



Le projet de Loi 23 : questions et préoccupations

Mémoire présenté à la Commission de culture et de l'éducation
dans le cadre de la consultation générale et des auditions publiques sur le projet de loi no 23,
*Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique
et édictant la Loi sur l'Institut national d'excellence en éducation*

Par :

L'Association des doyens, doyennes, directeurs, directrices pour l'étude et la recherche en
éducation au Québec (ADEREQ)

6 juin 2023

Table des matières

Présentation de l'ADEREQ	3
Résumé exécutif.....	5
Introduction.....	6
Principaux constats.....	6
Recommandations.....	20
Conclusion	24
Références.....	25

Présentation de l'ADEREQ

L'Association des doyens, doyennes, directeurs, directrices pour l'étude et la recherche en éducation au Québec (ADEREQ) est un organisme national autonome sans but lucratif, constitué en corporation depuis le 10 octobre 1983.

Les membres de l'ADEREQ sont des doyennes et doyens de facultés d'éducation et des directions de département d'éducation, au sein d'institutions qui ont pour mission la formation et la recherche en éducation.

Cet organisme est présidé depuis 1^{er} juin 2023 par Mme Julie Desjardins, doyenne de l'École des sciences de l'éducation de l'Université Bishop's.

Voici la liste des membres pour l'année 2023-2024 :

Université Bishop's

Julie Desjardins, Doyenne, École des sciences de l'éducation

Université du Québec à Montréal

Jean Bélanger, Doyen, Faculté des sciences de l'éducation

Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue

Pascal Grégoire, Directeur du Département et de l'UER en sciences de l'éducation

Université de Sherbrooke

Anne Lessard, Doyenne, Faculté d'éducation

Université Concordia

Roma Medwid, Directrice, Conseil de la formation des enseignants

Université du Québec en Outaouais

Alain Cadieux, Directeur, Département des sciences de l'éducation

Université du Québec à Rimouski

Julie Beaulieu, Directrice, Unité départementale des sciences de l'éducation

Université du Québec à Chicoutimi

Catherine Larouche, Directrice, Département des sciences de l'éducation

Université du Québec

Annie-Claude Banville, Directrice des études, de la formation et du développement académique

Université McGill

Sheryl Smith-Gilman, Doyenne adjointe des études académiques, Faculté des sciences de l'éducation

Université Laval
Anabelle Viau-Guay, Doyenne, Faculté des sciences de l'éducation

Université de Montréal
Ahlem Ammar, Doyenne, Faculté des sciences de l'éducation

Université du Québec à Trois-Rivières
Adel Dahmane, Doyen des études

Université TÉLUQ
Caroline Brassard, Directrice du département d'éducation

Les objectifs de l'ADEREQ sont de:

- Favoriser l'échange d'information et la concertation entre les facultés et départements d'éducation des universités québécoises dans le domaine des études et de la recherche en éducation;
- Faire valoir les points de vue universitaires québécois en participant aux débats sociaux en ou sur l'éducation;
- Représenter les facultés et départements d'éducation des universités québécoises auprès des instances gouvernementales, ministérielles, universitaires et scolaires, auprès des établissements d'éducation et d'enseignement ainsi qu'auprès des organismes constitués, agissant dans le domaine de l'éducation et de la formation.

D'entrée de jeu l'ADEREQ remercie la Commission de la culture de l'éducation de l'avoir convoquée à cette importante consultation sur le projet de Loi 23 « Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique et édictant la Loi sur l'Institut national d'excellence en éducation », considérant les enjeux d'importance qu'elle soulève pour les institutions qu'elle représente.

Nous tenons à mentionner que les éléments contenus dans le présent mémoire ont été discutés et entérinés par tous les membres de l'ADEREQ.

Résumé exécutif

Le ministre de l'Éducation du Québec, Bernard Drainville, a déposé le 4 mai 2023 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 (ANQ, 2023).

En plus d'apporter des modifications importantes relatives à la gouvernance scolaire (p. ex., nomination et rôle des directions générales des centres de services scolaires), le projet de loi vise notamment à :

Accorder un pouvoir suprême aux ministres de l'Éducation quant à la reconnaissance des programmes aux fins d'obtention du brevet d'enseignement, et ce, en abolissant le comité d'agrément des programmes de formation à l'enseignement (CAPFE), amenant ainsi une perte de mécanisme d'assurance qualité indépendant nécessaire pour la crédibilité de la profession, mais plus encore pour la protection du public.

Créer un institut national d'excellence en éducation (INÉE) dont l'indépendance n'est pas garantie à cause du processus de nomination de ses membres (tous les membres étant nommés par le ministre), de la présence minimale des universitaires (un seul universitaire faisant partie du comité administratif), de l'absence d'un mécanisme de détermination des objets étudiés par ledit institut, et surtout des fonctions qui lui sont attribuées. Entre autres choses, l'institut a pour mission d'identifier les meilleures pratiques, de développer et de diffuser des activités de formation pratique et contribuer à la formation du personnel scolaire. En d'autres termes, un seul et même organisme, ne comportant aucun mécanisme d'indépendance vis-à-vis du ministre, se trouve mandaté pour faire des recommandations, développer et diffuser des activités de formation au personnel du milieu scolaire, voire former le personnel scolaire et même évaluer la qualité des formations.

Restreindre le travail scientifique de l'INÉE à l'identification des pratiques dites efficaces reflétant une vision étroite de la recherche en éducation et contribuant à une conception techniciste de la profession enseignante dans laquelle peu de place est laissée au jugement professionnel.

Circonscrire la fonction du conseil supérieur de l'éducation, qui devient le conseil de l'enseignement supérieur, aux enjeux liés à l'enseignement supérieur et revoir sa composition. Or, cette proposition de changement priverait le milieu de l'éducation d'un regard global sur des enjeux qui prennent naissance bien avant le collégial et l'université, rompant ainsi avec cette vision de la formation tout au long de la vie reconnue comme étant incontournable de nos jours.

Face à ces grands enjeux amenés par le projet de loi, l'ADÉREQ a préparé un avis dans l'intention de contribuer à la réflexion collective sur les structures et l'organisation de l'éducation au Québec.

Introduction

Les éléments d'analyse, constats, enjeux et recommandations présentés dans ce mémoire s'appuient sur une relecture de quelques documents qui ont pavé la voie à certains éléments d'importance dans le projet de loi : *Projet de création d'un institut national en éducation* (2014), *Rapport du groupe de travail sur la création d'un Institut national d'excellence en éducation* (2018).

Parce que le projet de création de l'INEÉ semble aussi largement inspiré par la création de l'INESSS, différents documents liés à la création à l'implantation et à l'évaluation de cet institut ont aussi été consultés.

L'avis de l'Office des professions du Québec sur l'opportunité de constituer un ordre professionnel des enseignantes et des enseignants, paru en 2002, a aussi été revisité.

Certains travaux de chercheurs et de praticiens ont aussi inspiré ce mémoire, notamment, les mises en garde de Hattie sur les données probantes et le concept même de pratique efficace.

Une attention particulière a aussi été portée au très grand nombre de lettres d'opinion publiées dans les médias au cours des dernières semaines, par les membres de nos organisations, mais aussi par des acteurs du milieu scolaire.

Enfin, des consultations internes dans nos institutions ont aussi nourri la préparation de ce mémoire.

Principaux constats

L'ADEREQ a procédé à un examen minutieux du projet de Loi 23 et fait un certain nombre de constats qui l'amènent à soulever plusieurs enjeux et à formuler certaines recommandations.

- 1- Le projet de loi 23 abolit le comité d'agrément des programmes de formation à l'enseignement et fait disparaître le concept même d'agrément, mécanisme indépendant d'assurance qualité de la formation à l'enseignement.**
- 2- La création d'un Institut national d'excellence en éducation est une initiative susceptible d'être porteuse, mais qui soulève de nombreux objets de préoccupation.**
- 3- Le projet de loi modifie la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation, en redéfinissant sa mission et sa portée. Une disposition qui privera le milieu de l'éducation d'une instance unique, essentielle, mature, dont la crédibilité n'a jamais été remise en question, et qui a la capacité de présenter des réflexions critiques et apolitique alimentée par la recherche, la consultation d'experts et d'acteurs de l'éducation de même que la délibération de ses membres, offrant ainsi une vision à 360 degrés sur des enjeux éducatifs complexes.**

- 4- La création d'un Institut national d'excellence en éducation sous-tend une vision étroite de la recherche en éducation, illusionnée par le fantasme des données probantes et des pratiques efficaces, contribuant à une conception techniciste du travail enseignant, peu ancrée dans les connaissances issues de la recherche sur la mise en œuvre et le changement de pratique et mettant en péril le mouvement et la volonté de professionnalisation de l'enseignement ancrée dans la reconnaissance du jugement professionnel.**

Nous examinons plus en détail ces différents constats ainsi que les conséquences et enjeux soulevés.

Le projet de loi 23 abolit le comité d'agrément des programmes de formation à l'enseignement et fait disparaître le concept même d'agrément, mécanisme indépendant d'assurance qualité de la formation à l'enseignement.

L'article 42, section II.1 du chapitre VII du projet de loi abroge les articles 477.13 à 477.28 de la Loi sur l'Instruction publique, faisant ainsi disparaître le Comité d'agrément des programmes de formation à l'enseignement (CAPFE), un organisme institué en 1997 à qui le législateur a donné la mission suivante (article 477.15 de la LIP en vigueur) :

Le Comité a pour mission de conseiller le ministre sur toute question relative à l'agrément des programmes de formation à l'enseignement touchant l'éducation préscolaire, l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire.

Pour l'exercice de sa mission, le Comité:

- 1° examine et agréé les programmes de formation à l'enseignement touchant l'éducation préscolaire, l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire;
- 2° recommande au ministre les programmes de formation à l'enseignement aux fins de l'obtention d'une autorisation d'enseigner;
- 3° donne son avis au ministre sur la définition des compétences attendues des enseignants à l'éducation préscolaire ou à l'enseignement primaire ou secondaire.

En outre, le Comité conseille le ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie relativement au financement des programmes universitaires en enseignement.

En vertu de l'article 477.14, le Comité est composé de 10 membres:

1. le président qui est, en alternance, un membre du personnel professionnel de l'enseignement et une personne du milieu de l'enseignement universitaire;
2. quatre membres sont enseignants à l'éducation préscolaire ou à l'enseignement primaire ou secondaire;
3. un membre est membre du personnel professionnel;
4. trois membres sont enseignants à l'ordre d'enseignement de niveau universitaire;

5. un membre est choisi parmi les personnes du milieu de l'enseignement de niveau universitaire qui ont une expérience du milieu préscolaire, primaire ou secondaire.

Au moins deux de ces membres sont représentatifs du milieu de l'enseignement en anglais.

Le président est nommé par le ministre, après consultation du ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie.

Les membres visés aux paragraphes 2° et 3° du premier alinéa sont nommés par le ministre, après consultation des organismes intéressés. Les membres visés aux paragraphes 4° et 5° du premier alinéa sont nommés par le ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie, après consultation des organismes intéressés.

Pour remplacer, en quelque sorte le CAPFE, le projet de Loi 23 crée l'INEÉ et plus particulièrement un comité consultatif de l'INEÉ ayant pour mandat :

« de formuler, à la demande du ministre, un avis sur la définition des compétences attendues des enseignants. Il donne aussi son avis sur les programmes de formation à l'enseignement... » (article 14 de la Loi sur l'INEE).

Le projet de loi ne donne pas d'indication sur le nombre de personnes devant composer ce comité consultatif, se contentant de mentionner que :

« la composition de ces comités ainsi que leurs modalités de fonctionnement sont déterminées par l'Institut » (article 12)

Et plus loin que :

« Le comité doit être formé à parts égales de personnes provenant des domaines de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire ainsi que de personnes du milieu de l'enseignement de niveau universitaire. »

Le texte ne fait aucune mention, comme cela était le cas pour la composition du CAPFE, d'éléments de représentativité des différents groupes d'acteurs ou des différents secteurs (francophone et anglophone) et profils de formation.

Par ailleurs, « Avant d'émettre un avis sur un programme de formation » il est mentionné que le comité doit consulter « le comité administratif constitué par le ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie pour le conseiller sur les programmes de formation universitaire. (Article 14)

Quel est donc ce mystérieux comité, quelle est sa composition? Quel est son rôle?

CONSÉQUENCES EN JEUX

Ce changement est lourd de conséquences, comme nous l'expliquerons ci-après.

1. Perte de mécanisme d'assurance qualité par un organisme indépendant et détenant une expertise au regard de la formation à l'enseignement.

Au Québec, la qualification des enseignants se traduit, en vertu du règlement sur les autorisations d'enseigner, par l'obtention d'un brevet, obtenu sur la recommandation des universités, à la fin d'un parcours de formation à l'enseignement dans un programme agréé. Cette autorisation est permanente.

(<https://www.quebec.ca/emploi/metiers-professions/decouvrir-metiers-professions/enseignant-formation-generale-jeunes-professionnelle-adultes/autorisation-denseigner/types-autorisation-enseigner>)

L'agrément des programmes de formation à l'enseignement est effectué par le CAPFE. Comme indiqué sur le site internet de cet organisme :

Le Comité respecte l'autonomie de ses partenaires. De ce fait, les programmes qu'il agrée présentent des différences d'une université à l'autre. Le Comité s'assure cependant que ces programmes permettent le développement des compétences professionnelles chez les étudiants et qu'ils sont conformes aux orientations et encadrements ministériels.

Le Comité assure son rôle d'instance d'assurance-qualité en se basant sur des critères d'analyse et des modalités de fonctionnement. Ce faisant, il traite de façon impartiale, juste et équitable les demandes qui lui sont transmises au regard de la création de nouveaux programmes de formation à l'enseignement et de modifications à des programmes agréés.

(<https://www.quebec.ca/gouvernement/ministere/education/organismes-lies/comite-dagrement-des-programmes-de-formation-a-lenseignement-capfe>)

Le Québec a donc mis en place, un mécanisme d'assurance-qualité, qui opère depuis la refonte des programmes des années 2000. Un tel mécanisme d'assurance qualité est nécessaire pour la crédibilité de la profession, mais plus encore pour la protection du public.

En 2002, l'Office des professions indiquait dans son rapport sur l'opportunité de création d'un ordre professionnel ceci :

« Il ressort donc de ce qu'on vient d'énoncer que, sur le terrain de l'enseignement, la protection du public requiert indéniablement une qualification particulière de l'enseignant.

Second constat, l'État veille à garantir l'encadrement approprié, ceci afin d'assurer une protection adéquate du public et également pour répondre aux exigences de plus en plus élevées de la société à l'égard du système d'éducation. À cette fin, des mécanismes de contrôle de la compétence et de l'intégrité agissent dès l'entrée et aussi durant tout l'exercice comme enseignant. Cette observation découle tant du survol du système d'éducation au Québec décrit dans les pages qui précèdent que de l'aperçu de la situation à l'extérieur du territoire, lequel révèle que cette responsabilité de l'État fait largement consensus.

*Selon les contextes, les objectifs de cet encadrement peuvent être différemment perçus et appliqués, mais, globalement, les buts poursuivis rejoignent d'assez près ceux des mécanismes du système professionnel, soit la mise en place des éléments suivants :
le contrôle de la qualification;*

*les normes d'exercice et de déontologie;
l'évaluation des pratiques;
le régime disciplinaire.*

Si ce n'était de cet encadrement, l'Office serait enclin à recommander de recourir aux mécanismes du système professionnel afin d'assurer au public une garantie de contrôle et de protection. » (Office des professions, 2002).

En abolissant le Comité d'agrément des programmes de formation à l'enseignement, et en accordant un pouvoir suprême aux ministres de l'Éducation quant à la reconnaissance des programmes aux fins d'obtention du brevet d'enseignement (il y en a eu 32, en 59 ans d'existence du ministère de l'Éducation du Québec), le projet de loi 23 départit le système éducatif québécois de tout mécanisme d'assurance qualité impartial/apolitique et assurant une participation représentative de toutes les parties prenantes concernées par la formation du personnel enseignant mettant par le fait même en danger la protection du public.

Une telle démarche fragilise aussi considérablement l'écosystème de la formation initiale à l'enseignement, dans la mesure où la conformité avec les cadres politiques et réglementaires n'est plus exigée et les critères de reconnaissance des programmes aux fins d'obtention du brevet sont susceptibles de fluctuer au gré des humeurs des ministres qui passeront, ou des urgences perçues ou réelles, sans égard aux effets à moyen et long terme sur la qualité, la crédibilité et l'organicité du système de formation. C'est une situation intenable pour les institutions dont la mission première est la formation des enseignants.

Le gouvernement a la responsabilité politique de proposer une vision et des cadres réglementaires qui assurent une direction et une stabilité dans le temps et qui ne changent pas au gré des saisons.

En tant que doyens et directeurs de département d'éducation, les membres de l'ADEREQ sont très inquiets du risque imminent de fragilisation des mécanismes d'assurance-qualité et des cadres réglementaires entourant les programmes de formation.

Fait encore plus alarmant, dans les notes introductives de la loi, l'abolition du CAPFE et la disparition même du concept d'agrément ne sont même pas signalées au lecteur, ce qui nous donne à penser que le législateur n'a pas mesuré toute la portée de l'abolition de cette instance.

2. Reconnaitre la nécessité de mieux cadrer le processus d'agrément des programmes de formation

Cela étant dit, l'ADEREQ reconnaît qu'elle a émis des réserves concernant le processus développé récemment par le CAPFE en vue de valider l'intégration, dans les programmes qualifiants, du référentiel actualisé des compétences professionnelles en enseignement. L'ADEREQ estime que ce processus était inutilement lourd, et qu'il outrepassait le mandat du CAPFE, (tel que défini par la Loi sur l'instruction publique), constituant ainsi une forme d'ingérence dans les prérogatives de gestion des universités.

Qu'à cela ne tienne, ce n'est pas parce que le toit coule qu'il faut brûler la maison.

L'ADEREQ est prête à présenter des propositions afin d'améliorer le processus d'agrément des programmes. Elle estime qu'il est possible d'optimiser le fonctionnement de cette instance indépendante en simplifiant le processus et en clarifiant aussi le cadre réglementaire sur lequel il prend appui pour réaliser sa mission d'agrément. Elle a même déjà tenu une première discussion avec le CAPFE et le ministère de l'Éducation à cet effet.

3. Dans une démocratie comme la nôtre, une société du savoir qui reconnaît et valorise l'expertise des champs de pratiques et de connaissance, la reconnaissance des programmes aux fins de qualification des enseignants ne peut relever du pouvoir discrétionnaire d'un seul individu.

Le rôle d'un gouvernement est d'établir des normes et des cadres réglementaires pour la formation des enseignants (compétences à développer, par exemple), mais il doit confier à des experts indépendants la responsabilité d'évaluer la conformité à ces cadres. Une telle responsabilité ne peut pas, dans une démocratie comme la nôtre, relever de la décision d'un seul individu, bien que ministre, d'autant qu'il est rare que celui-ci détienne une expertise dans le domaine professionnel de référence. C'est une question de démocratie, c'est aussi une question de respect pour la profession elle-même et pour les professionnels enseignants, formateurs et chercheurs de champ de l'éducation.

4. L'inacceptabilité de mesures transitoires qui auraient pour effet de retirer le pouvoir d'agrément.

Étant donné ce qui précède, il va de soi que **l'ADEREQ ne peut être favorable à l'article 70 des Dispositions transitoires et finales**, qui a pour effet de transformer la mission d'agrément en un simple avis sur les programmes sans compter que celui-ci devrait être donné dans un délai de 60 jours à compter de la date de la demande du ministre. Cette disposition transitoire n'a pour autre effet que de maintenir une instance d'agrément, mais en lui retirant son pouvoir d'agrément.

De plus, l'avis au ministre devient en quelque sorte bidon, puisque le délai accordé au CAPFE pour rendre ses avis est pratiquement impossible à respecter. Or, le projet de loi prévoit que :

« à défaut pour le Comité d'avoir transmis son avis au ministre dans les délais prévus aux premier et deuxième alinéas, celui-ci est réputé l'avoir reçu. »

Le projet de loi indique par ailleurs, que pour « les programmes en cours d'examen » au moment de l'adoption de la loi :

« le Comité transmet son avis au ministre au plus tard le (indiquer ici la date qui suit de 30 jours celle de la sanction de la présente loi). »

Considérant qu'il s'est accumulé au cours des derniers mois plusieurs dizaines de programmes sur le bureau du CAPFE (alors que celui-ci a suspendu ses travaux depuis juin 2022, après que le ministre a eu autorisé le démarrage d'un programme sans que celui-ci n'ait reçu l'agrément), cet article est inapplicable.

Création d'un Institut national d'excellence en éducation : une initiative qui pourrait être porteuse, mais de nombreux objets de préoccupation.

D'entrée de jeu, l'ADÉREQ tient à saluer la volonté derrière ce projet de Loi de rendre plus efficace le système d'éducation québécois et d'en permettre un suivi plus appuyé en s'assurant de la disponibilité de données sur son fonctionnement et ses résultats.

La mission de l'INEÉ, telle que décrite à l'article 4 du projet de Loi sur l'Institut national d'excellence en éducation, est louable et pertinente, à tout le moins dans une certaine mesure :

« L'Institut a pour mission de promouvoir l'excellence des services éducatifs de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire.

Il exerce cette mission dans le respect des valeurs de rigueur, d'objectivité, de transparence ainsi que de coopération avec les organismes qui peuvent y contribuer. »

Notons néanmoins que la notion d'excellence n'est pas une vérité absolue, mais un construit social, fortement influencé par la culture, l'environnement et donc susceptible d'être interprété à travers différentes perspectives. Comme le mentionnait Philippe Perrenoud (1987) la « fabrication de l'excellence scolaire » renvoie aux normes et procédures d'évaluation qui ont cours dans les systèmes d'enseignement. (...) Mais tout classement présente certains arbitrages. » Il ne faudrait pas le perdre de vue.

Quelle définition donne-t-on à l'excellence ? Est-ce que les critères d'excellence sont liés à une politique nationale? Par exemple la Politique sur la réussite éducative de 2007? À des critères locaux? Est-ce lié aux taux de diplomation? À un taux de réussite scolaire acquis dans le temps (ex. : diplôme obtenu en 5 ans) ?

D'autre part, le champ de l'éducation est vaste. Un INEÉ pourrait-il couvrir toute l'étendue de ce champ? Y aurait-il lieu de mieux circonscrire son champ d'action? Nous y reviendrons plus loin.

1. Valeurs de rigueur, d'objectivité et de transparence ... mais plus encore

Les valeurs de rigueur, d'objectivité, de transparence sont de notre point de vue, essentielles, dans la création d'un institut comme l'INEÉ, mais elles ne sont pas suffisantes. Il est essentiel qu'un tel organisme soit aussi indépendant et à l'abri de toute influence (politique, économique, etc.), comme le recommandait d'ailleurs le Groupe de travail sur la création d'un INEÉ dans son rapport de consultation en 2018.

Ces valeurs devraient apparaître explicitement dans l'alinéa 2 de l'article 4 du chapitre II. Elles devraient infuser l'ensemble des règles et mécanismes régissant la création, l'organisation et les opérations d'un institut comme l'INEÉ, ce qui n'est pas toujours prégnant.

a. Processus de nomination des membres

En ce qui concerne le processus de nomination des membres du Conseil d'administration (article 8), l'indépendance des membres serait mieux garantie si les nominations faisaient suite à une consultation des acteurs concernés (université, milieux scolaires, syndicats, etc.), plutôt que ceux-ci soient simplement « nommés par le gouvernement sur la recommandation du ministre ».

b. Le choix des sujets qui bénéficieront des travaux de l'INEÉ

Le choix des sujets qui bénéficieront des travaux de l'INEÉ est un autre aspect d'importance au regard de la valeur d'indépendance. L'article 5. 1) indique l'identification des sujets prioritaires est fait en concertation avec le ministre et les intervenants du système scolaire.

On peut d'abord se demander pourquoi la voie des chercheurs et formateurs en éducation, qui bien souvent accompagnent les équipes enseignantes ou professionnelles sur le terrain de l'école, n'est pas prise en compte ici.

Ne pourrait-on pas mieux formaliser le mécanisme de détermination des objets qui seront étudiés par l'INEÉ?

En comparaison la loi sur l'INESSS établit, à l'article 40, la constitution d'une table de concertation ayant

« pour mandat de conseiller l'Institut dans la détermination des sujets prioritaires à examiner de même qu'à favoriser des approches concertées pour l'implantation des recommandations formulées par l'Institut et des guides produits par ce dernier. »

Prévoir dans la structure de l'INEÉ une instance de cette nature pourrait rassurer les partenaires de l'éducation quant à son indépendance.

Il importe cependant d'être vigilant et réaliste : la seule mention d'une telle instance dans la loi n'en garantit pas le caractère opérationnel, comme le révèle Rapport d'évaluation de l'INESSS (2021) indiquant que

« La Table de concertation est un élément important de la Loi et pourtant, elle a été inactive au cours des dernières années. De plus, il semble que lorsqu'elle était active, son rôle avait été considérablement dilué par rapport à ce qui était prévu dans la Loi » (p. 47).

Il y a donc lieu de prévoir un mécanisme de concertation dans la loi, mais s'assurer aussi que celui-ci est fonctionnel.

c. Valeur scientifique et indépendance des recommandations formulées par l'INEÉ

L'INEÉ se voit confier le mandat de faire des recommandations au ministre sur divers objets. L'article 15 du chapitre III, indique que

« dans l'élaboration de ses recommandations au ministre, l'Institut tient compte de leurs conséquences prévisibles sur les ressources du système d'éducation et ses acteurs ainsi que des délais nécessaires pour leur mise en œuvre. »

Ainsi, le législateur exprime le souhait d'une part, d'obtenir des états de connaissances scientifiques, solides, rigoureuses, mais il souhaite qu'au moment de traduire ce savoir scientifique en recommandations, celui-ci soit nuancé, en fonction de variables comme les coûts et les délais... etc. Il y a donc ici une attente de changement de posture attendue de la part de l'INEÉ. Cela questionne les intentions qui régissent toute cette stratégie de création de l'INEÉ.

d. Une addition de FONCTIONS, un MÉLANGE DES GENRES ET un RISQUE DE CONFLITS DE RÔLES (et d'intérêts)

De nombreuses fonctions sont attribuées à l'INEÉ, par le projet de loi 23 (article 5):

- *dresser et maintenir à jour une synthèse des connaissances scientifiques disponibles, au Québec et ailleurs, concernant la réussite éducative et le bien-être des élèves;*
- *identifier les meilleures pratiques, élaborer et maintenir à jour des recommandations,*
- *les diffuser aux intervenants du système d'éducation et les rendre publiques, accompagnées de leurs justifications et des informations utilisées pour leur élaboration*
- *développer et diffuser des activités de formation pratique, 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;*
- *contribuer à la formation du personnel scolaire et à l'accompagnement de celui-ci;*
- *formuler, lorsque le ministre lui en fait la demande, un avis sur la définition des compétences attendues des enseignants à l'éducation préscolaire ou à l'enseignement primaire ou secondaire aux fins de l'obtention d'une autorisation d'enseigner*
- *formuler, lorsque le ministre lui en fait la demande, un avis sur les programmes de formation à l'enseignement touchant l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire et secondaire;*
- *procéder, conformément au règlement pris en application de l'article 457 de la Loi sur l'instruction publique (chapitre I-13.3), à la reconnaissance du contenu de certaines activités de formation continue;*
- *conseiller le ministre sur toute question relative à l'éducation et, à cette fin, lui faire rapport au moins tous les deux ans sur l'état et les besoins de l'éducation;*

Les énoncés de ces fonctions soulèvent de nombreuses questions. Mais ce qui indispose particulièrement les membres de l'ADEREQ c'est l'addition de fonctions et le mélange des genres.

Un seul et même organisme, ne comportant aucun mécanisme d'indépendance vis-à-vis du ministre, se retrouve donc mandaté pour faire des synthèses de connaissances scientifiques, développer des recommandations, développer et diffuser des activités de formation au personnel du milieu scolaire, voire former le personnel scolaire et même reconnaître les contenus de formation continue...

Quelques questions se posent déjà ici.

1) Est-on en train d'ouvrir la porte au développement de formations initiales qualifiantes par d'autres acteurs que les universités?

2) Est-on en train d'introduire ici un processus nouveau de reconnaissance de la formation continue? Est-ce à dire qu'il y aura dorénavant de la formation continue reconnue et d'autres non reconnues ? Est-ce à dire que les heures de formations continues obligatoires devront être également sur des activités reconnues ?

C'est aussi à ce même organisme que le législateur entend confier le rôle de donner des avis au ministre sur le référentiel de compétences, de même que sur les programmes universitaires de formation à l'enseignement.

L'ADEREQ se questionne ici sur la nature des avis que devra produire l'INEÉ sur les programmes de formation à l'enseignement. Avis de conformité au référentiel de compétences? Avis de conformité aux résultats de la recherche?

Par ailleurs, l'ADEREQ note que le texte de loi ne fait pas mention ou de distinction sur le rôle de l'INEÉ et de ses avis au regard des programmes existants et des nouveaux programmes. Sur quels programmes exactement porteront ces avis? À quelle fréquence?

D'aucuns jugeront que c'est un sacré mandat que le ministre entend confier à l'INEÉ. Une telle concentration de rôles au sein d'un seul et même organisme est-elle souhaitable? Est-elle saine? L'INEÉ ne se retrouve-t-il pas ici juge et parti? Le moins qu'on puisse dire c'est que les fonctions accordées à cette instance empiètent largement sur la mission des universités.

On peut se demander s'il y a eu, dans la préparation de ce projet de loi, des réflexions quant à ses impacts sur l'écosystème de la recherche et de la formation au Québec. Étonnamment, alors que ce projet de loi porte en grande partie sur la recherche en éducation et la formation des enseignants, il n'y a pas une seule instance du mot université dans tout le projet de loi.

L'INEÉ devient-il un compétiteur direct des universités sur le terrain non seulement de la recherche, mais aussi de la formation? Et c'est lui aussi qui établirait les règles du jeu, donnant son « avis sur la définition des compétences attendues des enseignants à l'éducation préscolaire ou à l'enseignement primaire ou secondaire aux fins de l'obtention d'une autorisation d'enseigner ».

Parmi les autres questions que soulève le texte de loi, il y a celle du budget de formation. Si l'INEÉ a un mandat de formation des futurs enseignants et du personnel scolaire, qui assumera les frais de formation? Quel est le modèle budgétaire sous-jacent?

L'ADEREQ est formelle : une telle concentration des pouvoirs donne froid dans le dos et doit impérativement être évitée.

Le projet de loi modifie la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation, en redéfinissant sa mission et sa portée. Une disposition qui privera le milieu de l'éducation d'une instance unique, essentielle, mature, dont la crédibilité n'a jamais été remise en question, et qui a la capacité de présenter des réflexions critiques et apolitiques alimentées par la recherche, la consultation d'experts et d'acteurs de l'éducation de même que la délibération de ses membres, offrant ainsi une vision à 360 degrés sur des enjeux éducatifs complexes.

Le nouvel Institut national d'excellence en éducation (INEE) aurait comme mission de promouvoir l'excellence des services éducatifs. Nous constatons que cette mission concerne principalement la question de l'enseignement dans une perspective de scolarisation. Le Conseil supérieur de l'éducation (CSE), dans sa forme actuelle, a une mission beaucoup plus large, ce qui permet une analyse du système d'éducation beaucoup plus étendue sur des objets allant du préscolaire à l'université.

Comme décrit dans le projet de Loi 23, l'INEÉ n'aurait pas cette portée transversale, comme le CSE. Avec ses commissions et ses comités, le CSE s'intéresse à tous les ordres d'enseignement, à différents secteurs éducatifs, mais également à différents milieux hors scolaires qui forment aujourd'hui, et de plus en plus, les enfants, les jeunes et les adultes.

Il nous paraît questionnable de créer un Institut sur l'excellence en éducation en limitant sa mission aux services d'enseignement en milieu scolaire, et en restreignant la mission du CSE à l'enseignement postsecondaire (cégep et universités).

Cette manœuvre a pour effet de laisser tomber des pans entiers d'organismes et de secteurs qui font œuvre aussi d'éducation et qui méritent d'être considérés dans l'analyse des contextes et des besoins éducatifs.

L'ADEREQ déplore particulièrement le fait que le démantèlement du CSE aura pour effet de faire disparaître la Table sur l'éducation des adultes et la formation continue. Quel organisme s'intéressera aux organisations à vocation éducative non instituées (ex. : éducation populaire, organisme d'employabilité) et à des problématiques transversales qui dépassent les questions strictement scolaires et qui contribuent à la formation des citoyens et des travailleurs?

Dans le projet de loi, les missions du CSE et de INEE ne s'inscrivent pas en cohérence avec certaines politiques qui mettent de l'avant la perspective d'une éducation tout au long de la vie et qui militent pour des interventions éducatives hors des structures scolaires (MEES, 2007 ; MEQ 2002). Puisque les facultés et départements d'éducation produisent des connaissances scientifiques qui dépassent largement la fonction de scolarisation et qu'elles forment diverses catégories de professionnels de l'éducation (enseignant, formateur en entreprise, conseil d'orientation, éducateur en petite enfance, etc.), l'ADEREQ demande de sursoir à cette révision de la mission du CSE et demande que soit révisée la mission de l'INEÉ.

La proposition de changement d'appellation et de fonction du CSE priverait le milieu de l'éducation d'un regard global sur des enjeux qui prennent naissance bien avant le collégial et l'université. Non

seulement le projet de loi rompt avec cette vision de l'école tout au long de la vie, tellement importante pour affronter les enjeux complexes auxquels fait face la société d'aujourd'hui, mais il met en péril la représentativité et le regard croisé de différents groupes (personnel-cadre; personnel enseignant et non enseignant; représentantes et représentants des milieux socioéconomiques; parents; étudiantes et étudiants), lesquels sont le reflet de la diversité (genre, école privée/publique, milieu francophone/anglophone, régions du Québec, minorités visibles, etc.) dans notre société. Sans compter que le projet de Loi 23, propose de diminuer le nombre de membres du Conseil de 22 à 12.

Il est utile de référer ici le lecteur au Rapport de consultation du Groupe de travail sur la création de l'INEÉ qui mentionnait que :

« la plupart des participants à la consultation qui prônent la création d'un organisme indépendant considèrent que le Conseil supérieur de l'éducation doit demeurer en place, car les fonctions pressenties pour l'institut et la mission du Conseil sont complémentaires. » (p.8)

La création d'un Institut national d'excellence en éducation sous-tend une vision étroite de la recherche en éducation, illusionnée par le fantasme des données probantes et des pratiques efficaces, contribuant à une conception techniciste du travail enseignant, peu ancrée dans les connaissances issu de la recherche sur la mise en œuvre et le changement de pratique et mettant en péril le mouvement et la volonté de professionnalisation de l'enseignement ancrée dans la reconnaissance du jugement professionnel.

Le projet, la création de l'INEÉ et, en particulier, la fonction qui vise à « identifier les meilleures pratiques, élaborer et maintenir à jour des recommandations, les diffuser aux intervenants du système d'éducation » repose sur une représentation réductrice de la recherche et sur un postulat qui va à l'encontre de la notion même de la science : à savoir qu'en épiluchant les corpus de recherche, il serait possible d'identifier des pratiques pédagogiques ayant prouvé leur efficacité en tout contexte.

Une telle présomption est séduisante. Les démarches de méta-analyses réalisées par Hattie (2023) ont particulièrement raisonné dans le monde de l'éducation, puisque ces démarches ont conduit à la production de listes d'indicateurs associés aux pratiques d'enseignement efficace. Comme l'expliquait Olivier Rey, en 2016 :

La masse de données empiriques énorme que représente l'analyse de chaque approche produit une impression de robustesse très convaincante, car les méta-analyses agrégées représentent des échantillons de plusieurs milliers d'élèves. (Rey 2016)

Or, les chercheurs qui se sont intéressés de plus près à ces démarches de méta-analyse ont constaté la présence de nombreux biais, à commencer par les catégories construites par le chercheur pour amalgamer et synthétiser les immenses corpus de recherche. Voyons ce qu'Olivier Rey en dit :

« Or, on ne peut que constater que la construction de ces catégories est pour le moins rapide et approximative.

Du côté de l'enseignant facilitateur, on trouve par exemple l'effet lié à la taille de la classe, l'effet d'un enseignement différent pour les garçons et les filles, l'effet d'une méthode de lecture globale ou l'effet d'individualisation de l'enseignement, quatre processus (sur 9 pris en compte) dont on voit mal pourquoi ils sont caractéristiques de l'enseignant facilitateur!

Nous nous sommes alors reportés à la description des différents effets pour saisir ce qu'ils recouvraient précisément, et nous avons eu le plus grand mal à comprendre comment Hattie pouvait regrouper différentes méta-analyses sous une catégorie telle que individualized instruction, dans la mesure où une telle étiquette, ô combien floue, peut porter sur des programmes éducatifs qui n'ont pas grand-chose à voir entre eux (mise à jour du 10 mars 2017 : sur cette problématique, voir un excellent article de Frédéric Yelle qui approfondit les enseignements qu'on peut tirer de ce qui est dit sur l'apprentissage par problèmes dans le domaine de l'enseignement de l'histoire : <https://ledidacticien.com/2016/12/18/ce-qui-est-visible-de-lapprentissage-par-la-problematisation-une-lecture-critique-des-travaux-de-john-hattie/# ednref5>).

Une lecture attentive de Visible Learning génère en fait de plus en plus de questions et d'annotations similaires qui produisent un sentiment de malaise quant à ce dont on parle vraiment dans cet ouvrage."

Pire encore, la tentation est souvent grande chez les chercheurs de même que chez les praticiens de faire apparaître des glissements quant à la nature de lien entre variables. Voyons encore ce que Rey (2016) en dit :

« Ici on voit mal comment on est passé d'une analyse de corrélation à un effet en termes de causalité, là un effet qui décrit une situation objective (ex . multi-age classes) est mis sur le même plan qu'un effet qui semble correspondre à une philosophie de l'enseignement (ex. Open vs traditional programs). On passe d'une série de descriptions, parfois moyennement claires et souvent fastidieuses, des grandeurs d'effet de tel ou tel processus à des envolées lyriques au dernier chapitre sans que la relation de ce dernier avec les développements précédents soit toujours limpide. Bref, on se demande finalement s'il ne conviendrait pas d'exercer une sorte de droit d'inventaire des postulats de départ et des développements conclusifs de Visible Learning, par delà les arguments d'autorité. C'est ce sur quoi portent nos billets suivants..."

L'INESSS s'est aussi montré lui-même très prudent sur la notion de données probantes, en particulier dans le domaine de sciences sociales. Un rapport de l'Ordre des psychologues du Québec indique:

« ...il arrive qu'on s'appuie sur ces études pour affirmer que les traitements soutenus empiriquement que présente la liste publiée et mise à jour seraient les seuls pouvant être considérés comme efficaces. On en conclut que les traitements qui ne s'y trouvent pas ne le seraient pas, alors qu'en réalité, c'est la démonstration de leur efficacité, par la recherche, qui n'est pas faite. L'INESSS explique pourquoi il faut se référer à cette liste avec modération et prudence :

« Pour qu'une intervention ou modalité d'intervention soit privilégiée, il faut que sa supériorité ait été démontrée sur les autres interventions et modalités existantes. [...] Bien que les méta-analyses recensées ici rapportent quelques comparaisons directes entre certaines interventions, elles ne couvrent pas toutes les interventions et modalités existantes pour un trouble mental donné. Par conséquent, l'absence de résultat sur une intervention ne signifie pas que celle-ci n'est pas efficace, mais plutôt que son efficacité n'a pas été évaluée. De même, l'abondance de preuves en faveur de la thérapie cognitivo-comportementale, comparée à des conditions de contrôle (traitement usuel, liste d'attente, placebo ou traitement pharmacologique), ne permet pas de conclure à sa supériorité par rapport aux autres interventions psychologiques. » (INESSS, 2017, p. 33)

Mais ce qu'il y a de plus important encore, c'est que nulle recherche, ni même nul corpus de recherche (aussi volumineux soit-il) ne pourra jamais prescrire de « méthodes pédagogiques qui soient efficaces en tout contexte, une recette qu'il suffirait d'appliquer bêtement sans réfléchir.

Certes, les travaux de recherche permettent d'éclairer les phénomènes de l'éducation, d'identifier des variables en jeu. Les recherches fournissent des grilles de lecture et à ce titre, elles sont essentielles au praticien. Ainsi, lorsqu'un enseignant observe un manque d'engagement de ses élèves dans la classe ou d'un élève en particulier, il aura tout intérêt à se référer au corpus de recherche sur la motivation scolaire. Cela l'aidera à identifier les facteurs sur lesquels il lui serait possible d'agir pour influencer sur l'engagement et la persévérance scolaire de ses élèves. Mais la recherche ne lui dictera pas cette pratique. Elle ne peut que l'aider dans sa lecture et son interprétation de la situation et lui fournir une diversité de pistes possibles.

Son jugement professionnel sera essentiel.

L'ADEREQ a été soufflé de lire certaines lettres d'opinion rédigées par les tenants purs et durs de ce courant des données probantes. Or, Hattie lui-même dans ses travaux les plus récents (Hattie, 2023; Hattie et al. 2021) appelle les chercheurs et praticiens à la prudence, reconnaissant la nécessité pour les professionnels de l'enseignement d'exercer leur jugement professionnel et de ne pas appliquer bêtement des principes d'efficacité sans tenir compte du contexte.

Nous invitons le législateur à se méfier de ces discours de promotion du courant des données probantes, sans nuance aucune, sans regard critique, et souvent enveloppés de mauvaise foi, notamment lorsque sont décrits les travaux de recherche réalisés par les chercheurs en éducation. La recherche en éducation est multiple. Elle adopte des méthodologies variées, adaptées aux intentions qu'elle poursuit (décrire, expliquer, évaluer, développer, etc.). Chaque approche méthodologique s'appuie sur des critères de rigueur et de scientificité qui font l'objet de consensus dans la communauté de recherche.

À tout prix, tenons-nous loin des dogmes, et notamment, celui des données probantes et des pratiques efficaces.

Et ne perdons pas de vue que l'enseignant est un professionnel, qui grâce à sa formation a acquis une solide base de connaissances, qui lui permet d'exercer ce métier relationnel avec intelligence et discernement. Et cessons de le réduire à un simple technicien. Le mouvement de professionnalisation est amorcé depuis au moins les années 1990. Il serait regrettable qu'un projet de Loi comme celui qui est soumis à consultation fasse faire à la profession un bon de 30 ans en arrière.

Recommandations

Pour clore ce mémoire, l'ADEREQ émet un ensemble de recommandations dont certaines ont été longuement étayées dans les pages qui précèdent et d'autres se centrent sur des éléments non encore abordés dans ce texte.

- 1) Que la mission de l'Institut couvre explicitement tous les secteurs des services éducatifs offerts au Québec

L'article 4 du chapitre II indique que «l'Institut a pour mission de promouvoir l'excellence des services éducatifs de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire.» Nous recommandons de rendre plus explicite le fait que le mandat de l'Institut inclut la formation professionnelle, l'éducation des adultes et l'adaptation scolaire.

- 2) Que soit mieux circonscrit le mandat et les fonctions de l'INEÉ et qu'il s'ancre essentiellement dans la fonction de préparation d'états des connaissances scientifiques sur des sujets d'importance en éducation. Sujets qui devraient être identifiées par une table de concertation dont la composition est représentative des groupes à qui s'adressent les états de connaissances et les recommandations.
- 3) Afin de soutenir le ministre dans sa mission de pilotage du système éducatif, L'INEÉ devrait avoir pour fonction d'identifier les données nécessaires à la planification des effectifs du personnel enseignant et non enseignant, et contribuer à la mise en place de mécanismes permettant de recueillir et d'analyser ces données.

L'Institut pourrait notamment rendre disponible un plan des effectifs nécessaires au bon fonctionnement du système scolaire. Ce plan indiquerait à chaque deux ou trois ans le nombre d'enseignants avec leurs statuts (réguliers à temps plein et à temps partiel, en insertion professionnelle à temps plein et à temps partiel, enseignants non légalement qualifiés et leurs profils, etc.) ainsi que les objectifs de croissance.

L'INEÉ devrait également rendre disponibles les résultats des épreuves ministérielles, les analyses des besoins de formation continue de tous les intervenants (le ministre pourrait même exiger que ceci soit fait une fois chaque 2 à 3 ans), et toutes autres données susceptibles d'orienter la formation initiale et continue, de nourrir la recherche et d'éclairer les prises de décisions.

- 4) Que la formation et l'accompagnement du personnel scolaire restent la responsabilité des universités (en particulier pour la formation initiale) ainsi que des centres de services scolaires et des établissements d'enseignants et que cette fonction soit retirée de la liste des mandats de l'INEÉ.
- 5) Que les avis sur la définition des compétences attendues des enseignants à l'éducation préscolaire ou à l'enseignement primaire ou secondaire aux fins de l'obtention d'une autorisation d'enseigner n'aient pas de valeur prescriptive.
- 6) Que le Comité d'agrément des programmes de formation à l'enseignement soit maintenu, de même que sa fonction d'agrément afin d'éclairer le ministre et d'assurer la protection du public quant à la qualité de la formation des enseignants au Québec.

Cette recommandation s'appuie sur le principe selon lequel un organisme dont le mandat est d'émettre des avis et des recommandations, tel que se veut le mandat principal d'un éventuel Institut, doit être distinct du processus autorisant le démarrage et effectuant l'agrément des programmes. Il est essentiel de préserver un mécanisme d'évaluation de qualité des programmes eu égard au cadre réglementaire. L'ADEREQ réitère qu'elle est disposée à travailler à définir les limites de ce mécanisme !

Contrairement à ce qui prévu dans le projet de Loi sur le comité consultatif de l'INEÉ, l'avis du CAPFE sur les programmes de formation, n'est pas fait seulement à la demande du ministre, il est obligatoire et consiste à un acte d'agrément.

- 7) Que le processus d'agrément des programmes soit mieux encadré par la loi, afin d'éviter les glissements et d'assurer l'efficacité de la démarche.
- 8) Que la fonction d'évaluation des programmes de formations universitaires soit retirée du mandat de l'INEÉ. (À titre comparatif, dans le secteur de la santé, les deux Instituts que sont l'Institut national en santé et services sociaux ainsi que l'Institut national de santé publique du Québec ne sont aucunement impliqués dans les mécanismes d'assurance-qualité de la formation des professionnelles et professionnels de la santé. Cette responsabilité incombe à d'autres organismes dont la mission est distincte.)
- 9) Que la gouvernance de l'Institut assure une meilleure représentation des universités et de la diversité des réalités éducatives au Québec, notamment celle du secteur anglophone.

La composition du conseil d'administration de l'INEÉ (article 8) ne prévoit qu'un professeur ou une professeure d'université. Considérant que la synthèse des connaissances scientifiques est au cœur de la mission de l'éventuel Institut, ceci nous apparaît insuffisant pour assurer une vigie concernant la mission de l'Institut. Ce nombre ne permet pas non plus de nous assurer d'une diversité de champs et de points de vue représentant l'ensemble des champs de recherche et perspectives en sciences de l'éducation.

- 10) Nous recommandons que le nombre de sièges soit augmenté, afin de permettre une représentation d'un membre universitaire pour chacun des secteurs ciblés (préscolaire

primaire, secondaire, adaptation scolaire et formation professionnelle) et que soit explicité que les professeurs ou professeures membres du Conseil d'administration doivent œuvrer dans le champ des sciences de l'éducation.

- 11) Que la composition du comité scientifique reflète la diversité des approches de recherche en sciences de l'éducation et qu'elle soit mieux balisée par la loi.

L'article 13 précise que «La composition du comité doit refléter les disciplines scientifiques liées aux éléments de sa mission, soit les services éducatifs de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire.»

Considérant la diversité des approches de recherche en sciences de l'éducation et les nombreuses craintes exprimées par de nombreux universitaires québécois quant à la prise en compte de cette diversité dans les analyses d'un éventuel Institut, nous recommandons d'ajouter explicitement à cet article que la composition du comité doit refléter non seulement les disciplines scientifiques, mais également la diversité des approches de recherche en sciences de l'éducation.

- 12) Nous recommandons également que le projet de loi précise les règles de composition du comité scientifique. La composition de ce comité est trop importante au regard de la crédibilité même de l'organisme pour être laissée au bon vouloir de l'Institut lui-même : « ... la composition de ces comités ainsi que leurs modalités de fonctionnement sont déterminées par l'Institut. » (article 12).

D'ailleurs, légalement parlant qui est censé déterminer cette composition? Le CA?

- 13) Que le rôle du comité consultatif soit modifié afin de devenir un lieu de consultation des acteurs du milieu de l'éducation

L'article 14 du projet de loi décrit les responsabilités d'un « comité consultatif sur les programmes de formation à l'enseignement ». Puisque nous recommandons que le volet de la mission d'un éventuel Institut concernant les programmes de formation à l'enseignement soit supprimé et que le CAPFE continue de jouer ce rôle, nous recommandons que le comité consultatif prévu par la loi soit conservé, mais qu'il joue un rôle similaire au comité des usagers recommandé par le Groupe de travail dans son rapport de 2018. Ce comité aurait notamment pour rôle de définir les besoins et les thèmes prioritaires, de valider les recommandations découlant des analyses scientifiques et de formuler des recommandations aux acteurs responsables de la formation continue et aux organismes œuvrant en transfert en éducation (CETREQ).

- 14) Si l'intention de créer un Institut national d'excellence en éducation est maintenue, que son opérationnalisation et son implantation fassent préalablement l'objet d'un chantier en collaboration avec les différents acteurs du milieu de l'éducation.

Pour que sa création et son fonctionnement fassent l'objet d'un consensus social, il est nécessaire d'en planifier finement la structure et l'implantation par une démarche collaborative avec l'ensemble des acteurs concernés et surtout d'assurer que cette structure et les mécanismes d'opérationnalisation s'ancrent solidement dans des valeurs d'objectivité, de transparence, d'indépendance et de rigueur.

Serait-il pertinent par exemple de créer une table de concertation comme celle créée dans la structure de l'INESSS qui aurait pour mandat de conseiller l'INEÉ dans la détermination des sujets prioritaires à examiner?

Serait-il pertinent de mettre en place des comités permanents (de façon similaire aussi à ceux créés dans la structure de l'INESSS, mais également dans la structure organisationnelle du CSE) constitués d'une diversité d'acteurs (scientifiques, praticiens, gestionnaires, bénéficiaires des services d'éducation, etc.) détenant une expertise ou une expérience avec certains volets de l'éducation au Québec.

Y aurait-il lieu de mettre en place des collaborations institutionnelles avec les autres entités de recherche au Québec, incluant les universités?

- 15) Nous recommandons de préciser à la population québécoise quelle serait l'envergure de l'INEÉ et surtout quels en seraient les coûts associés?

La création de l'INEÉ a-t-elle fait l'objet de prévisions budgétaires? Quelle sera la hauteur de ce budget?

Le Rapport d'évaluation de la mise en œuvre de la loi sur l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux (INESSS) et de ses impacts indique que « Le budget de l'INESSS est passé de 14 768 688\$ en 2011-2012 à 27 773 657 \$ en 2019-2020. »

Au regard de l'effectif, en 2021, l'INESSS embauchait 226 personnes, en lien d'emploi direct. Le ministre prévoit-il un institut qui ait une telle ampleur?

Le cas échéant, y aura-t-il des conséquences financières pour d'autres organismes de recherche et de formation au Québec? La création de cet institut aura-t-elle pour effet de plomber les budgets d'organismes de financement en recherche comme le FRQ-SC par exemple? Les instituts, groupes de recherche vont-ils partager la même enveloppe de financement que l'INEÉ?

- 16) Conséquemment, nous recommandons que l'adoption du projet de loi créant l'INEÉ soit reportée afin que cette loi soit formulée à la lumière des recommandations d'un comité d'implantation (comme cela avait d'ailleurs été fait dans le cadre de l'INESSS) et que soit rendu public le coût estimé d'une telle initiative et les conséquences pour le financement d'autres organismes du même écosystème.

Enfin nous nous demandons s'il n'y aurait pas quelques leçons à tirer de l'expérience d'implantation de l'INESSS, notamment à la lumière du rapport d'évaluation d'implantation publié en 2021. Plusieurs des enjeux identifiés dans ce rapport pourraient fort bien s'observer dans un contexte de création de l'INEÉ. Les extraits suivants permettront au lecteur de se faire sa propre idée.

Nos consultations nous indiquent que le milieu de la santé et des services sociaux souhaite un INESSS le plus indépendant possible du MSSS. (...); Certains proposent même que l'INESSS rende des comptes directement à l'Assemblée nationale. (p. 33)

Actuellement, l'autonomie de l'INESSS semble être freinée par la nature et le niveau de financement octroyés par le MSSS. Le MSSS privilégie de plus en plus un financement non récurrent, mais répétitif plutôt qu'une augmentation de son financement récurrent. L'augmentation des budgets est ainsi « attachée » à une ligne de produits. Cela oblige l'INESSS et le MSSS à négocier de façon régulière une partie du budget et rend plus difficile une planification à moyen et à long terme des activités de l'INESSS. (...)

Absence de documents officiels décrivant les attentes du MSSS à l'égard de l'INESSS. En 2015, le rapport d'évaluation RCGT constatait que les attentes du MSSS avaient besoin de clarification. Il était recommandé que le MSSS confirme la place et le rôle précis que l'INESSS doit jouer dans le nouveau contexte du réseau de la santé et des services sociaux, entre autres, que le ministère clarifie sa vision de la nature et de la portée de la contribution attendue sur le plan de l'implantation des recommandations et de leur suivi. Depuis, rien d'officiel n'a été produit. Les recommandations du rapport d'évaluation RCGT avaient fait débat, autant au ministère qu'à l'INESSS. Le ministère a transmis une réponse visant à clarifier le rôle de l'INESSS, mais encore aujourd'hui, cette réponse du ministère n'est pas considérée comme officielle, mais plutôt comme un document de travail. Officielles ou non, la correspondance et les discussions de l'époque entre le ministère et la direction de l'INESSS indiquaient clairement que c'était au ministère d'assumer le leadership au regard de la gouvernance clinique. En tant que décideur et orienteur du système, le ministère mobilise les acteurs du réseau dans la mise en œuvre et le suivi des orientations et des directives ministérielles. À cet égard, le rôle de l'INESSS se positionne en appui aux orientations ministérielles. L'INESSS mobilise l'expertise et la connaissance et, au besoin, agit en soutien au leadership du ministère. Ce positionnement ministériel a fait en sorte que les activités de transfert des connaissances de l'INESSS se sont davantage axées vers des outils de diffusion et de communication que vers des outils d'implantation, de gestion du changement et de gouvernance clinique.

Conclusion

L'ADEREQ a préparé cet avis dans l'intention de contribuer à la réflexion collective sur les structures et l'organisation de l'éducation au Québec. Elle a fait cet exercice avec honnêteté intellectuelle et rigueur, dans une démarche consensuelle impliquant tous ses membres. L'ADEREQ ne peut pas cacher son inconfort, voire son inquiétude vis-à-vis de plusieurs dispositions du projet de loi. Comme d'autres organisations, l'ADEREQ redoute une démarche de centralisation des pouvoirs à un seul organisme et en l'absence de remparts permettant d'en assurer l'indépendance et la crédibilité au sein du réseau.

L'ADEREQ réitère au ministre et à l'ensemble des parlementaires son souhait de collaborer aux échanges futurs susceptibles d'affecter l'écosystème de la formation et de la recherche en éducation au Québec. Elle veut aussi signifier qu'au sein des différentes institutions qu'elle représente, de nombreuses initiatives sont en développement avec l'intention de contribuer à proposer des solutions à la situation de pénurie d'enseignants observée un peu partout.

Les doyens, doyennes, directeurs et directrices de départements en éducation estiment que c'est leur responsabilité morale et sociale de défendre la qualité de la formation des enseignants qui fait d'ailleurs l'envie de bien des pays et nations.

Références

Brodeur M., Gagné, A., Gascon, H., Janosz, M., Jetté, M., Lafortune, F., Maltais, M., St-Cyr, C., St-Pierre, M., et Umbriaco, M. (2014). *Projet de création d'un institut national en éducation* Document inédit déposé au ministre de l'Éducation Yves Bolduc.

Gouvernement du Québec. Loi sur l'institut national d'excellence en santé et en services sociaux. Editeur officiel du Québec. (1^{er} avril 2023).

Hattie, J. (2023). *Visible Learning: The Sequel, A Synthesis of Over 2,100 Meta-Analyses Relating to Achievement*. Routledge, Londres.

Hattie, J., Fisher, D., Frey, N., et Clarke, S. (2021). *Collective student efficacy: Developing independent and inter-dependent learners*. Corwin Press.

Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement Supérieur (2018). *Rapport du groupe de travail sur la création d'un Institut national d'excellence en éducation : Promouvoir des savoirs et pratiques validés par des résultats scientifiques en éducation*. Québec, Gouvernement du Québec.

Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement Supérieur (2007). L'organisation des services éducatifs aux élèves à risque et aux élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (EHDA). Québec, MEES.

Ministère de l'Éducation du Québec, (2002). *Les services éducatifs complémentaires : Essentiel à la réussite*. Québec, MEQ.

Office des professions (2002). *Avis de l'Office des professions du Québec sur l'opportunité de constituer un ordre professionnel des enseignantes et des enseignants*. Québec, Office des professions

Perrenoud, Ph. (1987). Sociologie de l'excellence ordinaire. Diversité des normes et fabrication des hiérarchies. Faculté de psychologie et des sciences de l'éducation. Université de Genève. http://www.unige.ch/fapse/SSE/teachers/perrenoud/php_main/php_1987/1987_01.html

Rey, O. (2016). John Hattie et le Saint Graal de l'enseignement. Éduveille, 2 novembre 2016, <https://eduveille.hypotheses.org/8285>.

Sogémap (2021). *Évaluation de la mise en œuvre de la loi sur l'Institut national d'excellence en santé et services sociaux (INESSS) et de ses impacts*. Longueuil : Sogémap.