obligations de mandataire, voir à la réalisation de la mission de l'organisme et assumer son rôle de fiduciaire, de surveillance et d'orientation. De son côté, une direction générale doit veiller à la mise en œuvre des grandes orientations et des mandats que lui confie un conseil d'administration. Ces responsabilités conjointes et complémentaires supposent des liens de confiance et de loyauté entre les administrateurs et la direction générale ainsi que l'assurance de pouvoir compter entièrement sur cette direction pour que les décisions soient mises en œuvre.

Étant donné les modifications proposées par le projet de loi 23, nous nous demandons ceci : qui sera le patron de qui si, dans les faits, le gouvernement ne permet plus aux conseils d'administration d'imposer des obligations usuelles à titre d'employeurs? Également, les conseils d'administration des centres de services scolaires pourront-ils encore se prévaloir du principe de subsidiarité reconnaissant leur niveau de proximité et l'efficacité de leur action si la ligne hiérarchique des commandes ou directives est aléatoire?

Pour rééquilibrer le jeu – et puisque la loi prévoit déjà (articles 201 et 202) qu'un directeur général doit veiller à l'exécution des décisions du conseil d'administration du centre de services scolaire, exercer les tâches que celui-ci lui confie et rendre compte de sa gestion –, nous proposons minimalement d'octroyer au conseil d'administration le pouvoir d'évaluer et de soutenir le développement professionnel du directeur général ainsi que de déterminer une procédure d'évaluation annuelle pour estimer le rendement et la performance de la personne qui occupe cette fonction et, le cas échéant, prévoir un plan de redressement. Cette évaluation pourrait ensuite être soumise pour approbation du ministre et acheminée aux emplois supérieurs. Les présentes propositions vous sont soumises aujourd'hui dans l'objectif de nourrir une réflexion sur les biais de gouvernance contenus actuellement dans le projet de loi. C'est avec une grande confiance que nous laissons le soin aux membres de cette commission parlementaire d'évaluer les dispositions ou modalités à ajouter au projet de loi afin d'assurer un meilleur équilibre.

Finalement, nous souhaitons vous rappeler que le milieu éducatif a besoin d'alléger les procédures et processus de planification et de reddition de comptes. Il faut simplifier, et allouer plus de ressources directement aux services aux élèves. Le projet de loi prévoit une entente annuelle de gestion incluant les exercices de planification que sont les plans d'engagement vers la réussite. Or, ces exercices sont conçus sur une plus longue période, ce qui assure une meilleure stabilité et prévisibilité, et un meilleur suivi de l'évolution de l'atteinte des cibles et objectifs. Nous suggérons que l'entente de gestion ne soit pas annuelle et qu'elle devienne une disposition ajoutée à l'article 209.1 à la fin du point 6 en disant ceci : « [...] le centre de services scolaire doit conclure avec le ministre une entente de gestion et d'imputabilité » au lieu de « [...] doit transmettre au ministre son plan d'engagement vers la réussite ».

2) Sur la création de l'Institut national d'excellence en éducation (INEE)

Nous ne répèterons pas l'entièreté des recommandations présentes dans le rapport du groupe de travail, mais nous tenons à mettre en relief quelques éléments qui nous semblent importants. Notre rôle aujourd'hui est essentiellement d'être des porte-paroles des principaux consensus dégagés lors des consultations ayant mené à la rédaction du rapport. Le projet de création d'un organisme ou d'une instance qui rendrait compte des résultats de la production scientifique en éducation auprès des milieux de pratiques éducatives est devenu un élément de la Politique de la réussite éducative à la suite des consultations qu'a menées le gouvernement du Québec à l'automne 2016. Près de 15 000 personnes et organismes ont pris part à ces consultations, et l'idée de rendre compte des résultats de la recherche en science de l'éducation auprès des usagers y a fait consensus. On la retrouve d'ailleurs dans l'orientation 4.2 de cette politique qui, si notre mémoire est bonne, est toujours en vigueur. Il est dit dans cette orientation : « [...] sans être les seuls critères devant guider l'action, les résultats de la recherche doivent constituer des intrants de la prise de décision dans tous les milieux éducatifs. Toutefois, [...] il faudra encourager et soutenir une culture de transfert. » (p. 54)

Lors des consultations que nous avons menées à l'automne 2017, 86 personnes, groupes ou organismes ont participé à l'exercice, 55 mémoires ont été transmis sans rencontrer le groupe de travail, 30 ont été déposés avec une rencontre du groupe de travail et 1 personne a rencontré le groupe sans déposer de mémoire. Nous avons formulé des recommandations sur la façon la plus consensuelle de créer un tel organisme et de lui donner une mission pertinente. Notez que notre souhait fut de présenter et d'évaluer, de la façon la plus objective possible, les pour et les contre de la création d'un institut. Nous jugions à l'époque que des arguments contre étaient pertinents et nous avons tenté, aux mieux, d'en tenir compte dans nos recommandations. Encore aujourd'hui, nous pensons que dans la balance des inconvénients, la création d'un institut d'excellence en éducation demeure une bonne chose pour notre société et pour notre système d'éducation. Or, selon notre perspective, il revient maintenant au gouvernement élu de décider.

Rappelons les cinq principes qui ont guidé la rédaction de ce rapport :

- 1- La finalité de l'INEE doit être de rendre accessible – avec toute la portée que peut avoir l'idée d'accessibilité – l'état des connaissances scientifiques et des pratiques avérées pour l'ensemble des acteurs de la réussite éducative au Québec dans une perspective inclusive.
- 2- Le projet de création de l'INEE doit garantir une indépendance à l'égard des influences de toute nature.
- 3- Parmi les types de savoirs et l'étendue des savoirs scientifiques dont il importe de rendre compte auprès des usagers, l'INEE doit considérer, outre les savoirs scientifiques, les savoirs d'expérience et les contextes. Aussi, rendre compte des résultats de travaux scientifiques implique de solliciter tant les résultats de recherches qualitatives que ceux de recherches quantitatives et, surtout, d'agir avec prudence en ce qui a trait à l'idée de hiérarchisation des niveaux de preuve.
- 4- Pour bien concrétiser sa mission, l'INEE doit avoir une relation de proximité avec tous les acteurs et groupes concernés, notamment le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, le Conseil supérieur de l'éducation, les universités, le Centre de transfert pour la réussite éducative du Québec (CTREQ), les différentes catégories de personnel (personnel cadre, hors cadre, enseignant, de soutien ou professionnel), l'ensemble des organismes qui œuvrent actuellement auprès des élèves et le public. Bref, un grand nombre de personnes souhaitent que cet institut agisse comme un « phare » de la réussite éducative.
- 5- L'INEE doit pouvoir assurer un rôle significatif auprès des acteurs de la réussite éducative en déterminant avec eux les besoins de formation et en collaborant avec, notamment, les universités et le CTREQ dans la formation et l'accompagnement des différentes catégories de personnel.

Sur le premier principe, il nous semble important de réitérer l'idée que le projet de loi devrait permettre la création des trois directions administratives recommandées dans notre rapport pour atteindre les objectifs, mais en particulier la création de la direction de la concertation avec les usagers. Cette direction devra très rapidement établir une lecture claire des besoins des milieux à l'égard des résultats scientifiques et des pratiques. Elle devra aussi établir ses liens avec les autres acteurs pour s'inscrire rapidement dans une dynamique de collaboration en vue de réaliser sa mission. Le projet de loi devrait être ajusté en conséquence, ou les attentes devraient être signifiées au nouvel organisme dès sa création. Nous proposons d'ajouter à l'article 5 un alinéa disant : [...] assurer une concertation, une collaboration et des lieux d'échange avec les acteurs du milieu éducatif pour mieux bénéficier des partages d'expertises, de savoirs scientifiques et d'expériences terrain ».

Concernant le deuxième principe, le statut d'organisme mandataire de l'État est conforme à ce que nous avons proposé. Les administrateurs nommés devraient, cependant, avoir toutes les assurances de pouvoir agir sans entrave ni influence d'une commande, en toute indépendance, impartialité et objectivité. Nous réitérons l'importance de garantir davantage le caractère indépendant de l'INEE promu par le projet de loi. Par exemple, nous proposons de modifier l'article 11.2 ainsi : [...] adopter le code d'éthique, une politique de gouvernance et une planification stratégique avec des orientations, objectifs, cibles et indicateurs qui lui sont propres ». Notons que la politique de gouvernance de l'INEE devrait inclure des profils d'expertise et de compétence des administrateurs.

Concernant le troisième principe, nous réitérons que l'INEE doit prendre en considération la diversité des approches en éducation – soit, outre les savoirs scientifiques, les savoirs d'expérience et les contextes. Aussi, il devra rendre compte des résultats des travaux scientifiques, ce qui implique de solliciter tant les résultats de recherches qualitatives et de recherches action que ceux de recherches quantitatives et, surtout, d'agir avec prudence en ce qui a trait à l'idée de hiérarchisation des niveaux de preuve. Rappelons que les sciences de l'éducation sont par nature, comme toutes les autres sciences, dotées d'incertitudes, de doutes, de biais, etc., d'où leur caractère riche et stimulant pour l'humanité. Le libellé du projet de loi pourrait être ajusté et inclure un principe de précaution à cet effet, tout en sachant que l'INEE devra établir des priorités dans son plan de travail. L'idée ici consiste surtout à éviter de laisser entendre que le gouvernement aurait un « *agenda caché* » visant à promouvoir directement ou indirectement des travaux de recherche issus d'une approche théorique ou d'une idéologie épistémologique de recherche. L'Institut ne doit pas se positionner sur la validité d'une approche, mais sur une synthèse inclusive des connaissances scientifiques disponibles et le transfert des meilleures pratiques. Nous proposons d'ajouter dans la mission de l'INEE, à l'article 4, ce troisième principe afin de clarifier cet aspect pour l'ensemble de la communauté scientifique et la rassurer.

Concernant le quatrième principe, nous réitérons que le premier défi de l'INEE consistera à se donner une lecture claire et complète des besoins des milieux de pratique concernant les résultats scientifiques et les pratiques probantes. Pour y arriver, nous proposons de maintenir la création d'un comité de concertation avec les usagers, ce que nous avons recommandé dans notre rapport. Ce comité nous paraît essentiel afin d'assurer une proximité avec les milieux de pratique et devrait être formalisé après l'article 14 du projet de loi.

Concernant le cinquième et dernier principe, nous pensons que celui-ci pourra être atteint avec les ajustements que nous recommandons au projet de loi actuel.

Parce qu'il faudra rapidement défaire la perception et les craintes de certains acteurs pour permettre une intégration appropriée du nouvel institut, nous ne reprendrons pas les principaux et nombreux arguments exprimés dans les médias pour soutenir la création de l'INEE, tout comme nous ne commenterons pas les arguments de ceux qui s'y opposent.

Toutefois, nous souhaitons partager quelques éléments supplémentaires avec les membres de la commission.

- a. Nous ne comprenons pas la volonté du ministre de se priver du Conseil supérieur de l'éducation. Ce dernier a fait ses preuves, il est apprécié par un grand nombre d'acteurs et de chercheurs, même s'il demeure peu connu du reste de la société civile, et ses travaux ont toujours été d'une grande pertinence. Dans un contexte où le budget de dépenses des ministères de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur couvre près du quart du budget québécois, nous ne voyons pas le bénéfice politique ou comptable que le ministre retire à mettre de côté une telle expertise. Nous souhaitons faire remarquer que peu d'intervenants, lors des consultations pour la rédaction de notre rapport, ont mentionné l'idée d'abolir le Conseil supérieur. Nous ne retrouvons pas non plus un consensus autour de cette idée dans les autres exercices de consultation en éducation qui avaient précédé nos travaux, pas plus qu'aujourd'hui nous ne sommes à même de constater un consensus à cet effet. Il nous semble ainsi que le fardeau de la preuve revient au gouvernement qui devrait expliquer les raisons justifiant sa décision.

Les activités de même que la nature des travaux et des mandats d'un institut d'excellence ne sont pas comparables avec la mission et les activités du Conseil supérieur de l'éducation. La nature des travaux de l'institut nous semble plutôt descriptive ou explicative, et concerne des savoirs d'experts et de praticiens en éducation. Les travaux du Conseil nous semblent plutôt prescriptifs en ce sens qu'ils portent sur des enjeux sociétaux, politiques ou éducatifs qui incluent la société civile en général, et ce, sans égard aux savoirs ou expertises. Étant donné ce fait plus représentatif de la diversité sous toutes ses formes, cette perspective constitue un gain démocratique indéniable qu'il faut préserver.

Rappelons que le Conseil supérieur de l'éducation a pour fonction « de conseiller le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport et le ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie sur toute question relative à l'éducation » et que, dans l'exercice de cette fonction, il peut : « 1° donner aux ministres des avis ou leur faire des recommandations sur toute question relative à l'éducation; 2° solliciter ou recevoir les requêtes, l'opinion et les suggestions d'organismes ou de groupes intéressés ainsi que du public en général, sur toute question relative à l'éducation; 3° effectuer ou faire effectuer les études et les recherches qu'il juge utiles ou nécessaires à l'exercice de sa fonction ».

Nous proposons de créer un institut qui n'a pas le mandat de se positionner par un avis au regard d'une prise de position sur des enjeux systémiques sociétaux, auquel cas il risque de diluer sa raison d'être ou de politiser les savoirs scientifiques. De plus, l'Institut n'a pas à effectuer des études ou des recherches pour justifier une prise de position. Il doit essentiellement établir l'état des connaissances pour favoriser des transferts vers les milieux éducatifs.

Aujourd'hui encore, il nous apparaît important de préserver et de valoriser le rôle systémique et prospectif du Conseil supérieur de l'éducation. Ce dernier a un rôle significatif à jouer lorsqu'il conseille le ministre sur des choix de société à propos d'enjeux fondamentaux et systémiques qui débordent de la science elle-même et qui peuvent se justifier avec d'autres critères que ceux des données de la recherche.

De plus, le Conseil supérieur a l'obligation de consulter l'ensemble de la société civile sur les enjeux en éducation et doit tenir compte de l'importance d'intégrer et de valoriser le rôle des parents et des élèves. Il a, à ce titre, développé une expertise spécifique, une pensée et une méthodologie originales et novatrices grâce aux travaux de ses commissions élargies. Nous proposons ainsi à cette commission parlementaire de donner le temps de démontrer l'apport commun de l'INEE et du Conseil supérieur pour l'amélioration de la qualité de notre système d'éducation au lieu de lui laisser l'odieuse tâche de nous démontrer qu'il faut refaire ce qu'on a défait inutilement.

- b. Il pourrait y avoir une perception de vice de gouvernance quand le ministre se donne des pouvoirs sur un comité de l'INEE, soit le comité consultatif sur les programmes de formation à l'enseignement. Ce dernier reprend les fonctions qui étaient dévolues au CAPFE. Le gouvernement et le ministre doivent s'adresser directement à l'INEE à titre d'instance mandataire officielle, et le projet de loi ne devrait pas déterminer des modalités procédurales si précises entre un conseil d'administration et ses comités, telles que proposées à l'article 14. Concernant la CAPFE, il était devenu évident que l'organisme s'arrogeait des pouvoirs qui dépassaient le cadre du mandat qui lui est confié dans la version actuelle de la LIP, et avait des comportements qu'il fallait encadrer davantage, particulièrement dans le contexte actuel de pénurie. Le scénario proposé nous semble donc viable et approprié : l'INEE peut parfaitement s'acquitter des fonctions du CAPFE pour aviser le ministre, conformément au texte actuel du projet de loi, et il sera un meilleur partenaire des départements et facultés d'éducation sous cette forme.

Enfin, nous insistons sur la nécessité que les travaux de l'Institut se réalisent « de concert avec le Ministère et les acteurs des milieux de pratique ». Cela implique que l'institut devra collaborer avec les autres acteurs du milieu de l'éducation qui s'y trouvent, notamment (au-delà des établissements d'enseignement) les universités, le CETREQ, le CSE, les FRQ, les différentes associations et ordres professionnels existants, les syndicats, le MEQ, le protecteur national de l'élève, pour ne nommer que ceux-ci.