

CHAPITRE 3

Personnel enseignant : recrutement, rétention et qualité de l'enseignement

Audit de performance

Ministère de l'Éducation du Québec
Centre de services scolaire Marie-Victorin
Centre de services scolaire des Navigateurs
Centre de services scolaire des Phares
Commission scolaire Sir-Wilfrid-Laurier

EN BREF

Le réseau scolaire public fait face à une pénurie d'enseignants, ce qui amène les centres de services scolaires (CSS) à embaucher de plus en plus d'enseignants non légalement qualifiés. Cette situation affecte la qualité des services éducatifs dispensés aux élèves du primaire et du secondaire.

Malgré les signes annonciateurs de cette pénurie, le ministère de l'Éducation du Québec (MEQ) et les CSS audités ne disposent pas d'une information complète et fiable sur ses causes ni sur les enjeux qui y sont liés. Bien que le MEQ questionne fréquemment les CSS pour tenter d'obtenir un portrait de la situation, celui-ci est incomplet, notamment parce que certains CSS ne répondent pas aux demandes du MEQ.

À partir de données les plus à jour provenant du MEQ, nous avons établi que plus du quart des enseignants qui ont travaillé au cours de l'année scolaire 2020-2021 étaient non légalement qualifiés. Il s'agit de plus de 30 000 enseignants, principalement des suppléants, qui ont travaillé l'équivalent de 8,3 % des jours totaux travaillés par l'ensemble des enseignants. En outre, plusieurs élèves subissent des changements d'enseignants répétés, ce qui nuit à leur réussite scolaire selon diverses études.

Par ailleurs, les mécanismes de suivi de la qualité de l'enseignement au sein des CSS audités sont insuffisants, notamment parce que les directions d'école rencontrées disent ne pas avoir le temps suffisant pour la supervision pédagogique et l'évaluation. De plus, malgré quelques améliorations récentes, l'encadrement du MEQ à l'égard du suivi de la qualité de l'enseignement demeure insuffisant.

D'autre part, les initiatives du MEQ et des CSS audités pour contrer la pénurie d'enseignants qualifiés sont gérées sans vue d'ensemble et sans que tous leurs effets soient nécessairement pris en compte. Enfin, puisque les réalités, les opinions et les intérêts des acteurs du milieu de l'éducation ne sont pas toujours les mêmes, il serait important de mettre en place un plan d'action concerté.

CONSTATS

1

L'information détenue par le MEQ et les CSS audités est insuffisante pour bien cerner les causes de la pénurie et pour connaître l'ampleur des enjeux de recrutement et de rétention d'enseignants qualifiés.

2

Les actions des CSS audités et l'encadrement du MEQ visant à suivre et à assurer la qualité de l'enseignement sont insuffisants.

3

L'absence d'un plan d'action global mobilisant les acteurs du milieu de l'éducation nuit à la mise en place de mesures efficaces pour contrer la pénurie d'enseignants qualifiés.

ÉQUIPE

Alain Fortin

Directeur général d'audit

Étienne Côté

Directeur d'audit

Marie-Hélène Boily

Naomie Genois

Claudia Jacques

Catherine Labbé

Laurent Lebrun-Verge

Sandra Ximena Moreno Matallana

REVUE DE LA QUALITÉ

Caroline Rivard

Vérificatrice générale adjointe

SIGLES

CS Commission scolaire

CSS Centre de services scolaire

MEQ Ministère de l'Éducation du Québec

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	7
L'information détenue par le MEQ et les CSS audités est insuffisante pour bien cerner les causes de la pénurie et pour connaître l'ampleur des enjeux de recrutement et de rétention d'enseignants qualifiés.....	12
Les actions des CSS audités et l'encadrement du MEQ visant à suivre et à assurer la qualité de l'enseignement sont insuffisants.....	19
L'absence d'un plan d'action global mobilisant les acteurs du milieu de l'éducation nuit à la mise en place de mesures efficaces pour contrer la pénurie d'enseignants qualifiés.	27
Recommandations.....	32
Commentaires des entités auditées	33
Renseignements additionnels.....	37

Voyez aussi les observations de la commissaire au développement durable sur le sujet.

MISE EN CONTEXTE

1 En 2020-2021, le réseau scolaire public québécois comptait, à la formation générale des jeunes, 111 000 enseignants (à temps plein, à temps partiel, suppléants¹ ou à la leçon²) pour 972 000 élèves³. Ces enseignants étaient répartis dans les 72 centres de services scolaires (CSS) ou commissions scolaires (CS) du réseau : 60 francophones, 9 anglophones et 3 à statut particulier⁴. Afin d'alléger le texte, nous utiliserons le terme *centres de services scolaires* ou le sigle CSS pour désigner l'ensemble de ces organisations.

2 La *Loi sur l'instruction publique* prévoit que, pour enseigner au Québec, une personne doit détenir une autorisation d'enseigner délivrée par le ministre de l'Éducation. Il s'agit généralement d'un brevet d'enseignement obtenu à la suite d'un baccalauréat de quatre ans ou d'une maîtrise qualifiante. Sous certaines conditions, un permis probatoire ou une autorisation provisoire d'enseigner peuvent également être accordés.

3 La loi prévoit aussi qu'exceptionnellement, le ministre de l'Éducation peut autoriser un CSS à engager une personne qui n'est pas titulaire d'une autorisation d'enseigner, notamment en délivrant une tolérance d'engagement. Celle-ci permet d'embaucher des candidats n'ayant pas de formation en enseignement lorsqu'aucun personnel qualifié n'est disponible. Voici les principales conditions à remplir pour se voir accorder les différentes autorisations.

-
1. Le suppléant remplace, pour une courte ou une longue durée, le personnel enseignant régulier ou à contrat qui est absent.
 2. Il s'agit d'un enseignant dont le contrat d'engagement détermine de façon précise l'enseignement à donner aux élèves, ainsi que le nombre d'heures et de périodes à réaliser.
 3. Au moment de nos travaux, les données relatives aux enseignants pour l'année 2021-2022 n'étaient pas disponibles.
 4. À la suite de modifications à la *Loi sur l'instruction publique*, laquelle a été sanctionnée en février 2020, la grande majorité des CS sont devenues des CSS. Seules les neuf CS anglophones et deux CS à statut particulier ont conservé leur ancienne appellation.

	Type d'autorisation	Principales conditions
Enseignant légalement qualifié	Brevet d'enseignement	■ Personne ayant terminé un programme de formation en enseignement reconnu au Québec (baccalauréat ou maîtrise qualifiante) ■ Autorisation d'enseigner obtenue dans une autre province ou un autre territoire ■ Personne ayant initialement obtenu un permis probatoire et ayant satisfait aux conditions par la suite (ex. : réussite de certains cours en pédagogie et d'un stage probatoire)
	Permis probatoire	■ Personne possédant une autorisation d'enseigner avec conditions d'une autre province ou d'un autre territoire (Canada) ■ Personne formée en enseignement à l'extérieur du Canada dont la formation est jugée équivalente au programme reconnu du Québec ■ Personne ayant terminé un ancien programme en enseignement en formation générale (du Québec) de 90 unités
	Autorisation provisoire	■ Étudiant au baccalauréat en enseignement qui a terminé au moins deux années d'un programme de formation en enseignement reconnu ■ Étudiant titulaire d'un baccalauréat¹ inscrit à la maîtrise qualifiante en enseignement et ayant accumulé au moins neuf unités² de formation de ce programme de maîtrise ■ Étudiant titulaire d'un diplôme d'études collégiales (DEC) technique en éducation à l'enfance³ inscrit dans un programme de baccalauréat en éducation préscolaire et en enseignement primaire ayant accumulé au moins neuf unités de formation de ce programme
Enseignant non légalement qualifié	Tolérance d'engagement ⁴	■ Personne qui détient un diplôme de cinquième secondaire et une formation aux études supérieures jugée pertinente (terminée ou non) ou son équivalent
	Aucune autorisation nécessaire	■ Suppléant ■ Enseignant à la leçon

1. Cela inclut un diplôme équivalent.

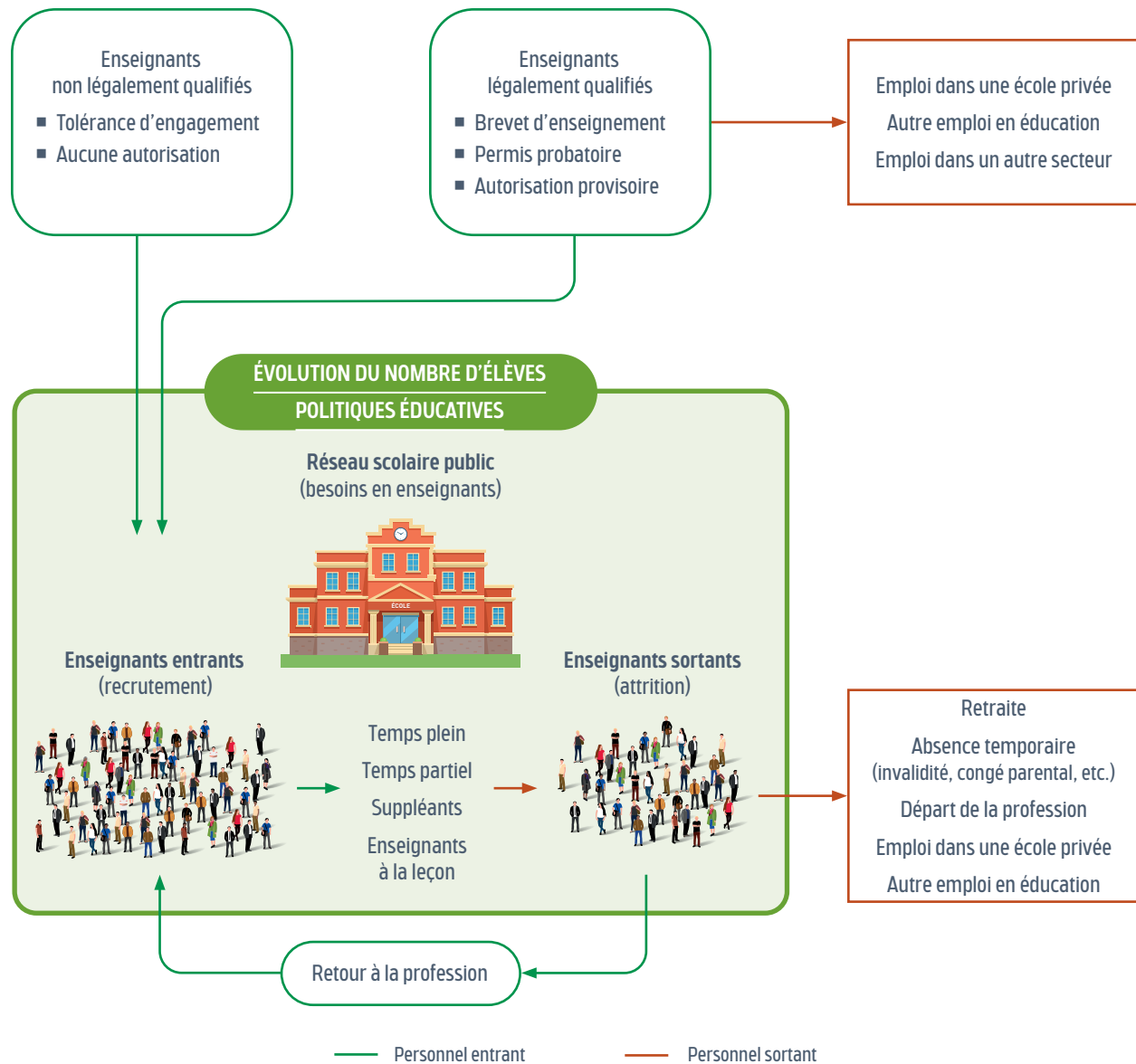
2. Les étudiants de la maîtrise en enseignement ne sont pas tenus d'avoir accumulé les neuf unités de formation prévues. Ils peuvent être admissibles à l'autorisation provisoire d'enseigner s'ils présentent une attestation de confirmation d'inscription au programme. Cette disposition s'applique à toute demande transmise au ministère avant le 30 juin 2025.

3. Cela inclut une formation équivalente.

4. La durée d'une première et d'une deuxième tolérance d'engagement, pour le même employeur, est de deux années scolaires. La troisième tolérance d'engagement et les suivantes sont délivrées pour une durée maximale d'une année scolaire.

4 La figure 1 montre les différents éléments qui influent sur le nombre d'enseignants disponibles pour répondre aux besoins de la formation générale des jeunes du réseau scolaire public.

FIGURE 1 Entrée et sortie d'enseignants dans le réseau scolaire public



5 Pour ce qui est des conditions de travail des enseignants, elles sont définies dans les conventions collectives nationales et locales. Ces conventions sont négociées à différents niveaux, chacun visant la négociation de conditions spécifiques qui impliquent des parties patronales et syndicales différentes. Voici un sommaire de ces conventions.

Conventions	Niveau	Parties impliquées	Exemples de conditions négociées
Nationales	Intersectoriel	Conseil du trésor et centrales syndicales ¹	Salaires, retraite, droits parentaux
	Secteur de l'éducation	Comités patronaux ² et centrales syndicales de l'enseignement ³	Sécurité d'emploi, aménagement de la tâche, règles de formation des groupes d'élèves
Locales	Local	CSS et syndicat local ⁴	Critères d'embauche, procédures d'affectation et de mutation, règles de répartition des classes entre les enseignants d'une école, perfectionnement, congés sans traitement ⁵

1. Il s'agit de la Centrale des syndicats du Québec et de la Fédération autonome de l'enseignement.

2. Les représentants des comités patronaux sont nommés par le ministre de l'Éducation ainsi que par la Fédération des centres de services scolaires du Québec ou l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec, selon le cas.

3. Il s'agit de la Fédération des syndicats de l'enseignement, de la Fédération autonome de l'enseignement et de l'Association provinciale des enseignantes et des enseignants du Québec.

4. Plus d'un CSS peut faire partie d'un même syndicat local.

5. Les congés sans traitement sont généralement négociés localement.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

6 Depuis plusieurs années, diverses sources indiquent que le réseau scolaire public fait face à une pénurie de personnel qualifié touchant notamment les enseignants. Cela amène les CSS à embaucher de plus en plus d'enseignants non légalement qualifiés. De même, lors de la rentrée scolaire 2022-2023, plusieurs postes d'enseignants à temps plein et à temps partiel restaient toujours à pourvoir. Ces situations ont un effet sur la qualité de l'enseignement.

7 Selon différentes études, une diminution de la qualité de l'enseignement peut entraîner des retards d'apprentissage qui risquent d'avoir un impact sur le cheminement scolaire des élèves, de les mener à l'abandon et de les priver d'un diplôme. Du point de vue collectif, une baisse du taux de réussite scolaire peut nuire à la compétitivité du marché québécois en diminuant l'accès à de la main-d'œuvre qualifiée.

8 Ces problèmes sont d'autant plus inquiétants qu'ils s'ajoutent aux retards d'apprentissage que le Vérificateur général a soulevés dans son rapport d'audit *Enseignement à distance durant la pandémie de COVID-19* publié en décembre 2022.

Quels sont l'objectif de l'audit et la portée des travaux ?

9 L'objectif du présent audit visait à déterminer si le ministère de l'Éducation du Québec (MEQ) et les CSS audités s'assurent d'avoir le personnel enseignant adéquat afin, notamment, de favoriser la réussite scolaire des élèves inscrits à la formation générale des jeunes. Plus spécifiquement, cet audit a porté sur les mesures de recrutement et de rétention des enseignants, ainsi que sur le suivi de la qualité de l'enseignement. Il visait également à déterminer dans quelle mesure le MEQ et les CSS audités disposent d'une information fiable qui leur permet de bien évaluer les besoins en personnel enseignant.

10 La période couverte par nos travaux d'audit s'étend du 1^{er} juillet 2019 au 30 juin 2022. Toutefois, certaines analyses pourraient avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période. Nos travaux portent sur la formation générale des jeunes et excluent la formation professionnelle et la formation générale des adultes. Ils excluent aussi les écoles privées.

11 L'objectif de l'audit, la portée des travaux ainsi que les rôles et responsabilités du MEQ et des CSS sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

CONSTAT 1

L'information détenue par le MEQ et les CSS audités est insuffisante pour bien cerner les causes de la pénurie et pour connaître l'ampleur des enjeux de recrutement et de rétention d'enseignants qualifiés.

Qu'avons-nous constaté ?

- 12 Malgré les signaux annonciateurs d'une pénurie d'enseignants qualifiés depuis plusieurs années, le MEQ ne dispose pas de données fiables sur les besoins en enseignants ainsi que sur plusieurs aspects essentiels. Pour obtenir des données à jour, il doit faire des demandes d'information auprès des 72 CSS. Comme certains CSS ne répondent pas aux demandes du MEQ, le portrait obtenu est incomplet.
- 13 De plus, les CSS audités ne disposent pas de certaines données importantes qui leur permettraient de mieux cibler les mesures les plus appropriées en matière de gestion du personnel enseignant.
- 14 Enfin, bien qu'elles soient incomplètes, les données disponibles soulèvent des enjeux majeurs, notamment le manque important d'enseignants qualifiés.

Pourquoi ce constat est-il important ?

- 15 Des données fiables sur le personnel enseignant ainsi qu'un diagnostic complet des causes de la pénurie permettraient au MEQ et aux CSS de mieux gérer la main-d'œuvre et d'adopter des actions plus efficaces pour favoriser la disponibilité d'un nombre suffisant d'enseignants qualifiés en temps opportun.
- 16 Ces données doivent notamment permettre d'estimer le nombre d'enseignants à former et à recruter chaque année en vue de répondre aux besoins. Pour évaluer ces besoins, il faut tenir compte de divers paramètres, comme l'évolution du nombre d'élèves et les départs de la profession, notamment les départs à la retraite. Quant au diagnostic des causes de la pénurie, il devrait notamment s'intéresser au nombre d'inscriptions et à la persévérance dans les programmes universitaires en éducation, au nombre de nouveaux enseignants qui quittent la profession, aux raisons de ces départs et au nouveau contexte du marché du travail. Ce diagnostic devrait aussi prendre en considération les conséquences engendrées par ces éléments et les meilleures pratiques pour y faire face.

Ce qui appuie notre constat

Une information déficiente

Ministère de l'Éducation du Québec

17 Déjà, en 2004, le Conseil supérieur de l'éducation se disait préoccupé par une possible pénurie d'enseignants et mentionnait que la question du recrutement devait constituer une priorité en raison de son impact sur la qualité des services éducatifs offerts aux élèves. Il recommandait aussi de faire preuve de vigilance afin d'éviter que les difficultés de recrutement n'occasionnent l'embauche de personnel insuffisamment qualifié.

18 En 2009, une analyse produite par le MEQ a également soulevé l'enjeu du manque d'enseignants qualifiés. Selon cette analyse, la prévision des besoins en personnel enseignant pour les années à venir dépassait le nombre de nouveaux enseignants généralement qualifiés par les universités.

19 Malgré les signaux annonciateurs de la pénurie d'enseignants qualifiés, le MEQ ne s'est pas assuré de disposer de données complètes et à jour sur la situation du personnel enseignant au Québec. En effet, il ne possède pas de données fiables et suffisamment détaillées (ex. : par régions et par champs d'enseignement) sur plusieurs aspects essentiels, dont :

- le nombre total de postes déjà pourvus et à pourvoir (réguliers à temps plein et à temps partiel) ;
- le nombre d'enseignants actifs non légalement qualifiés et leur profil scolaire⁵ ;
- le nombre moyen d'enseignants nécessaires pour pourvoir un poste⁶ ;
- le nombre moyen d'élèves par classe ;
- les prévisions du nombre de postes d'enseignants à pourvoir dans l'avenir ;
- le taux de rétention, de roulement et d'absentéisme ;
- les départs à la retraite ;
- les démissions et les raisons de celles-ci.

Enseignant régulier

Il s'agit d'un enseignant engagé par un contrat annuel renouvelable tacitement. Après deux années complètes de service continu, l'enseignant obtient un poste permanent.

5. Le MEQ ne connaît pas le nombre d'enseignants actifs non légalement qualifiés dans le réseau. Il ne connaît que le nombre de tolérances d'engagement qu'il délivre annuellement.

6. Plus d'un enseignant est nécessaire pour pourvoir un poste compte tenu, notamment, des absences à court, à moyen et à long terme.

20 Selon des représentants du MEQ, un chantier amorcé en 2022 a pour objectif de développer des mécanismes qui devraient permettre au ministère de disposer d'une information à jour à l'égard de la situation du personnel enseignant.

21 En octobre 2022, le MEQ a aussi mis en place une nouvelle direction qui a notamment comme responsabilité de produire une information fiable sur la situation actuelle et future des besoins en ressources humaines dans le réseau scolaire. Afin notamment de répondre à une recommandation que la Commission de l'administration publique a adressée au MEQ en 2020, cette direction a élaboré à l'hiver 2023 un modèle de prévision des besoins en enseignants pour les prochaines années. Comme ce modèle a été mis en place à la fin de nos travaux, nous n'avons pas été en mesure de le vérifier.

22 Actuellement, pour obtenir des données, le MEQ effectue des collectes d'information auprès des 72 CSS, un exercice qui est continuellement à recommencer. De plus, comme certains CSS ne répondent pas aux demandes du MEQ, le portrait obtenu est incomplet. Par exemple, lors de deux collectes d'information réalisées au printemps 2022 portant sur le nombre total d'enseignants actifs, le taux de réponse n'a été respectivement que de 57 % et de 40 %. Il est à noter cependant qu'à l'hiver 2023, le taux de réponse a été de 97 % à la collecte de janvier et de 99 % à celle de février. Ces deux dernières collectes portaient notamment sur les postes à pourvoir.

23 Un autre élément qui diminue la fiabilité de ces collectes d'information, c'est la différence entre certaines définitions. Par exemple, dans un rapport portant sur la collecte de mars 2022, le MEQ soulève le fait qu'en raison des écarts dans l'interprétation du terme *poste à temps plein*, les postes à temps partiel étaient grandement surestimés et les postes à temps plein étaient sous-estimés. Nous avons également observé des différences dans les définitions utilisées par les CSS audités, notamment en ce qui concerne les enseignants non légalement qualifiés. Certains CSS ne comptent que les enseignants ayant une tolérance d'engagement, alors que d'autres comptent tous les enseignants sans brevet.

24 Sans en avoir vérifié la fiabilité, notons que plusieurs administrations, comme l'Ontario, les États-Unis, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni, ont mis en place des systèmes qui permettent d'avoir un portrait de la situation ou de déterminer les besoins futurs en personnel enseignant. Par exemple, aux États-Unis, le National Center for Education Statistics effectue le suivi de l'offre et de la demande par l'intermédiaire du National Teacher and Principal Survey. Des projections sont effectuées sur une période de 10 ans concernant des variables telles que le nombre d'enseignants, les ratios élèves-enseignant et le recrutement de nouveaux enseignants.

CSS auditées

25 Nous avons interrogé les quatre CSS auditées afin de déterminer s'ils détenaient certaines données jugées importantes, tout particulièrement en situation de pénurie d'enseignants. Voici les résultats.

	CSS Marie-Victorin	CSS des Navigateurs	CSS des Phares	CS Sir-Wilfrid-Laurier
Taux de rétention	✓ ¹	✓ ²	✓ ²	✓ ²
Taux de roulement	✓	✓ ²	✓ ²	✓ ²
Taux d'absentéisme	✓	✓ ²	✓ ²	✓ ²
Prévision des départs à la retraite	✓	✓	✓	✗
Données sur les raisons des départs	✓	✗	✗	✗
Statistiques sur les postes difficiles à pourvoir	✓	✓	✓	✗
Nombre d'enseignants actifs non légalement qualifiés	✓	✓	✓	✓
Profil scolaire des enseignants actifs non légalement qualifiés	✓	✓	✗	✗
Nombre de classes où il y a eu un changement d'enseignant au cours de l'année scolaire	✗	✗	✗	✓
Nombre de périodes ou d'heures de suppléance occasionnelle	✓	✓	✗	✓



Information détenue



Information non détenue

1. Le CSS Marie-Victorin utilise le terme *taux de fidélisation*.

2. Cette information a été rendue disponible seulement à partir de l'automne 2022 ou de l'hiver 2023.

26 Il est à souligner que le CSS Marie-Victorin a mis en place en 2017 un outil d'informatique décisionnelle qui lui permet d'utiliser les données disponibles dans ses systèmes. Cet outil lui sert notamment à suivre l'évolution du taux de rétention, du taux de roulement, du taux d'absentéisme et du nombre de postes à pourvoir, et ce, par champs d'enseignement, par écoles et par années scolaires. Les trois autres CSS auditées ont implanté un tel outil à la fin de l'année 2022 ou au début de l'année 2023.

27 Le CSS Marie-Victorin effectue également divers sondages auprès de son personnel pour mieux cibler ses actions en matière de gestion du personnel, comme lors de l'arrivée ou du départ d'un enseignant, et en matière de bien-être du personnel. D'ailleurs, selon un sondage réalisé par ce CSS en 2022, plus de la moitié des enseignants qui ont quitté leur emploi et qui ont répondu au sondage ont nommé la charge de travail trop lourde comme un des motifs de leur départ.

Croissance importante du nombre d'enseignants non légalement qualifiés

28 Les divers systèmes d'information du MEQ incluent certaines données qui concernent le personnel enseignant, mais celles-ci sont très peu utilisées pour mieux comprendre les causes et les effets de la pénurie. De plus, plusieurs données ne sont pas à jour. Par exemple, les données du système d'information sur le personnel des centres de services scolaires pour l'année scolaire 2020-2021 n'ont été rendues disponibles qu'en mars 2022.

29 Nous avons donc croisé les données les plus à jour provenant du système d'information sur le personnel des centres de services scolaires, soit celles de l'année scolaire 2020-2021, avec les données du système de qualification des enseignants pour la même période. Le tableau 1 présente les résultats obtenus.

Système d'information sur le personnel des centres de services scolaires

Il s'agit d'un système qui permet au MEQ de recueillir auprès des CSS des données sur l'ensemble du personnel travaillant dans le réseau scolaire. Il indique notamment le statut d'engagement des enseignants.

Système de qualification des enseignants

Il s'agit d'un système de suivi du MEQ à l'égard de la qualification des enseignants. Il précise notamment, pour chaque personne, si elle détient un brevet, un permis probatoire, une autorisation provisoire ou une tolérance d'engagement.

TABLEAU 1 Nombre d'enseignants pour l'année scolaire 2020-2021 selon leur statut d'engagement et le type d'autorisation d'enseigner au 30 juin

	Temps plein	Temps partiel	Suppléants	Enseignants à la leçon	Total
Enseignants légalement qualifiés					
Brevet d'enseignement	59 670	8 848	7 092	3 037	78 647
Permis probatoire ou autorisation provisoire	427	651	762	143	1 983
Sous-total	60 097	9 499	7 854	3 180	80 630
Enseignants non légalement qualifiés					
Tolérance d'engagement	179	1 657	1 495	447	3 778
Aucune autorisation	447	817	23 781	1 698	26 743
Sous-total	626	2 474	25 276	2 145	30 521
Total	60 723	11 973	33 130	5 325	111 151

Source : Système d'information sur le personnel des centres de services scolaires (PERCOS) et système de qualification des enseignants (QE).

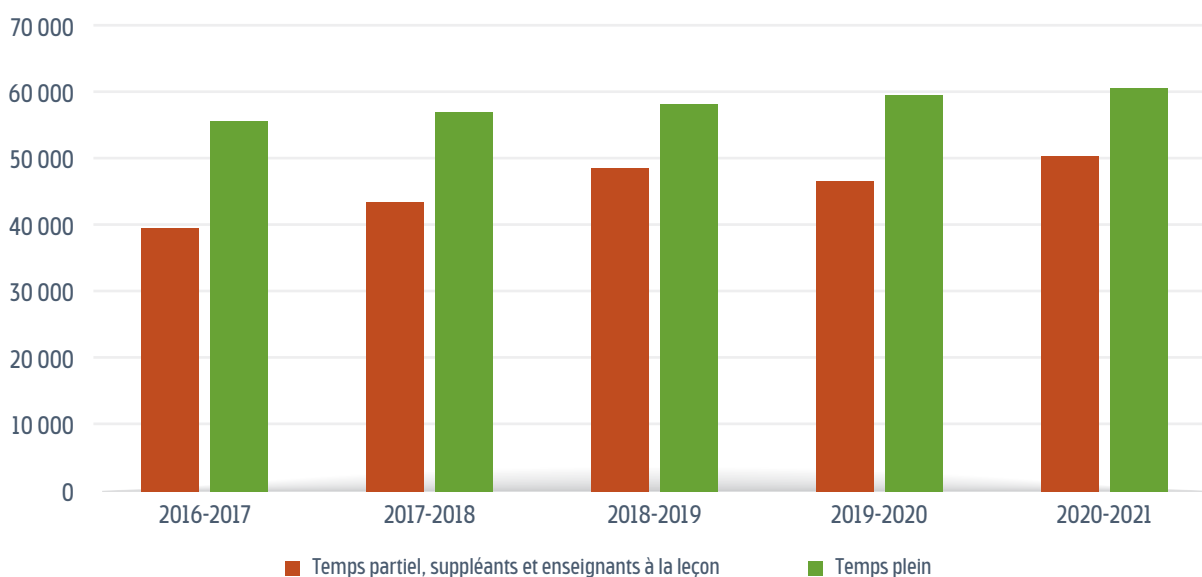
30 Comme le montre le tableau 1, plus du quart des enseignants qui ont travaillé au cours de l'année scolaire 2020-2021 étaient non légalement qualifiés. Il s'agit de 30 521 enseignants, principalement des suppléants, qui ont travaillé l'équivalent de 8,3 % des jours totaux travaillés par l'ensemble des enseignants en 2020-2021. Parmi les 3 778 détenteurs d'une tolérance d'engagement, les trois quarts détenaient un baccalauréat ou une maîtrise dans une discipline autre que l'enseignement (voir la section Renseignements additionnels). Quant aux 26 743 enseignants sans autorisation, le MEQ ne dispose d'aucune information sur leur profil scolaire.

31 Le tableau 1 montre aussi qu'au 30 juin 2021, 1 264 postes d'enseignants à temps plein (447) et à temps partiel (817) étaient pourvus par du personnel qui ne détenait aucune autorisation d'enseigner ni aucune tolérance d'engagement délivrée par le MEQ, ce qui est contraire à la *Loi sur l'instruction publique*. En date du 10 février 2023, il y avait toujours 793 de ces enseignants dont la situation n'était pas régularisée. Comme les données du système d'information sur le personnel des centres de services scolaires ne sont disponibles que pour l'année 2020-2021, nous ne sommes pas en mesure de confirmer si ces personnes ont enseigné après le 30 juin 2021.

32 De plus, comme il est démontré dans la section Renseignements additionnels, on note une hausse importante du nombre total de tolérances d'engagement accordées annuellement par le MEQ. Ce nombre est passé de 760 en 2016-2017 à 3 155 en 2020-2021⁷. Rappelons qu'une tolérance d'engagement est généralement valide pour deux années scolaires et renouvelable en soumettant une nouvelle demande⁸.

33 Comme le montre la figure 2, un autre problème est la croissance importante du nombre d'enseignants qui n'ont pas un poste à temps plein.

FIGURE 2 Croissance du nombre total d'enseignants selon leur statut d'engagement au 30 juin



7. Puisque les données pour la formation générale des jeunes du secteur public n'étaient pas disponibles, nous avons dû utiliser les données regroupant la formation générale des jeunes et la formation générale des adultes pour le réseau scolaire public, privé et gouvernemental.

8. La durée d'une première et d'une deuxième tolérance d'engagement, pour le même employeur, est de deux années scolaires. La troisième tolérance d'engagement et les suivantes sont délivrées pour une durée maximale d'une année scolaire. Lorsqu'une tolérance vient à échéance, l'employeur doit faire une nouvelle demande.

34 En effet, de 2016-2017 à 2020-2021, le nombre d'enseignants à temps partiel, de suppléants et d'enseignants à la leçon a crû de 27 % comparativement aux enseignants à temps plein, dont le nombre n'a augmenté que de 9 %. Un nombre important d'enseignants à temps partiel, de suppléants et d'enseignants à la leçon occasionne des changements d'enseignants répétés, ce qui nuit aux apprentissages et à la réussite scolaire selon diverses études.

35 Des données plus récentes issues de sondages réalisés par le MEQ auprès des CSS soulèvent aussi des enjeux. Il est à noter que certains des 72 CSS n'ont pas répondu à ces sondages.

36 Le sondage réalisé en mars 2022, auquel 63 des 72 CSS (88 %) ont répondu, faisait ressortir les éléments suivants :

- 57 CSS comptaient 4 024⁹ postes à temps plein et à temps partiel occupés par des enseignants non légalement qualifiés bénéficiant d'une tolérance d'engagement. Pour un CSS, il s'agissait d'un enseignant sur sept. Cette situation, qui nuit à la qualité de l'enseignement offert selon les 44 directions d'école que nous avons rencontrées, n'a pas fait l'objet de mesures particulières de la part du MEQ. Il est à noter que 6 des 63 CSS n'ont pas répondu à la question ou ont indiqué ne pas avoir cette information.
- La durée moyenne d'obtention d'un poste régulier variait d'une à sept années¹⁰. Des études démontrent que ce long délai peut décourager certains enseignants et les mener à quitter la profession.

37 Au début de l'année scolaire 2022-2023, soit au 7 septembre 2022, 63 CSS (88 %) ont indiqué un total de 1 033 postes à temps plein et à temps partiel à pourvoir, ce qui constitue une hausse importante comparativement à ce qu'avaient confirmé les mêmes CSS un an plus tôt, soit 874 postes à pourvoir. Il est à noter que, selon les CSS audités, les besoins en enseignants augmentent en cours d'année en raison notamment des invalidités et des congés parentaux.

38 Finalement, il est important de considérer que plus d'un enseignant est nécessaire pour pourvoir un poste, compte tenu notamment des libérations, des congés de maladie, des invalidités et des congés parentaux. En 2020-2021, les absences rémunérées et non rémunérées représentaient plus de 2,1 millions de jours. Ces jours d'absence représentaient l'équivalent de plus de 10 500 postes d'enseignants à temps plein.

9. Puisque les données pour la formation générale des jeunes n'étaient pas disponibles, nous avons dû utiliser les données regroupant les enseignants non légalement qualifiés bénéficiant d'une tolérance d'engagement à la formation générale des jeunes, à la formation générale des adultes et à la formation professionnelle.

10. Il s'agit de la durée moyenne pour l'obtention d'un poste régulier en enseignement à la formation générale des jeunes, à la formation générale des adultes et à la formation professionnelle.

CONSTAT 2

Les actions des CSS audités et l'encadrement du MEQ visant à suivre et à assurer la qualité de l'enseignement sont insuffisants.

Qu'avons-nous constaté ?

39 La diminution de la qualité de l'enseignement est l'une des principales conséquences de la pénurie qui ont été identifiées par les nombreux acteurs de l'éducation que nous avons rencontrés. Afin d'y faire face, il est essentiel que des mécanismes efficaces de suivi de la qualité de l'enseignement soient en place. Toutefois, nos travaux montrent que les mécanismes des CSS audités et l'encadrement du MEQ sont insuffisants, notamment en ce qui concerne la supervision pédagogique, l'évaluation, l'insertion professionnelle et la formation continue.

Pourquoi ce constat est-il important ?

40 La qualité de l'enseignement est reconnue comme l'un des principaux facteurs de réussite des élèves. Comme les compétences des enseignants peuvent varier considérablement, il est important d'avoir des mécanismes en place afin d'identifier et de corriger les lacunes. Dans le cas des nouveaux enseignants et, plus particulièrement, des enseignants non légalement qualifiés, ces mécanismes sont essentiels compte tenu de leur manque d'expérience ou de formation en enseignement. Comme les approches pédagogiques évoluent dans le temps, il est aussi primordial de s'assurer que les enseignants mettent à jour leurs compétences tout au long de leur carrière.

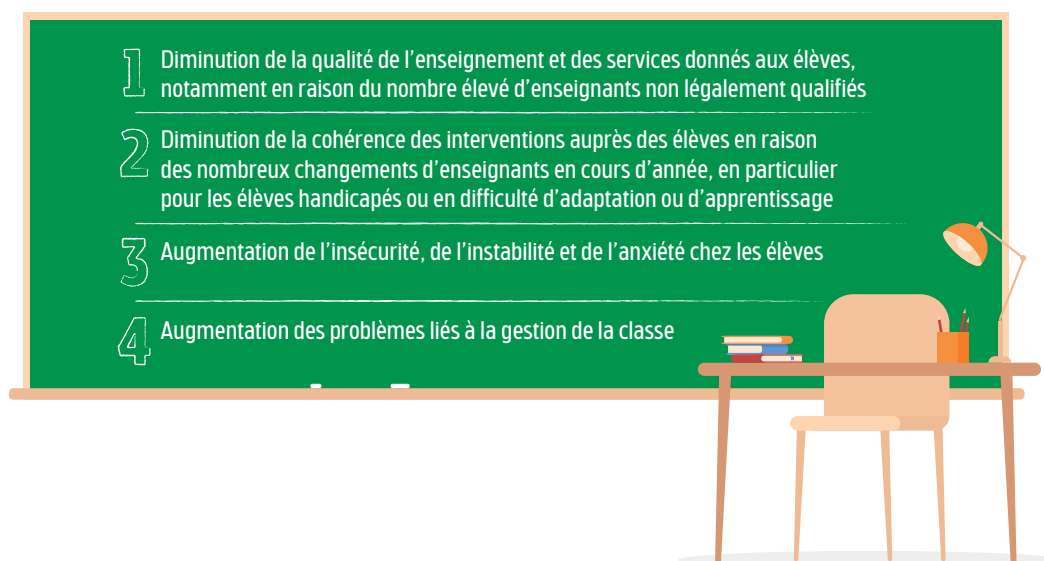
Ce qui appuie notre constat

Suivi insuffisant de la qualité de l'enseignement par les CSS audités

41 La centaine d'acteurs rencontrés lors de nos travaux, tels que des représentants de la Fédération des centres de services scolaires du Québec, des établissements universitaires, des syndicats, des CSS audités et des directions d'école, ont identifié la diminution de la qualité de l'enseignement comme une conséquence de la pénurie.

42 La diminution de la qualité de l'enseignement a aussi été la conséquence la plus fréquemment mentionnée lors des 8 rencontres de groupe que nous avons tenues auprès de 44 directions d'école des CSS audités. La figure 3 présente les principales conséquences de la pénurie d'enseignants soulevées lors de ces rencontres.

FIGURE 3 Conséquences de la pénurie d'enseignants pour les élèves selon les directions d'école rencontrées en ordre de fréquence



43 De plus, plusieurs responsables des CSS audités et directions d'école que nous avons rencontrés nous ont indiqué qu'ils étaient parfois obligés d'embaucher ou de maintenir en emploi des enseignants dont ils jugent les compétences insuffisantes, ce qu'ils n'auraient jamais envisagé de faire auparavant.

44 Dans ce contexte, les contrôles mis en place par les CSS afin d'assurer la qualité de l'enseignement dispensé sont essentiels. Selon la *Loi sur l'instruction publique*, les directions d'école, sous l'autorité de la direction générale du CSS, doivent s'assurer de la qualité des services éducatifs. Cependant, nos travaux montrent que les mécanismes des CSS audités en matière de suivi de la qualité de l'enseignement sont insuffisants.

Supervision pédagogique et évaluation des enseignants

45 Selon les directions d'école rencontrées, la supervision pédagogique est l'un des principaux moyens mis en place pour assurer la qualité de l'enseignement dispensé. Un autre de ces moyens est l'évaluation.

46 La majorité des directions d'école nous ont indiqué qu'elles sont de plus en plus sollicitées par les tâches administratives, comme la reddition de comptes qui est de plus en plus lourde et la recherche de suppléants qui exige des efforts supplémentaires dans le contexte de la pénurie d'enseignants.

47 Ainsi, il leur reste peu de temps pour exercer leur responsabilité première, qui est d'assurer le suivi de la qualité de l'enseignement au moyen, notamment, de la supervision pédagogique et de l'évaluation :

- Les directions d'école mettent souvent de côté les activités de supervision pour répondre à des urgences.
- Elles consacrent moins de temps que nécessaire aux évaluations des enseignants.

48 Nous présentons ci-après le nombre d'évaluations des enseignants prévu dans les directives des CSS audités et certaines conditions qui y sont rattachées.

	CSS Marie-Victorin	CSS des Navigateurs	CSS des Phares	CS Sir-Wilfrid-Laurier
Pour l'obtention d'un poste régulier	1 à 2 évaluations en fonction du résultat de la première évaluation	1 à 2 évaluations en fonction du résultat de la première évaluation	2 à 3 évaluations selon la durée du contrat	1 à 2 évaluations selon la durée du contrat
Une fois un poste régulier obtenu	Aucune évaluation	Aucune évaluation, sauf si elle est jugée utile par la direction	Aucune évaluation, sauf si l'enseignant change de champ d'enseignement ou en cas de situation problématique	Évaluation prévue tous les cinq ans

49 Il est à noter que trois des quatre CSS audités ne prévoient aucune évaluation des enseignants à la suite de l'obtention d'un poste régulier, sauf dans des situations particulières. Quant à la CS Sir-Wilfrid-Laurier, sa directive prévoit une évaluation tous les cinq ans. Cependant, des directions d'école de cette CS nous ont indiqué en réaliser de moins en moins par manque de temps et en raison du fait qu'aucune conséquence disciplinaire n'est rattachée à un rendement insatisfaisant.

Supervision pédagogique

La supervision pédagogique vise à soutenir l'enseignant, notamment dans le développement de ses compétences et de son aptitude à réfléchir à sa pratique professionnelle, à prendre des décisions éclairées et à résoudre des problèmes. Elle peut entre autres inclure de la formation, de l'accompagnement et du mentorat.

Évaluation

L'évaluation est une appréciation portant sur la valeur et le rendement pédagogique des enseignants et reposant sur un certain nombre de critères objectifs. Elle vise notamment le développement des compétences professionnelles et l'amélioration des pratiques. De plus, elle sert à valider l'utilisation par les enseignants des meilleures pratiques et elle permet d'obtenir un poste régulier. Elle est généralement réalisée par le supérieur hiérarchique de l'enseignant.

Insertion professionnelle

50 Un autre élément essentiel à la qualité de l'enseignement est l'insertion professionnelle, notamment pour intégrer les nombreux enseignants non légalement qualifiés et favoriser la rétention des nouveaux enseignants.

51 Voici les principales caractéristiques des programmes d'insertion professionnelle des CSS audités.

Programme d'insertion professionnelle

Il s'agit d'un processus formel et planifié visant à introduire, à orienter ou à initier les nouveaux enseignants et à les préparer à la réalité du terrain. Ce processus peut inclure notamment de la formation et du mentorat.

Caractéristiques	CSS Marie-Victorin	CSS des Navigateurs	CSS des Phares	CS Sir-Wilfrid-Laurier
Date de la dernière révision	2022-2023	2021-2022	2022-2023	2021-2022
Principales conditions d'admissibilité	Nouvel enseignant qualifié ou non ayant un minimum de 33 % de tâche et 5 ans d'expérience ou moins, ou enseignant ayant effectué un changement professionnel admissible	Nouvel enseignant qualifié ou non	Nouvel enseignant qualifié ou non ayant 5 ans d'expérience ou moins, ou enseignant ayant changé de champ d'enseignement	Nouvel enseignant qualifié ou non ayant 5 ans d'expérience ou moins
Durée				
■ Obligatoire	2 ans	1 an	2 ans	2 ans
■ Facultatif	3 années additionnelles	–	3 années additionnelles	3 années additionnelles
Principales composantes	■ Formations et séminaires d'intégration ■ Séances d'information ■ Accompagnement par le mentor, au besoin	■ Formations pour le mentoré (2,5 jours) et le mentor (1 jour) ■ Rencontres entre le mentoré et le mentor (1 par cycle de 9 ou 10 jours) ■ Observations en classe	■ Formations pour le mentoré et le mentor, et autoformations ■ Séances d'information et d'accueil ■ Accompagnement par le mentor, au besoin	■ Formations pour le mentoré et le mentor ■ Rencontres entre le mentoré et le mentor
Expérience minimale des mentors	Poste régulier et 5 ans d'expérience	Poste régulier ou 3 ans d'expérience avec tâche à 100 %	Poste régulier et 5 ans d'expérience	Poste régulier et 7 ans d'expérience

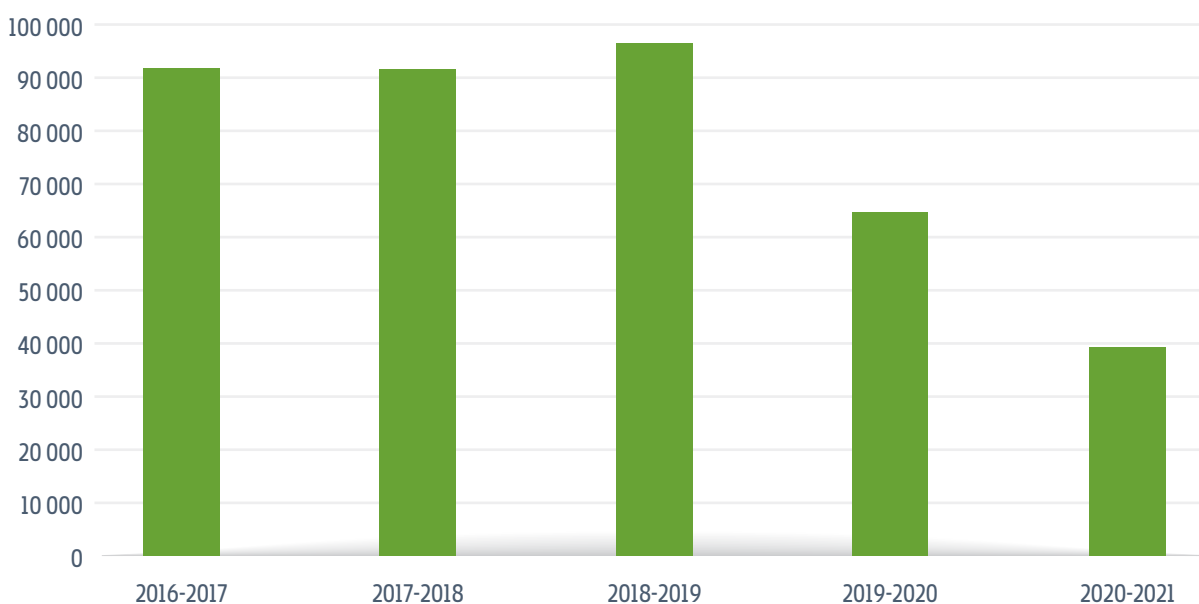
52 La pénurie d'enseignants complique la mise en œuvre des programmes d'insertion professionnelle dans les CSS audités. En effet, ces programmes nécessitent de libérer l'enseignant mentoré, mais également le ou les collègues participant à son intégration, comme l'enseignant mentor. Sans une libération adéquate de ces enseignants, l'efficacité de ces programmes est limitée, et leur tâche déjà très importante s'en trouve alourdie. En effet, selon une étude universitaire réalisée en 2020 et portant sur les programmes d'insertion professionnelle au Québec, les tâches relatives à l'enseignement, telles que la préparation des cours et la correction, demandent déjà beaucoup de temps à un nouvel enseignant. Dans ce contexte, participer à un programme d'insertion professionnelle est souvent davantage vécu comme une tâche de plus et moins comme un élément bénéfique à court terme.

Formation continue

53 Depuis juillet 2021, la *Loi sur l'instruction publique* exige que chaque enseignant suive minimalement 30 heures de formation continue tous les deux ans. Selon la loi, les directions d'école doivent s'assurer du respect de cette obligation. Toutefois, aucune sanction n'est prévue si l'enseignant ne s'y conforme pas. Il est à noter que la CS Sir-Wilfrid-Laurier, comme les autres CS anglophones, n'est pas assujettie à cette obligation¹¹.

54 Les CSS audités nous ont indiqué que le contexte de pénurie rend de plus en plus difficile la libération des enseignants de leur tâche pour qu'ils suivent des formations. Ainsi, le nombre de jours de formation payés par l'ensemble des CSS a considérablement diminué ces dernières années, comme le montre la figure 4.

FIGURE 4 Évolution du nombre de jours de formation payés



11. En août 2020, un jugement de la Cour supérieure a accordé aux CS anglophones un sursis quant à l'application des modifications apportées à la *Loi sur l'instruction publique*.

55 Pour l'année 2020-2021, si on ne considère que les 72 696 enseignants à temps plein (60 723) et à temps partiel (11 973), les 39 000 jours de formation payés représentent en moyenne seulement 0,5 jour par enseignant. Bien qu'une partie de la baisse des jours de formation payés puisse être attribuable à la pandémie de COVID-19, cette moyenne est faible par rapport aux 30 heures de formation requises tous les deux ans par la loi.

56 De plus, selon des représentants de trois des CSS audités et six des huit groupes de directions d'école que nous avons rencontrés, il leur est parfois difficile d'orienter les enseignants vers des formations qui leur permettraient de corriger des lacunes observées lors de la supervision pédagogique ou de l'évaluation. D'après eux, cette difficulté viendrait notamment d'une interprétation variable de la *Loi sur l'instruction publique* par les différents acteurs, laquelle indique que l'enseignant choisit les activités de formation continue qui répondent le mieux à ses besoins en lien avec le développement de ses compétences.

57 En effet, certains enseignants auraient refusé de suivre des formations qui avaient été proposées ou exigées car, selon leur interprétation de la loi, les directions d'école ne devraient pas intervenir dans ce choix. Dans certains cas, ces refus auraient fait l'objet d'un grief, et les enseignants concernés ont finalement dû suivre la formation proposée. Toutefois, l'efficacité d'une formation suivie contre leur gré risque d'être limitée.

58 Par ailleurs, selon un rapport de 2019 de l'Institut du Québec, intitulé *Qualité de l'enseignement et pénurie d'enseignants : L'état doit miser sur l'essentiel*, « l'offre de formation continue est inégale à travers les différentes régions du Québec, et [...] elle est compromise par les pressions qu'exerce le manque d'enseignants ».

Encadrement du MEQ insuffisant

59 Devant le nombre important d'enseignants non légalement qualifiés que nous avons relevé et l'insuffisance du suivi et de l'accompagnement dans les CSS audités, il est d'autant plus important pour le MEQ d'encadrer adéquatement le suivi de la qualité de l'enseignement et l'accompagnement réalisés par les CSS.

60 Sur ce plan, la *Loi sur l'instruction publique* précise que le ministre veille à la qualité des services éducatifs dispensés par les CSS.

61 Le rapport produit en 2019 par l'Institut du Québec fait état de l'insuffisance en matière d'encadrement de la qualité de l'enseignement : « Comparée aux meilleures pratiques internationales, l'insertion professionnelle des enseignants québécois est gravement déficiente. L'encadrement formel, le soutien actif et la rétroaction varient mais sont généralement limités. Ce contexte favorise le décrochage enseignant. Finalement, alors que l'OCDE [Organisation de coopération et de développement économiques] considère que la formation continue et le développement professionnel constituent un élément essentiel du cheminement de carrière des enseignants, le Québec n'a aucun processus systématique en matière d'évaluation, de formation continue et de progression professionnelle des enseignants. »

62 Bien que quelques améliorations aient été apportées depuis la publication de ce rapport, les initiatives d'encadrement du MEQ demeurent insuffisantes. Par exemple, les conventions collectives nationales 2020-2023 prévoient une durée minimale de deux ans pour les programmes d'insertion professionnelle, mais il n'existe toujours pas de cadre de référence à ce sujet. Le MEQ travaille depuis plus de cinq ans à élaborer un tel cadre. De plus, l'obligation pour les enseignants de suivre un minimum de 30 heures de formation continue sur une période de deux ans, entrée en vigueur en 2021, a été accompagnée d'une formation offerte aux directions d'école et d'un aide-mémoire diffusé aux enseignants, mais sans autre mécanisme de suivi ni autre type d'encadrement de la part du MEQ.

63 Notons également qu'il n'y a aucune orientation en matière de supervision pédagogique et d'évaluation. Des orientations permettraient de mieux définir les attentes afin d'assurer un meilleur suivi de la qualité de l'enseignement par les CSS.

64 À la lumière des documents consultés, nous avons observé que d'autres administrations, comme l'Ontario, ont mis en place des mécanismes de suivi de la qualité de l'enseignement plus complets que ceux du Québec, notamment sur le plan de l'évaluation des enseignants.

Évaluation de la qualité de l'enseignement en Ontario

Ordre des enseignantes et des enseignants de l'Ontario

Les enseignants des écoles financées par les fonds publics de l'Ontario doivent détenir une autorisation d'enseigner et être membres de l'Ordre.

L'Ordre assume notamment les responsabilités suivantes :

- réglementer la profession enseignante dans l'intérêt public ;
- délivrer, suspendre et révoquer les autorisations d'enseigner ;
- établir et faire respecter des normes d'exercice et de déontologie ;
- mener des enquêtes sur les plaintes déposées contre ses membres et tenir des audiences ;
- agréer les programmes et les cours de formation en enseignement ;
- prescrire les exigences de formation continue et prévoir des mesures dans les cas de non-respect.

Système d'évaluation du rendement du personnel enseignant de l'Ontario

La *Loi sur l'éducation* ainsi que les règlements qui en découlent prévoient les exigences liées à l'évaluation du rendement des enseignants.

Pour les nouveaux enseignants, ils exigent notamment les éléments suivants :

- La direction d'école réalise 2 évaluations au cours des 12 premiers mois. Dans le cas d'un rendement jugé « à améliorer » ou « insatisfaisant », des évaluations additionnelles doivent être menées.
- L'Ordre est informé dans les 60 jours de la réussite des évaluations et du programme d'insertion professionnelle.

Pour les autres enseignants, ce qui suit est exigé :

- La direction d'école réalise une évaluation tous les cinq ans. Dans le cas d'un rendement jugé « insatisfaisant », des évaluations additionnelles doivent être menées.
- L'enseignant doit élaborer et mettre à jour un plan annuel de perfectionnement en collaboration avec la direction d'école.

Dans les deux cas, les évaluations doivent être réalisées en fonction des compétences énoncées par l'Ordre.

Office de la qualité et de la responsabilité en éducation

En 1996, le gouvernement de l'Ontario a créé l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation pour évaluer la qualité et l'efficacité de l'éducation dans les écoles élémentaires et secondaires.

Parmi ses responsabilités, l'Office élabore et fait passer des tests provinciaux pour évaluer le rendement des élèves. Il peut ainsi fournir des données fiables et objectives au public, au ministère de l'Éducation de l'Ontario, ainsi qu'aux conseils scolaires de la province pour leur permettre d'améliorer l'apprentissage des élèves. Dans les rapports qu'il rend publics, l'Office formule aussi des recommandations sur toute question touchant la qualité ou l'efficacité de l'enseignement.

65 À plusieurs reprises au cours des dernières décennies, la pertinence de constituer un ordre professionnel des enseignants a été examinée, notamment par l'Office des professions du Québec qui a le mandat de recommander ou non la constitution d'un ordre professionnel. Cette option n'a jamais été retenue, et ce, pour différentes raisons.

66 Une chronologie des réflexions sur la création d'un ordre professionnel des enseignants est présentée dans la section Renseignements additionnels.

Ordre professionnel

Un ordre professionnel est un organisme désigné par la loi auquel l'État délègue le pouvoir d'encadrer l'accès et l'exercice d'une profession. Ses principales responsabilités sont les suivantes : contrôler la compétence et l'intégrité de ses membres, surveiller et réglementer l'exercice de la profession, gérer le processus disciplinaire et favoriser le développement de la profession.

CONSTAT 3

L'absence d'un plan d'action global mobilisant les acteurs du milieu de l'éducation nuit à la mise en place de mesures efficaces pour contrer la pénurie d'enseignants qualifiés.

Qu'avons-nous constaté ?

67 Le MEQ et les CSS audités ont entrepris plusieurs initiatives afin de pallier la pénurie d'enseignants qualifiés. Toutefois, celles-ci sont gérées à la pièce et ne font pas partie d'un plan d'action global mobilisant l'ensemble des acteurs concernés. La complexité des enjeux soulevés par les acteurs que nous avons rencontrés démontre clairement la nécessité d'une approche globale, cohérente et concertée.

68 La participation des acteurs du milieu de l'éducation, tels que le MEQ, les CSS, le ministère de l'Enseignement supérieur, les établissements universitaires, les syndicats, les directions d'école et les enseignants, à l'élaboration de ce plan d'action permettrait de mieux cerner les enjeux et d'identifier les meilleures solutions pour y faire face.

Pourquoi ce constat est-il important ?

69 Face à l'importante pénurie d'enseignants qualifiés qui sévit présentement, les CSS se tournent de plus en plus vers du personnel non légalement qualifié pour occuper des postes d'enseignants. Cette situation affecte la qualité de l'enseignement et nuit à la réussite scolaire. Par ailleurs, l'investissement dans la formation des nouveaux enseignants qui quittent la profession après seulement quelques années représente une perte considérable pour la société. Il est donc important d'adopter rapidement un plan d'action global contenant des actions efficaces afin de redresser la situation.

70 La mise en œuvre d'un plan d'action efficace pour contrer la pénurie n'est pas une tâche simple, car elle nécessite la mobilisation des acteurs du milieu de l'éducation. Les différents groupes peuvent parfois avoir des réalités, des opinions et des intérêts différents. Le plan d'action doit être basé sur des données probantes concernant la situation, s'appuyer sur les pratiques jugées efficaces et considérer les nombreux facteurs qui peuvent influencer sur le besoin et la disponibilité de personnel qualifié.

Ce qui appuie notre constat

Une problématique complexe

Cadre de gestion

71 Certaines règles entourant la gestion du personnel enseignant sont prévues dans la *Loi sur l'instruction publique*, comme les règles liées aux autorisations d'enseigner ou au nombre d'heures minimales de formation continue. De nombreuses règles sont aussi prévues dans les conventions collectives locales et nationales. Rappelons que ces conventions sont négociées à différents niveaux, chacun visant des conditions spécifiques qui impliquent des parties patronales et syndicales différentes.

72 Dans son rapport publié en 2014, le Comité d'experts sur le financement, l'administration, la gestion et la gouvernance des commissions scolaires concluait que, « au fil des ans, les conventions collectives se sont enrichies de dispositions qui contraignent l'organisation scolaire et alourdissent la gestion ». Ce comité, mandaté par le MEQ, recommandait alors au gouvernement d'analyser, avec les syndicats, les clauses de conventions collectives qui privaient les commissions scolaires et les écoles de la souplesse nécessaire à une organisation efficace. Les représentants du MEQ nous ont mentionné qu'une telle analyse n'avait pas été réalisée.

Effets des mesures à considérer

73 Un autre élément qui complexifie les interventions face à la pénurie d'enseignants qualifiés est que même si certaines mesures apportent des avantages, elles peuvent également affecter d'autres aspects. Sans remettre en cause leur pertinence, voici quelques exemples de mesures ainsi que les effets qu'elles pourraient entraîner.

Mesures	Exemples d'effets
Assouplissements des critères d'accès à la profession	■ Ces mesures visent à augmenter le nombre d'enseignants. ■ Ces mesures risquent de diminuer la qualité de l'enseignement en raison de l'embauche d'enseignants moins qualifiés. Elles risquent également d'être dévalorisantes et inéquitables pour les enseignants déjà en poste.
Campagne de recrutement « Répondez présent »	■ Cette mesure vise à recruter des enseignants. ■ Cette mesure risque de diminuer la qualité de l'enseignement en raison de l'embauche d'enseignants non légalement qualifiés. Elle risque aussi d'être dévalorisante pour les enseignants avec brevet, car la campagne peut donner l'impression que tout le monde peut enseigner.
Ajout de classes spéciales	■ Cette mesure vise à favoriser la réussite éducative des élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage lorsque leurs difficultés sont trop importantes pour qu'ils soient intégrés dans une classe ordinaire. Elle peut aussi contribuer à alléger la tâche des enseignants des classes ordinaires. ■ Cette mesure nécessite des enseignants additionnels pour les nouvelles classes, ce qui peut accentuer la pénurie.
Mentorat	■ Le mentorat vise à faciliter l'intégration des nouveaux enseignants et à contribuer à leur développement professionnel. ■ Il nécessite des enseignants additionnels afin de libérer certains enseignants d'expérience.

74 Au cours des années, certaines mesures ont accentué les besoins en enseignants. Sans remettre en question la pertinence de ces mesures, voici quelques exemples de mesures qui ont complexifié la problématique de la pénurie d'enseignants qualifiés.

Mesures ayant contribué à accentuer les besoins en enseignants

Maternelle quatre ans

En novembre 2019, l'accès à la maternelle quatre ans a été élargi à tous les enfants, tandis que cet accès était auparavant limité aux enfants de milieux défavorisés. Une analyse du MEQ datant de 2019 évaluait que ce projet nécessiterait de 3 000 à 5 000 enseignants supplémentaires environ selon sa popularité.

Diminution des nombres maximums d'élèves par classe

La diminution des nombres maximums d'élèves par classe a eu un impact considérable sur l'augmentation des besoins en enseignants. Introduite en 2000 au préscolaire dans les milieux défavorisés, notamment afin de favoriser la réussite éducative, cette mesure a ensuite été graduellement mise en œuvre à tous les cycles du primaire ainsi qu'au premier cycle du secondaire sur une vingtaine d'années. Cette diminution est présentée dans la section Renseignements additionnels.

Selon une analyse du MEQ produite en 2009, 3 200 postes d'enseignants additionnels auraient été nécessaires pour pallier la baisse des nombres maximums d'élèves par classe de 2000-2001 à 2008-2009. Cette analyse indiquait aussi que la réduction envisagée de 2009-2010 à 2012-2013 représentait, selon le scénario, un besoin évalué à environ 1 900 à 3 600 postes d'enseignants additionnels.

Anglais intensif

La décision, en 2011, d'implanter l'anglais intensif dans toutes les classes de sixième année du primaire a eu un impact sur les besoins en enseignants qualifiés. Même si cette décision a été modifiée en 2013 et qu'elle a été laissée à la discrétion des conseils d'établissement, elle a contribué à la pénurie d'enseignants en anglais. Notons que, en 2020-2021, le MEQ a accordé 338 tolérances d'engagement en anglais langue seconde.

Des enjeux nécessitant la collaboration des acteurs

75 Un autre élément qui complexifie les interventions face à la pénurie d'enseignants qualifiés est la nécessité de la collaboration des acteurs du milieu de l'éducation pour faire face à plusieurs enjeux. En ce sens, les rencontres que nous avons tenues auprès de plus d'une centaine de ces acteurs de même que certains de nos travaux nous ont permis d'identifier plusieurs enjeux complexes qui exigent la mobilisation de différents acteurs pouvant parfois avoir des réalités, des opinions et des intérêts différents. Sans se prononcer sur la pertinence des enjeux qui ont été soulevés, en voici des exemples.

Exemples d'enjeux complexes exigeant la collaboration de différents acteurs

Affectation des postes

Le choix des classes est souvent effectué selon l'ordre d'ancienneté, ce qui a pour conséquence que les groupes plus difficiles sont fréquemment attribués aux enseignants ayant peu d'expérience. Une direction d'école nous a même confié que les élèves d'un groupe plus difficile pourraient réaliser la majeure partie de leur primaire avec des enseignants inexpérimentés ou non légalement qualifiés.

Voies d'accès à la profession

Certains acteurs demandent des assouplissements aux voies d'accès à la profession, notamment pour les personnes détenant un baccalauréat dans une discipline autre que l'enseignement. Toutefois, tous les acteurs ne sont pas d'accord avec cette solution, principalement car ces changements pourraient affecter la qualité de l'enseignement.

Complexité de la tâche

La complexité de la tâche s'est accrue au cours des dernières années. Par exemple, la proportion d'élèves ayant un diagnostic de handicap ou de difficulté d'adaptation ou d'apprentissage qui s'accompagne d'un plan d'intervention adapté à l'enfant a fortement augmenté. De 2002-2003 à 2020-2021, cette proportion est passée de 13,6 % à 23,0 % des élèves.

Réduction du temps de travail

En contexte de pénurie, le nombre de réductions du temps de travail accordées aux enseignants par les CSS a diminué, passant de 6 718 en 2016-2017 à 5 428 en 2020-2021. En effet, plusieurs CSS ont une gestion plus serrée sur ce plan. Par exemple, un CSS audité ne permet les réductions que pour des raisons humanitaires et un autre a limité le maximum de réduction à 10 %.

Recrutement à l'international

Le recrutement à l'international peut représenter des coûts et des efforts importants. De plus, ce type de recrutement s'avère plus complexe pour les CSS situés en dehors des grands centres en l'absence de structures d'accueil. Les enseignants étrangers font également face à certains enjeux, notamment en matière de reconnaissance de leur formation.

Des mesures sans vue d'ensemble

76 Plusieurs initiatives ont été mises en place pour contrer la pénurie d'enseignants qualifiés ces dernières années. Voici les principales.

Initiatives	Année	Description
Conventions collectives nationales 2020-2023 ¹	De 2020 à 2023	■ Conventions qui incluent notamment des augmentations salariales de 16,1 % à l'entrée et de 11,4 % au dernier échelon visant à rendre la rémunération en éducation compétitive avec le reste du Canada
Opération main-d'œuvre	De 2021 à 2026	■ Opération visant notamment à attirer, à former et à requalifier 8 000 travailleurs en éducation (budget de 682 millions de dollars pour ce secteur) ■ Opération qui inclut notamment des bourses incitatives pour les secteurs ciblés (1 500 dollars par session au collégial et 2 500 dollars à l'université)
Stratégie visant à valoriser le personnel scolaire	De 2022 à 2026	■ Stratégie visant à reconnaître la contribution du personnel scolaire à la réussite éducative des élèves (140 millions de dollars) ■ Stratégie qui prévoit notamment des actions de valorisation locales, dont un projet pilote d'aides à la classe, et diverses mesures de développement professionnel
Mesures ajoutées ou bonifiées dans les règles budgétaires ²	De 2021 à 2023	■ Organisation du programme de mentorat ■ Octroi de contrats de suppléance à temps partiel jusqu'à concurrence de l'équivalent d'un poste à temps complet ■ Augmentation des libérations d'enseignants ■ Soutien pour l'embauche d'une ressource spécialisée en recrutement dans chaque CSS

1. Les conventions collectives nationales 2020-2023 ont été signées à l'automne 2021.

2. Il est à noter que ces mesures peuvent être incluses dans les initiatives présentées ci-dessus.

77 Toutefois, les mesures découlant de ces initiatives sont présentement gérées à la pièce et ne font pas partie d'un plan d'action global. Cette façon de faire ne convient pas devant un problème aussi complexe que la pénurie d'enseignants qualifiés. La recherche de solutions requiert la contribution de nombreux acteurs et la considération de multiples facteurs.

78 Les CSS audités ont également mis en place des initiatives localement en réponse à la pénurie d'enseignants qualifiés et ont produit des plans d'action. Cependant, ces plans d'action étaient répartis dans plusieurs documents et ils n'étaient pas complets. De plus, ils ne précisaient pas toujours les responsables des actions, les résultats attendus, ni les échéances.

RECOMMANDATIONS

79 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du ministère de l'Éducation du Québec, du Centre de services scolaire Marie-Victorin, du Centre de services scolaire des Navigateurs, du Centre de services scolaire des Phares et de la Commission scolaire Sir-Wilfrid-Laurier. Celles-ci sont présentées ci-dessous. Nous invitons l'ensemble des centres de services scolaires à s'inspirer des recommandations adressées aux centres de services scolaires audités étant donné que ces recommandations peuvent s'appliquer à plusieurs d'entre eux.

Recommandations au ministère de l'Éducation du Québec

- 1 Disposer d'une information complète et fiable sur les besoins en enseignants qualifiés des centres de services scolaires ainsi que sur les enjeux liés à la pénurie.
- 2 Encadrer adéquatement le suivi de la qualité de l'enseignement et l'accompagnement des enseignants.
- 3 Mettre en œuvre, de concert avec l'ensemble des acteurs concernés, un plan d'action complet et cohérent pour faire face à la pénurie d'enseignants qualifiés.

Recommandations aux centres de services scolaires et à la commission scolaire audités

- 4 Disposer d'une information complète et fiable sur leurs besoins en enseignants qualifiés ainsi que sur les enjeux liés à la pénurie.
- 5 Assurer adéquatement le suivi de la qualité de l'enseignement et l'accompagnement des enseignants.
- 6 Mettre en œuvre un plan d'action complet pour faire face à la pénurie d'enseignants qualifiés et s'assurer de sa cohérence avec celui du ministère de l'Éducation du Québec.

COMMENTAIRES DES ENTITÉS AUDITÉES

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits ci-après. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes nos recommandations.

Commentaires du ministère de l'Éducation du Québec

« Le ministère de l'Éducation du Québec (MEQ) prend acte avec grand intérêt de l'audit de performance réalisé par le Vérificateur général du Québec (VGQ). Il adhère aux recommandations émises dans le cadre de cet audit.

« Le MEQ est en accord avec le VGQ sur l'importance de l'information permettant de bien cerner les causes de la pénurie du personnel enseignant et les enjeux relatifs au recrutement et à la rétention des enseignants qualifiés.

« Pour cette raison, le Ministère a mis en œuvre un ensemble d'actions, afin d'avoir une information complète sur le personnel enseignant. La mise en place de la Direction de la planification de la main-d'œuvre et des évaluations quantitatives (DPMOEQ), depuis octobre 2022, en fait partie. Cette direction a développé, avec succès, un outil de prévisions des besoins de main-d'œuvre qui repose sur les meilleures données disponibles, les hypothèses les plus probantes et les concepts reconnus. Plus précisément, il permet notamment d'évaluer, en sus des tendances actuelles, les manques et les surplus d'enseignants en formation générale des jeunes du réseau public pour les prochaines années scolaires.

« Les résultats de cet outil de prévisions ont été livrés à la fin février 2023. Il utilise les prévisions des effectifs scolaires effectuées par le MEQ et projette les départs et les arrivées des enseignants dans les centres de services scolaires et commissions scolaires (CSS/CS) selon les tendances historiques. Les départs à la retraite sont projetés selon les hypothèses actuarielles du RREGOP [Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics]. Les calculs effectués par l'outil sont très précis et sont faits par fonction pour chaque CSS/CS.

« La DPMOEQ a notamment rapatrié, à compter de l'hiver 2023, la responsabilité d'affaires des collectes de données de main-d'œuvre et elle a mis en place un service personnalisé auprès des CSS/CS, ce qui a permis d'améliorer de façon significative les résultats.

« Depuis janvier 2023, le taux de réponse aux collectes sur les postes à pouvoir et sur le nombre d'enseignants non légalement qualifiés s'est grandement amélioré. En effet, pour janvier 2023, 70 des 72 CSS/CS ont fourni leurs informations, tandis que cette proportion est de 71 sur les 72 CSS/CS pour le mois de février 2023.

« Des démarches sont en cours pour automatiser les collectes de données à partir du Module Postes de Paies et Gestion des ressources humaines. Ceci permettrait d'automatiser la collecte pour une majorité de CSS, et ce, dès que possible au cours des prochains mois.

« Plusieurs évaluations et outils sont prévus par la DPMOEQ, notamment une évaluation du taux de rétention des nouveaux enseignants dans le temps. Les outils et évaluations permettront d'avoir un meilleur portrait de la situation en utilisant des données probantes qui pourront évoluer dans le temps.

« D'autre part, le Ministère n'a pas mis en place de mécanisme de suivi de la formation continue de chacun des enseignants, parce que cette responsabilité est dévolue, en vertu de la LIP [*Loi sur l'instruction publique*], aux directions d'établissement. »

Commentaires du Centre de services scolaire Marie-Victorin

« Pour faire suite à l'adoption de son plan d'engagement vers la réussite 2018-2022, le Centre de services scolaire Marie-Victorin (ci-après "CSSMV") a déployé un grand projet "Assurer la relève" en ce qui a trait à la planification de sa main-d'œuvre, à l'acquisition de nouveaux talents et à la fidélisation de son personnel, et ce, en misant notamment sur des partenariats forts avec l'ensemble des parties prenantes ainsi que le déploiement d'indicateurs de gestion. Les nombreuses actions déployées depuis cette date ont permis au CSSMV de devenir un employeur de choix dans le domaine de l'éducation, de diminuer son taux de roulement et d'augmenter son taux de fidélisation.

« Nous encourageons le VGQ, le MEQ et l'ensemble du réseau à adopter la terminologie *fidélisation* plutôt que *rétention*. Tel que mentionné au Grand dictionnaire terminologique de l'Office québécois de la langue française, la fidélisation du personnel constitue un "ensemble de pratiques destinées à réduire la rotation du personnel qualifié en lui donnant le goût de rester dans l'organisation par l'instauration d'un climat de travail propice à l'épanouissement personnel ainsi qu'à la satisfaction professionnelle de chacun. Notes. Bien que les termes *fidélisation* et *rétention du personnel* soient souvent employés comme synonymes, ils ont des sens différents dans l'usage actuel. La fidélisation sous-tend des pratiques positives qui visent à créer un lien affectif entre le salarié et l'employeur et à encourager sa loyauté, tandis que la rétention a une certaine connotation négative. En effet, elle fait référence aux pratiques visant à décourager le salarié de partir, ou bien à le retenir par des avantages pécuniaires intéressants qui n'influenceront pas pour autant son rendement et son plaisir au travail."

« En ce qui a trait aux exemples d'effets des mesures déployées par le MEQ apparaissant au rapport, il nous apparaît essentiel de souligner que l'ajout de classes spécialisées ne doit pas découler de mesures financières globales et qu'elles ne représentent pas un service mieux adapté aux élèves. Le service le mieux adapté à l'élève HDAA [en situation de handicap ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage] est celui qui répond à ses besoins et qui privilégie la classe ordinaire. Comme mentionné à la politique d'adaptation scolaire du MEQ, nous avons le devoir d'offrir à notre élève un service le plus près de son lieu de résidence et qui privilégie l'intégration en classe ordinaire. Il est donc essentiel de varier notre offre de services pour répondre aux besoins des différents élèves HDAA et non de procéder de façon globale à un ajout de classes spécialisées. En raison de ce qui précède, nous sommes d'avis qu'un des effets importants d'une mesure financière privilégiant la classe spécialisée nous éloigne des réels besoins des élèves. Il nous apparaît plus utile de prévoir des mesures dites universelles. »

Commentaires du Centre de services scolaire des Navigateurs

« Le Centre de services scolaire des Navigateurs s'engage à mettre en œuvre des actions concrètes afin de tenir compte des recommandations émises par le Vérificateur général.

« En outre, le centre de services scolaire a, actuellement, entrepris des démarches et travaille sur ce sujet. »

Commentaires du Centre de services scolaire des Phares

« Le Centre de services scolaire des Phares accueille favorablement le rapport déposé et les recommandations faites par le Vérificateur général du Québec. Nous poursuivrons nos efforts afin de répondre adéquatement à ces recommandations dans le cadre de nos travaux déjà amorcés et en faisant les ajustements nécessaires aux priorités de notre organisation. »

Commentaires de la Commission scolaire Sir-Wilfrid Laurier

« La Commission scolaire Sir-Wilfrid-Laurier prend acte des recommandations émises par le Vérificateur général du Québec et s'engage à continuer ses efforts pour atteindre les objectifs qui lui ont été fixés. »

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Rôles et responsabilités des entités

Profil scolaire des enseignants détenteurs d'une tolérance
d'engagement selon leur statut au 30 juin 2021

Nombre de tolérances d'engagement délivrées par
champs d'enseignement à la formation générale

Diminution des nombres maximums d'élèves par classe

Chronologie des réflexions sur la création
d'un ordre professionnel

Objectif de l'audit et portée des travaux

Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de mai 2023 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2022-2023*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à la présente mission d'audit. Pour ce faire, il a recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder ses conclusions et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

Son évaluation est basée sur les critères qu'il a jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
S'assurer que le MEQ et les CSS audités gèrent adéquatement le personnel enseignant afin, notamment, de favoriser la réussite scolaire des élèves.	■ Le MEQ et les CSS audités disposent d'une information fiable qui leur permet de bien évaluer les besoins en ressources enseignantes actuels et futurs. ■ Le MEQ et les CSS audités ont mis en place des mesures de recrutement pour s'assurer d'avoir des enseignants en nombre suffisant. ■ Le MEQ et les CSS audités ont mis en place des mesures afin de maximiser la rétention des enseignants. ■ Le MEQ et les CSS audités assurent un suivi adéquat de la qualité de l'enseignement et mettent en place les mesures appropriées au besoin.

Les travaux d'audit dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les Normes canadiennes de missions de certification (NCMC) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NCMC 3001).

De plus, le Vérificateur général applique la Norme canadienne de gestion de la qualité 1. Ainsi, il maintient un système de gestion de la qualité qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, le Vérificateur général s'est conformé aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie prévues dans son code de déontologie.

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 10 mai 2023.

L'audit de performance porte sur la gestion effectuée par le MEQ et quatre CSS audités en ce qui a trait au personnel enseignant à la formation générale des jeunes. Il porte notamment sur les mesures de recrutement et de rétention des enseignants, ainsi que sur le suivi de la qualité de l'enseignement dispensé. Il vise également à déterminer dans quelle mesure le MEQ et les CSS audités disposent d'une information fiable qui leur permet de bien évaluer les besoins en personnel enseignant. Nos travaux excluent les enseignants à la formation générale des adultes et à la formation professionnelle, les enseignants du réseau scolaire privé et les autres catégories de personnel du réseau scolaire public. De plus, nos travaux ne visaient pas à évaluer la qualité de l'enseignement dispensé.

Nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels des entités auditées, notamment lors de 8 rencontres de groupe auprès de 44 directions d'écoles primaires et secondaires. Nous avons également rencontré des représentants de la Fédération des centres de services scolaires du Québec, de la Fédération des syndicats de l'enseignement, de l'Association des commissions scolaires anglophones du Québec, de la Fédération des établissements d'enseignement privés, de la Fédération québécoise des directions d'établissement d'enseignement, de la Fédération autonome de l'enseignement, de l'Association des doyens, doyennes et directeurs, directrices pour l'étude et la recherche en éducation au Québec, ainsi que du Conseil supérieur de l'éducation.

De plus, nous avons analysé divers documents ainsi que des données provenant de différents systèmes d'information du MEQ. Nous avons aussi comparé les approches des entités auditées avec les bonnes pratiques reconnues en matière de gestion du personnel enseignant. Des comparaisons avec d'autres administrations publiques ont aussi été effectuées.

Nos travaux se sont déroulés principalement d'avril à décembre 2022. Ils portent sur les années scolaires 2019-2020 à 2021-2022. Toutefois, certaines analyses peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Les CSS audités ont été sélectionnés en fonction de leur taille, de leur situation géographique et de certains critères, tels que les indices de défavorisation et le nombre d'enseignants non légalement qualifiés.

Les résultats de notre audit ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des CSS, mais ils donnent des indications sur les bonnes pratiques et les éléments que les acteurs doivent prendre en compte.

Rôles et responsabilités des entités

Ministère de l'Éducation du Québec

Les principales responsabilités du MEQ sont précisées notamment dans la *Loi sur le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport* et la *Loi sur l'instruction publique*. Voici celles qui sont les plus pertinentes pour notre mandat :

- Le ministre :
 - assure le développement des établissements d'enseignement et veille à la qualité des services éducatifs dispensés par ces établissements ;
 - élabore et propose au gouvernement des politiques relatives aux domaines de sa compétence, incluant l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire et secondaire, et en dirige et en coordonne l'application ;
 - favorise et coordonne le développement et la diffusion de l'information, notamment par l'obtention, la compilation et l'analyse des renseignements nécessaires.
- Plus particulièrement, le ministre :
 - établit les programmes d'activités et d'études ;
 - délivre ou renouvelle les autorisations d'enseigner selon les exigences qu'il détermine par règlement ;
 - peut, dans une situation exceptionnelle, aux conditions et pour la durée qu'il détermine, autoriser un CSS à engager, pour dispenser le service de l'éducation préscolaire ou pour enseigner au primaire ou au secondaire, des personnes qui ne sont pas titulaires d'une autorisation d'enseigner.

Centres de services scolaires

Les principales responsabilités des CSS sont précisées notamment dans la *Loi sur l'instruction publique*. Voici celles qui sont les plus pertinentes pour notre mandat :

- établir des établissements d'enseignement sur leur territoire, les soutenir et les accompagner en leur rendant accessibles les biens et services et en leur offrant les conditions optimales leur permettant de dispenser aux élèves des services éducatifs de qualité et de veiller à leur réussite éducative, en vue de l'atteinte d'un plus haut niveau d'instruction, de socialisation et de qualification de la population ;
- organiser les services éducatifs offerts dans leurs établissements et s'assurer de leur qualité ainsi que de la gestion efficace, efficiente, équitable et écoresponsable des ressources humaines, matérielles et financières dont ils disposent ;
- s'assurer de l'application du régime pédagogique établi par le gouvernement, conformément aux modalités établies par le ministre.
- Plus spécifiquement en matière de ressources humaines :
 - être les employeurs du personnel qu'ils requièrent pour leur fonctionnement et celui de leurs écoles ;
 - affecter le personnel dans les écoles en tenant compte des besoins en personnel dont leur font part les directeurs d'école, des recommandations du comité de répartition des ressources et, le cas échéant, conformément aux dispositions des conventions collectives ;
 - s'assurer qu'une personne qu'ils engagent pour dispenser le service de l'éducation préscolaire ou pour enseigner au primaire ou au secondaire est titulaire d'une autorisation d'enseigner délivrée par le ministre, sauf dans les cas où elle n'est pas requise ;
 - conclure une entente avec tout établissement d'enseignement de niveau universitaire sur la formation des futurs enseignants et l'accompagnement des stagiaires ou des enseignants en début de carrière.

Profil scolaire des enseignants détenteurs d'une tolérance d'engagement selon leur statut au 30 juin 2021

Diplôme	Temps plein	Temps partiel	Suppléants	Enseignants à la leçon	Total	
					Nbre	%
Diplôme d'études secondaires ou professionnelles	3	11	14	6	34	0,9
Diplôme d'études collégiales	16	153	186	36	391	10,4
Baccalauréat	71	1 109	1 003	308	2 491	65,9
Maîtrise	4	134	87	41	266	7,0
Autres ¹	85	250	205	56	596	15,8
Total	179	1 657	1 495	447	3 778	100,0

1. Il s'agit, par exemple, de formations universitaires ou collégiales non terminées.

Source : Système d'information sur le personnel des centres de services scolaires (PERCOS) et système de qualification des enseignants (QE).

Nombre de tolérances d'engagement délivrées par champs d'enseignement à la formation générale¹²

Champs d'enseignement	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	Évolution sur cinq ans (%)
Préscolaire et primaire	160	205	469	745	1 009	531
Adaptation scolaire	102	116	226	303	468	359
Disciplines						
Anglais	87	119	164	175	361 ¹	315
Français	36	69	106	169	253	603
Mathématique	44	64	78	120	245	457
Science et technologie	36	41	57	98	153	325
Univers social	26	20	54	58	132	408
Autres disciplines du secondaire	339	365	523	562	815	140
Sous-total	830	999	1 677	2 230	3 436	314
Tolérances valables pour plus d'une discipline	70	60	98	127	281	
Total des tolérances délivrées	760	939	1 579	2 103	3 155	315

1. Cette donnée inclut 338 enseignants en anglais langue seconde et 23 enseignants en anglais langue d'enseignement.

Source : MEQ.

12. Puisque les données pour la formation générale des jeunes du secteur public n'étaient pas disponibles, nous avons dû utiliser les données regroupant la formation générale des jeunes et la formation générale des adultes pour le réseau scolaire public, privé et gouvernemental.

Diminution des nombres maximums d'élèves par classe

Les tableaux 2 et 3 indiquent, pour chacun des niveaux scolaires, le nombre maximum moyen d'élèves par classe pour l'ensemble des écoles d'un CSS, suivi du nombre maximum d'élèves par classe, et ce, selon le milieu où la classe est située.

TABLEAU 2 Nombre moyen et nombre maximum d'élèves par classe en milieu défavorisé

	Avant 2000-2001		2000-2001		2001-2002		2002-2003 à 2008-2009		2009-2010		2010-2011		2011-2012		2012-2013		2013-2014 à 2015-2016		2016-2017 à 2020-2021		2021-2022	
	Moy.	Max.	Moy.	Max.	Moy.	Max.	Moy.	Max.	Moy.	Max.	Moy.	Max.	Moy.	Max.	Moy.	Max.	Moy.	Max.	Moy.	Max.	Moy.	Max.
Préscolaire																						
4 ans	15	18	15	18	15	18	15	18	15	18	15	18	15	18	15	18	15	18	14	17	13	16
5 ans	20	22	18	20	18	20	18	20	18	20	18	20	18	20	18	20	18	20	17	19	16	18
Primaire																						
1 ^{re} année	23	25	23	25	18	20	18	20	18	20	18	20	18	20	18	20	18	20	18	20	18	20
2 ^e année	25	27	25	27	25	27	18	20	18	20	18	20	18	20	18	20	18	20	18	20	18	20
3 ^e année	25	27	25	27	25	27	25	27	22	24	18	20	18	20	18	20	18	20	18	20	18	20
4 ^e année	27	29	27	29	27	29	27	29	22	24	18	20	18	20	18	20	18	20	18	20	18	20
5-6 ^e année	27	29	27	29	27	29	27	29	27	29	27	29	22	24	18	20	18	20	18	20	18	20
Secondaire																						
1 ^{re} année	30	32	30	32	30	32	30	32	30	32	30	32	29	31	28	30	26	28	26	28	26	28
2 ^e année	30	32	30	32	30	32	30	32	30	32	30	32	29	31	28	30	27	29	27	29	27	29
3-5 ^e année	30	32	30	32	30	32	30	32	30	32	30	32	30	32	30	32	30	32	30	32	30	32

TABLEAU 3 Nombre moyen et nombre maximum d'élèves par classe en milieu non défavorisé

	Avant 2001-2002		2001-2002		2002-2003		2003-2004 à 2008-2009		2009-2010 à 2010-2011		2011-2012		2012-2013		2013-2014 à 2015-2016		2016-2017 à 2020-2021		2021-2022	
	Moy.	Max.	Moy.	Max.	Moy.	Max.	Moy.	Max.	Moy.	Max.	Moy.	Max.	Moy.	Max.	Moy.	Max.	Moy.	Max.	Moy.	Max.
Préscolaire																				
4 ans	15	18	15	18	15	18	15	18	15	18	15	18	15	18	15	18	14	17	14	17
5 ans	20	22	18	20	18	20	18	20	18	20	18	20	18	20	18	20	17	19	17	19
Primaire																				
1 ^{re} année	23	25	23	25	20	22	20	22	20	22	20	22	20	22	20	22	20	22	20	22
2 ^e année	25	27	25	27	25	27	22	24	22	24	22	24	22	24	22	24	22	24	22	24
3 ^e année	25	27	25	27	25	27	25	27	24	26	24	26	24	26	24	26	24	26	24	26
4 ^e année	27	29	27	29	27	29	27	29	27	29	24	26	24	26	24	26	24	26	24	26
5-6 ^e année	27	29	27	29	27	29	27	29	27	29	27	29	24	26	24	26	24	26	24	26
Secondaire																				
1 ^{re} année	30	32	30	32	30	32	30	32	30	32	29	31	28	30	26	28	26	28	26	28
2 ^e année	30	32	30	32	30	32	30	32	30	32	29	31	28	30	27	29	27	29	27	29
3-5 ^e année	30	32	30	32	30	32	30	32	30	32	30	32	30	32	30	32	30	32	30	32

Chronologie des réflexions sur la création d'un ordre professionnel

1995-1996	Lors des États généraux sur l'éducation, le Conseil pédagogique interdisciplinaire du Québec dépose un avis qui plaide en faveur de la création d'un ordre professionnel. Toutefois, la Commission des États généraux sur l'éducation indique dans son rapport qu'il appartient aux commissions scolaires « de mettre au point des politiques d'évaluation de leurs écoles qui soient plus substantielles et qui rendent mieux compte de tous les facteurs qui déterminent la qualité de l'éducation ».
1996	L'Ordre des enseignantes et des enseignants de l'Ontario est créé.
1997	Le Conseil pédagogique interdisciplinaire du Québec entreprend des démarches auprès de l'Office des professions du Québec pour la création d'un ordre professionnel des enseignants. Cette initiative donne suite à un sondage réalisé par une firme mandatée par le Conseil auprès de 1 100 enseignants et pour lequel 76,1 % se seraient prononcés en faveur de la création d'un ordre professionnel.
2002	Après consultation et analyse, l'Office des professions du Québec conclut qu'en dépit du fait que le milieu de l'enseignement rejoint les critères de constitution d'un ordre professionnel, il ne recommande pas sa création. Il considère que l'ajout d'une nouvelle instance de contrôle n'est pas nécessaire et est rejeté par une majorité d'enseignants. Il propose plutôt d'ajuster les dispositifs en place afin de doter le milieu de l'enseignement des meilleurs outils pour remplir l'aspect de sa mission qui touche la protection de sa clientèle.
2003-2004	Le MEQ réévalue la possibilité de créer un ordre professionnel pour les enseignants. Toutefois, le projet reste sans suite, notamment en raison de la position claire de la Fédération des syndicats de l'enseignement à ce sujet. En effet, 95 % des enseignants sondés par cette fédération en 2004 se seraient prononcés contre le projet.
2004	Le Conseil supérieur de l'éducation recommande au ministre de confier à une commission indépendante le mandat de redéfinir les paramètres de la gestion de la profession enseignante, notamment l'évaluation du personnel enseignant et la surveillance disciplinaire. Aucune suite n'est donnée à cette recommandation.
2014	Le Comité d'experts sur le financement, l'administration, la gestion et la gouvernance des commissions scolaires recommande dans son rapport la mise en place d'un mécanisme d'évaluation continue du personnel enseignant et suggère que soit reconsidérée la possibilité de créer un ordre professionnel des enseignants. Aucune suite n'est donnée à cette recommandation.
2022	Dans le cadre des consultations sur la Stratégie visant à valoriser le personnel scolaire 2022-2026, certains acteurs ont soulevé l'intérêt de considérer la possibilité de mettre en place un ordre professionnel ou une association professionnelle des enseignants.