

Projet de loi n° 23 : une volonté de contrôle qui nuit à l'éducation

CCE - 021M

C. P. PL 23

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

Mémoire présenté à la Commission de la culture et de l'éducation dans le cadre des consultations particulières 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*

Par la Fédération des syndicats de l'enseignement (FSE-CSQ)

Juin 2023



Qui sommes-nous?

La Fédération des syndicats de l'enseignement (FSE-CSQ) regroupe 34 syndicats représentant plus de 87 000 enseignantes et enseignants de centres de services scolaires et de commissions scolaires de partout au Québec. Elle compte parmi ses membres du personnel enseignant de tous les secteurs : préscolaire, primaire, secondaire, formation professionnelle et formation générale des adultes. Elle est affiliée à la Centrale des syndicats du Québec (CSQ) et négocie en cartel avec l'Association provinciale des enseignantes et enseignants du Québec (APEQ-QPAT), qui représente les 8 000 enseignantes et enseignants des commissions scolaires anglophones du Québec. Ensemble, elles représentent 95 000 enseignantes et enseignants.

Introduction

C'est avec surprise que nous avons pris connaissance, le 4 mai dernier, du projet de loi n° 23 modifiant principalement la *Loi sur l'instruction publique* et édictant la *Loi sur l'Institut national d'excellence en éducation*¹. Ce projet de loi a été élaboré sans jamais demander l'opinion de celles et ceux qui connaissent les élèves par leur nom, les enseignantes et enseignants. Ce projet centralisateur à plusieurs égards concentre le pouvoir entre les mains du ministre. Nous pourrions constater à quel point il va à l'encontre du respect de l'expertise des enseignantes et enseignants et de la valorisation de la profession enseignante.

Les défis sont pourtant énormes pour le réseau scolaire. À peine remis de la pandémie et des effets de l'enseignement à distance imposé, nous nous retrouvons maintenant dans une situation de pénurie généralisée d'enseignantes et d'enseignants qualifiés. Tout nous pousse à croire que cette pénurie n'ira qu'en s'aggravant. Le tout prend place dans un réseau scolaire à trois vitesses qui ne favorise pas la réussite des élèves plus vulnérables, parce qu'il a pour conséquence une composition des classes complètement déséquilibrée, où l'on observe une trop grande concentration d'élèves en difficulté. Nous estimons que le projet de loi n° 23 n'aidera en rien à résoudre ces problèmes; il risque même de les aggraver.

La Fédération des syndicats de l'enseignement (FSE-CSQ) exerce un syndicalisme professionnel de proposition. Nous œuvrons à la valorisation de la profession enseignante et à la reconnaissance de son expertise. Dans ce sens, la FSE-CSQ a aussi toujours soutenu la recherche en éducation et sa diffusion auprès des enseignantes et enseignants. Comme principale représentante des enseignantes et enseignants du réseau scolaire au Québec, nous soutenons les initiatives gouvernementales qui amélioreront les conditions d'enseignement et d'apprentissage. Cependant, avec le projet de loi n° 23, le ministre fait fausse route.

Notre mémoire se veut complémentaire à celui de la CSQ, notre centrale syndicale². Nous nous concentrerons donc sur les principaux éléments qui touchent directement les enseignantes et enseignants, soit la formation continue et l'enseignement à distance. Nous réclamons le maintien du Conseil supérieur de l'éducation et du Comité d'agrément des programmes de formation en enseignement (CAPFE), et nous nous opposons à la création d'un institut national d'excellence en éducation (ci-après nommé l'Institut) comme proposé dans le projet de loi.

¹ QUÉBEC (2023). *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*, [En ligne], Québec, Éditeur officiel du Québec, 43^e législature, 1^{re} session. [assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-23-43-1.html].

² Les recommandations du mémoire de la CSQ se trouvent à l'annexe II.

La formation continue

En 2019, le ministre Roberge a fait ajouter à la *Loi sur l'instruction publique*³ (LIP) l'article 22.0.1. D'un côté, il ajoute une obligation d'effectuer 30 heures de formation aux deux ans afin que la société reconnaisse que tous les enseignants et enseignantes effectuent de la formation continue. De l'autre, l'article indique que chaque enseignante et enseignant « **choisit les activités de formation continue** qui répondent le mieux à ses besoins en lien avec le développement de ses compétences ». Lors de l'adoption du projet de loi à l'Assemblée nationale, le ministre résume les effets de ce changement : « [...] on vient écrire en toutes lettres, dans la *Loi sur l'instruction publique*, qu'on reconnaît la grande expertise pédagogique des enseignants [...], qu'on reconnaît que ce sont eux et personne d'autre qui choisissent leur formation continue [...].⁴ » Le projet de loi n° 23 entre en contradiction avec la volonté de reconnaissance de l'expertise des enseignantes et enseignants du précédent ministre.

Nous reconnaissons l'importance de la formation continue et de son apport pour les enseignantes et enseignants. Nous sommes d'ailleurs impliqués dans le Centre de transfert pour la réussite éducative du Québec (CTREQ), le principal centre de transfert de la recherche en éducation au Québec. Nous avons aussi lancé l'appliProf, une application de compilation des heures et des activités de formation à déclarer. Cependant, nous nous opposons à toute imposition de formation qui ne répond pas à un besoin de l'enseignante ou de l'enseignant, lequel varie en fonction de divers facteurs, notamment du programme, du milieu, du profil des groupes, des acquis de l'enseignante ou l'enseignant, etc. Malheureusement, le personnel enseignant se fait de plus en plus imposer des formations qui ne répondent pas à ses besoins d'enseignement ou qui mobilisent du temps qui aurait pu être mieux utilisé au bénéfice de ses élèves. Les changements adoptés avec le projet de loi n° 40 en 2019 devaient mettre fin à cette situation, mais le projet de loi n° 23 veut nous faire retourner en arrière.

Le premier article du projet de loi n° 23 modifie l'actuel article 22.0.1 de la LIP en faisant référence à ses articles 259 et 260, lesquels sont l'assise du droit de gestion de l'employeur. On met ainsi l'accent sur leur pouvoir d'imposer des formations. On s'écarte alors de l'objectif initial menant à l'adoption de l'article 22.0.1 de la LIP en 2019. On ne peut que dénoncer cette attaque frontale contre l'intention du ministre Roberge et se questionner sur l'influence politique des directions, des centres de services scolaires (CSS) et des fonctionnaires du ministère de l'Éducation qui, appuyés par l'actuel ministre, viennent clairement ruiner les efforts du ministre Roberge de redonner de l'autonomie aux enseignantes et enseignants en matière de formation continue.

³ QUÉBEC (2023). *Loi sur l'instruction publique, chapitre I-13.3, à jour au 1^{er} avril 2023*, [En ligne], Québec, Éditeur officiel du Québec. [legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/I-13.3%20/].

⁴ QUÉBEC. ASSEMBLÉE NATIONALE (2020). « Projet de loi n° 40 : prise en considération du rapport de la commission plénière qui en a fait l'étude détaillée et des amendements transmis », *Journal des débats*, [En ligne], 42^e législature, 1^{re} session, Séance extraordinaire (7 février 2020). [assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/42-1/journal-debats/20200207/263117.html#_Toc32309870].

L'article 34 du projet de loi n° 23, quant à lui, donne le pouvoir au ministre de régler les conditions et les modalités relatives à la formation continue. L'article permettrait notamment de régler la reconnaissance du contenu des activités de formation, les modes de contrôle, de supervision ou d'évaluation des obligations de formation continue. De plus, ce règlement peut confier des fonctions en cette matière à une personne ou à un organisme, notamment à une direction d'école, à une direction de centre ou à l'Institut. On viendrait ainsi permettre à n'importe qui, désigné par le règlement, de déterminer quelles formations sont admissibles dans les 30 heures de formation obligatoire, comment les déclarer et de quelle façon contrôler les enseignantes et enseignants à cet égard.

À ce propos, les déclarations du ministre sur le projet de loi n° 23 n'ont rien de rassurant. En table éditoriale du journal *Le Devoir*, le 16 mai dernier, le ministre Drainville a indiqué : « je lui demande [à l'enseignant], sur les 30 heures, qu'il y en ait cinq qui soient en français [...], ça pourrait être la gestion de la classe⁵ ».

Ce n'est pas au ministre d'imposer un nombre d'heures de formation sur un sujet précis. Le ministre n'a pas à décréter qu'il s'agit d'un enjeu national ni à imposer des formations à plus de 100 000 enseignantes et enseignants du Québec, alors que cela ne répond pas aux besoins de tous. Certains enseignants et enseignantes, par leur expérience et leur formation préalable, n'ont pas de besoins en formation sur la gestion de classe. D'autres suivent présentement une formation universitaire sur le sujet. Certains ont été eux-mêmes formateurs sur la question. Pourquoi leur faire perdre du temps à se former sur un sujet qu'ils maîtrisent? L'obligation de suivre une formation non pertinente dans un contexte de surcharge de travail est particulièrement démotivant, voire dévalorisant. S'il s'agit d'un enjeu qui s'applique à tout le personnel enseignant, il serait opportun de l'inclure dans la formation initiale, mais il est inconcevable de l'imposer à toutes les personnes d'expérience sans tenir compte de leurs besoins réels.

Évidemment, certaines nuances s'imposent et méritent d'être nommées. Par exemple, la mise en œuvre d'un nouveau programme entraîne nécessairement un besoin de formation pour les enseignantes et enseignants concernés. En toute logique, il ne faudrait pas qu'une direction impose à une personne enseignante, qui a contribué à la rédaction et au contenu de ce nouveau programme, de suivre une formation qu'elle pourrait elle-même dispenser à ses pairs.

Le même raisonnement s'applique pour les formations qui touchent la sécurité des élèves (mesures de contention, intrusion d'un tireur, etc.). Nous comprenons que la sécurité des élèves qui nous sont confiés est primordiale et qu'en ce sens, nous pourrions être tenus de participer aux activités de prévention qui en découlent.

⁵ DAVID, Michel (2023). « Bernard Drainville, ministre de l'Éducation, [Entrevue] », *Table éditoriale*, [En ligne], *Le Devoir*, 16 mai 2023. [ledevoir.com/videos/791136/table-editoriale-bernard-drainville-ministre-de-l-education].

Le ministre a indiqué à quelques reprises qu'il ne considérerait pas que la lecture d'ouvrages spécialisés permise dans la loi soit valable. Pourtant, plusieurs ordres professionnels la reconnaissent⁶. Comme pour les autres professions, les enseignantes et enseignants ne devraient-ils pas être encouragés à lire des ouvrages spécialisés en lien avec leur travail? Par ailleurs, la compilation des résultats des 14 478 comptes actifs de l'appliProf nous indique que la lecture d'ouvrages spécialisés compte pour seulement 7 % des activités et 6 % des heures de formation continue totale. Le ministre devrait donc être rassuré par le professionnalisme des enseignantes et enseignants.

Pour la FSE-CSQ, il faut clarifier la loi afin de revenir à l'esprit de ce qui était défendu par le ministre Roberge. Le ministre Drainville semble parfois être en accord avec son prédécesseur. Voici ce qu'il a déclaré sur les ondes de LCN⁷ :

[...] Et là, c'est un immense défi l'éducation de nos jours, les classes ont changé. C'est très exigeant les classes avec les élèves à besoins particuliers et tout le reste. Je dis aux enseignantes : l'Institut que je crée va vous offrir des contenus, vous allez pouvoir choisir là-dedans et aller vous perfectionner dans un certain nombre de domaines. Et les syndicats disent : « Non, c'est une atteinte à l'autonomie. »

Laissez-les donc choisir! Laissez donc faire vos enseignantes et vos enseignants, ils vont choisir les contenus dans lesquels ils veulent se former, c'est quoi le problème?

Respecter le jugement professionnel des enseignantes et enseignants implique de les laisser choisir les formations adaptées à leurs besoins parmi toutes les formations disponibles et non seulement parmi certaines formations préalablement sélectionnées.

C'est en toute cohérence avec cette déclaration du ministre que nous ferons des recommandations d'amendements au projet de loi n° 23 et à la LIP.

Cependant, avant de présenter ces recommandations, il nous semble important d'aborder deux sujets. Commençons par les situations pouvant mener à la **dispense de l'obligation de formation** continue du personnel enseignant. Au cours des travaux entourant le projet de loi n° 40, il avait été annoncé qu'un règlement serait adopté pour baliser les cas de dispenses partielles ou totales. La FSE-CSQ réclamait depuis un moment déjà des précisions à ce sujet. Ainsi, des échanges ont eu lieu avec le Comité national de concertation (CNC), et des recommandations communes ont été convenues dans les cas d'absences pour congé parental, maladie, accident, retrait préventif, motifs protégés par la *Loi sur les normes du travail* (ex. : proche aidant) et autres circonstances exceptionnelles qui pourraient réduire le nombre d'heures de formation à effectuer.

⁶ À titre d'exemple, la norme professionnelle de l'Ordre des infirmières et infirmiers du Québec inclue dans les activités de formation continue admissibles : « Lecture d'articles professionnels et scientifiques, [...] et club de lecture ». Pour les notaires, c'est la lecture d'articles ou d'ouvrages spécialisés, alors que pour les comptables, c'est la lecture d'articles ou de publications techniques ou la lecture de lois ou de règlements.

⁷ LAROCQUE, Paul (2023). « Bernard Drainville, ministre de l'Éducation, [Entrevue] », *Le Bilan*, [En ligne], LCN, 4 mai 2023. [qub.ca/tvaplus/video/bilan4mai-1097865920].

C'est la raison pour laquelle la FSE-CSQ serait ouverte à ce que ces cas de dispense soient introduits directement dans la LIP ou, à défaut, dans un règlement qui porterait uniquement sur ce sujet. Toutefois, il faut impérativement s'assurer que les cas de dispense de l'obligation de formation continue respectent les recommandations communes convenues entre les parties nationales.

Terminons enfin en rappelant le contexte dans lequel le ministre veut modifier les règles sur la formation continue. Plusieurs éléments restreignent la participation à des activités de formation continue. La surcharge de travail et le manque de temps limitent la participation à des activités de formation, mais également l'appropriation du contenu et la création d'activités signifiantes à réaliser avec les élèves afin de les réinvestir. La pénurie de personnel rend souvent impossible la participation à des formations, faute de suppléantes et suppléants. L'offre de formation est parfois inexistante ou peu pertinente pour combler la diversité des besoins. Enfin, nous constatons l'insuffisance des sommes disponibles pour soutenir la formation continue de tout le personnel enseignant. En effet, les enseignantes et enseignants à statut précaire ne génèrent aucun financement pour la formation continue, alors que de plus en plus d'entre eux sont non légalement qualifiés et ont pourtant un grand besoin de formation.

En résumé

La FSE-CSQ reconnaît l'importance de la formation continue chez le personnel enseignant, laquelle fait maintenant partie de leurs obligations, mais se positionne contre l'ingérence du ministre, des CSS et des directions dans le choix des activités de formation continue. Il faut respecter l'autonomie professionnelle du personnel enseignant et le droit de choisir les activités de formation continue qui répondent à ses besoins. Les conditions et modalités entourant la formation continue doivent demeurer un objet de négociation entre les parties nationales. Les recommandations communes sur les cas de dispense de l'obligation de formation continue démontrent l'ouverture de la FSE-CSQ à échanger et à trouver des solutions adaptées à la réalité du personnel enseignant.

Recommandation 1

Pour reconnaître l'autonomie et le jugement professionnel du personnel enseignant dans les choix de formations continues qui correspondent à ses besoins, il est recommandé :

- De retirer les articles 1 et 34 du projet de loi n° 23;
- Qu'un article 19.2 soit ajouté à la *Loi sur l'instruction publique* se lisant comme suit :
« L'enseignant choisit les activités de formation continue qui répondent le mieux à ses besoins en lien avec le développement de ses compétences. »

Recommandation 2

Prévoir les cas de dispense de l'obligation de formation continue du personnel enseignant directement dans la *Loi sur l'instruction publique*, sur la base des recommandations communes convenues entre les parties nationales.

Recommandation 3

À défaut de prévoir les cas de dispense de l'obligation de formation continue du personnel enseignant dans la *Loi sur l'instruction publique*, adopter un règlement portant uniquement sur les cas de dispense de l'obligation de formation continue du personnel enseignant sur la base des recommandations communes convenues entre les parties nationales.

Recommandation 4

S'assurer que les conditions et modalités entourant l'obligation de formation continue du personnel enseignant demeurent un sujet de négociation nationale et que les balises sont établies entre les parties nationales, si elles le jugent nécessaire.

L'enseignement à distance

Par le biais de l'article 33, le projet de loi n° 23 « habilite le gouvernement à déterminer, par règlement, les normes suivant lesquelles certains services éducatifs peuvent être dispensés à distance ». Ce règlement porterait particulièrement sur quatre aspects : l'offre de service lors de situations exceptionnelles ou imprévisibles, l'enseignement à domicile, l'enseignement en milieu hospitalier et la possibilité pour le ministre d'autoriser un ou des élèves à recevoir des services éducatifs à distance.

Avant de regarder en détail les diverses ouvertures que permettrait ce nouveau règlement, il faut comprendre quelles sont les conséquences de l'enseignement à distance au secteur des jeunes.

L'enseignement à distance chez les jeunes à l'éducation préscolaire et à l'enseignement primaire et secondaire est une pratique marginale. C'est la pandémie qui a entraîné une expérience de masse. En décembre 2022, la Vérificatrice générale du Québec a déposé un rapport⁸ portant directement sur ce sujet. Parmi ses constats, elle souligne que l'enseignement à distance « est reconnu généralement moins efficace que l'enseignement en présentiel ». Elle indique non seulement le manque de connaissances des élèves, des parents et des enseignantes et enseignants relativement aux technologies, mais aussi le soutien technique insuffisant, voire quasiment absent, et déjà déficient bien avant la pandémie. La Vérificatrice générale met aussi en relief les enjeux éthiques et légaux liés à l'enseignement à distance, notamment en ce qui a trait à la protection de la vie privée.

À la suite de cette expérience massive d'enseignement en ligne engendrée par la fermeture des écoles au printemps 2020, 6 000 enseignantes et enseignants ont été consultés, notamment à l'égard de l'enseignement à distance⁹. Moins d'une personne sur

⁸ VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC (2022). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2022-2023*, [En ligne], le Vérificateur (décembre), p. 98-137. [vgq.qc.ca/Fichiers/Publications/rapport-annuel/189/vgq_dec2022_complet_web.pdf].

⁹ Enquête menée par la FSE-CSQ à l'automne 2022.

quatre interrogée (24,6 %) est en sa faveur. Parmi ces personnes, on compte le personnel enseignant en formation professionnelle et celui à la formation générale des adultes qui enseignaient déjà à distance avant la pandémie. De plus, seulement une personne répondante sur dix (12,9 %) est en faveur de l'enseignement en comodalité qui consiste à enseigner à des élèves en classe en même temps qu'à des élèves à distance à l'aide d'une caméra installée dans la classe. Concernant le temps de préparation d'activités numériques pour l'enseignement à distance, ce sont neuf personnes répondantes sur dix (86,9 %) qui affirment que le temps de préparation nécessaire pour l'élaboration d'activités d'apprentissage numériques est supérieur à celui pour les autres activités plus traditionnelles réalisées lorsque les élèves sont présents en classe. C'est donc un bilan particulièrement négatif qui est dressé par les enseignantes et enseignants qui ont dû mettre en œuvre l'enseignement à distance.

La FSE-CSQ a aussi participé à quatre webinaires¹⁰ sur les conséquences de l'enseignement à distance lors desquels étaient regroupées des personnes enseignantes et chercheuses du réseau PÉRISCOPE¹¹. Plusieurs limites de l'enseignement à distance ont été soulevées, dont la difficulté d'engager les élèves, la perte de repères des élèves, l'augmentation des inégalités, la diminution de la concentration et la faible qualité de la relation élève-enseignant. Simon Collin, chercheur au Centre de recherche interuniversitaire sur la formation et la profession enseignante (CRIFPE), s'est penché sur la situation au Québec et arrive aux mêmes constats. Comme plusieurs chercheuses et chercheurs, il démontre que l'utilisation du numérique en classe, notamment pour l'enseignement à distance, doit obligatoirement répondre à une intention pédagogique de l'enseignante ou l'enseignant sans quoi le numérique perd tout son sens.

Par ailleurs, les travaux de la Conférence de consensus sur l'utilisation du numérique organisée par le Centre de transfert pour la réussite éducative au Québec (CTREQ) ont mené au *Rapport ÉVA : Équité et valeur ajoutée dans les usages du numérique pour l'enseignement et l'apprentissage*¹². Les conclusions de ce rapport montrent que l'utilisation de toute forme d'outils numériques exige davantage de temps de formation pour l'appropriation des outils et de préparation d'activités significatives pour les élèves.

Tous ces constats sont en phase avec les résultats de la recherche qui confirment que l'enseignement à distance occasionne une diminution des interactions pédagogiques et un affaiblissement de la dimension affective, une diminution de la motivation, des apprentissages et du bien-être ainsi qu'un risque accru de décrochage scolaire. Ces conclusions sont d'autant plus inquiétantes pour l'avenir du système scolaire québécois si le gouvernement veut encourager l'enseignement à distance avec un projet de loi qui viendrait permettre au ministre d'autoriser un ou des élèves à recevoir des services

¹⁰ Pour en savoir plus à ce sujet, vous pouvez consulter la section Nos liens avec la recherche sur le site Web de la FSE-CSQ : fse.lacsq.org/grands-dossiers/nos-liens-avec-la-recherche/.

¹¹ Plateforme Échange, Recherche et Intervention sur la SCOLarité : Persévérance et réussiteE.

¹² BEAUDOIN, Josée, et autres (2022). *Rapport ÉVA : Équité et Valeur Ajoutée dans les usages du numérique pour l'enseignement et l'apprentissage*, [En ligne], Québec, Centre de transfert pour la réussite éducative du Québec, 64 p. [ctreq.qc.ca/wp-content/uploads/2022/10/CTREQ-Rapport-EVA_VF-6.pdf].

éducatifs à distance, sans avoir à respecter le régime pédagogique ou le nouveau règlement qu'il prévoit d'adopter pour baliser cette pratique.

Un problème majeur se dessine, puisque l'enseignement à distance est une réponse facile à toute une série de problèmes d'organisation, de transport ou même à certaines situations comme un voyage familial ou une grippe. Sans prendre en compte les effets sur le personnel enseignant et le reste de la classe, on pourrait en venir à forcer une enseignante ou un enseignant à passer en mode comodal. L'enseignement à distance semble une solution facile, mais à quel prix? Quelles seront les limites du pouvoir octroyé au ministre? La voie de l'enseignement à distance deviendra-t-elle la réponse à tous les maux sans prise en compte des effets dévastateurs qu'elle pourrait entraîner? L'enseignement à distance deviendra-t-il la solution à la pénurie actuelle d'enseignantes et d'enseignants légalement qualifiés ou au manque de services observé? Augmenter le temps d'exposition aux écrans pour les jeunes est-il vraiment une bonne idée? Favoriser l'enseignement à distance va-t-il augmenter les inégalités, considérant que tous les élèves n'ont pas tous accès à des technologies et à un lieu calme et fonctionnel pour travailler à la maison? La recherche qui semble chère au ministre milite pourtant dans le sens contraire!

Le règlement ouvrirait aussi la porte à des situations exceptionnelles ou imprévisibles empêchant que les services d'enseignement soient reçus à l'école. D'un côté, le gouvernement possède déjà les outils législatifs pour intervenir lors de situations exceptionnelles, comme la pandémie, par le biais des mesures sanitaires adoptées en vertu de la *Loi sur la santé publique*. De l'autre, dans quelle mesure le ministre pourrait-il imposer l'enseignement à distance lors de fermeture temporaire d'un établissement ou d'une tempête? Les services particuliers d'enseignement à domicile sont également visés. L'intention serait-elle donc d'offrir de l'enseignement à distance aux élèves qui reçoivent des cours à domicile pour une raison médicale? Les parents d'un élève malade pendant quelques jours pourraient-ils exiger à son ou ses enseignantes et enseignants d'avoir droit à de l'enseignement comodal? Enfin, le règlement traiterait aussi des services particuliers d'enseignement en milieu hospitalier. Dans la plupart des cas, les élèves en hospitalisation prolongée ont déjà accès à des services éducatifs. Si les besoins ne peuvent être comblés, il est possible de faire des projets pilotes. Nous croyons que ce serait une erreur d'édicter un règlement, sans avoir un bilan complet des expériences en cours.

C'est depuis 2017 que l'article 459.5.3 permet au ministre d'élaborer et de mettre en œuvre un projet pilote visant à expérimenter ou à innover en matière de formation à distance. Plusieurs dizaines de projets pilotes sont déjà en cours. Pour la FSE-CSQ, il est nécessaire d'attendre la fin de la période d'expérimentation des projets pilotes (juin 2024) avant de modifier la LIP. Un bilan des projets et l'évaluation des conséquences sur les élèves touchés, directement ou indirectement dans le cas du comodal, ainsi que sur les enseignantes et enseignants impliqués pourraient être réalisés. En s'appuyant sur ce bilan, sur les rapports de recherche et après consultation des acteurs du milieu de l'éducation, le ministère de l'Éducation sera en mesure, s'il y a lieu, de déterminer les balises nationales pour encadrer le recours à l'enseignement en ligne.

Ajoutons, par ailleurs, que l'article 39 propose de modifier l'article 459.5.3 de la LIP pour permettre au ministre d'élargir les projets pilotes aux services **éducatifs** à distance, plutôt qu'aux services de **formation** à distance comme c'est actuellement le cas. Pour une analyse plus détaillée des effets de ces modifications sur les services éducatifs qui ne sont pas de l'enseignement, nous vous invitons à consulter les mémoires de la CSQ, de la Fédération du personnel de l'enseignement privé (FPEP-CSQ), de la Fédération des professionnelles et professionnels de l'éducation du Québec (FPPE-CSQ) et de la Fédération du personnel de soutien scolaire (FPSS-CSQ).

En résumé

La recherche et la pratique indiquent que l'enseignement à distance et l'enseignement comodal ont de nombreux effets négatifs sur les conditions d'apprentissage et d'enseignement si elles ne répondent pas, avant tout, à une intention pédagogique de l'enseignante ou l'enseignant. La LIP prévoit déjà la mise en place de projets pilotes. Pour la FSE-CSQ, il serait prématuré de modifier la loi avant d'avoir terminé cette période d'expérimentation et d'avoir mené un bilan des projets pilotes. Ce bilan devrait se faire en tenant compte de la recherche et en consultant les principaux acteurs de l'éducation.

Recommandation 5

Afin de développer une meilleure compréhension des avantages et des écueils concernant la dispensation de services éducatifs à distance, basée sur des données, et avant d'introduire des changements à ce chapitre dans la LIP, il est recommandé de retirer les articles 33 et 39 du projet de loi n° 23.

Centralisation, contrepouvoirs et gestion axée sur les résultats

Le projet de loi n° 23 est un projet de centralisation des pouvoirs, principalement dans les mains du ministre et du gouvernement. Cette centralisation se fait au détriment des instances responsables de représenter les besoins des communautés et de l'autonomie professionnelle du personnel.

Nous avons en face de nous un projet de loi qui s'inscrit dans la nouvelle gestion publique, un mode d'organisation des services publics qui vise une centralisation des décisions, une élimination de l'indépendance des instances intermédiaires et des contrepouvoirs, et la mise en concurrence des établissements et des employés entre eux. L'abolition de la démocratie scolaire par le projet de loi n° 40 a été une étape importante. Avec le projet de loi n° 23, deux mécanismes indépendants du pouvoir politique seraient éliminés : le Conseil supérieur de l'éducation et le CAPFE. De plus, le ministre détiendrait un contrôle total sur les directions générales des CSS, pourrait leur imposer ses priorités malgré les enjeux régionaux et faire un suivi particulier des élèves, le tout facilité par la centralisation des données. Avec ses pouvoirs accrus, un ministre fragile aux pressions médiatiques et politiques pourrait en venir à imposer au réseau scolaire des priorités qui sont loin de ce dont les milieux ont besoin pour favoriser l'éducation et la réussite des élèves.

La nouvelle gestion publique implique aussi la mise en place de la GAR, un mode de gestion des services publics centré sur l'amélioration des statistiques. En éducation, cela se traduit par des cibles de diplomation et de réussite rehaussées et des résultats mesurés par des tests standardisés.

Mettre de la pression pour l'augmentation statistique des résultats en éducation entraîne de nombreuses dérives bien documentées autant au Québec¹³ qu'ailleurs¹⁴. Celles-ci risquent par ailleurs de s'accroître avec le projet de loi n° 23 :

- L'enseignement à la pratique de tests et, pour l'élève, la préparation hâtive des examens sans viser un apprentissage à long terme (bachotage);
- La croissance du nombre d'examens obligatoires et du temps utilisé pour la passation et la préparation de ceux-ci, au détriment des apprentissages¹⁵;
- Un transfert rapide, vers des programmes sous-qualifiants, d'élèves qui auraient pu aller plus loin s'ils avaient été soutenus;
- La modification des notes, le maquillage de chiffres ou l'exclusion d'élèves des statistiques.

La GAR a des effets délétères sur les élèves et sur les enseignantes et enseignants. Ce mode de gestion n'aide en rien à limiter la croissance de l'anxiété chez les élèves. Du côté des enseignantes et enseignants, le sentiment de déprofessionnalisation et de perte de sens qu'il engendre génère de la démotivation, sinon de la détresse et le décrochage de la profession¹⁶. Au lieu d'accroître la GAR, il faudrait plutôt soutenir et valoriser l'expertise individuelle et collective du personnel enseignant, comme on le fait dans des pays beaucoup plus performants en éducation, comme la Finlande. En convergence avec la Vérificatrice générale, il faudrait aussi se concentrer sur les données qui permettraient

¹³ Voir notamment les travaux de Christian Maroy sur la question, dont : MAROY, CHRISTIAN (2021). *L'école québécoise à l'épreuve de la gestion axée sur les résultats : sociologie de la mise en œuvre d'une politique néo-libérale*, Québec, Presses de l'Université Laval, 310 p.

¹⁴ Voir notamment les travaux de Diane Ravitch, qui a été assistante du secrétaire de l'Éducation des États-Unis de 1991 à 1993 et qui a dénoncé les dérives de la GAR dans de nombreux ouvrages, dont : RAVITCH, Diane (2016). *The Death and Life of the Great American School System: How Testing and Choice Are Undermining Education, Revised and expanded edition*, 400 p.
RAVITCH, Diane (2020). *Slaying Goliath: The Passionate Resistance to Privatization and the Fight to Save America's Schools*, 352 p.

¹⁵ Lors d'une enquête menée en 2023 par la FSE-CSQ auprès de 6 990 personnes répondantes titulaires du primaire, de l'adaptation scolaire et les spécialistes questionnées sur le temps de classe consacré à l'évaluation, les résultats indiquent qu'en bonne majorité (78,5 %), les personnes répondantes soutiennent l'idée que le temps de classe consacré à l'évaluation nuit aux apprentissages des élèves.

¹⁶ Voir entre autres les travaux de Simon Viviers et d'Angelo Soares sur la question.

de prévoir l'évolution de la pénurie de personnel et de travailler à la limiter¹⁷. C'est aussi le transfert de données entre le réseau de la petite enfance et le réseau scolaire, mais aussi entre les CSS et entre les secteurs des mêmes CSS, qui devrait être priorisé.

Dans ce contexte, il faut limiter le pouvoir du ministre et maintenir des organismes indépendants en place, soit le Conseil supérieur de l'éducation et le CAPFE. Il faut aussi permettre une meilleure gestion des données et s'assurer qu'elles ne viennent pas accentuer les effets pervers de la GAR. Pour une analyse plus détaillée de ces enjeux, nous vous invitons à vous référer au mémoire de la CSQ. La FSE-CSQ est solidaire des recommandations qui sont présentées à l'annexe II.

En résumé

La GAR et la pression pour atteindre des statistiques entraînent de nombreuses dérives lorsqu'appliquées à l'éducation. Le projet de loi n° 23 entraînerait assurément ces dérives. Une analyse plus détaillée des conséquences de la GAR et des solutions à mettre en place sont présentées dans le mémoire de la CSQ.

La recherche, l'Institut et le respect de l'expertise des enseignantes et enseignants

La FSE-CSQ soutient la recherche et sa diffusion auprès du personnel enseignant. D'ailleurs, nous collaborons régulièrement avec un grand nombre de chercheuses et chercheurs et de centres de recherche. En 2019, une consultation menée auprès de 4 000 enseignantes et enseignants a démontré que 98 % d'entre eux soutenaient l'idée que les recherches en éducation alimentent le choix des approches et des méthodes pédagogiques, mais ne doivent pas le dicter. C'est ce que nous défendons.

La même enquête nous a permis de constater que 92 % des personnes répondantes avaient aussi donné leur appui à cette affirmation : la création de l'Institut n'est pas nécessaire. En ce sens, il serait possible d'utiliser les ressources prévues pour l'Institut afin de consolider l'écosystème actuel de recherche et de transfert. Il existe déjà de nombreux centres de recherche en éducation au Québec, et plusieurs organismes développent des outils de transfert de la recherche, dont le CTREQ. Si un institut national d'excellence en éducation est créé, il faudra apporter de nombreux changements au projet proposé. Dans sa forme actuelle, il risque de devenir un instrument coercitif imposant une vision étriquée de la recherche ou ne se concentrant que sur les sujets d'intérêt du

¹⁷ La Vérificatrice générale, dans son rapport 2022-2023 publié en mai 2023, recommande au ministère de l'Éducation de « 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 ». Les CSS devraient, eux, « disposer d'une information complète et fiable sur leurs besoins en enseignants qualifiés ainsi que sur les enjeux liés à la pénurie ».

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC (2023). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2022-2023*, [En ligne], le Vérificateur (mai), p. 90. [vgq.qc.ca/Fichiers/Publications/rapport-annuel/203/vgq_mai2023_complet_web_VF.pdf].

ministre. Si ce dernier devait chercher à imposer une idéologie, quelle serait la liberté d'action de l'Institut?

Les enseignantes et enseignants sont formés de façon à choisir les approches et les méthodes pédagogiques les plus appropriées selon les élèves, les programmes, le contexte d'apprentissage et les ressources disponibles. Lors de la réforme du curriculum, les enseignantes et enseignants se sont fait imposer l'approche socioconstructiviste et la pédagogie par projet. C'est maintenant le dogme de l'enseignement explicite et la doctrine de l'école efficace qui nous sont présentés comme les seules façons de faire valables.

Le projet de création de l'Institut n'est pas neutre. Dès le départ, ce projet a été soutenu par les tenants d'un certain courant de la recherche, celui **des données probantes** (*Evidence-based education*) **et de l'école efficace** (*School effectiveness*). Les documents de consultation de 2017 sur le projet initial de l'Institut étaient explicites à ce sujet en présentant une vision réduite de ce qui serait de la « bonne » recherche. Sihame Chkair, qui a assumé la codirection du livre *Les données probantes et l'éducation* publié en 2023, rappelle que l'essor des données probantes en éducation est lié au contexte de la nouvelle gestion publique et des politiques néo-libérales. Cette méthodologie prend alors un caractère politique en devenant le levier de réformes éducatives¹⁸. Le projet de loi n° 23 va dans le même sens.

Selon les tenants de l'école efficace, pour augmenter la réussite scolaire, dans une perspective de GAR, il faut miser sur « l'effet enseignant » et sur l'adoption de certaines pratiques pédagogiques. À contrario, la composition de la classe, la lourdeur de la tâche, les pénuries de personnel qualifié et les déterminants sociaux de la réussite ne sont pas des enjeux prioritaires, malgré les résultats des recherches sur ces questions. Dans ce cadre, les données probantes consisteraient essentiellement à standardiser les pratiques et les méthodes à utiliser en classe dans toutes les circonstances : enseignement explicite, modèle RAI, soutien au comportement positif, communauté d'apprentissage professionnelle, etc. La création d'un institut national d'excellence en éducation risque de faire peser sur les seules épaules des enseignantes et enseignants tout le travail nécessaire pour améliorer la réussite, sans prendre en compte les autres facteurs qui la favorisent et en faisant fi des différents courants de recherche.

Depuis quelques années, les partisans et partisanes de l'école efficace ont lancé une offensive pour amener les CSS, les commissions scolaires et les écoles à adopter leur approche. Une polémique a d'ailleurs éclaté en éducation au Québec, en décembre 2016, à ce sujet. *La grille de progression des caractéristiques des écoles efficaces*, qui était utilisée dans quelques commissions scolaires, a alors été rendue publique et dénoncée par de nombreux acteurs de l'éducation et à l'Assemblée nationale, notamment par monsieur Roberge. Ces chercheuses et chercheurs soutenaient notamment que les bons enseignants et enseignantes ne devaient pas croire à l'influence des inégalités sociales

¹⁸ WAGNON, Sylvain, et Sihame CHKAIR (2023). *Les données probantes et l'éducation*, De Boeck Supérieur, 224 p.
BEN HAMOUDA, Lilia (2023). « Les données probantes et l'éducation », *Le café pédagogique*, [En ligne], 10 mai 2023. [cafepedagogique.net/2023/05/10/les-donnees-probantes-et-leducation].

sur la réussite, ne devaient pas enseigner tout le programme et devaient se limiter à préparer les élèves à l'examen.

Un exemple bien connu de l'utilisation des données probantes est la mise en place universelle des maternelles 4 ans à temps plein. Le gouvernement s'est inspiré des propositions d'Égide Royer en investissant dans ces maternelles en dehors des milieux défavorisés. Cette décision a été prise sur la base d'études probantes aux États-Unis, mais sans prendre en compte des besoins et des réalités québécoises comme l'existence d'un réseau de la petite enfance, la pénurie d'enseignantes et d'enseignants¹⁹ et le manque de locaux. Cette vision étroite des résultats de la recherche a été rattrapée par la réalité²⁰.

C'est dans ce contexte d'imposition des données probantes en éducation qu'est mis en place l'Institut. Malheureusement, le projet proposé comporte de nombreuses faiblesses, entre autres lorsqu'on le compare à son équivalent en santé, l'Institut national d'excellence en santé et service sociaux (INESSS).

Pour la FSE-CSQ, si un institut national d'excellence en éducation devait être mis en place, il devrait être un organisme indépendant, ayant pour objectif de faire la synthèse des connaissances scientifiques et de les diffuser. Le choix des problématiques traitées ainsi que la forme des outils d'information produits devraient prendre en compte les besoins des enseignantes et enseignants. L'ensemble de la démarche de l'Institut devrait valoriser et respecter l'expertise pédagogique et le jugement professionnel des enseignantes et enseignants. Dans ce sens, l'Institut devrait être une source fiable d'informations, sans aucun pouvoir de coercition. Cette vision converge avec celle de madame Chkair, qui souligne que, pour passer d'une recherche scientifique à l'évolution des pratiques pédagogiques, il ne faut pas imposer des pratiques, mais proposer de les coconstruire avec les enseignantes et enseignants. Elle recommande de rendre complémentaires les différentes méthodologies de recherche²¹. Plusieurs chercheuses et chercheurs au Québec avec qui nous collaborons insistent, de leur côté, sur la nécessité de la médiation entre les différentes recherches.

La constitution d'un institut national d'excellence en éducation commande le respect d'un principe incontournable : son **indépendance**. Être responsable de la synthèse des connaissances scientifiques disponibles au Québec et ailleurs, ce n'est pas de

¹⁹ La Vérificatrice générale du Québec dénonce, dans son rapport 2022-2023, que la maternelle 4 ans est une mesure ayant contribué à « accentuer les besoins en enseignants ». Ce sont « de 3 000 à 5 000 enseignantes et enseignants supplémentaires » à temps plein dont le réseau a besoin. VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC (2023). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2022-2023*, [En ligne], le Vérificateur (mai), p. 87. [vgq.qc.ca/Fichiers/Publications/rapport-annuel/203/vgq_mai2023_complet_web_VF.pdf].

²⁰ Le gouvernement a en effet ralenti la mise en place de cette coûteuse mesure, et le directeur général du CSS du Lac-St-Jean a décidé de fermer la moitié de ses classes de maternelle 4 ans, et ce, jusqu'à ce que la pénurie se résorbe. Notons que cette capacité de prendre des décisions locales en contradiction avec les orientations nationales risque de ne plus exister avec le nouveau mode de nomination des directions générales et le pouvoir accru du ministre.

²¹ WAGNON, Sylvain, et Sihame CHKAIR (2023). *Les données probantes et l'éducation*, De Boeck Supérieur, 224 p.

sélectionner les sujets et les recherches qui plaisent au ministre ou qui répondent aux croyances ou aux convictions d'un petit groupe d'individus. Pour être crédible, un institut national d'excellence en éducation doit faire preuve de neutralité scientifique et être imperméable aux pressions politiques. Ainsi, il faudrait retirer de la mission de l'Institut la notion de concertation avec le ministre pour identifier ses priorités. Il faudrait aussi retirer du conseil d'administration la présence du sous-ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, du sous-ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie, du sous-ministre de l'Économie et de l'Innovation ou toute personne que chacun peut désigner. Notons que la notion de concertation avec le ministre pour l'établissement des priorités et celle de présence de sous-ministres au conseil d'administration ne sont pas présentes dans la loi sur l'INESSS.

Un deuxième principe qui devrait guider la possible création d'un institut national d'excellence en éducation est **l'ouverture à la diversité** de la recherche scientifique. Pour être neutre et avoir une vision équilibrée et représentative de la recherche, il faut s'assurer de la diversité des sujets abordés, de la diversité des approches et courants de la recherche, de la diversité des profils des personnes responsables de l'Institut et, enfin, de la diversité des différents secteurs d'enseignement sous sa responsabilité, notamment, la formation générale des adultes et la formation professionnelle.

Un troisième principe devrait être le **respect de l'expertise pédagogique** et du jugement professionnel du personnel enseignant. Comme nous l'avons déjà présenté, le respect du jugement professionnel **dans le choix de la formation continue** est gravement limité par plusieurs aspects du projet de loi n° 23. À cela s'ajoute la responsabilité qu'aurait l'Institut de procéder à la reconnaissance du contenu de certaines activités de formation continue prévues dans l'obligation des 30 heures de formation des enseignantes et enseignants. L'Institut pourrait ainsi avoir un rôle à jouer dans l'interprétation de ce qui peut être accepté, ou non, dans les 30 heures de formation continue obligatoires des enseignantes et enseignants. Avec le pouvoir d'assignation accru des directions et des CSS, nous pouvons appréhender que les formations accréditées par l'Institut soient ensuite imposées aux enseignantes et enseignants, sans prendre en compte leurs besoins réels. Par ailleurs, contrairement à l'INESSS, qui utilise des moyens de sensibilisation, d'information et de transfert, l'Institut contribuerait à la formation du personnel scolaire et à l'accompagnement de celui-ci; nous nous opposons fermement à cette idée. La formation continue du personnel enseignant doit demeurer sous la gouverne des CSS et du personnel enseignant lui-même. Elle doit être variée, offerte sous plusieurs formes et par différents organismes ou intervenants. Ce sont cette pluralité et cette richesse dans l'offre de formation qui permettent de répondre aux différents besoins du personnel enseignant.

Le respect de l'expertise du personnel enseignant passe aussi par le respect de la LIP qui reconnaît, à l'article 19, que les enseignantes et enseignants ont le droit de prendre les **modalités d'intervention pédagogique** qui correspondent aux besoins et aux objectifs fixés pour chaque groupe ou chaque élève qui lui est confié. Avec un institut national d'excellence en éducation qui déterminerait quelles sont les « bonnes pratiques », des directions pourraient assurément tenter d'imposer celles-ci dans le cadre de leur supervision pédagogique et réprimander celles et ceux qui ne suivent pas les

recommandations. Les enseignantes et enseignants eux-mêmes pourraient se restreindre et se confiner dans un rôle de technicien qui applique des recettes élaborées par certains groupes de chercheuses et chercheurs.

En concordance avec ces préoccupations, il faudrait ajuster les **valeurs** qui devraient guider l'Institut. Contrairement à l'INESSS²², le projet d'Institut ne prévoit pas le respect des valeurs d'indépendance, d'ouverture, de probité et d'équité entre les usagers. Nous ne voyons aucune raison légitime pour ne pas reprendre ces valeurs. La question de l'ouverture est importante, notamment celle aux différents courants de la recherche en éducation. La probité, c'est-à-dire une honnêteté et un respect des règles exemplaires, devrait aussi être une valeur pour un institut national d'excellence en éducation. La notion d'équité entre les usagers, ici entre les élèves, est tout aussi importante en éducation qu'en santé. Il serait mal vu qu'un tel institut ne tienne pas compte des déterminants sociaux de la réussite et de l'importance de donner des chances de réussite égales entre les élèves. Nous avons déjà développé sur l'importance de l'indépendance. À la notion de rigueur, il nous semble aussi pertinent, comme pour l'INESSS, de préciser qu'il s'agit de rigueur scientifique.

Il faudrait aussi ajuster la **mission** de l'Institut afin que les activités de transfert qu'il doit accomplir soient plus conformes à ce que fait l'INESSS, et donc moins directives. Elle devrait donc se limiter à des activités de sensibilisation, d'information et de transfert de connaissance.

La **composition** de l'Institut prévue au projet de loi n° 23 pose aussi problème. Ainsi, elle ne garantit la présence que **d'une seule enseignante ou d'un seul enseignant** (maximum deux) sur son conseil d'administration. Cette sous-représentation du personnel enseignant se retrouve aussi au comité scientifique et au comité consultatif sur les programmes de formation, où aucune présence de personnel enseignant n'est garantie, ce qui doit être modifié.

En résumé

Pour la FSE-CSQ, les recherches en éducation alimentent le choix des approches et des méthodes pédagogiques, mais ne doivent pas le dicter. Malheureusement, on constate depuis des années que les partisans et partisanes d'un courant de la recherche, basé sur l'utilisation des données probantes en éducation, tentent d'imposer leur point de vue dans le réseau scolaire. Des dérives ont été constatées et dénoncées par plusieurs, dont l'ancien ministre de l'Éducation. La création de l'Institut s'inscrit dans cette vision. Dans l'éventualité où il serait mis sur pied, la FSE-CSQ souhaite qu'il soit indépendant, ouvert à la diversité et qu'il respecte l'expertise des enseignantes et enseignants, notamment dans le choix de leur formation et de leurs modalités d'intervention pédagogique. Dans ce sens, un éventuel institut devrait alors se limiter à effectuer un travail de synthèse de la science et de développement d'outils d'information.

²² Loi sur l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux (2023). LQ, chapitre II, article 4.

Recommandation 6

Il est recommandé de miser sur les organisations déjà en place et dont les missions sont de faire de la recherche, d'en faire des synthèses, d'en diffuser les résultats, et de fournir des outils aux intervenantes et intervenants du milieu et de les consolider au besoin, à la suite d'un examen des rôles et responsabilités de chacun.

Recommandation 7

Dans l'éventualité où l'Institut serait mis sur pied, il est recommandé de mettre en place un mécanisme permettant de s'assurer :

- Qu'une diversité de perspectives de recherche soit représentée au sein du comité scientifique de l'Institut;
- Que son indépendance est garantie.

Recommandation 8

Dans l'éventualité où l'Institut serait mis sur pied, modifier l'article 57 du projet de loi n° 23 afin de remplacer l'article 4 de la *Loi sur l'Institut national d'excellence en éducation* par celui-ci :

4. L'Institut a pour mission de promouvoir l'excellence des services éducatifs de l'éducation préscolaire, et de l'enseignement primaire et secondaire, de la formation professionnelle et de la formation générale des adultes.

Il exerce cette mission dans le respect des valeurs de rigueur scientifique, d'objectivité, de transparence, d'indépendance, d'ouverture, de probité, d'équité entre les élèves ainsi que de coopération avec les organismes qui peuvent y contribuer. [nos modifications en souligné]

Recommandation 9

Dans l'éventualité où l'Institut serait mis sur pied, modifier l'article 57 du projet de loi n° 23 afin de remplacer les alinéas 1 et 4 de l'article 5 de la *Loi sur l'Institut national d'excellence en éducation* par ceux-ci et biffer l'alinéa 5 :

5. Plus particulièrement, la mission de l'Institut consiste à :

1° identifier, ~~en concertation avec le ministre et les intervenants du système scolaire,~~ les sujets prioritaires qui bénéficieraient de ses travaux;

[...]

4° favoriser la mise en application de ses recommandations, principalement par le développement et la diffusion ~~d'activités de formation pratique d'outils de sensibilisation, d'information et de transfert de connaissances,~~ notamment au bénéfice du personnel scolaire, ou d'autres outils de transfert de connaissances

qui mettent de l'avant les pratiques et les méthodes pédagogiques révélées efficaces par la recherche scientifique;

5° contribuer à la formation du personnel scolaire et à l'accompagnement de celui-ci; [nos modifications en souligné]

Recommandation 10

Dans l'éventualité où l'Institut serait mis sur pied, augmenter la représentation des enseignantes et enseignants au conseil d'administration de l'Institut et garantir une représentation d'enseignantes et d'enseignants à son comité scientifique.

Afin de garantir son indépendance, retirer du comité scientifique de l'Institut la présence de sous-ministres.

La formation initiale, le CAPFE et l'Institut

Le projet de loi n° 23 bouleverse aussi la gestion de la formation initiale des enseignantes et enseignants. La création de l'Institut dans sa forme initiale entraînerait l'abolition du CAPFE. La responsabilité de l'agrément des programmes de formation initiale serait dorénavant celle du comité consultatif sur les programmes de formation, une instance de l'Institut.

Le premier problème est la composition du comité de l'Institut. Alors que le CAPFE est composé de dix membres, dont quatre enseignantes et enseignants, le nouveau comité de l'Institut ne garantit la présence **d'aucun membre du personnel enseignant**. Rappelons que c'est le ministre Roberge qui, en 2016, a ajouté le quatrième membre enseignant. D'où vient cette volonté de dépouiller les enseignantes et enseignants de leur profession? La formation initiale se doit de prendre en compte la réalité terrain telle que vécue par les enseignantes et enseignants au quotidien. Ce sont ces derniers qui sont à même de mieux l'exposer.

Dans un contexte où la réponse facile aux pénuries d'enseignantes et d'enseignants qualifiés est de réduire drastiquement la durée et le contenu de la formation initiale, il est important de maintenir cette instance indépendante pour **garantir la qualité de la formation à l'enseignement**. Le CAPFE est, depuis 30 ans, le comité indépendant responsable de s'assurer de la qualité de la formation universitaire en enseignement. Si l'Institut se retrouve avec ce mandat, il risque d'être beaucoup plus docile et ouvert à des réductions de la formation initiale des enseignantes et enseignants. Cette situation mènerait à une dévalorisation la profession et aurait des effets sur la qualité de l'enseignement. De plus, le CAPFE a pour mission d'examiner et d'agréer les programmes de formation à l'enseignement (LIP, article 477.05), tandis que le comité de l'Institut ne serait plus responsable de l'agrément et le ferait seulement « à la demande du ministre ». Le ministre pourrait ainsi décider de ne pas soumettre les programmes plus litigieux.

Le contexte de pénurie de personnel qualifié exige des propositions cohérentes. Il faut, d'un côté, changer les règles pour aider à former rapidement les personnes non légalement qualifiées, notamment celles qui ont un contrat. Il faut aussi adapter le *Règlement sur les autorisations d'enseigner* (RAE) pour inciter ces mêmes personnes non légalement qualifiées à compléter la formation universitaire en enseignement. Enfin, il faut s'assurer de maintenir des exigences de haut niveau pour l'obtention d'un brevet. On ne peut viser l'excellence et du même souffle abaisser les exigences pour l'obtention d'une autorisation permanente d'enseigner! Pour garantir le maintien de ces exigences, la meilleure instance demeure le CAPFE.

En résumé

Il faut s'assurer de garder une formation initiale de haut niveau pour avoir droit à un brevet d'enseignement, la seule autorisation permanente d'enseigner au Québec. Dans ce cadre, le CAPFE a fait ses preuves et demeure l'instance qui devrait effectuer ce travail, indépendamment des pressions du ministre.

Recommandation 11

Il est recommandé de maintenir le Comité d'agrément des programmes de formation à l'enseignement (CAPFE), dont la mission actuelle permet de conseiller adéquatement le ministre sur toute question relative à l'agrément des programmes de formation à l'enseignement, et d'en améliorer le fonctionnement, au besoin.

Recommandation 12

Dans l'éventualité où l'Institut serait mis sur pied, retirer des statuts de l'Institut les articles qui reproduisent ceux qui relèvent du Comité d'agrément des programmes de formation à l'enseignement (CAPFE), notamment les paragraphes 2° et 3° de l'article 5, ainsi que l'article 14.

Enjeux légaux

Les pouvoirs que s'arroge le ministre par le biais du projet de loi n° 23 remettent en cause l'existence de la *Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic* et des ententes nationales et locales dûment négociées en vertu de celle-ci. Nous avons des craintes sérieuses sur ces nouveaux pouvoirs et nous dénonçons fortement l'ingérence que pourrait effectuer le ministre dans des décisions qui relèvent de processus dûment négociés entre les parties.

Par exemple, l'article 36 du projet de loi n° 23 pourrait amener le ministre à déterminer, pour l'ensemble des CSS ou en fonction de la situation de certains d'entre eux, des orientations devant être prises en compte pour l'organisation des services éducatifs. Le projet de loi va plus loin avec l'article 37 qui permettrait au ministre d'analyser la situation de certains élèves. Plus inquiétant encore, le ministre se donne un droit de veto sur les décisions prises par un CSS par l'ajout de l'article 40 du projet de loi n° 23.

Ces articles permettent-ils au ministre de venir interférer dans le processus d'élaboration des plans d'intervention des élèves? Le soutien aux élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (HDAA) est organisé autour d'un plan d'intervention sous la responsabilité de la direction d'établissement et qui est élaboré avec l'aide des parents, de l'élève lui-même s'il en a la capacité et du personnel qui lui dispense des services. De plus, les CSS doivent adapter leurs offres de services, notamment en collaboration avec les différents comités pour les élèves HDAA prévus à la LIP ou à l'Entente nationale. Pour la FSE-CSQ, il est important que les mécanismes de collaboration mis en place dans la loi et négociés dans la convention collective soient respectés. Ce sont les intervenantes et intervenants sur le terrain qui sont les mieux placés pour adapter les services aux élèves. La portée de la démarche collective réalisée pour soutenir l'élève ne doit en aucun cas être diminuée.

Il est inquiétant de voir le ministre légiférer sur des éléments qui doivent être négociés et qui font l'objet de discussions aux tables de négociations. La formation continue et l'enseignement à distance sont deux exemples de sujets qui se retrouvent dans les propositions patronales en vue du renouvellement de l'Entente nationale E1 2020-2023²³.

Concernant la formation continue, la demande patronale est libellée ainsi :

Preciser les dispositions relatives au développement professionnel continu pour, entre autres, tenir compte des besoins des élèves, des besoins de l'organisation (école, centre de services scolaire (CSS), orientations ministérielles) et favoriser le partage dans le cadre d'un développement professionnel collectif.

Concernant l'enseignement à distance, la partie patronale demande ce qui suit :

Une clarification des dispositions de l'Entente pour assurer le maintien et l'accès équitable des services éducatifs au plus grand nombre d'élèves possible dans tous les secteurs et en toutes circonstances [...].

Favoriser toute mesure permettant de mettre à profit les différents modes d'enseignement alternatifs, et ce, afin d'assurer à tous les élèves les services d'enseignement auxquels ils sont en droit de s'attendre en priorisant le mode le plus approprié à leur réussite.

À quoi bon négocier et préciser les dispositions relatives au développement professionnel continu en négociation si le projet de loi n° 23 permet de réglementer sur ces sujets? Les modalités relatives à l'obligation de formation continue se doivent d'être négociées, si les parties le jugent nécessaire, puisqu'elles ont une incidence directe sur les conditions de travail des enseignantes et enseignants. Quant à l'élargissement de l'enseignement à distance hors des projets pilotes, ces amendements à la LIP semblent plutôt répondre aux besoins d'une partie patronale négociante qu'être soutenus par une réelle intention de réussite éducative de tous les élèves.

²³ Propositions patronales bonifiées en vue du renouvellement de l'Entente nationale E1 2020-2023, déposées le 5 avril 2023.

En résumé

Il faut s'assurer de respecter les enjeux légaux, notamment en lien avec la *Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic* et les conventions collectives dûment négociées. Les pouvoirs que s'arrogent le ministre par le biais des articles 36, 37 et 40 du projet de loi no 23 sont inquiétants, et nous font craindre une ingérence indue de la part du ministre sur des décisions qui relèvent de processus dûment négociés entre les parties.

Recommandation 13

Il est recommandé de modifier les articles 36 et 37 du projet de loi n° 23 pour tenir compte de l'ensemble des processus liés à l'organisation des services éducatifs afin d'améliorer la réponse aux besoins des élèves.

Recommandation 14

Il est recommandé de retirer l'article 40 du projet de loi n° 23 visant à permettre au ministre d'annuler une décision prise par un centre de services scolaire.

Conclusion

La FSE-CSQ exerce un syndicalisme professionnel de proposition. Nous visons la valorisation et le respect de la profession enseignante et nous sommes ouverts à collaborer à toute mesure qui vise l'amélioration du système d'éducation. Malheureusement, le projet de loi n° 23 ne répond pas à cet objectif, ni pour ce qui est de la formation continue, ni en ce qui a trait à la formation initiale ou aux modalités d'interventions pédagogiques. Combiner une centralisation excessive entre les mains du ministre et une accentuation de la gestion axée sur les résultats (GAR) n'améliorera en rien la situation.

La déconnexion du projet de loi n° 23 en regard des besoins réels en éducation a de quoi surprendre dans un contexte où le Québec fait actuellement face à une grave pénurie de personnel enseignant qualifié. Cette situation était appréhendée dès 2004 par le Conseil supérieur de l'éducation, une instance que le projet de loi veut maintenant abolir. Cette pénurie résulte des difficultés à retenir les personnes qualifiées. Le dernier rapport de la Vérificatrice générale du Québec rapportait une étude menée en 2018²⁴, où l'on identifie plusieurs difficultés qui pourraient amener une nouvelle enseignante ou un nouvel enseignant à quitter la profession : gestion de classe (52,8 %), manque de temps (51,2 %), lourdeur de la tâche (48,4 %) et gestion des élèves en difficulté (28,4 %). On ajoute également que le nombre d'élèves HDAA avec un plan d'intervention a doublé en vingt ans, ce qui explique en partie la complexification de la tâche²⁵. Les enseignantes

²⁴ VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC (2023). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2022-2023*, [En ligne], le Vérificateur (mai), p. 173-174. [vgq.qc.ca/Fichiers/Publications/rapport-annuel/203/vgq_mai2023_complet_web_VF.pdf].

²⁵ *Ibid.*, p. 88.

et enseignants que nous représentons nous ont aussi signifié dans plusieurs consultations que la lourdeur de la tâche et la composition de la classe actuelle sont les éléments principaux expliquant leur désertion professionnelle. Or, le projet de loi, plutôt que d'offrir du soutien et de la reconnaissance aux enseignantes et enseignants, vient renforcer les mesures de contrôle et de surveillance. Rien dans ce projet ne contribuera à garder les personnes en poste. Nous réclamons que des modifications significatives soient apportées au projet de loi et que les recommandations que la FSE-CSQ et la CSQ ont formulées soient prises en compte.

Annexe I

Liste des recommandations de la FSE-CSQ

Recommandation 1

Pour reconnaître l'autonomie et le jugement professionnel du personnel enseignant dans les choix de formations continues qui correspondent à ses besoins, il est recommandé :

- De retirer les articles 1 et 34 du projet de loi n° 23;
- Qu'un article 19.2 soit ajouté à la *Loi sur l'instruction publique* se lisant comme suit :
« L'enseignant choisit les activités de formation continue qui répondent le mieux à ses besoins en lien avec le développement de ses compétences. »

Recommandation 2

Prévoir les cas de dispense de l'obligation de formation continue du personnel enseignant directement dans la *Loi sur l'instruction publique*, sur la base des recommandations communes convenues entre les parties nationales.

Recommandation 3

À défaut de prévoir les cas de dispense de l'obligation de formation continue du personnel enseignant dans la *Loi sur l'instruction publique*, adopter un règlement portant uniquement sur les cas de dispense de l'obligation de formation continue du personnel enseignant sur la base des recommandations communes convenues entre les parties nationales.

Recommandation 4

S'assurer que les conditions et modalités entourant l'obligation de formation continue du personnel enseignant demeurent un sujet de négociation nationale et que les balises sont établies entre les parties nationales, si elles le jugent nécessaire.

Recommandation 5

Afin de développer une meilleure compréhension des avantages et des écueils concernant la dispensation de services éducatifs à distance, basée sur des données, et avant d'introduire des changements à ce chapitre dans la LIP, il est recommandé de retirer les articles 33 et 39 du projet de loi n° 23.

Recommandation 6

Il est recommandé de miser sur les organisations déjà en place et dont les missions sont de faire de la recherche, d'en faire des synthèses, d'en diffuser les résultats, et de fournir des outils aux intervenantes et intervenants du milieu et de les consolider au besoin, à la suite d'un examen des rôles et responsabilités de chacun.

Recommandation 7

Dans l'éventualité où l'Institut serait mis sur pied, il est recommandé de mettre en place un mécanisme permettant de s'assurer :

- Qu'une diversité de perspectives de recherche soit représentée au sein du comité scientifique de l'Institut;
- Que son indépendance est garantie.

Recommandation 8

Dans l'éventualité où l'Institut serait mis sur pied, modifier l'article 57 du projet de loi n° 23 afin de remplacer l'article 4 de la *Loi sur l'Institut national d'excellence en éducation* par celui-ci :

4. L'Institut a pour mission de promouvoir l'excellence des services éducatifs de l'éducation préscolaire, et de l'enseignement primaire et secondaire, de la formation professionnelle et de la formation générale des adultes.

Il exerce cette mission dans le respect des valeurs de rigueur scientifique, d'objectivité, de transparence, d'indépendance, d'ouverture, de probité, d'équité entre les élèves ainsi que de coopération avec les organismes qui peuvent y contribuer. [nos modifications en souligné]

Recommandation 9

Dans l'éventualité où l'Institut serait mis sur pied, modifier l'article 57 du projet de loi n° 23 afin de remplacer les alinéas 1 et 4 de l'article 5 de la *Loi sur l'Institut national d'excellence en éducation* par ceux-ci et biffer l'alinéa 5 :

5. Plus particulièrement, la mission de l'Institut consiste à :

1° identifier, en concertation avec le ministre et les intervenants du système scolaire, les sujets prioritaires qui bénéficieraient de ses travaux;

[...]

4° favoriser la mise en application de ses recommandations, principalement par le développement et la diffusion d'activités de formation pratique d'outils de sensibilisation, d'information et de transfert de connaissances, notamment au bénéfice du personnel scolaire, ou d'autres outils de transfert de connaissances

qui mettent de l'avant les pratiques et les méthodes pédagogiques révélées efficaces par la recherche scientifique;

5° contribuer à la formation du personnel scolaire et à l'accompagnement de celui-ci; [nos modifications en souligné]

Recommandation 10

Dans l'éventualité où l'Institut serait mis sur pied, augmenter la représentation des enseignantes et enseignants au conseil d'administration de l'Institut et garantir une représentation d'enseignantes et d'enseignants à son comité scientifique.

Afin de garantir son indépendance, retirer du comité scientifique de l'Institut la présence de sous-ministres.

Recommandation 11

Il est recommandé de maintenir le Comité d'agrément des programmes de formation à l'enseignement (CAPFE), dont la mission actuelle permet de conseiller adéquatement le ministre sur toute question relative à l'agrément des programmes de formation à l'enseignement, et d'en améliorer le fonctionnement, au besoin.

Recommandation 12

Dans l'éventualité où l'Institut serait mis sur pied, retirer des statuts de l'Institut les articles qui reproduisent ceux qui relèvent du Comité d'agrément des programmes de formation à l'enseignement (CAPFE), notamment les paragraphes 2° et 3° de l'article 5, ainsi que l'article 14.

Recommandation 13

Il est recommandé de modifier les articles 36 et 37 du projet de loi n° 23 pour tenir compte de l'ensemble des processus liés à l'organisation des services éducatifs afin d'améliorer la réponse aux besoins des élèves.

Recommandation 14

Il est recommandé de retirer l'article 40 du projet de loi n° 23 visant à permettre au ministre d'annuler une décision prise par un centre de services scolaire.

Annexe II

Liste des recommandations de la CSQ

Recommandation 1

1. Afin de préserver la marge de manœuvre nécessaire pour ancrer les décisions du CSS dans la réalité du milieu et faire primer la redevabilité des centres de services scolaires envers leur communauté, plutôt qu'envers le ministre, il est recommandé :

De retirer les articles 4, 5, 10, 11, 17, 18 et 19 portant sur la nomination des directions générales, des directions générales adjointes et des directions d'établissement;

De faire en sorte que le contenu de l'entente de gestion et d'imputabilité énoncé à l'article 25 du projet de loi n° 23 soit optionnel plutôt qu'obligatoire (« l'entente **peut** contenir », au lieu de « l'entente contient »);

De retirer l'article 40 du projet de loi n° 23 visant à permettre au ministre d'annuler une décision prise par un CSS.

Recommandation 2

2. Afin de préserver un lieu de réflexion dont la légitimité et la crédibilité sont reconnues, il est recommandé :

De retirer les articles du projet de loi n° 23 modifiant la *Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation* pour permettre au Conseil de poursuivre son travail sur les questions d'éducation qui concernent le secteur scolaire et ainsi conserver la vision globale et cohérente qu'il peut développer sur l'ensemble du réseau de l'éducation.

Recommandation 3

3. Il est recommandé de miser sur les organisations déjà en place et dont les missions sont de faire de la recherche, d'en faire des synthèses, d'en diffuser les résultats, et de fournir des outils aux intervenantes et intervenants du milieu et de les consolider au besoin, à la suite d'un examen des rôles et responsabilités de chacun.

Recommandation 4

4. Dans l'éventualité où l'Institut serait mis sur pied, il est recommandé de mettre en place un mécanisme permettant de s'assurer :

Qu'une diversité de perspectives de recherche est représentée au sein du comité scientifique de l'Institut;

Que son indépendance est garantie.

Recommandation 5

5. Afin de limiter les effets défavorables de la gestion axée sur les résultats pour les élèves et pour le personnel, il est recommandé :

De retirer les paragraphes 6^o et 7^o de l'article 25 du projet de loi n° 23 et d'ajuster le dernier alinéa de cet article en conséquence.

Recommandation 6

6. Il est recommandé au ministre de privilégier des données sur la réussite éducative et sur la réponse aux besoins des élèves, afin de lui permettre d'avoir une vue d'ensemble des besoins du réseau, d'émettre des orientations nationales et des politiques pertinentes, ainsi que de prévoir les ressources nécessaires pour répondre à ces besoins, plutôt qu'un usage visant à faire pression sur le personnel dans le but d'atteindre des cibles de réussite, sans égard aux contextes dans lesquels les élèves évoluent.

Recommandation 7

7. Afin de laisser place à une réflexion plus approfondie permettant de mieux encadrer la mise en place d'un système de dépôt et de communication de renseignements et d'outils d'aide à la prise de décision au sein de lieux d'échanges et de concertation, il est recommandé de biffer l'article 61 du projet de loi n° 23.

Recommandation 8

8. Une fois un système de dépôt et de communication de renseignements mis en place, il est recommandé de rendre l'accès aux données ouvert et public afin d'aider les organisations partenaires de l'éducation à avoir une vue d'ensemble des besoins du réseau de l'éducation tout en assurant la protection et la confidentialité des données personnelles.

Recommandation 9

9. Pour reconnaître l'autonomie et le jugement professionnel du personnel enseignant dans le choix de formations continues qui correspondent à leurs besoins, il est recommandé :

De retirer les articles 1 et 34 du projet de loi n° 23.

Recommandation 10

10. Il est recommandé de maintenir le Comité d'agrément des programmes de formation à l'enseignement (CAPFE), dont la mission actuelle permet de conseiller adéquatement le ministre sur toute question relative à l'agrément des programmes de formation à l'enseignement, et d'en améliorer le fonctionnement, au besoin.

Recommandation 11

11. Il est recommandé de valoriser l'expertise interne développée par le personnel scolaire et de préserver l'autonomie des conseillères et conseillers pédagogiques afin qu'ils puissent adapter les formations aux réalités des milieux et aux besoins exprimés par le personnel enseignant.

Recommandation 12

12. Il est recommandé de modifier les articles 36 et 37 du projet de loi n° 23 pour tenir compte de l'ensemble des processus liés à l'organisation des services éducatifs afin d'améliorer la réponse aux besoins des élèves.

Recommandation 13

13. Afin de développer une meilleure compréhension des avantages et des écueils concernant la dispensation de services éducatifs à distance, basée sur des données, et avant d'introduire des changements à ce chapitre dans la LIP, il est recommandé de retirer les articles 33 et 39 du projet de loi n° 23.

Recommandation 14

14. Afin d'assurer un accès à l'éducation juste et équitable pour tous les élèves, il est recommandé au ministre de l'Éducation de mettre en place des solutions structurantes pour assurer une plus grande mixité sociale et scolaire au sein des établissements.

