

CCE - 024M

C. P. PL 23

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



Quebec Provincial Association of Teachers

L'Association provinciale des enseignantes et enseignants du Québec

**Mémoire de l'APEQ 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**

Juin 2023

Introduction

L'Association provinciale des enseignantes et enseignants du Québec (APEQ) est la fédération syndicale qui représente les 8 000 enseignantes et enseignants œuvrant au sein des écoles publiques anglophones du Québec. L'APEQ présente à la commission, à travers ce mémoire, sa position et ses recommandations concernant 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*.

D'entrée de jeu, nous avons été à même de constater que ce projet de loi, inattendu, ratisse très large, touchant à la fois la gouvernance scolaire, la formation continue, l'enseignement à distance, l'élargissement des pouvoirs du ministre de l'Éducation, en plus de proposer l'adoption d'une loi édictant la création d'un nouvel *Institut national d'excellence en éducation* (INEÉ). Nous désirons également exprimer notre surprise relativement au dépôt du projet de loi sans, à notre connaissance, qu'aucune consultation ou discussion préalable n'ait eu lieu avec les partenaires du réseau. De plus, au premier abord, le projet de loi suscite de nombreuses inquiétudes chez nos membres à la lumière des changements qui y sont proposés. D'une part, il est clair qu'on assiste à un accroissement et à une centralisation additionnelle des pouvoirs d'intervention directe du ministre, et d'autre part, à une décentralisation accrue des responsabilités vers le personnel enseignant et les équipes-écoles en ce qui a trait à la réussite éducative des élèves, et ce, sans que les problèmes systémiques qui sont, depuis des années, à la source des difficultés vécues au sein de notre système public d'éducation, soient abordés. Qu'on parle, notamment, du manque criant de ressources de soutien à l'apprentissage, de la problématique fondamentale liée à la composition de la classe, de l'iniquité au sein de notre système d'éducation publique, autant de facteurs qui contribuent depuis des années à la détérioration des conditions de pratique des enseignantes et enseignants du Québec. Tout cela dans un contexte de pénurie de personnel sans précédent qui risque de s'accroître dans les années à venir.

Dans le cadre de ce mémoire, nous aborderons la majorité des composantes du projet de loi, tout en portant une attention particulière aux éléments qui risquent d'affecter, directement ou indirectement, les enseignantes et enseignants que nous représentons, tant en ce qui concerne leur autonomie professionnelle que leur

pratique au quotidien. Nos commentaires porteront donc sur cinq thèmes principaux : la création d'un institut national d'excellence en éducation, la formation continue, la collecte de données et la gestion axée sur les résultats, l'accroissement des pouvoirs du ministre, ainsi que sur l'enseignement à distance.

En ce qui a trait à la gouvernance des institutions scolaires, l'APEQ a eu l'occasion d'émettre ses commentaires et recommandations dans le cadre de l'étude du projet de loi 40. La position de l'APEQ en cette matière, bien qu'elle recommandât le maintien de la démocratie scolaire et des Commissions scolaires anglophones du Québec, suggérait également la mise en place de plusieurs mesures permettant l'amélioration de leur fonctionnement ainsi qu'une participation accrue à la démocratie scolaire pour la rendre plus représentative. Bien que nous n'ayons pas l'intention, à l'intérieur de ce mémoire, de développer sur cette question, nous nous questionnons quant à l'idée d'attribuer au ministre davantage de pouvoirs dans la gestion des centres de services scolaires et Commissions scolaires. De plus, il est plus que probable que cette disposition, qui sera certainement interprétée comme une ingérence supplémentaire dans les prérogatives de gestion des Commissions scolaires anglophones, suscitera des contestations devant les tribunaux en vertu de l'article 23 de la Charte canadienne des droits et libertés. Nous développerons ultérieurement sur cet aspect dans la section portant sur l'accroissement des pouvoirs du ministre.

Avant d'aborder un à un les thèmes mentionnés plus haut, nous désirons exprimer notre incompréhension relativement au dépôt d'une telle pièce législative qui, loin de contribuer à endiguer la crise vécue au sein notre système d'éducation, risque au contraire de l'exacerber. En effet, il est manifeste que les mesures qui y sont proposées révèlent, de la part du gouvernement, une méconnaissance flagrante des défis auxquels sont confrontés les acteurs de l'éducation au quotidien ainsi que de l'appel à l'aide exprimé, notamment, par les enseignantes et enseignants à travers les demandes syndicales déposées dans le cadre de la présente ronde de négociations. Malgré tout, c'est avec une attitude constructive que nous désirons participer à ces consultations. Nous espérons que le point de vue du personnel enseignant sera entendu et que votre gouvernement saura faire preuve d'ouverture pour apporter au projet de loi les modifications nécessaires.

Création de *L'Institut national d'excellence en éducation (INEÉ)*

Lorsque l'idée de la création d'un institut national d'excellence en éducation fut introduite pour la première fois en 2017, l'APEQ a participé activement aux consultations qui ont eu lieu à l'époque. Malgré le scepticisme de l'APEQ quant à la nécessité de la création d'un tel institut, nous nous sommes prêtés au jeu et avons soumis plusieurs recommandations tant en ce qui a trait au mandat et à la mission d'un tel institut, qu'en ce qui concerne sa composition. Il nous semble évident que la création de l'INEÉ constitue l'élément central du projet de loi 23 en ce qu'il deviendra un instrument dont l'influence risque d'être déterminante sur nombre de décisions en éducation, tant en ce qui concerne les orientations gouvernementales qu'en ce qui a trait à la formation initiale et la formation continue du personnel enseignant. C'est pourquoi nous avons décidé de l'aborder en premier lieu et plus en profondeur.

En tant qu'organisation représentant les enseignantes et les enseignants du secteur anglophone au Québec, l'APEQ a toujours favorisé la recherche dans tous les domaines de connaissances et reconnu l'importance du transfert des connaissances issues de la recherche, incluant celles en éducation. Nous valorisons la réalisation de recherches scientifiquement rigoureuses dans tous les domaines de l'éducation, tant en ce qui touche les pratiques pédagogiques qu'à un niveau plus systémique.

Avant d'aborder les différents éléments inclus dans le projet de loi en lien avec la mise sur pied de l'INEÉ, nous affirmons une fois de plus que, compte tenu du fait qu'il existe déjà des organismes dont la mission est d'aborder les enjeux éducatifs sous l'angle de la recherche dans l'écosystème actuel, la création d'un tel organisme est, selon l'APEQ, inutile au Québec. L'idée que l'existence d'un organisme similaire dans le domaine de la santé puisse servir de base afin qu'elle soit transférée au domaine de l'éducation semble indiquer qu'on ne reconnaisse pas les différences fondamentales qui existent entre les deux secteurs. La création d'un tel institut, telle que présentée dans le projet de loi, aura notamment pour effet de réduire davantage l'autonomie professionnelle des enseignantes et enseignants, sans pour autant, selon nous, avoir d'effets positifs sur la réussite éducative des élèves.

Abolition du Conseil supérieur de l'éducation

C'est avec surprise que nous avons constaté que la création de l'INEÉ entrainerait l'abolition d'une partie importante du *Conseil supérieur de l'éducation*, dévolu à traiter d'enjeux éducatifs en lien avec le réseau scolaire (jeune), ce qui constitue pour l'APEQ une source d'inquiétudes majeure. Fondé dans les années 60 à la suite du dépôt du Rapport Parent, le CSE a toujours été un organisme indépendant du ministre, donnant son avis, entre autres, sur des modifications au régime pédagogique ainsi que sur le *Règlement sur les autorisations d'enseigner*, en plus d'amorcer, de façon indépendante, des chantiers de réflexion sur des enjeux éducatifs particuliers considérés comme pertinents par ses membres et publiant des rapports qui, dans certains cas, pouvaient se montrer critiques au sujet des orientations du ministère ou des décisions du ministre. Son abolition constituerait pour nous une perte pour notre système d'éducation en général ainsi qu'une perte d'expertise pédagogique, développée au cours des années, permettant l'expression de points de vue souvent pertinents et parfois divergents en matière d'éducation au Québec. Si la création de l'INEÉ, telle que formulée dans le projet de loi, vise entre autres à combler le vide créé par l'abolition du CSE, la non-indépendance de l'INEÉ ainsi que le caractère plus limité de sa mission nous questionne grandement quant à sa capacité d'occuper cette fonction essentielle remplie par le CSE au cours des années.

Abolition du Comité d'agrément des programmes de formation à l'enseignement (CAPFE)

C'est également avec surprise que nous constatons que la création de l'INEÉ entrainerait aussi l'abolition du CAPFE, autre comité autonome et indépendant, créé en 1992 et devenu organisme officiel en vertu de la LIP depuis 1997. Dans le cadre de sa mission, le CAPFE examine et agréé les programmes de formations à l'enseignement, recommande au ministre les programmes de formation aux fins de l'obtention d'une autorisation d'enseigner et donne son avis au ministre sur la définition des compétences attendues du personnel enseignant du primaire et du secondaire. De plus, au cours des années, le CAPFE s'est assuré, de façon continue, de la qualité de la formation universitaire en enseignement par l'entremise des visites d'universités.

Le rôle de l'INEÉ en cette matière, tel que formulé dans le projet de loi, se lit comme suit :

6° 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 ;

7° 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 ;

Nous considérons que ce libellé ne permet aucunement à l'INEÉ d'examiner de façon systématique et continue, comme c'était le cas du CAPFE, les programmes de formation à l'enseignement, dispensés par nos universités (à noter que tous les membres du CAPFE ont démissionné en bloc immédiatement après le dépôt du projet de loi). De plus, nous nous questionnons quant à la non-indépendance du *comité consultatif* de l'INEÉ en cette matière. D'une part, le comité n'aurait pas le pouvoir d'agréeer les programmes, mais simplement de formuler un avis sur ces derniers. D'autre part, le comité ne remplirait ces fonctions qu'à la demande du ministre. En outre, nous sommes inquiets, car, selon notre interprétation du projet de loi, le ministre pourrait théoriquement approuver un programme de formation à l'enseignement de façon unilatérale sans même demander l'avis de l'INEÉ. Ce faisant, le projet de loi élimine le seul organisme indépendant responsable de s'assurer de la qualité de la formation universitaire à l'enseignement ce qui pourrait remettre en question la qualité des programmes menant à l'obtention du brevet d'enseignement. Cela aurait pour effet de dévaloriser davantage une profession qui, au contraire, a un besoin criant d'être revalorisée. Entrons-nous dans l'ère des diplômes à rabais en éducation ? La question mérite d'être posée.

Les limites de la recherche en éducation

Avant de traiter de la mission et de la composition de l'INEÉ, comme nous l'avions formulé lors des consultations qui se sont tenues en 2017, l'APEQ est d'avis qu'il importe de se pencher sur la question de la portée et des limites de la recherche en éducation. Nous commencerons en abordant ses limites, car leur identification et

leur reconnaissance devraient permettre au gouvernement de mieux définir le rôle et le mandat qui devraient incomber à un tel institut.

Il va sans dire que, pour que toute recherche puisse être crédible, elle doit être le résultat de l'application d'une méthodologie rigoureuse. Néanmoins, peu importe la rigueur à laquelle est astreinte une recherche spécifique en éducation, il importe de reconnaître qu'en ce domaine, la recherche comporte certaines limites.

Plus précisément, chacune des recherches en éducation, comme dans tous les domaines des sciences humaines d'ailleurs, est réalisée :

- Dans un contexte particulier ;
- Après d'une clientèle donnée ;
- Dans un milieu donné ;
- Sur une période qui peut varier (mois, années, décennies) ;
- En utilisant un échantillon plus ou moins grand ou plus ou moins diversifié ;
- Sans compter que le fait que la société est en constante évolution, le contexte change rapidement d'une époque à l'autre. Ce qui implique que ce qui était vrai en 1990 l'est peut-être beaucoup moins maintenant.

Également, il est essentiel de reconnaître que, contrairement aux recherches en sciences pures et appliquées, il est impossible en éducation de contrôler toutes les variables. On fonctionne avec des êtres humains dont la diversité et la particularité rendent toute recherche plus complexe. Cette réalité rend plus difficile le transfert direct des résultats de la recherche (données probantes) vers la pratique, en tenant pour acquis que les résultats de la recherche mèneront nécessairement à l'apparition de pratiques probantes, c'est-à-dire applicables dans tous les milieux et tous les contextes.

Même lorsqu'il s'agit de méta-analyse, il importe de vérifier la validité de la démarche en se préoccupant de la méthodologie, de la nature et du contexte dans lequel les recherches qui en font partie ont été réalisées. Ceci nous amène naturellement à traiter de la question de la portée et de l'étendue de l'utilisation des données probantes dans les milieux.

Compte tenu des limites identifiées, l'APEQ affirme que la recherche en éducation doit être abordée avec prudence ; les résultats de la recherche peuvent servir à inspirer, servir de base à l'exploration de nouvelles avenues, à alimenter la réflexion, à dégager des tendances quant aux pratiques qui sont susceptibles d'avoir un impact plus ou moins grand sur l'apprentissage des élèves.

Ce que nous devons éviter c'est d'utiliser les résultats dits probants de cette recherche pour imposer ou généraliser des pratiques dans les milieux. Nous insistons sur le fait que les enseignantes et les enseignants seront toujours les mieux placés pour déterminer, compte tenu de leur expertise, les approches qui seront les plus appropriées dans un contexte particulier en fonction des caractéristiques et des besoins spécifiques de leurs élèves. Ces constats, et nous espérons que vous les partagerez, devraient influencer sur la vision du rôle et du mandat de l'Institut.

Comme nous l'avions formulé lors des consultations en 2017, l'APEQ considère que la création d'un institut national d'excellence en éducation devrait reposer sur quatre éléments :

- Dans un premier temps, la notion que la recherche en éducation doit reposer sur une vision large et doit se pencher sur toutes les facettes du système et non seulement sur les pratiques pédagogiques.
- Dans un deuxième temps, tout en reconnaissant sa valeur et son importance, le fait que la recherche en éducation comporte des limites qui lui sont intrinsèques et qui doivent être comprises et reconnues de tous.
- Dans un troisième temps, la notion que la recherche ou encore l'utilisation des données, dites probantes, devrait avoir pour objectif d'inspirer les discussions et réflexions pédagogiques et non à identifier ou à imposer des solutions simples et absolues en éducation.
- Finalement, qu'un tel organisme soit autonome et indépendant afin de garantir son impartialité tant en ce qui a trait au choix des enjeux à examiner et aux avis à produire, que des décisions quant à la sélection des recherches à mettre de l'avant.

Les problèmes avec la mission de l'INEÉ (Chapitre II, article 5)

Plusieurs aspects de la mission de l'INEÉ, tels qu'énoncés dans le projet de loi, sont problématiques pour l'APEQ :

- D'une part, le fait que l'INEÉ ait pour mission *d'identifier les sujets prioritaires qui bénéficieraient de ses travaux* (par 1°) ne constitue pas un problème en soi, mais le fait qu'il doive le faire *en concertation avec le ministre* est particulièrement problématique. Le manque d'indépendance et d'autonomie de l'organisme, quant au choix des thèmes, remettent en cause, à notre avis, l'impartialité et la crédibilité de l'INEÉ qui pourrait devenir un instrument politique plutôt qu'un institut neutre, dont la mission serait de promouvoir et rendre accessible la recherche en éducation.
- Tel que mentionné aux paragraphes 3° et 4°, l'organisme aurait pour mission non seulement *d'identifier les meilleures pratiques, mais également de favoriser la mise en application de ses recommandations et de développer et de diffuser des activités de formation pratiques destinées au personnel scolaire, ou d'autres outils de transfert des connaissances qui mettent de l'avant des pratiques et les méthodes pédagogiques révélées efficaces par la recherche scientifique*. Pour les raisons énoncées plus haut, le gouvernement fait fausse route en pensant que les milieux bénéficieraient de formations mur à mur désignées comme efficaces par l'Institut. Ici, il est évident que les intentions sont visibles.
- Les paragraphes 6° et 7° qui énoncent des éléments de la mission en lien avec la formation des maîtres ainsi qu'avec la définition des compétences attendues des enseignantes du secteur jeune. Le fait que ces fonctions ne soient remplies qu'à la demande du ministre et non de façon systématique, et ce, sans que le comité consultatif de l'INEÉ soit indépendant du ministre, est problématique. Ces fonctions devraient être réalisées par un organisme indépendant et autonome, comme ce fut le cas avec le CAPFE, afin de garantir que l'évaluation et l'agrément des programmes de formation à l'enseignement soient réalisés de façon systématique, impartiale et indépendante, à l'abri de toute influence politique, afin de permettre d'assurer la qualité des programmes universitaires à l'enseignement.

- Le paragraphe 8° nous indique qu'un autre des éléments de sa mission est de *procéder à la reconnaissance du contenu de certaines activités de formation continue*. Encore une fois, nous croyons que le gouvernement fait fausse route en confiant, à quelque organisme que ce soit, l'approbation du contenu d'activités de formation et ce, au détriment de l'autonomie professionnelle des enseignantes et enseignants qui sont, selon nous, et en raison de leur expertise terrain, les mieux placés pour déterminer leurs besoins en matière de développement professionnel en fonction de leur réalité. À ce titre, le projet de loi va à l'encontre des dispositions adoptées il n'y a pas si longtemps dans le cadre de la loi 40. Nous sommes inquiets qu'une telle disposition mène à l'imposition de formations standardisées et universelles en éducation en fonction des modes pédagogiques du moment. D'autant plus que le caractère dépendant de l'INEÉ par rapport au ministre pourrait inciter ce dernier à dicter les formations qu'il jugerait lui-même les plus appropriées. On parle ici d'un réel retour en arrière.

Recommandations de l'APEQ en lien avec la mission de l'INEÉ

Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'utilisation des données dites probantes et des résultats de la recherche dans les milieux de pratique devrait servir surtout à inspirer les milieux et à enrichir les discussions et la réflexion sur les pratiques ainsi que sur l'organisation scolaire. Pour être crédible, l'INEÉ doit être complètement indépendante et autonome.

Dans ce contexte, et compte tenu de ce qui a été dit précédemment, l'APEQ considère que le rôle principal de l'INEÉ devrait être celui de :

- Faire l'inventaire des recherches en éducation, d'en extraire celles qui reposent sur des preuves solides, de les rendre accessibles et intelligibles aux professionnels de l'enseignement et aux autres intervenants du milieu afin que ces derniers puissent y avoir accès plus facilement et puissent avoir une entière confiance en leur fiabilité.
- Ce faisant, l'INEÉ devrait préciser les limites de la recherche disséminée en précisant le contexte dans lequel chaque recherche a été réalisée.

- L'INEÉ devrait faire la promotion de plus de recherche indépendante en éducation et de la recherche de qualité au Québec en complémentarité avec les organismes qui font partie de l'écosystème existant.
- L'Institut devrait faire l'inventaire et la promotion de recherches qui traitent non seulement de pratiques pédagogiques, mais qui se concentrent également sur des enjeux de nature plus systémiques, c'est-à-dire sur les facteurs internes ou externes qui influent sur les conditions d'apprentissage et sur la réussite éducative (composition de la classe, ratios, milieu socio-économique, ségrégation scolaire, gestion axée sur les résultats, utilisation d'outils technologiques, etc.). En ce sens, la recherche devrait servir à inspirer non seulement les praticiens, mais également les politiques du ministère ainsi que les orientations des gestionnaires des commissions scolaires. À titre d'exemple, le travail de l'institut pourrait servir de base afin d'évaluer et de revoir le contenu du programme de l'école québécoise (PFEQ) adopté en 2000 dont le contenu et les orientations se réclamaient, à tort, de données dites probantes.
- L'institut devrait inclure une diversité de recherches qui proviennent de plusieurs juridictions, au-delà du Québec et du Canada, et en assurer l'accessibilité.
- L'institut devrait constituer une référence plutôt qu'un instrument servant au ministère ou aux commissions scolaires pour imposer des pratiques ou des méthodes pédagogiques. En d'autres termes, le travail de l'institut ne devrait en aucun cas limiter l'autonomie professionnelle des enseignantes et enseignants dans leurs choix pédagogiques.
- En toute cohérence, l'institut devra affirmer, sans ambiguïté, que les données probantes ne peuvent mener à l'adoption de méthodes standardisées applicables dans tous les milieux.
- Même les bonnes pratiques sont fréquemment implantées sans se soucier des conditions de leur implantation ou sans tenir compte du contexte. L'Institut pourrait jouer un rôle d'éducation et de sensibilisation auprès des gestionnaires, tant des centres de services et des commissions scolaires que des écoles, afin que ces dérives bien réelles soient évitées.

La composition de l'INEÉ :

Afin que l'INEÉ soit en mesure de remplir le mandat et le rôle qui lui seront confiés, une attention particulière devra être portée à sa composition. Afin d'éviter qu'un tel institut puisse devenir un instrument utilisé par le ministère ou les gestionnaires pour imposer certaines approches et s'assurer que le travail fait par l'INEÉ soit objectif et impartial, il est fondamental qu'il soit totalement indépendant et autonome.

À la lecture du projet de loi, il est évident que l'INEÉ deviendrait un organisme complètement dépendant et contrôlé par le ministre. De plus, en vertu de l'article 8, l'INEÉ est administré par un conseil d'administration composé de neuf membres, dont seulement un enseignant. En vertu de l'article 12, l'INEÉ constitue deux comités :

- Un **comité scientifique** (article 13) dont la composition *doit refléter les disciplines scientifiques liées aux éléments de sa mission, soit les services éducatifs de l'enseignement primaire et secondaire*. En ce qui concerne ce comité, rien n'indique qu'une enseignante ou qu'un enseignant puisse en faire partie.
- Un **comité consultatif sur les programmes de formation à l'enseignement** (article 14) qui « ... *devrait être formé à parts égales de personnes provenant de domaines de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire ainsi que de personnes du milieu de l'enseignement de niveau universitaire* ». Encore une fois, rien n'indique que des enseignantes ou enseignants praticiens en feraient partie contrairement au CAPFE qui garantissait la présence d'au moins 4 enseignants.

Pour l'APEQ, l'INEÉ devrait être constitué de membres issus, à parts égales, autant du milieu universitaire que du milieu scolaire. La présence d'un nombre suffisant d'enseignants-praticiens sera également fondamentale.

Afin d'assurer le caractère réellement indépendant de l'organisme, le mode de sélection de ses membres devrait s'apparenter à celui d'organismes comme le *Conseil supérieur de l'Éducation* ou d'autres comités provinciaux qui se veulent indépendants, c'est-à-dire suivant les recommandations des différents partenaires, groupes ou associations.

Les dangers et les dérives liées à l'utilisation et à la promotion de données dites probantes, dans les milieux :

Au cours des années, nous avons constaté l'apparition de nombre de décisions qui, prétendant s'appuyer sur des données probantes, ont donné lieu à l'imposition ou la promotion des pratiques discutables ou encore à l'adoption d'orientations ou de politiques en éducation qui ne se sont pas avérées concluantes :

- L'implantation de la réforme de l'éducation de 1997, reposant sur une approche pure par compétences, et qui a connu des ratés en ce qui touche l'acquisition et la consolidation des connaissances de base chez nos élèves. La promotion d'une pédagogie socioconstructiviste ne s'est pas avérée heureuse non plus, particulièrement en ce qui concerne nos élèves les plus vulnérables ou à risque.
- L'adoption d'une gestion axée sur les résultats, issue de l'industrie et appliquée à tort au domaine de l'éducation et qui, en plus de n'avoir eu aucun effet positif sur les taux réels de réussite et de graduation des élèves, a plutôt nui à l'apprentissage des élèves et conduit à nombre de dérives en matière d'évaluation (manipulation de notes, entre autres).
- L'imposition, par certaines commissions scolaires à leurs enseignants, de la participation à des *Communautés d'apprentissage* afin de pousser l'implantation de pratiques probantes, ce qui est contradictoire avec ce que nous indique, comme vous devez le savoir, la recherche au sujet des CAP.

Cet exemple démontre le type de contradictions auxquelles nous pouvons faire face suivant le surplus d'enthousiasme de certains gestionnaires dans leur volonté d'atteindre des cibles de taux de succès, d'améliorer artificiellement la réussite éducative.

Il faut à tout prix éviter l'utilisation de données, soi-disant probantes, afin de pousser des approches qui ne résistent pas au test de la réalité. Il faut demeurer éloigné de la tentation de verser dans des approches mur à mur qui ne correspondent pas à la réalité ou au contexte dans tous les milieux.

À ce sujet, il est essentiel pour nous de remercier nos enseignantes et enseignants qui, malgré les modes ou les changements plus ou moins heureux en éducation, en

tant que professionnels préoccupés de la réussite et de l'apprentissage de leurs élèves, ont en grande partie contribué à pallier ces lacunes en adoptant dans leurs pratiques une posture plus équilibrée et une diversité d'approches pédagogiques adaptées aux besoins de leurs élèves.

En conclusion :

Nous espérons que la création de l'INEÉ ne constitue pas pour le ministère une façon de nous dire que l'amélioration des pratiques éducatives est LE facteur déterminant dans la réussite des élèves, sous-estimant l'impact d'autres déterminants de la réussite éducative.

C'est pourquoi il importe pour le ministère et pour l'institut de reconnaître qu'au-delà des pratiques pédagogiques, plusieurs facteurs exercent une influence déterminante sur la réussite et sur la persévérance scolaire, particulièrement en ce qui concerne nos élèves les plus vulnérables (ou à risque). Il sera difficile de progresser en ces matières si les éléments suivants continuent d'entraver le travail de nos enseignantes et enseignants :

- Le manque de professionnels, et d'autres ressources spécialisées, qui occasionne des délais importants au niveau de l'identification et de la prestation de services causant pour certains élèves une accumulation des retards dans les matières de base.
- La composition de plus en plus lourde et diversifiée des classes qui représente une contrainte excessive entravant la qualité des services éducatifs, tant pour les élèves réguliers que pour les élèves HDAA, et qui constitue un facteur de stress supplémentaire qui affecte grandement les conditions de pratiques du personnel enseignant.
- L'implantation, depuis des années, d'une approche de gestion axée sur les résultats en éducation qui, à ce jour, n'a eu aucun effet positif sur la réussite scolaire, qui a contribué à créer un stress important sur nos élèves, nos enseignants, nos directions, tout en ayant un impact négatif sur l'apprentissage et la consolidation des connaissances de base chez nos élèves.

La formation continue – Une remise en question importante de l'autonomie professionnelle des enseignants

En venant modifier l'article 22.0.1 de la LIP, le projet de loi 23 vient donner aux centres de service scolaires et aux directions, la prérogative d'imposer au personnel enseignant des activités de formation continue contrairement à ce qui prévalait à la suite de l'adoption de la loi n°40, à savoir que le ministre de l'époque avait affirmé clairement qu'il revenait aux enseignants de déterminer quelles activités de formation continue répondaient le mieux à leurs besoins. Plus précisément, l'article 22.0.1 de la Loi sur l'éducation accordait aux enseignantes et enseignants une certaine latitude dans le choix des activités de formation qui seraient reconnues, et ce, en fonction des besoins et des intérêts identifiés par eux-mêmes. La modification proposée à l'article du projet de loi n°23 supprime une grande partie de cette latitude. En faisant référence aux articles 259 et 260 de la Loi sur l'instruction publique, la modification proposée à l'article 22.0.1 accorde aux centres de services scolaires et aux directions d'école le contrôle du développement professionnel du personnel enseignant, notamment en limitant ce qui est reconnu. Cela a pour effet de limiter de façon importante leur autonomie dans le choix des activités de perfectionnement. De plus, le nouvel article 457 de la Loi sur l'éducation réduit davantage le contrôle et le choix dont les enseignants disposent en l'attribuant au ministre, aux centres de services scolaires, aux directions d'écoles ou même au nouvel *Institut national d'excellence en éducation* (INÉE).

Cet ajout témoigne, à notre avis, d'un manque de confiance flagrant de la part du gouvernement à l'égard des enseignantes et enseignants ainsi que d'un manque de respect et de reconnaissance envers leur professionnalisme. Ce qui est proposé dans le projet de loi n°23 renforce les dispositions de la loi n°40 en retirant aux enseignantes et enseignants une part supplémentaire de leur autonomie professionnelle. Pire encore, ce qui nous préoccupe le plus, c'est le fait que cette orientation du projet de loi n°23 se fait une fois de plus sous une fausse prémisse, à savoir qu'elle donne l'impression que le ministre attribue une grande partie des ratés de notre système d'éducation au manque de formation continue réalisée par les enseignants. En d'autres termes, la responsabilité des problématiques rencontrées en éducation pointe, encore une fois, vers le personnel enseignant, et ce, sans que les problèmes systémiques soient abordés de front.

L'APEQ avait dénoncé, dans le cadre de l'étude du projet de loi n°40, la même attitude de la part du gouvernement. Nous considérons à l'époque que le gouvernement identifiait le manque d'obligation de perfectionnement professionnel comme problématique sans pour autant aborder les questions de fond en éducation. C'était une solution facile à un faux problème d'affirmer publiquement que les défis de notre système d'éducation seraient magiquement résolus par l'imposition d'un nombre d'heures de perfectionnement professionnel obligatoires.

Au contraire, comme nous l'avions affirmé dans le cadre des consultations, la réalité est toute autre. Le perfectionnement constitue, pour les membres de l'APEQ, un élément fondamental de leur développement en tant que professionnels. Une enquête menée auprès de ces derniers à l'hiver 2018 nous confirmait que la grande majorité d'entre eux sont engagés dans leur développement professionnel. Qu'on parle de formations suivies dans les commissions scolaires, de la participation à des congrès pédagogiques, de la consultation de documents de référence en pédagogie, ou à la faveur d'échanges professionnels avec leurs collègues, nos membres sont engagés sur une base régulière dans une diversité d'activités qui contribuent au développement de leurs compétences professionnelles. Autre preuve de l'engagement de nos membres en cette matière, l'APEQ organise depuis plusieurs décennies un congrès annuel de deux jours offrant plus de 80 ateliers de formation de nature pédagogique ainsi que des séances plénières par et pour les enseignants. Nous comptons qu'annuellement, la moitié de nos membres provenant des quatre coins du Québec y participe.

Les résultats du sondage nous ont également permis d'identifier un certain nombre d'obstacles au développement professionnel, tels que rapportés par nos membres :

- La difficulté d'accès à une diversité d'offre, en anglais, de formation continue ;
- Des formations imposées mur à mur, ne répondant pas à leurs besoins et intérêts (que ce soit par les directions, les commissions scolaires ou le ministère) ;
- Le manque de temps ;
- Le manque de fonds pour y participer, particulièrement pour les enseignants en région éloignée.

À la lumière de ces constats, l'APEQ estimait que le règlement proposé en vertu de l'article 456 imposait des exigences en matière de perfectionnement professionnel qui étaient, à notre avis, inutiles en plus d'être contraignantes. Les changements proposés en vertu du projet de loi n°23 ont pour effet de miner davantage leur autonomie professionnelle en rajoutant une couche. En retirant aux enseignants la prérogative de choisir les approches pédagogiques ou les formations qui correspondent davantage à leurs besoins et à ceux de leurs élèves et en ignorant le besoin exprimé à maintes reprises par ces derniers d'exercer plus de contrôle sur leur développement professionnel, on en vient à faire des enseignants davantage des techniciens devant suivre des formules pédagogiques imposées d'en haut que de véritables professionnels, et ce, tout en continuant de faire reposer encore plus sur leurs épaules la responsabilité de la réussite éducative de leurs élèves sans tenir compte des réels enjeux qui affectent leurs conditions de pratique.

Adopté tel quel, le projet de loi 23 permettrait théoriquement au ministre d'imposer aux enseignants, soit de lui-même ou par le biais de l'INEÉ, des activités de perfectionnement professionnel qu'il considérerait comme importantes selon ses priorités. C'est ce contrôle, qu'il soit direct ou indirect qui, imposé par ceux qui sont les plus éloignés de la réalité quotidienne de l'enseignant, risque de susciter un désengagement de ces derniers envers leur développement professionnel tout en alimentant un sentiment de cynisme envers le processus et les activités de perfectionnement et, plus largement, de contribuer à dévaloriser davantage la profession enseignante.

L'utilisation de l'INEÉ comme outil pour dicter des approches ou méthodes pédagogiques par le biais des mécanismes incluent dans l'amendement à l'article 22.0.1 et le nouvel article 457 est contraire aux principes à la base du professionnalisme et de l'autonomie des enseignants.

Plutôt que d'aller dans ce sens, le gouvernement devrait contribuer à créer des conditions qui laissent aux enseignants plus de temps pour participer à ces activités et qui favorisent le choix d'activités qui répondent davantage à leurs besoins dans le respect de leur autonomie professionnelle. Ces possibilités doivent être pertinentes pour les enseignants, qui doivent exercer plus de contrôle sur le choix et le moment de la formation, ce qui leur permettra de tirer pleinement parti de leur perfectionnement professionnel.

Recommandations :

Les modifications proposées à l'article 22.0.1 de la LIP doivent être tout simplement retirées.

Collecte de données et gestion axée sur les résultats : Valorise-t-on les cibles chiffrées ou la qualité de l'apprentissage chez nos élèves ?

Il y a déjà un peu plus de vingt ans que la GAR a été implantée dans le milieu de l'éducation. Dans un premier temps, en 2002, par l'adoption de la loi n°124 alors que François Legault était lui-même ministre de l'Éducation, et élargie en 2008 avec l'adoption de la loi n°88 ainsi qu'en 2016 avec l'adoption de la loi n°105 et l'introduction des *Plans d'engagement vers la réussite* (PEVR). Au cours des vingt dernières années, les ministres de l'éducation successifs ont affirmé que la réussite des élèves est leur priorité. Dans leur volonté de l'améliorer, ces derniers, peu importe le parti au pouvoir, ont utilisé à maintes reprises la *Loi sur l'instruction publique* pour imposer l'ajout de mécanismes de reddition de compte ayant pour effet un renforcement de la gestion axée sur les résultats et une centralisation accrue des pouvoirs ministériels, tout en décentralisant davantage les responsabilités vers les milieux et ce, sans s'attaquer aux problèmes systémiques. Cette approche n'a pas produit, à ce jour, d'amélioration notable de la réussite éducative chez les élèves du Québec. Cet état de fait n'est pas sans nous rappeler la définition apocryphe de la folie attribuée à Albert Einstein : « La folie, c'est de faire toujours la même chose et de s'attendre à un résultat différent ! »

Il semble clair pour nous que le projet de loi n°23 poursuit dans le même sens en proposant de renforcer encore plus une approche qui, jusqu'à maintenant, n'a pas fonctionné. En effet, il propose notamment d'ajouter l'article 215 qui implique qu'une *Entente annuelle de gestion et d'imputabilité* devrait être conclue entre le ministre et les commissions scolaires ou les centres de services scolaires.

Cette entente contient notamment :

1° les indicateurs nationaux déterminés en application de l'article 459.1 ;

2° les orientations, les objectifs ou les cibles devant être pris en compte pour l'élaboration du plan d'engagement vers la réussite du centre de services scolaire conformément à l'article 459.2 ;

3° les modalités visant la coordination de l'ensemble de la démarche de planification stratégique prescrite en application de l'article 459.3 ;

4° les objectifs ou les cibles portant sur l'administration, l'organisation ou le fonctionnement du centre de services scolaires déterminés en application de l'article 459.5.4 ;

5° les mesures recommandées ou exigées par le ministre en application de l'article 215.2 ;

6° les orientations et les priorités ministérielles applicables au centre de services scolaire ;

7° tout autre objectif, toute autre cible ou toute autre priorité propre au centre de services scolaire pour la durée de l'entente.

Cette entente doit prévoir, à l'égard des objectifs, des cibles, des priorités et des orientations visés aux paragraphes 4°, 6° et 7° du deuxième alinéa, les moyens à mettre en œuvre pour y donner suite et les principaux indicateurs qui permettront de rendre compte au ministre des résultats.

Ce nouvel instrument introduit un palier bureaucratique supplémentaire de reddition de compte qui s'ajoute au *plan d'engagement vers la réussite* (PEVR) des commissions scolaires et centres de services. Avec l'ajout des paragraphes 6 et 7, il vient également ajouter aux pouvoirs du ministre d'imposer des orientations qui ne tiennent pas compte des réalités particulières des milieux.

Les dérives d'une approche de gestion qui ne convient pas à l'éducation

Comme l'a affirmé l'APEQ dans le cadre de consultations précédentes, l'expérience des 25 dernières années démontre que l'application d'une telle approche comptable, issue du monde des affaires, ne peut être transférée avec succès à la réalité de l'éducation. La recherche récente à ce sujet tend de plus en plus à confirmer que la culture du résultat, l'approche comptable en éducation, avec sa propension à toujours plus de performance, ne donne pas les résultats escomptés, mais, qu'au contraire, elle aurait un effet inverse sur la réussite de l'ensemble des élèves.

Pour revenir à la base, on en est venu à définir le succès ou la réussite éducative par une augmentation du taux de diplomation ainsi que des taux de succès. Ces mesures sont devenues centrales sans égard à ce qui devrait compter vraiment, à savoir la qualité des apprentissages réalisés par les élèves. De plus, on utilise ces indicateurs

pour comparer la performance des écoles et centres de services scolaire, exacerbant la concurrence malsaine au sein de notre système sans tenir compte des facteurs externes qui influent sur la réussite éducative, comme, des différences de niveau socioéconomique, la composition de la classe, la suffisance et la qualité de ressources de soutien, etc.

Un système d'éducation ne traite pas de la production avec des intrants uniformes. Il compose avec des élèves qui sont des êtres humains issus de milieux familiaux et socioéconomiques variés, présentant une diversité de caractéristiques qui leur sont propres, et qui évoluent dans un environnement de classe (composition de la classe) qui varie d'une école à l'autre. Tenter d'utiliser des mesures simplistes pour comparer leur performance conduit invariablement à valoriser la mesure plutôt que le processus d'apprentissage global. Dans ce contexte, avec la pression de l'atteinte de cibles déterminées par le ministère, il devient tentant de prendre des raccourcis pour produire des résultats répondant aux attentes, plutôt que de veiller à ce que le processus d'apprentissage soit riche et significatif pour les élèves. Adopté tel quel, le projet de loi n°23 viendra exacerber cette réalité plutôt que d'améliorer la réussite éducative des élèves en plus d'alimenter davantage la concurrence et les dérives qui en découlent.

Exemple de dérives liées à la GAR :

- Une pression mise sur les enseignants afin que le taux de réussite s'améliore constamment ;
- La mise en place de plus de mesures de contrôle comme la multiplication des plans d'intervention, et davantage de micro gestion de la part des directions d'école ;
- Une compétition accrue entre élèves et entre enseignants, avec comme corollaires le stress, l'anxiété, le désengagement et le décrochage ;
- Le fardeau de la réussite qui repose principalement sur « l'effet enseignant » sans tenir compte des conditions requises pour la réussite ;
- Une perte de reconnaissance de l'autorité de l'enseignant ;
- Le taux de diplomation et les résultats aux épreuves du ministère deviennent les seuls indicateurs de la qualité de l'enseignement ;

- Une vision utilitariste de l'éducation s'éloignant de ce que devrait être sa réelle mission, à savoir le développement de citoyens cultivés, informés et ouverts sur le monde.

Comme l'a fait valoir l'APEQ à plusieurs reprises au cours des dernières années, l'accent devrait être mis davantage sur les conditions à mettre en place pour assurer que l'apprentissage des élèves soit de qualité, en examinant l'ensemble des facteurs ayant un impact sur l'apprentissage, plutôt qu'uniquement sur les résultats des élèves et le taux de diplomation.

Centralisation des données et microgestion :

Les références à la collecte de données ne constituent pas un problème en soi, mais, du moment où on planifie utiliser ces données dans la prise de décision en éducation, il est essentiel de s'assurer qu'elles soient pertinentes, valides, complètes et compréhensibles. Qu'il s'agisse d'enseignants dans une salle de classe, de directeurs d'école ou de directeurs généraux de commissions scolaires ou centres de services, ou encore du ministre de l'Éducation, tous ont besoin de renseignements et de données de qualité qui ne devraient pas se limiter à quelques indicateurs simplistes pour les aider à prendre des décisions.

À ce titre, voici une liste d'indicateurs qu'il serait pertinent de recueillir pour les décideurs en éducation menant à une analyse rigoureuse des environnements externes et internes, permettant l'établissement d'objectifs et la mise en place de conditions qui tiennent davantage compte des caractéristiques et de la réalité de chacun des milieux :

- *Le contexte socioéconomique du territoire et ses répercussions sur le plan de l'éducation (hausse ou baisse de la démographie, niveau de scolarité moyen des parents, etc.);*
- *Les services offerts par les organismes pouvant soutenir l'éducation sur le territoire de l'établissement d'enseignement et de sa région administrative (municipalités, autres établissements d'enseignement, instance régionale de concertation sur la persévérance scolaire, centre intégré de santé et de services sociaux, carrefour jeunesse-emploi, centre local de développement, etc.);*
- *Les formes de collaboration avec des organismes et des partenaires pouvant soutenir l'éducation sur le territoire du centre de services scolaire et de sa région administrative*

(municipalités, établissements d'enseignement supérieur, instance régionale de concertation sur la persévérance scolaire, centre intégré de santé et de services sociaux, carrefour jeunesse-emploi, centre local de développement, etc.);

▪ *L'offre publique et privée de services pédagogiques (petite enfance, préscolaire 4 et 5 ans, primaire, secondaire, éducation des adultes, formation professionnelle, enseignement supérieur) sur le territoire du centre de services scolaire, de sa région administrative ainsi que des régions administratives limitrophes ;*

▪ *Le budget total disponible pour le centre de services scolaire ;*

▪ *Le nombre d'établissements d'enseignement par ordre d'enseignement ;*

▪ *L'état des bâtiments ;*

▪ *Le nombre de membres du personnel enseignant et de soutien offrant un service direct ou indirect à l'élève selon la catégorie d'emploi, le type de poste, etc. ;*

▪ *Le nombre d'élèves par niveau (1re, 2e, 3e, etc.) et par secteur (formation générale des jeunes, formation générale des adultes, formation professionnelle) ;*

▪ *La proportion d'enfants qui commencent leur scolarité sans présenter des facteurs de vulnérabilité ;*

▪ *Le taux de réussite à l'épreuve unique d'écriture, en langue d'enseignement, de la 4e année du primaire ;*

▪ *La proportion d'élèves entrant avec au moins une année de retard au secondaire ;*

▪ *Le nombre d'élèves ayant besoin des services d'une professionnelle ou d'un professionnel ;*

▪ *Les besoins particuliers des élèves adultes ;*

▪ *Le taux de réussite aux épreuves uniques du ministère de l'Éducation;*

▪ *Le taux de qualification et d'obtention du diplôme selon le sexe de l'élève, son statut linguistique, son milieu socioéconomique et ses caractéristiques particulières (élève handicapé ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage, élève immigrant de première génération, etc.);*

▪ *Le taux annuel de sorties sans diplôme ni qualification (taux de décrochage) selon le niveau (1re, 2e, 3e, etc.), l'âge de l'élève, son sexe, son statut linguistique, son milieu socioéconomique et ses caractéristiques particulières (élève handicapé ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage, élève immigrant de première génération, etc.).*

Ces indicateurs sont tirés directement du *Guide* du ministère de l'Éducation du Québec pour aider à la mise en place des PEVR. C'est de façon délibérée que nous avons puisé dans un document du ministère, mis à jour en février 2021, pour démontrer que, malgré que le contenu de ces documents découle des orientations du ministère, les indicateurs ou mesures qui sont retenues ou prises en compte par le ministère lui-même ainsi que plusieurs centres de services ou commissions scolaires se limitent généralement au taux de diplomation et aux taux de succès aux examens qui, par ailleurs, ne présentent pas l'ensemble du portrait de ce qui est réalisé dans les écoles et les centres de services.

L'introduction de dispositions dans le projet de loi qui traite des renseignements en éducation, d'un système semblable à celui du ministère de la Santé et des Services sociaux, ouvrant la porte à l'accès aux données des centres de services et commissions scolaires, des écoles ainsi qu'en ce qui concerne le personnel, nous préoccupe grandement. L'APEQ se pose la question de la nécessité de la mise en place d'un tel système ainsi que de l'objectif qui se trouve derrière. Nous nous inquiétons particulièrement du type d'informations qui sera recueilli par le ministère ainsi que du pouvoir d'intervention accru du ministre.

Recommandations de l'APEQ :

L'article 25 du projet de loi 23, qui crée un nouvel article 215 de la Loi sur l'instruction publique, doit être retiré.

Le ministère de l'Éducation doit tenir compte des indicateurs qui rendent mieux compte de l'éventail des apprentissages que les élèves acquièrent et s'éloigner de l'utilisation des taux d'obtention de diplôme et d'autres mesures similaires qui se concentrent uniquement sur les résultats.

Un accroissement et une centralisation des pouvoirs du ministre sans précédent

Comme nous l'avons mentionné en introduction, il est manifeste, à la lecture du projet de loi n°23, que le ministre s'arroge des pouvoirs d'intervention et des responsabilités élargies sans précédent dans l'histoire du Québec, ce qui est préoccupant et inquiétant à plusieurs niveaux.

D'une part, l'article 2 de la *Loi sur le ministère de l'Éducation du loisir et du sport* est modifié par l'ajout de nouvelles responsabilités attribuées au ministre. Il aurait pour mission de :

2,1° Veiller à la qualité et à l'amélioration des services éducatifs dispensés par les établissements d'enseignement et, à cette fin, évaluer la qualité de ces services ;

6° assurer un suivi du parcours scolaire des élèves et notamment identifier ses facteurs déterminants en vue de l'influencer de façon positive, cibler les difficultés et les interventions susceptibles de favoriser la réussite éducative, mesurer l'efficacité de ces interventions et suivre l'évolution de certaines tendances spécifiques ;

7° favoriser une gestion et une planification des ressources affectées au système d'éducation fondées notamment sur la connaissance des besoins des élèves et, à cette fin, recueillir les renseignements nécessaires pour évaluer ces besoins et procéder à cette évaluation.

Compte tenu de ses responsabilités élargies, le ministre pourrait s'ingérer dans la gestion quotidienne des centres de services ou des commissions scolaires tant en ce qui a trait, notamment, à l'organisation des services qu'en ce qui concerne les interventions à mettre en place pour la réussite des élèves, et ce en contravention des dispositions des conventions collectives et des encadrements légaux en place.

De plus, l'introduction de l'article 459.4.1 ajoute au pouvoir du ministre qui, potentiellement, pourrait également contrevenir aux dispositions de la convention collective enseignante en ouvrant la porte, une fois de plus à de la micro gestion de la part du ministre :

- Le ministre peut procéder à l'évaluation des besoins des élèves en lien avec leur réussite éducative. À cette fin, il peut déterminer les outils, les cibles et les indicateurs permettant de détecter les facteurs de risque pour la réussite scolaire des élèves et peut, lorsqu'il le juge utile, procéder à l'analyse de la situation de certains élèves ou de groupes d'élèves.*
- Lorsque, en application du premier alinéa, le ministre constate que certains élèves ou groupes d'élèves présentent des facteurs de risque mettant en péril leur réussite scolaire, il peut en informer le centre de services scolaire concerné et échanger avec ce dernier sur les mesures à prendre. Il peut, s'il le juge nécessaire, conseiller et soutenir le centre de services scolaire afin de favoriser la réussite scolaire de ces élèves.*

Encore plus préoccupant, le projet de loi, par l'ajout de l'article 459.7 à la LIP, va jusqu'à s'attribuer un droit de veto sur les décisions prises par un centre de services :

- *Lorsque le ministre est d'avis qu'une décision prise par un centre de services scolaire n'est pas conforme aux cibles, aux objectifs, aux orientations et aux directives qu'il a établis conformément à la présente loi, il en informe le centre de services scolaire.*
- *Le centre de services scolaire dispose d'un délai de 15 jours pour donner au ministre les motifs de sa décision. Le cas échéant, il informe également le ministre, dans ce délai, de son intention d'infirmer en tout ou en partie cette décision et de la décision qu'il entend prendre.*
- *À défaut pour le centre de services scolaire de donner les motifs dans le délai prescrit ou si les motifs donnés ou la décision qu'il entend prendre ne sont pas à la satisfaction du ministre, ce dernier peut alors annuler en tout ou en partie la décision du centre de services scolaire et prendre la décision qui, à son avis, aurait dû être prise en premier lieu.*
- *Le présent article s'applique, avec les adaptations nécessaires, lorsque le ministre est d'avis qu'une décision devrait être prise pour que le centre de services scolaire se conforme aux cibles, aux objectifs, aux orientations et aux directives qu'il a établies.*

Un ministre pourrait être tenté, suivant des pressions médiatiques et l'accès à des données partielles, d'intervenir directement dans les milieux, en micro gestionnaire, soit pour infirmer des décisions de centres de services ou de commissions scolaires, ou encore pour imposer des mesures. Encore une fois, nous aimerions attirer l'attention de tous sur le fait que nombre de ces décisions sont prises en collaboration avec le personnel ou encore avec les enseignants en vertu des dispositions de la convention collective. Une telle ingérence irait totalement à l'encontre de l'esprit de ce qui a été négocié et conclu par l'ensemble des parties, incluant les représentants du ministère, depuis des années dans le cadre des rondes successives de négociations.

L'adoption de la loi n°40 en 2020 avait déjà permis une concentration sans précédent des pouvoirs entre les mains du ministre et de sa garde rapprochée ainsi qu'entre les mains des directeurs généraux des centres de services scolaires en centralisant davantage les pouvoirs d'intervention entre les mains du ministre. Le projet de loi n°23 vient accentuer les pouvoirs du ministre. Nous sommes grandement préoccupés de l'ouverture supplémentaire qu'offre ce projet de loi à l'intervention directe ou à l'ingérence du ministre dans des champs d'action qui relèvent des commissions scolaires ou centres de services, des enseignants, des

équipes-écoles ou des comités paritaires, soit en vertu de la convention collective ou de la LIP. Cette tendance vers la micro gestion aura nécessairement comme effet de miner l'autonomie des milieux et des professionnels qui y œuvrent, à les démotiver, en plus de, potentiellement, mener à des dérives autoritaires et contre-productives de la part d'un ministre.

Enseignement à distance : des modalités qui doivent être négociées et non imposées

D'entrée de jeu, compte tenu des multiples enjeux pédagogiques et organisationnels que pose l'enseignement en ligne ou à distance, et étant donné que la recherche dans le domaine n'en est qu'à ses balbutiements, l'APEQ est d'avis que ce mode d'enseignement ne devrait être mis en place, à ce stade, qu'en cas de force majeure, comme mesure d'urgence ou dans des cas exceptionnels. De plus, étant donné que l'utilisation de plateformes numériques pour soutenir l'enseignement en ligne comporte de nombreux enjeux en lien avec le droit à l'image à la fois des enseignants et des élèves et au respect de la vie privée, ainsi qu'en lien avec les interactions enseignants-élèves sur les plateformes numériques, il est essentiel que des paramètres clairs soient négociés pour que tous les acteurs impliqués bénéficient des protections requises. L'APEQ est donc d'avis que, pour les raisons énoncées plus haut, les discussions entourant les modalités et les paramètres de l'enseignement à distance devraient avoir lieu à la table de négociations et ne devraient pas être imposés de façon unilatérale par l'entremise d'un projet de loi ou par l'adoption d'un règlement.

Les modifications proposées à l'article 459 du projet de loi n°23 permettent non seulement au gouvernement de réglementer et d'imposer les services d'enseignement à distance selon les conditions et modalités qu'il précise, mais la portée des modifications s'est également élargie pour inclure des services spécifiques au réseau du secteur jeune. Ces changements sont préoccupants, car ils mettent potentiellement en cause les conditions d'apprentissage des élèves et les conditions d'enseignement faisant fi des nombreux défis que pose l'enseignement en ligne, tant pour les élèves que pour les enseignants, tels que vécus, notamment, pendant la pandémie.

Inégalités et défis systémiques qui minent l'enseignement et l'apprentissage :

Bien qu'à première vue, l'enseignement à distance puisse sembler être une solution viable pour fournir des services d'éducation dans certains cas, il persiste des inégalités et des défis systémiques qui nous indiquent le contraire. Les inégalités telles que la pauvreté, l'accès limité à la technologie, l'accès limité à des connexions Internet stables, le soutien parental limité ou l'accès limité aux services de soutien complémentaires sont autant d'exemples d'entraves à l'enseignement de qualité et constituent une réalité permanente pour de nombreux étudiants au Québec. Le projet de loi n°23 modifie l'article 459.5.3 et inclut le pilotage des services d'enseignement à distance dans un sens plus large qui consiste à passer de l'utilisation d'un projet pilote spécifique à l'expérimentation de l'apprentissage à distance afin qu'il puisse être étudié à des fins de qualité. Ce changement plus large s'étend pour inclure des services spécifiques dans le secteur des jeunes dont les étudiants ayant des besoins de soutien variés pourraient bénéficier.

La façon dont les services sont organisés dans le réseau éducatif anglophone du Québec présente, dans le contexte de l'enseignement à distance, des défis supplémentaires pour les enseignants quant au soutien des élèves ayant des besoins particuliers. Le fait qu'il y ait beaucoup moins de classes spécialisées et que l'inclusion totale soit une pratique courante dans la plupart des commissions scolaires anglophones, ajoute une couche de complexité pour la majorité de nos enseignants des classes dites régulières. Bien que l'approche d'inclusion soit fondée sur les droits et a pour objectif de mettre ensemble, dans un même groupe, des élèves réguliers et une diversité d'élèves HDAA, cette façon d'organiser les services oblige les enseignants à répondre à un plus large éventail de niveaux académiques et de besoins dans la même classe dite « ordinaire ». Les enseignants sont confrontés à une plus grande diversité de besoins ou de handicaps, où les élèves à risque, les difficultés ou troubles d'apprentissage, les handicaps et les troubles du comportement peuvent tous cohabiter dans une même classe. Compte tenu de cela, il est irréaliste de s'attendre à ce que les enseignants titulaires de classes régulières puissent fournir un soutien individualisé de qualité à leurs élèves HDAA par le biais de l'enseignement à distance.

La pandémie a donné amplement de temps aux enseignants pour expérimenter l'enseignement à distance et vivre ses lacunes, tout en essayant constamment de

fournir des services éducatifs de qualité à leurs élèves. Pendant la pandémie, les élèves à risque, les élèves handicapés, présentant des difficultés d'apprentissage ou de comportement ou des incapacités, n'ont, la plupart du temps, pas été en mesure d'accéder aux services de soutien complémentaires dont ils avaient besoin pour atteindre la réussite académique. En 2020, 2704 enseignants du secteur de l'enseignement public anglophone ont répondu à une enquête sur l'enseignement à distance d'urgence réalisée par l'APEQ. Au sujet des services de soutien complémentaires aux élèves, seulement 16 % d'entre eux ont indiqué que des services de soutien professionnels avaient été mis en place et étaient accessibles pour les élèves HDAA qui apprenaient à distance. Dans le même sondage, lorsque les enseignants ont été interrogés sur le processus de révision du plan d'intervention (PI) pour les élèves apprenant dans le cadre de l'enseignement à distance, 30 % ont indiqué que les PI n'avaient pas été mis à jour et 33 % ont indiqué qu'ils ne savaient pas si les PI avaient été mis à jour, car ils n'avaient pas accès à ces derniers. En plus des difficultés d'accès aux services complémentaires et d'adaptation ou d'accès aux PI pour répondre aux besoins des élèves, les enseignants ont également signalé des problèmes liés à la technologie de la manière suivante :

- Un besoin de plus d'outils et d'accès à des outils technologiques adéquats pour les enseignants et les élèves, car l'équipement était désuet ;
- Mauvaise connexion Internet et/ou augmentation des coûts (augmentation de la consommation de bande passante à la maison, nécessité de mettre à niveau l'accès à Internet) ;
- Un besoin de soutien technique accessible pour les enseignants et les parents ;
- Besoin d'une technologie appropriée pour les élèves et d'outils qui correspondent aux besoins des élèves (les tablettes pour les élèves de la maternelle peuvent convenir, mais pas pour les élèves du 3^e cycle qui ont besoin d'ordinateurs portables)

Dans une étude plus récente, *The Implications of Virtual Teaching and Learning in Ontario's Publicly Funded Schools*, menée par la Fédération des enseignantes et des enseignants de l'Ontario (FEO) entre 2021 et 2022, 2 247 enseignants, 847 familles et 86 élèves ont participé à des sondages visant à comprendre les implications et les conséquences de l'enseignement et de l'apprentissage virtuels.

Dans l'ensemble, les résultats démontrent fortement que, par rapport à l'enseignement et à l'apprentissage en personne, l'enseignement et l'apprentissage à distance n'offrent pas les mêmes opportunités en ce qui concerne :

- Le développement et le maintien de relations positives élèves enseignants
- Les besoins en soutien socioaffectif et en santé mentale des élèves
- Le développement de relations positives avec les pairs
- L'engagement des élèves dans leurs apprentissages

Et a des impacts négatifs sur :

- Le bien-être des personnes concernées (enseignants, familles et élèves)
- L'engagement académique des élèves
- L'équité en matière d'éducation (Bayrami, 2022)

[Key-Findings-Lisa-Bayrami-The-Implications-of-Virtual-Teaching-and-Learning-in-Ontario's-Public-Funded-Schools-K-12.pdf \(otffeo.on.ca\)](#)

Il est important de noter que les constats présentés plus haut sont également supportés par les résultats de sondages pancanadiens menés auprès d'enseignantes et d'enseignants par la Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants (FCE) en 2020 et en 2021.

[Les enseignantes et enseignants canadiens réagissent au coronavirus \(COVID-19\) : Resea pandémique \(ctf-fce.ca\)](#)

[« Mais à quel prix ? » Santé mentale des enseignants pendant la COVID-19 : Pandémie Re \(ctf-fce.ca\)](#)

Iniquités et défis propres aux élèves HDAA dans le contexte de l'enseignement à distance

- a. L'accessibilité des services de soutien complémentaires est problématique dans le contexte de l'enseignement à distance.
- b. Les élèves HDAA varient non seulement en âge et en capacité d'apprentissage, mais leurs difficultés, leurs troubles ou leurs incapacités varieront également en gravité.

- c. Bien que la plupart des élèves aient entre 4 et 17 ans, certains sont plus âgés (p. ex., 21 ans avec un handicap intellectuel grave).
- d. Les élèves HDAA peuvent être plus touchés que les autres par un changement à la routine ou à la structure de la salle de classe, en particulier s'il y a des problèmes de fonctionnement exécutif ou adaptatif ou une plus grande incapacité à maintenir les habitudes de travail.
- e. Les élèves HDAA peuvent avoir une mauvaise conception de soi scolaire, ce qui peut causer de plus grands problèmes de confiance dans un contexte d'enseignement à distance.
- f. Certains élèves HDAA ont besoin d'avoir accès à du matériel, à de l'équipement ou à des logiciels spécialisés qu'ils ont habituellement à l'école pour les aider à réaliser certaines tâches telles que l'écriture, la synthèse vocale, la navigation, la compréhension de lecture et la lecture.
- g. Certains élèves ont des déficiences auditives, visuelles, de motricité fine ou globale, tandis que d'autres peuvent avoir des problèmes de santé chroniques (p. ex. santé physique : diabète, fibrose kystique ; santé mentale : anxiété, dépression) qui nuisent à leur adaptation à ce type d'enseignement.
- h. Les élèves présentant des caractéristiques du trouble du spectre de l'autisme ou des problèmes d'adaptation sont plus susceptibles d'avoir d'éprouver des difficultés à s'adapter à l'enseignement en ligne.
- i. Le processus social d'apprentissage est absent de l'enseignement à distance et peut entraîner un désengagement de ces derniers et freiner le développement des élèves en ce qui a trait à la résolution de problèmes et aux compétences communicationnelles, particulièrement pour les élèves présentant des vulnérabilités

Recommandations tenant compte des iniquités et des défis associés à l'enseignement à distance :

- L'article 459 ne devrait pas être modifié pour inclure les services d'éducation dans un sens plus large.
- En consultation avec les enseignants, identifier et reconnaître les lacunes de l'enseignement à distance au Québec

- Étudier les impacts de l'éducation à distance vécus pendant la pandémie, du point de vue des enseignants québécois (élèves, parents)
- Consulter les enseignants sur toute décision concernant l'enseignement à distance, étant donné que leurs conditions de travail et les conditions d'apprentissage des élèves à prendre en compte

Avant que des changements ne soient mis de l'avant, il est essentiel de cerner et de reconnaître les défis et les limites liées à l'enseignement à distance et la diversité des réalités et des besoins des élèves les plus vulnérables afin d'éviter de miner davantage leur apprentissage compte tenu des iniquités systémiques déjà présentes. Il est également essentiel que les enseignants soient partie prenante toute prise de décision en lien avec la mise en place à distance et ce, dans le cadre des négociations de la convention collective.

Recommandations de l'APEQ :

- Retirer toute référence à l'enseignement à distance du projet de loi. Les paramètres et modalités de l'élargissement de l'enseignement à distance devant être négociés à la table de négociations

Résumé des considérants et recommandations de l'APEQ en lien avec le projet de loi 23

Considérants et recommandations en lien avec la création de l'INEÉ :

Considérants :

- La création de l'INEÉ entrainerait l'abolition du Conseil supérieur de l'éducation, organisme totalement indépendant et composé de membres issus des milieux détenant une expertise reconnue et diversifiée en éducation ;
- La création de l'INEÉ entrainerait également l'abolition du CAPFE, organisme également totalement indépendant du ministre, chargé notamment d'agréeer les programmes de formations à l'enseignement des universités et composé de membres issus, à parts égales, des milieux universitaires et du réseau scolaire ;
- La création d'un tel institut, dépendant du ministre, minerait grandement sa crédibilité et aurait le potentiel de devenir un instrument utilisé par le ministre ou les gestionnaires pour imposer des formations ou des pratiques pédagogiques, minant directement l'autonomie professionnelle des enseignants et niant leur expertise en tant que praticiens
- La recherche en éducation comporte des limites qui rendent beaucoup plus difficile le transfert direct des résultats de la recherche (données dites probantes) vers la pratique, en tenant pour acquis que les résultats de la recherche mèneront nécessairement à l'apparition de pratiques probantes, c'est-à-dire applicables dans tous les milieux et tous les contextes.
- En tenant compte de ses limites intrinsèques, les résultats de la recherche et l'utilisation des données dites probantes dans le domaine de l'éducation devraient servir davantage à inspirer les discussions et réflexions pédagogiques en éducation et non à imposer des solutions simples et mur à mur
- Les enseignants seront toujours les mieux placés pour déterminer, compte tenu de leur expertise, les approches et pratiques pédagogiques qui sont les mieux adaptées en fonction du contexte dans lequel ils évoluent, ainsi que des caractéristiques et des besoins de leurs élèves
- Plusieurs aspects de la mission de l'INEÉ, tels qu'énoncés dans le projet de loi, sont problématiques et auraient pour effet de miner substantiellement l'autonomie professionnelle des enseignants
- La composition de l'INEÉ, et particulièrement de ses comités (scientifique et consultatif), est problématique en ce que rien n'indique que la présence d'enseignants praticiens ne serait requise
- La non-indépendance du comité consultatif qui aurait pour fonction de donner un avis au ministre, uniquement à sa demande, au sujet de programmes universitaires de formation à l'enseignement, donnerait théoriquement au ministre le pouvoir d'agréeer des programmes de façon unilatérale, sans qu'aucun expert ne soit consulté.
- L'utilisation des données dites probantes a mené, dans l'histoire récente du Québec, à nombre de dérives, l'adoption de réformes, l'imposition de formations ou de pratiques qui n'ont en rien amélioré la réussite éducative des élèves
- Le gouvernement n'a toujours pas abordé les enjeux qui affectent réellement la réussite des élèves comme la composition de la classe, le manque criant de ressources de soutien à l'apprentissage appropriées et adéquates, la pénurie d'enseignants qualifiés liée à la dévalorisation de la profession enseignante, la poursuite de la GAR en éducation qui n'améliore en rien la réussite des élèves.

Recommandations de l'APEQ :

La mission de l'INEÉ devrait être circonscrite de la façon suivante :

- Faire l'inventaire des recherches en éducation, d'en extraire celles qui reposent sur des preuves solides, de les rendre accessibles et intelligibles aux professionnels de l'enseignement et aux autres intervenants du milieu afin que ces derniers puissent y avoir accès plus facilement et puissent avoir une entière confiance en leur fiabilité.
- Préciser les limites de la recherche disséminée en précisant le contexte dans lequel chaque recherche a été réalisée.
- Faire la promotion de plus de recherche indépendante en éducation et de la recherche de qualité au Québec en complémentarité avec les organismes qui font partie de l'écosystème existant.
- Faire l'inventaire et la promotion de recherches qui traitent non seulement de pratiques pédagogiques, mais qui se concentrent également sur des enjeux de nature plus systémiques.
- Devrait inclure une diversité de recherches qui proviennent de plusieurs juridictions, au-delà du Québec et du Canada, et d'en assurer l'accessibilité.
- Devrait constituer une référence davantage qu'un instrument servant au ministère ou aux commissions scolaires pour imposer des pratiques ou des méthodes pédagogiques. En d'autres termes, le travail de l'institut ne devrait en aucun cas limiter l'autonomie professionnelle des enseignantes et enseignants dans leurs choix pédagogiques et affirmer sans ambiguïté que les données probantes ne peuvent mener à l'adoption de méthodes standardisées applicables dans tous les milieux.
- Jouer un rôle d'éducation et de sensibilisation auprès des gestionnaires, tant des centres de service et des commissions scolaires que des écoles, afin que ces dérives bien réelles soient évitées.
- Les dispositions du projet de loi abolissant le CAPFE devraient être retirées, rétablissant les dispositions de la LIP actuelle

Recommandations en lien avec la composition de l'INEÉ :

- L'INEÉ devrait être constitué de membres issus, à parts égales, autant du milieu universitaire que du milieu scolaire. La présence d'un nombre suffisant d'enseignants-praticiens sera également fondamentale.
- Afin d'assurer le caractère réellement indépendant de l'organisme, le mode de sélection de ses membres devrait s'apparenter à celui d'organismes comme le *Conseil supérieur de l'Éducation* ou d'autres comités provinciaux qui se veulent indépendants, c'est-à-dire suivant les recommandations des différents partenaires, groupes ou associations.
- De plus, pour assurer la crédibilité, l'indépendance et l'impartialité de l'organisme, retirer toutes références au ministre de l'Éducation tant en ce qui a trait à sa mission, ses choix et ses orientations.

Considérants et recommandations en lien avec les dispositions relatives au développement professionnel et à la formation continue :

Considérants :

- La modification de l'article 22.0.1 de la LIP et l'ajout du nouvel article 457 vient attribuer aux centres de service ou aux commissions scolaires, aux directions, à l'INEÉ et au ministre la prérogative d'imposer des activités de formation continue ou de perfectionnement, niant directement l'autonomie professionnelle des enseignants.
- Le développement professionnel et les choix d'activités de formation doivent relever des enseignants, car ils sont les mieux placés pour déterminer leurs besoins en termes de développement professionnel, et ce, en fonction de leur réalité et des besoins de leurs élèves.
- L'introduction dans la LIP de dispositions encadrant davantage le développement professionnel des enseignants part d'une fausse prémisse, à savoir que les difficultés vécues au sein de notre système

d'éducation sont liées au manque de formation continue des enseignants.

- Au contraire, une grande majorité des membres de l'APEQ portent beaucoup d'importance à leur développement professionnel et participent régulièrement à des activités de formation continue.
- L'imposition de formations obligatoires et mur à mur ne répond pas, la plupart du temps, aux besoins des enseignants et, au contraire, devient une source de démotivation et de désengagement envers leur développement.

Recommandations de l'APEQ :

- Que les modifications proposées à l'article 22.0.1 de la LIP et le nouvel article 457 soient tout simplement retirés.

Considérants et recommandations en lien avec le renforcement de la GAR et la centralisation de la collecte de données :

Considérants :

- L'introduction du modèle de gestion axée sur les résultats (GAR) en éducation au Québec depuis le début des années 2000 ne fonctionne pas, n'ayant produit aucune amélioration de la réussite éducative de nos élèves
- La recherche récente à ce sujet tend au contraire à démontrer que la culture du résultat qui y est rattaché et l'approche comptable en éducation, avec sa propension à toujours plus de performance tout en exacerbant la concurrence ne donne pas les résultats escomptés et, au contraire, aurait un effet inverse sur la réussite de l'ensemble des élèves
- L'introduction de l'article 215 qui implique l'ajout d'un nouvel instrument de reddition de compte, à savoir une *entente annuelle de gestion et d'imputabilité* à conclure entre le ministre et les centres de service ou les commissions scolaires ne fait qu'ajouter un palier bureaucratique supplémentaire qui alimentera encore plus les dérives liées à la GAR en éducation
- L'utilisation de données pour la prise de décision n'est pas un problème en soit, mais c'est plutôt la collecte de données ou d'indicateurs incomplets ou simplistes qui représente un danger, notamment l'utilisation des taux de diplomation et des taux de succès comme seuls indicateurs de la réussite scolaire sans tenir compte de l'ensemble des facteurs ayant un impact sur les apprentissages des élèves

Recommandations de l'APEQ :

- L'article 25 du projet de loi 23 qui crée un nouvel article 215 de la Loi sur l'instruction publique doit être retiré.
- Le ministère de l'Éducation doit tenir compte des indicateurs qui rendent mieux compte de l'éventail des apprentissages que les étudiants acquièrent et s'éloigner l'utilisation des taux de diplomation, des taux de succès et d'autres mesures similaires qui se concentrent uniquement sur les résultats.

Considérants et recommandations en lien avec l'accroissement, sans précédent, des responsabilités et des pouvoirs du ministre de l'Éducation

Considérants :

- Les dispositions du projet de loi 23, notamment la modification de l'article 2 de la Loi sur le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, ainsi que l'ajout des articles 459.4.1 et 457.7 à la LIP, contribueraient à accorder au ministre des responsabilités supplémentaires et des pouvoirs d'intervention directs sans précédent dans l'histoire du Québec l'éloignant de son rôle de ministre et

le transformant en micro gestionnaire.

- Plusieurs de ces nouveaux pouvoirs et responsabilités pourraient s'exercer en violations des dispositions des conventions collectives tout en remettant en cause les orientations du ministère et les encadrements légaux actuels. Étant donné que nombre de décisions quant à l'organisation des services aux élèves sont prises en collaboration avec les enseignants en vertu de la convention collective des enseignantes et enseignants, le pouvoir attribué au ministre suivant l'adoption du projet de loi 23 contreviendrait directement à l'esprit et à la lettre des dispositions négociées de bonne foi par les parties patronales et syndicales.
- Un tel pouvoir d'intervention pourrait également mener des dérives autoritaires en permettant à un ministre de prendre des décisions arbitraires, influencées par des pressions médiatiques ou à la lumière d'informations fragmentaires, et ce, sans tenir compte de la réalité ou du contexte de décisions prises au niveau local.

Recommandations :

- Retirer en bloc toutes les dispositions du projet de loi qui attribuent au ministre le pouvoir d'intervenir directement dans les milieux ou de renverser des décisions prises en concertation dans les centres de service ou les commissions scolaires, notamment l'article 2 de la Loi sur le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, ainsi que les articles 459.4.1 et 457.7.

Considérants et recommandations en lien avec les dispositions du projet de loi en lien avec l'enseignement à distance

Considérants :

- L'expérience vécue lors de la pandémie de COVID 19 ainsi que la recherche récente en lien avec l'enseignement à distance sur l'apprentissage et le développement global des élèves du préscolaire, du primaire et du secondaire nous indiquent que ce mode d'enseignement, qu'il soit virtuel ou commodal, comporte des limites sérieuses qui en font un mode d'enseignement qui ne se compare en rien au présentiel et qui devrait demeurer marginal.
- Compte tenu des multiples enjeux pédagogiques et organisationnels que pose l'enseignement en ligne, du fait que la recherche dans le domaine n'en est qu'à ses balbutiements, en plus des enjeux en lien avec le droit à l'image et au respect de la vie privée, à la fois du côté des enseignants que des élèves, il est essentiel que les discussions quant aux modalités et paramètres de l'enseignement à distance doivent avoir lieu à la table de négociations et non être imposés de façon unilatérale par l'entremise d'un projet de loi ou par l'adoption d'un règlement.
- Les défis spécifiques que pose l'enseignement à distances pour les élèves à besoins particuliers font en sorte que ce mode d'enseignement est peu adapté pour répondre à leurs besoins et les aider à atteindre la réussite éducative.
- Dans la présente ronde de négociation, une demande a déjà été formulée par la partie patronale en lien avec l'enseignement à distance.

Recommandations :

- Toute modalité ou tout paramètre en lien avec l'enseignement doit être négocié à la table de négociation sectorielle des enseignants.
- Retirer toutes les modifications de l'article 459 qui ouvrent la porte à l'imposition et la réglementation de l'enseignement à distance selon les conditions et modalités précisées par le ministre.