



**Centrale des syndicats
du Québec**

Centralisons
nos forces

Projet de loi n° 23 : présage d'un appauvrissement en éducation

Mémoire présenté à la Commission de la culture et de l'éducation dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi n° 23, Loi modifiant principalement la *Loi sur l'instruction publique* et édictant la *Loi sur l'Institut national d'excellence en éducation*

Par la Centrale des syndicats du Québec (CSQ)

Juin 2023

La Centrale des syndicats du Québec (CSQ) représente près de 215,000 membres, dont environ 125 000 font partie du personnel de l'éducation.

La CSQ compte 11 fédérations qui regroupent quelque 240 syndicats affiliés en fonction des secteurs d'activité de leurs membres; s'ajoute également l'AREQ-CSQ, l'Association des retraitées et retraités de l'éducation et des autres services publics du Québec.

Les membres de la CSQ occupent plus de 350 titres d'emploi. Ils sont présents à tous les ordres d'enseignement (personnel enseignant, professionnel et de soutien), de même que dans les domaines des services éducatifs à la petite enfance, de la santé et des services sociaux (personnel infirmier, professionnel et de soutien, éducatrices et éducateurs), du loisir, de la culture, du communautaire, des communications et du municipal.

De plus, la CSQ compte en ses rangs plus de 80 % de femmes et 30 % de jeunes âgés de moins de 35 ans.

Note :

Le point de vue présenté dans ce mémoire est complété par les points de vue énoncés par chacune des fédérations du secteur scolaire affiliées à la Centrale des syndicats du Québec (CSQ) dans les mémoires qu'elles ont déposés à la Commission de la culture et de l'éducation. Nous vous invitons à en prendre connaissance afin d'avoir une vue d'ensemble de la position de la CSQ.

Les fédérations affiliées à la CSQ sont la Fédération des syndicats de l'enseignement (FSE-CSQ), la Fédération du personnel de soutien scolaire (FPSS-CSQ), la Fédération des professionnelles et professionnels de l'éducation du Québec (FPPE-CSQ) et la Fédération du personnel de l'enseignement privé (FPEP-CSQ).

Le 4 mai 2023, le monde de l'éducation a été secoué par le dépôt du projet de loi n° 23 modifiant principalement la *Loi sur l'instruction publique* et édictant la *Loi sur l'Institut national d'excellence en éducation*¹. D'entrée de jeu, nous pouvons affirmer, sans exagération, que cette pièce législative n'apporte pas de solutions aux défis auxquels fait face le réseau scolaire actuellement et qui demandent pourtant une réponse urgente.

Cela étant dit, la Centrale des syndicats du Québec (CSQ) prend acte du dépôt du projet de loi n° 23 et souhaite apporter sa contribution à la réflexion qui l'entoure. Ce projet de loi entraînerait des répercussions importantes pour le personnel et pour les élèves. La CSQ, qui représente du personnel enseignant, professionnel et de soutien en contact quotidien avec les élèves, peut très certainement apporter un éclairage appréciable.

Même si d'aucuns le considèrent comme étant contradictoire au précédent projet de loi adopté au début de l'année 2020 (projet de loi n° 40²), nous croyons au contraire que le présent projet de loi s'inscrit en continuité. Tous deux transforment radicalement le réseau scolaire, dans sa forme et dans ses fondements mêmes. Le projet de loi n° 23 pousse plus loin ce qu'a amorcé le projet de loi n° 40 en matière de redistribution des pouvoirs. De plus, tous deux mènent à ce que nous considérons être un appauvrissement de l'éducation, à l'heure où les défis éducatifs et sociaux qui se présentent à nous sont pourtant de plus en plus complexes. Nous déplorons le fait de ne pas avoir été consultés en amont du dépôt du projet de loi ainsi que le peu de temps dont nous avons disposé pour en faire l'analyse.

1. Une première réaction au modèle proposé

On pourrait dire que le projet de loi n° 23 met en place un modèle en quatre volets dont la combinaison ouvre la porte au contrôle de la pratique du scolaire, vue comme la seule voie pour atteindre les cibles de réussite.

Premièrement, ce projet de loi modifie la ligne d'autorité pour renforcer le pouvoir du ministre sur les centres de services scolaires (CSS) et, par ricochet, sur les établissements. Deuxièmement, il instaure un système de pilotage basé sur les données que l'on peut rattacher à la mise en place d'outils de reddition de comptes plus contraignants, qui constitue le troisième volet du modèle. Quatrièmement, il propose la création d'un institut d'excellence en éducation (ci-après nommé l'Institut)

¹ QUÉBEC (2023). *Projet de loi n° 23 : Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique et édictant la Loi sur l'Institut national d'excellence en éducation*, [En ligne], Québec, Éditeur officiel du Québec, 43^e législature, 1^{re} session. [assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-23-43-1.html].

² QUÉBEC (2019). *Projet de loi n° 40 : Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaires*, [En ligne], Québec, Éditeur officiel du Québec, 42^e législature, 1^{re} session. [assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-40-42-1.html].

orienté vers un type de recherche bien précis et axé sur le changement des pratiques pédagogiques, tout en introduisant des contraintes concernant la formation continue des enseignantes et enseignants.

Pour nous, ce modèle ne peut qu'entraîner un appauvrissement des lieux de participation et de réflexion collective, de la pluralité des perspectives de recherche en éducation, de la mission éducative et de la pratique enseignante. Nous y reviendrons.

1.1 Volet 1 — La ligne d'autorité

Le projet de loi poursuit ce qu'avait amorcé le ministre de l'Éducation précédent en mettant fin aux élections scolaires, c'est-à-dire une transformation du palier intermédiaire du réseau en une instance purement administrative, plus poreuse aux exigences ministérielles. Déjà, les conseils d'administration (CA) mis en place dans les CSS ne semblent pas être en mesure de participer réellement à la prise de décisions. Comme l'a relevé Jean Bernatchez, professeur en administration scolaire à l'Université du Québec à Rimouski qui a fait lui-même l'expérience de siéger à un conseil d'administration, « les gens qui s'engagent dans un CA mettent beaucoup d'heures, beaucoup d'énergie pour défendre leurs convictions, mais dans certains milieux, ils ont l'impression de faire du *rubber-stamping*³.

De plus, le devoir de loyauté et de réserve que les membres des CA doivent respecter, combiné au fait que c'est la direction générale qui est dorénavant la porte-parole officielle du CSS, limite la possibilité pour ces personnes de s'exprimer sur la place publique, la direction générale étant elle-même soumise au devoir de loyauté envers son employeur. Ainsi, la marge de manœuvre du CA est maigre, et sa possibilité de s'exprimer dans l'espace public est pratiquement réduite à néant. Au lieu de donner au CA les conditions nécessaires pour qu'il puisse réellement jouer son rôle de gouvernance, le projet de loi n° 23 vient l'affaiblir davantage.

Le ministre renforcerait encore davantage sa mainmise sur le CSS en transformant la ligne d'autorité qui le relie aux directions générales. Celles-ci, plutôt que d'être nommées par le CSS, le seraient désormais par le gouvernement, sur recommandation du ministre, pour des mandats d'au plus cinq ans (article 18). Par le fait même, le ministre seul pourrait les congédier, alors qu'à l'heure actuelle le vote des deux tiers des membres du CA est nécessaire (article 19). De plus, la direction générale devrait désigner elle-même une direction générale adjointe, alors qu'actuellement, cette nomination se fait par le CSS (article 18). Par ailleurs, le projet de loi couperait le lien du CA avec le comité des ressources humaines, qu'il est pourtant responsable d'instituer (article 17).

³ FORTIER, Marco (2021). « Un "devoir de loyauté" qui dérange dans les centres de services scolaires », *Le Devoir*, [En ligne] (23 avril). [ledevoir.com/societe/education/599411/un-devoir-de-loyaute-qui-derange-en-education].

Le projet de loi a aussi des répercussions sur la marge de manœuvre des CSS pour agir en fonction des réalités de leur milieu. En effet, si le ministre est d'avis qu'une décision prise par un centre n'est pas conforme aux cibles, aux orientations, aux directives et aux objectifs qu'il a établis, il en informe ce CSS qui a 15 jours pour donner les motifs de sa décision. Si les motifs donnés ou si la décision que le centre entend prendre pour donner suite à l'intervention du ministre ne sont pas à la satisfaction du ministre, ce dernier peut annuler en tout ou en partie la décision et en prendre une qui, à son avis, aurait dû être prise en premier lieu (article 40).

La capacité limitée du CA de jouer pleinement son rôle, le devoir de loyauté qui lie autant les membres du conseil que la direction générale, la proposition à l'effet que cette dernière soit nommée sur recommandation du ministre et le pouvoir que celui-ci se donne de réformer une décision du centre sont autant d'éléments qui minent la capacité d'agir du CSS en fonction des réalités du milieu et ne favorisent assurément pas l'engagement des divers partenaires autour des enjeux et des défis auxquels il fait face.

Mais la transformation de la ligne d'autorité ne s'arrête pas là. Avec le projet de loi, la direction générale devrait nommer elle-même les directions d'établissement et leurs adjointes ou adjoints (articles 4, 5, 10 et 11). Ainsi, la pression mise sur les épaules de la direction générale pour répondre aux exigences posées par le ministre va percoler jusqu'aux directions d'établissement. Dès lors, le risque est grand que cette pression se transmette aussi au personnel. En somme, ce que permet le projet de loi, c'est la mise en place d'une ligne d'autorité qui accorde au ministre un accès plus direct à la classe.

1.2 Volet 2 — L'usage des données

L'article 61 du projet de loi indique que le ministre peut désigner un système de dépôt et de communication de renseignements en éducation afin de soutenir la gestion du réseau, ainsi que l'organisation, la planification et la prestation de services en matière d'éducation en simplifiant les communications.

Nous convenons qu'il est essentiel pour un ministre de l'Éducation d'avoir accès à des données lui donnant une vue d'ensemble des besoins du réseau afin qu'il puisse énoncer des priorités et des orientations nationales claires, mettre en place des politiques judicieuses et prévoir les ressources nécessaires pour y répondre. On ne peut mener un système d'éducation à bon port en naviguant à vue. La question est de savoir dans quelle optique le ministre pourrait utiliser ces données. Les articles 60 et 37 du projet de loi donnent quelques indications à ce sujet.

Pour sa part, l'article 60 modifie les fonctions du ministre inscrites à la *Loi sur le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport*⁴. Cet article ajoute à ces fonctions celles de veiller non seulement à la qualité des services éducatifs, mais aussi à leur amélioration, de veiller à la réussite éducative, d'assurer un suivi du parcours scolaire des élèves et, notamment, d'identifier ses facteurs déterminants en vue de l'influencer de façon positive, de cibler les difficultés et les interventions susceptibles de favoriser la réussite éducative, de mesurer l'efficacité de ces interventions et de suivre l'évolution de certaines tendances spécifiques. Le ministre aurait aussi pour fonction de 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, de recueillir les renseignements nécessaires pour évaluer ces besoins et de procéder à cette évaluation.

Quant à lui, l'article 37 du projet de loi ajouterait à la *Loi sur l'instruction publique*⁵ (LIP) la possibilité pour le ministre de procéder à l'évaluation des besoins des élèves en ce qui concerne leur réussite éducative. Ce dernier pourrait déterminer les outils, les cibles et les indicateurs permettant de détecter les facteurs de risque pour la réussite scolaire des élèves et pourrait, lorsqu'il le jugerait utile, procéder à l'analyse de la situation de certains élèves ou de groupes d'élèves. S'il constate que certains élèves ou groupes d'élèves présentent des facteurs de risque mettant en péril leur réussite scolaire, le ministre pourrait en informer le CSS concerné et échanger avec ce dernier sur les mesures à prendre. Il pourrait, s'il le juge nécessaire, conseiller et soutenir le CSS afin de favoriser la réussite scolaire de ces élèves.

Les données récoltées peuvent certes apporter un éclairage utile au pilotage du système éducatif. Cependant, la manière dont elles sont utilisées peut aussi entraîner des dérives qui ne serviront ni les élèves, ni le personnel scolaire, ni la société en général. Le modèle d'ensemble proposé par le projet de loi n° 23 soulève de vives inquiétudes. Il nous fait craindre un pilotage sur la base de certains résultats et un alignement curriculaire avec la réalisation de tests, au détriment de certaines dimensions ou finalités qui sont moins « quantifiables ». Il nous fait aussi craindre une pression induite sur les enseignantes et enseignants, sans que soit pris en compte le contexte dans lequel elles ou ils enseignent ni les caractéristiques des élèves qui composent leur classe. Une pression aussi sur les autres personnels scolaires, de répondre aux constats liés aux résultats scolaires et non aux besoins des élèves en amont.

⁴ QUÉBEC (2023). *Loi sur le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, chapitre M-15, à jour au 1^{er} avril 2023*, [En ligne] Québec, Éditeur officiel du Québec. [legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/M-15].

⁵ QUÉBEC (2023). *Loi sur l'instruction publique, chapitre I-13.3, à jour au 1^{er} avril 2023*, [En ligne], Québec, Éditeur officiel du Québec. [legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/I-13.3%20/].

1.3 Volet 3 — Les mécanismes de reddition de comptes

En plus de proposer la mise en place d'un système de collecte de données, le projet de loi renforce la reddition de comptes en donnant des outils plus contraignants et des pouvoirs plus importants au ministre afin d'orienter les objectifs et les décisions des CSS. La ligne d'autorité étant renforcée entre le ministre et les directions générales, le poids de celui-ci dans la prise de décisions risque d'être accru. La prise en compte des réalités locales tout comme l'apport des lieux de participation et de réflexion collective risquent de s'en trouver affaiblis.

Plus concrètement, le projet de loi introduit une obligation pour le CSS de conclure une entente annuelle de gestion et d'imputabilité (article 25). Il est pour le moins surprenant de voir le retour d'une telle entente quelques années seulement après la mise au rancart des conventions de partenariats dont le but était de simplifier les mécanismes de planification et de reddition de comptes.

Bien que cette entente contienne bon nombre d'éléments déjà prévus à la LIP par les articles 215.2, 459.1, 459.2, 459.3 et 459.5.4, deux changements d'importance sont à noter. Premièrement, comme libellé, l'article 25 du projet de loi énonce ce que « doit » contenir l'entente. Or, l'ensemble des articles énumérés plus haut énonce une « possibilité » et non une « obligation », pour le ministre, de déterminer ou de prescrire certains de ces éléments aux CSS.

Par exemple, l'article 459.2 de la LIP indique que le ministre peut déterminer, pour l'ensemble des CSS, ou en fonction de la situation de l'un ou de certains d'entre eux, des orientations, des objectifs ou des cibles devant être pris en compte pour l'élaboration du plan d'engagement vers la réussite. Le fait d'indiquer que l'entente annuelle de gestion et d'imputabilité doit contenir ces éléments vient introduire une forme d'obligation à cet égard.

Deuxièmement, l'article 25 du projet de loi propose d'ajouter aux ententes annuelles de gestion et d'imputabilité des orientations et des priorités ministérielles applicables au CSS (paragraphe 6^o) et tout autre objectif, toute autre cible ou toute autre priorité propre au CSS pour la durée de l'entente (paragraphe 7^o).

Ces propositions contribuent à saper la capacité des CSS d'agir en fonction des réalités de leur milieu. Quant au plan d'engagement pour la réussite des élèves, il se doit d'être enraciné dans les besoins des élèves et des établissements, dans les enjeux auxquels ils font face et dans les caractéristiques et les attentes du milieu (article 209.1 de la LIP), identifiés notamment par les comités, les conseils et les groupes consultés dans le cadre de son élaboration (comité de parents, comité consultatif des services aux élèves handicapés et aux élèves en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage, comité consultatif de gestion, conseil d'établissement, personnel scolaire, comité d'élèves).

La réalité de chaque CSS et l'avis éclairé des diverses parties prenantes doivent primer sur des orientations, des cibles ou des objectifs prescrits par le ministre, qui risqueraient d'être désincarnés du contexte dans lequel ils doivent s'appliquer. Ils doivent primer aussi sur des décisions qui pourraient être prises à partir de perceptions et de réactions politiques à courte vue, une avenue qui devient de plus en plus concrète avec les pouvoirs que le projet de loi donnerait au ministre.

1.4 L'Institut national d'excellence en éducation et la formation continue du personnel enseignant

Le projet de loi n° 23 propose la mise en place d'un institut national d'excellence en éducation (article 57). Sa mission générale serait de promouvoir l'excellence des services éducatifs de l'éducation préscolaire, et de l'enseignement primaire et secondaire. On pourrait dire qu'elle se déclinerait en trois axes. Pour le premier axe, l'Institut serait responsable d'identifier, en concertation avec le ministre et les intervenantes et intervenants du système scolaire, les sujets prioritaires qui bénéficieraient de ses travaux. L'Institut ferait des synthèses des connaissances sur la réussite éducative et le bien-être des élèves, il identifierait ce que l'on qualifie de meilleures pratiques et de méthodes pédagogiques, en assurerait le transfert et devrait développer puis diffuser des activités de formation auprès du personnel scolaire. Il devrait par ailleurs conseiller le ministre sur toute question relative à l'éducation et lui faire part de l'état et des besoins de l'éducation, comme le fait actuellement le Conseil supérieur de l'éducation.

Un comité scientifique serait constitué par l'Institut. Il devrait proposer les méthodes à utiliser pour dresser la synthèse des connaissances et identifier les meilleures pratiques, notamment. La composition de ce comité devrait refléter les disciplines scientifiques liées aux services éducatifs de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire. Cette formulation sur la composition du comité, vaste et floue, ne garantit aucunement une représentativité de la pluralité des perspectives et des approches de recherche, ce qui n'est pas étonnant étant donné l'orientation donnée à l'Institut, qui privilégie un courant de recherche en particulier.

Ce premier axe s'apparente à ce que fait actuellement le Conseil supérieur de l'éducation. Celui-ci serait délesté de tout ce qui touche l'éducation préscolaire, et l'enseignement primaire et secondaire (article 42). Le projet de loi ne fait pas que transférer les fonctions du Conseil à l'Institut, il en modifie la teneur. D'abord, les sujets prioritaires sur lesquels l'Institut devrait se pencher seraient identifiés par le ministre et des intervenantes et intervenants du système scolaire. L'Institut serait moins indépendant que peut l'être le Conseil dans le choix des questions d'éducation qu'il juge pertinent de documenter.

Ensuite, dans l'exercice de ses fonctions, le Conseil peut solliciter ou recevoir les requêtes, l'opinion et les suggestions d'organismes ou de groupes intéressés ainsi que du public en général, sur toute question relative à l'éducation. Dans le cas de

l'Institut, il n'est pas prévu qu'il fasse appel aux citoyennes et citoyens et aux groupes de la société civile intéressés par l'éducation. L'action de l'Institut s'appuiera uniquement sur les résultats de la recherche en éducation.

En outre, le Conseil est tenu de formuler un avis sur chaque projet de règlement édicté par le ministre de l'Éducation. Il ne pourrait plus le faire, et l'Institut ne prendrait pas en charge cette fonction. Cela représente assurément une perte d'expertise importante et, plus préoccupant encore, prive le ministre d'un point de vue bien informé sur les règlements qu'il édicte. Enfin, l'Institut n'aurait pas à déposer le rapport sur l'état et les besoins de l'éducation à l'Assemblée nationale comme doit le faire le Conseil. Ces rapports seraient déposés seulement au ministre. Il n'est pas prévu par le projet de loi que ces avis soient rendus publics⁶, ce qui représente une perte pour les acteurs du réseau de l'éducation et pour les citoyennes et citoyens québécois.

Le second axe de la mission de l'Institut concernerait les programmes de formation à l'enseignement. Il devrait formuler, lorsque le ministre lui en fait la demande, un avis sur la définition des compétences attendues des enseignantes et enseignants du secteur jeune, ainsi que sur les programmes de formation à l'enseignement touchant l'éducation préscolaire, et l'enseignement primaire et secondaire, toujours à la demande du ministre. Un comité consultatif sur les programmes à l'enseignement serait formé par l'Institut pour formuler les avis au ministre⁷ et ceux-ci devraient d'abord être déposés au CA avant de l'être au ministre. Le conseil pourrait formuler des commentaires sur ces avis avant de lui transmettre.

Par conséquent, le Comité d'agrément des programmes de formation à l'enseignement (CAPFE) serait aboli (articles 43 à 52). Manifestement, l'Institut ne bénéficierait pas de la même indépendance que le CAPFE. En effet, les avis du comité consultatif sur les programmes devraient d'abord passer par la moulinette du CA de l'Institut avant de cheminer vers le ministre. De plus, l'Institut se prononcerait sur les compétences attendues du personnel enseignant et sur les programmes de formation à l'enseignement, seulement si le ministre le requiert.

Il est à noter que l'abolition du CAPFE survient au même moment où le ministre de l'Éducation et son prédécesseur ont passé outre aux avis défavorables de ce comité d'experts concernant le programme de maîtrise qualifiante pour le préscolaire et le primaire mis en place récemment et les programmes de l'Université TÉLUQ

⁶ Parmi les mandats du CA, on trouve celui de rendre publiques, sur le site Internet de l'Institut et de toute autre manière qu'il juge appropriée, la synthèse et les recommandations respectivement visées aux paragraphes 2° et 3° de l'article 5 [synthèse des connaissances et meilleures pratiques] de même que, 60 jours après les avoir transmis au ministre, les avis et les recommandations formulés en application de l'article 6 [définition des compétences attendues des enseignants].

⁷ Ce comité serait composé à parts égales de personnes issues des domaines de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire, et de personnel du milieu de l'enseignement universitaire.

développés dans l'optique de contrer la pénurie de personnel enseignant. Ces initiatives ne peuvent contribuer que partiellement à la formation et leur prolifération indique une tendance lourde à relâcher les exigences en matière de formation pour répondre rapidement à la pénurie d'enseignantes et d'enseignants, ce qui ne doit pas devenir une fin en soi.

Le troisième axe de la mission de l'Institut porterait sur la formation continue du personnel enseignant : l'Institut serait responsable, entre autres, de la reconnaissance du contenu de certaines activités de formation continue. Le projet de loi donne au ministre un nouveau pouvoir réglementaire à ce sujet (article 34). Le règlement pourrait prévoir les conditions et les modalités relatives à la formation continue des enseignantes et enseignants, notamment celles portant sur la reconnaissance du contenu des activités de formation, les modes de contrôle, de supervision ou d'évaluation des obligations de formation continue et, le cas échéant, les cas de dispense. L'Institut pourrait se voir confier des fonctions en cette matière. Enfin, le projet de loi vient limiter l'autonomie professionnelle des enseignantes et enseignants en matière de formation continue, en permettant à la direction d'établissement et au CSS de déterminer les formations qui doivent être suivies (articles 1 et 55).

2. En quoi le modèle mis de l'avant peut-il présager un appauvrissement en éducation?

À nos yeux, le modèle mis de l'avant par le projet de loi n° 23 nous expose à un appauvrissement, plus précisément un appauvrissement des lieux de participation et de réflexion collective, de la pluralité des perspectives de recherche, de la vision de l'éducation et de la profession enseignante.

2.1 Un appauvrissement des lieux de participation et de réflexion collective

L'éducation étant un bien public, son système est conçu de manière à rassembler les divers partenaires concernés par la réussite des élèves dans divers lieux de réflexion et de participation (personnels scolaires, parents, élèves, membres de la communauté). Le projet de loi qui nous est soumis transforme radicalement un lieu de réflexion important, le Conseil supérieur de l'éducation, et affecte les lieux de participation mis en place dans le milieu scolaire.

2.1.1 Les lieux de participation en milieu scolaire

Au début des années 1990, le Québec a entamé un changement de cap à la suite des États généraux sur l'éducation. L'un des chantiers prioritaires identifiés à cette époque visait à « redonner prise aux premiers intéressés sur l'organisation des

services éducatifs en fonction des caractéristiques et des besoins des milieux⁸ ». L'exercice consistait, d'une part, à repenser la répartition des pouvoirs pour trouver le meilleur équilibre possible et permettre aux divers acteurs concernés par la réussite des élèves d'apporter leur perspective et leur expertise de manière à enrichir la prise de décision. D'autre part, il visait à assurer une meilleure prise en compte des réalités locales. Ces préoccupations n'étaient pas nouvelles, mais on souhaitait faire partager plus largement les objectifs de réussite éducative pour tous les élèves et mieux tenir compte des situations diversifiées qui caractérisent les milieux.

Depuis, cet équilibre des pouvoirs entre les paliers du système scolaire et entre les acteurs n'a cessé d'être remanié. Le projet de loi n° 23 s'inscrit en continuité de cette constante remise en question, en se distinguant toutefois par l'ampleur du changement proposé. En effet, sa poussée centralisatrice est préoccupante et vient rompre l'équilibre de manière manifeste. Pourtant, une centralisation excessive n'est pas souhaitable puisqu'elle ne favorise pas l'engagement des acteurs, sur tous les plans. De plus, elle fragilise la prise en compte des réalités régionales et locales qui permettent de répondre plus adéquatement aux besoins des établissements, du personnel et des élèves.

C'est l'ensemble des lieux de participation qui sont touchés indirectement par le projet de loi n° 23. Des comités consultatifs du CSS au comité d'engagement pour la réussite des élèves, en passant par les conseils d'établissement et les comités de participation mis en place dans les écoles et les centres, tous ces lieux se retrouvent affaiblis. Les réflexions, les recommandations ou les décisions qui émanent de ces groupes pourraient être revues, pour répondre à des impératifs dictés par le ministre. On peut prendre l'exemple du projet éducatif de l'établissement adopté par le conseil d'établissement à la suite de l'analyse de la situation de l'école et élaboré en concertation avec les différents acteurs intéressés par l'établissement et la réussite éducative (article 74 de la LIP). Le projet éducatif doit répondre d'abord et avant tout à la réalité du milieu, non aux exigences ministérielles. On peut aussi penser aux projets pédagogiques particuliers qui font partie des décisions qui sont prises localement. De plus, diverses dispositions du projet de loi, comme la transformation de la ligne d'autorité, la mise en place d'ententes de gestion et d'imputabilité ou encore la possibilité pour le ministre de réformer une décision du CSS, sont autant d'éléments qui risquent de rendre les centres plus redevables envers le ministre qu'envers leur communauté.

⁸ COMMISSION DES ÉTATS GÉNÉRAUX SUR L'ÉDUCATION (1996). *Les États généraux sur l'éducation – Rénover notre système d'éducation : dix chantiers prioritaires*, [En ligne], p. 7. [numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/39893].

Recommandation 1

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

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

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

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

2.1.2 Le Conseil supérieur de l'éducation

L'importance de se doter d'une institution capable de conseiller le ministre de l'Éducation de manière indépendante sur toute question concernant l'éducation a été affirmée dès la mise en place de notre système d'éducation public. Depuis, le Conseil supérieur de l'éducation a su jouer ce rôle. Sa légitimité et sa crédibilité sont largement reconnues par les divers acteurs scolaires et par toute personne qui s'intéresse de près ou de loin aux questions d'éducation. Comme on peut le lire dans un avis publié en 2015 et qui retrace l'histoire du Conseil, deux raisons principales ont motivé sa mise en place : « la nécessité d'une représentation citoyenne et d'un enracinement dans le monde de l'éducation⁹ ». Le Conseil est donc un lieu de réflexion collective où les perspectives croisées de divers acteurs des réseaux de l'éducation peuvent être partagées et enrichir les analyses qu'il réalise. Cela permet également d'avoir une vision d'ensemble du système éducatif, comme l'affirme d'ailleurs le préambule de la *Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation*¹⁰.

Or, le projet de loi n° 23 veut limiter les fonctions du Conseil supérieur de l'éducation aux questions relatives à l'enseignement supérieur (articles 42 à 52). Il prive ainsi le réseau d'un lieu réunissant des acteurs tant du milieu scolaire que de l'enseignement

⁹ CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION (2015). *Le Conseil supérieur de l'éducation : un organisme de représentation citoyenne pour éclairer les politiques publiques en éducation* (avril), 28 p.

¹⁰ QUÉBEC (2023). *Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation, chapitre C-60, à jour au 1^{er} avril 2023*, [En ligne], Québec, Éditeur officiel du Québec. [legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/C-60].

supérieur, limitant ainsi le développement d'une vision globale et cohérente de l'ensemble du système d'éducation. De plus, le Conseil se prononce sur certains objets dont l'Institut national d'excellence en éducation ne serait pas saisi, comme les lois et les règlements ou encore le fonctionnement global du système d'éducation, ce qui représente assurément une perte.

Recommandation 2

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

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

2.2 Un appauvrissement de la pluralité des perspectives de recherche

L'idée d'un institut national d'excellence en éducation n'est pas nouvelle. Elle figurait parmi les pistes d'action soumises lors des consultations sur la réussite éducative qui ont eu lieu à l'automne 2016 et elle s'est retrouvée par la suite dans la *Politique de la réussite éducative : le plaisir d'apprendre, la chance de réussir*¹¹. Au sortir d'une consultation sur le projet d'institut tenue à l'automne 2017, on peut affirmer qu'il ne faisait pas consensus.

À l'époque, de vives inquiétudes ont été formulées à son endroit par plusieurs groupes. On a alors mis en doute la pertinence de mettre en place une nouvelle structure et remis en doute l'indépendance de l'Institut, tout comme son parti pris pour un courant de recherche spécifique dans le but avoué de transformer les pratiques et les interventions éducatives.

Ces mêmes inquiétudes demeurent valides aujourd'hui devant le projet décrit dans le projet de loi n° 23. En conférence de presse et lors de nombreuses entrevues, le ministre a confirmé que l'Institut serait marqué par une orientation bien précise, celle des données probantes en éducation, et par la volonté de transformation des pratiques pédagogiques des enseignantes et enseignants.

¹¹ QUÉBEC. MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR (2017). *Politique de la réussite éducative : le plaisir d'apprendre, la chance de réussir*, [En ligne], le Ministère, 79 p. [education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/PSG/politiques_orientations/politique_reussite_educative_10juillet_F_1.pdf].

Avant d'aller plus loin, nous tenons à réaffirmer notre position à l'égard de la recherche et du transfert de connaissances en éducation. Nous reconnaissons l'importance pour les enseignantes et enseignants, comme pour tous les acteurs du réseau de l'éducation, de connaître et de s'approprier les meilleures pratiques. Nous sommes d'accord avec le rôle d'éclairage que peut nous apporter la recherche à cet égard, et avec l'importance de traduire les fruits de la recherche en des outils facilement utilisables et accessibles. Cette conviction est ancrée depuis fort longtemps au sein de la CSQ¹².

Toutefois, le projet d'institut ne nous apparaît pas nécessaire et, dans la forme proposée, nous fait craindre un appauvrissement de la pluralité des perspectives de recherche en éducation et, par conséquent, de la richesse des connaissances auxquelles ont accès les praticiennes et praticiens.

D'une part, il ne nous apparaît pas nécessaire, car le monde de la recherche et du transfert en éducation est déjà bien vivant. Des centres de recherche¹³, ayant des perspectives et des approches différentes, sont en place et réalisent des études de qualité. Ces recherches menées dans les universités s'accompagnent d'une obligation de transfert des résultats. Ensuite, le Conseil supérieur de l'éducation, dont nous avons souligné plus haut la légitimité et la crédibilité, réalise des analyses et des synthèses sérieuses et objectives qui sont toujours attendues et accueillies avec confiance par les divers partenaires du réseau. Pour sa part, le Centre de transfert pour la réussite éducative du Québec (CTREQ) a développé une expertise reconnue en matière de transfert et d'appropriation par les acteurs des résultats de recherche, et le réseau PÉRISCOPE permet au milieu de la recherche et au milieu de la pratique de se nourrir mutuellement. Enfin, le Fonds de recherche du Québec – Société et culture (FRQSC) soutient la recherche dans toute sa diversité et peut, selon les besoins, développer des programmes de synthèse des connaissances. Il serait donc plus judicieux et moins coûteux de soutenir ces organisations et d'améliorer, au besoin, l'accès aux résultats de recherche et à des outils utiles aux gens du milieu de la pratique.

D'autre part, l'Institut pourrait mener à un appauvrissement des perspectives puisque son action serait orientée vers un courant de recherche en particulier. Pourtant, le groupe mandaté pour mener la consultation sur le projet d'institut en 2017 avait conclu à l'importance de « prendre en considération, outre les savoirs scientifiques,

¹² La CSQ a cofondé, il y a 30 ans, le premier centre de recherche en éducation rassemblant des chercheuses et chercheurs et des acteurs du terrain, le Centre de recherche et d'intervention sur la réussite scolaire (CRIRES). C'est la volonté de permettre aux acteurs d'alimenter leur pratique à la lumière de ce que dit la recherche et, inversement, d'alimenter la recherche à partir des besoins des acteurs du milieu qui a motivé la création de ce centre. La CSQ contribue également aux travaux du Centre de transfert pour la réussite éducative du Québec (CTREQ), qui rassemble des acteurs de la recherche et du terrain.

¹³ On peut penser au Centre de recherche et d'intervention sur la réussite scolaire (CRIRES) et au Centre de recherche interuniversitaire sur la profession enseignante (CRIFPE).

les savoirs d'expérience et les contextes¹⁴ ». On ajoutait qu'« en éducation, rendre compte des résultats des travaux scientifiques implique de solliciter tant les résultats de recherches qualitatives que ceux de recherches quantitatives et, surtout, d'agir avec prudence en ce qui a trait à l'idée de hiérarchisation des niveaux de preuve¹⁵ ». Rien ne nous indique, dans le projet déposé, que ces préoccupations seraient prises en compte.

Au contraire, le ministre a maintes fois affirmé que les travaux de l'Institut seraient orientés vers le courant des données probantes ou des pratiques fondées sur la preuve. Notre propos n'est pas de nous opposer à ce que le personnel scolaire ait accès aux connaissances issues de ce courant de recherche. Ce que nous reprochons au projet d'institut, c'est d'être pensé de manière à n'offrir qu'une seule perspective.

Les situations d'éducation sont complexes et influencées par une grande variété de facteurs. Il importe donc que le personnel de l'éducation ait accès à une diversité de connaissances scientifiques pour éclairer sa pratique. Ainsi :

S'il ne s'agit nullement de nier l'incontestable apport des recherches expérimentales et autres études statistiques pour faire apparaître des lignes de force en matière d'enseignement, il semble qu'une plus grande considération portée aux jugements des professionnels et aux études qualitatives favoriserait une mise en œuvre des résultats de la recherche qui tienne davantage compte de la complexité et de la diversité des situations de terrain¹⁶.

Sans un accès à une diversité de résultats et d'approches de recherche, on risque d'appauvrir le corpus de connaissances auxquelles aura accès le personnel scolaire.

Enfin, il ne faut pas sous-estimer l'effet à plus long terme que pourrait avoir la mise en place de l'Institut sur la recherche en éducation. Si l'Institut fait la promotion d'un seul courant de recherche, cela pourrait en rendre plus difficile la réalisation de certaines, comme les recherches-actions, qui non seulement contribuent à enrichir

¹⁴ GROUPE DE TRAVAIL SUR LA CRÉATION D'UN INSTITUT NATIONAL D'EXCELLENCE EN ÉDUCATION (2018). *Promouvoir des savoirs et des pratiques validés par des résultats scientifiques en éducation*, [En ligne], Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, 33 p. [education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/ministere/organismes/Rapport_institut_excellence.pdf].

¹⁵ GROUPE DE TRAVAIL SUR LA CRÉATION D'UN INSTITUT NATIONAL D'EXCELLENCE EN ÉDUCATION (2018). *Promouvoir des savoirs et des pratiques validés par des résultats scientifiques en éducation*, [En ligne], Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, 33 p. [education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/ministere/organismes/Rapport_institut_excellence.pdf].

¹⁶ MOTTINT, Olivier (2023). « La "politique des preuves", du champ de la médecine à celui de l'éducation (1/3) », *L'École démocratique*, [En ligne] (6 mars). [skolo.org/2023/03/06/la-politique-des-preuves-du-champ-de-la-medecine-a-celui-de-leducation-1-3/].

les connaissances en éducation, mais sont aussi une occasion de formation pour les praticiennes et praticiens qui y prennent part.

Recommandation 3

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

Recommandation 4

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

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

Que son indépendance est garantie.

2.3 Un appauvrissement de la vision de l'éducation

Le projet de loi n° 23 renforcerait encore davantage la gestion axée sur les résultats à travers la mise en place de nouveaux outils de gestion, de l'Institut, d'un système de dépôt et de communication de renseignements, d'outils d'aide à la prise de décisions ainsi que l'attribution de nouveaux pouvoirs au ministre. Le déclin de « l'école institution » se poursuivrait, pour reprendre une expression empruntée à Christian Maroy qui a étudié la mise en place de ce type de gestion au Québec. Il écrit qu'avec la gestion axée sur les résultats, « l'école n'est plus définie comme une institution qui est un milieu de vie, mais comme une organisation mobilisée sur des résultats¹⁷ ». Cette vision amène les décideurs à vouloir agir sur ce qu'ils croient pouvoir modifier facilement pour améliorer la réussite scolaire des élèves, les pratiques enseignantes, et à se centrer sur ce qui est quantifiable. Cette perspective présente trois écueils importants.

¹⁷ JARRAUD, François (2021). « Christian Maroy : l'école à l'épreuve du pilotage par les résultats », *Le Café pédagogique*, [En ligne] (1^{er} mars). [cafepedagogique.net/lexpresso/Pages/2021/03/01032021Article637501796627464444.aspx].

Premièrement, elle place tous les espoirs en matière de réussite dans le changement des pratiques pédagogiques. Il est incontestable que l'enseignante ou l'enseignant joue un rôle important pour la réussite scolaire. Le désir de voir ses élèves réussir, c'est ce qui anime l'enseignante ou l'enseignant et c'est ce qui donne du sens à sa pratique et à son engagement. Mais la part de l'enseignant n'explique pas tout en matière de réussite éducative. En effet, la part de l'origine sociale pèse lourd. La réussite est fortement corrélée avec divers indicateurs relatifs à l'origine sociale comme le statut social, l'origine ethnique, le revenu, la profession et la scolarité des parents, etc. Le reste de la variance peut s'expliquer par d'autres facteurs comme l'effet classe ou l'effet établissement (par exemple, la composition de la classe et de l'école).

Lorsqu'on regarde la réussite uniquement du point de vue des pratiques enseignantes, on appauvrit la perspective, ce qui nous fait perdre de vue des facteurs déterminants. Aujourd'hui, on entend très peu parler des effets de la défavorisation. On a tendance à les passer sous silence. Par conséquent, on n'accorde ni l'attention ni les ressources nécessaires pour soutenir de manière significative les familles et les élèves de milieux défavorisés. On ne sent pas non plus une volonté de s'attaquer sérieusement aux effets de système qui sont source d'inégalités.

Deuxièmement, la gestion orientée sur les résultats met l'accent sur ce qui est mesurable et quantifiable. L'idée ici n'est pas de contester l'importance des matières comme le français ou les mathématiques pour lesquelles l'évaluation occupe une place substantielle, mais plutôt de rappeler que la mission de l'école ne se limite pas à la réussite de tests. Sa mission éducative est beaucoup plus large :

L'école doit être un incubateur du désir de connaître, mais doit aussi permettre de développer chez tous les élèves la volonté et la capacité d'agir de façon responsable, c'est-à-dire dans le respect des autres et de l'environnement pour améliorer l'état de la société et travailler à faire advenir un monde plus juste¹⁸.

Malheureusement, le projet de loi n° 23 poursuit l'œuvre entamée au tournant des années 2000 avec l'instauration de la gestion axée sur les résultats (GAR) dans l'administration publique québécoise. La GAR s'est matérialisée « par sédimentation¹⁹ » dans le réseau scolaire depuis cette époque. L'expérience nous a montré que ce mode de gestion, centré sur l'atteinte de cibles chiffrées, engendre de nombreuses dérives qui, avec le projet de loi qui nous est soumis, risquent de s'accroître. On peut penser au bachotage, qui met à l'avant-scène la performance aux examens plutôt que l'apprentissage lui-même. On peut aussi penser à l'augmentation du nombre d'examen obligatoires, qui gruge le temps consacré à l'enseignement et à l'apprentissage, ou encore à la priorité mise sur des matières à

¹⁸ COLLECTIF DEBOUT POUR L'ÉCOLE! (2022). *Une autre école est possible et nécessaire*, chapitre 12, Québec, Del Busso, p. 241-261.

¹⁹ Voir notamment les travaux de Christian Maroy sur le sujet.

sanction au détriment d'autres matières. D'autres pratiques non souhaitables pour les élèves sont observées, comme la modification des notes de manière à atteindre les cibles de réussite ou la redirection rapide de certains vers des programmes, comme la formation menant à l'exercice d'un métier semi-spécialisé, afin de les exclure des statistiques alors qu'ils auraient pu aller plus loin s'ils avaient pu bénéficier du soutien nécessaire.

Cela n'a rien de surprenant, car la recherche indique que, plus la pression pour atteindre des cibles de réussite est forte, plus on pousse à de mauvaises pratiques qui nuisent à l'objectif, en l'occurrence la réussite éducative. Comme le rappelle la loi de Campbell « Plus un indicateur quantitatif est utilisé comme aide à la décision en matière de politique sociale, plus cet indicateur est susceptible d'être manipulé et d'agir comme facteur de distorsion, faussant ainsi les processus sociaux qu'il est censé surveiller²⁰ ». Une des personnes responsables de la mise en œuvre de politiques centrées sur la gestion axée sur les résultats aux États-Unis, Diane Ravitch, est devenue l'une de ses plus grandes critiques lorsqu'elle a constaté les dérives que ces politiques ont engendrées²¹. La pression est déjà grande dans les établissements. L'augmentation du pouvoir d'intervention du ministre, la centralisation des données dans une optique de gestion axée sur les résultats ainsi que la création de l'Institut, justifiée par le rehaussement des cibles chiffrées, ne pourront qu'accentuer la pression.

En somme, nous craignons, à juste titre, que le projet de loi n° 23 renforce l'attention portée « aux chiffres » et fasse oublier ce qui est au cœur même de l'expérience éducative. Il fait également courir le risque d'accentuer le recours à certaines pratiques qui ne s'accordent pas avec la mission de l'école, comme le bachotage dans le but d'atteindre les cibles de réussite. La gestion centrée sur les résultats entraîne également une pression marquée sur les épaules des élèves, particulièrement ceux qui peinent à atteindre les objectifs fixés, à plus forte raison lorsqu'ils n'ont pas accès au soutien nécessaire. D'ailleurs, les attentes de performance à l'endroit des jeunes créent de l'anxiété de performance, comme l'a démontré une étude québécoise récente²².

Troisièmement, l'accent mis sur l'atteinte de résultats dans certaines matières, en plus de négliger des dimensions importantes de la mission de l'école, ne favorise pas

²⁰ CAMPBELL, Donald T. (1979). *Assessing the impact of planned social change, Evaluation and Program Planning*, vol. 2, n° 1, p. 67–90.

Dans le même sens, la loi de Goodhart indique que « lorsqu'une mesure devient un objectif, elle cesse d'être une bonne mesure ».

²¹ RAVITCH, Diane (2016). *The Death and Life of the Great American School System: How Testing and Choice Are Undermining Education, Revised and expanded edition*, 400 p.

En 2020, elle publie un nouveau livre, *Slaying Goliath*, qui décrit diverses mobilisations victorieuses contre la nouvelle gestion publique et la gestion axée sur les résultats aux États-Unis. Madame Ravitch a été assistante du secrétaire de l'Éducation des États-Unis de 1991 à 1993.

²² PLANTE, Isabelle (2020). « L'anxiété de performance à l'arrivée au secondaire : un mal généralisé », *RIRE*, [En ligne] (10 mai). [rire.ctreq.qc.ca/anxiete-de-performance-secondaire/].

le travail en commun de toutes les catégories de personnel pour agir en prévention, pour répondre aux besoins des élèves, pour favoriser le développement de leur plein potentiel et pour assurer leur bien-être. Le rôle joué par le personnel professionnel et de soutien à cet égard est essentiel.

Recommandation 5

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

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

Recommandation 6

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

2.4 Renseignements en éducation : prenons le temps de bien faire les choses

Nous l'avons évoqué plus haut, tout un pan du projet de loi modifiant la *Loi sur le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport* propose la mise en place d'un système de dépôt et de communication de renseignements en éducation. L'usage d'un tel outil peut être profitable pour mieux connaître et mieux comprendre les défis auxquels fait face le système d'éducation et voir plus clairement comment agir. Cela est essentiel pour le ministre, comme pour les acteurs du réseau.

Actuellement, il est très difficile de voir un tel portrait. La vérificatrice générale nous en a fourni un exemple éloquent dans son dernier rapport publié tout récemment²³. Ce dernier révèle que ni le ministère, ni les centres de services scolaires audités ne disposent d'une information suffisante pour bien cerner les causes de la pénurie de

²³ VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC (2023). *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2022-2023, Chapitre 3 : Personnel enseignant : recrutement, rétention et qualité de l'enseignement*, [En ligne], le Vérificateur (mai), 48 p. [vgq.qc.ca/Fichiers/Publications/rapport-annuel/203/03_vgq_ch3_mai2023_web_vf.pdf].

personnel enseignant et pour connaître l'ampleur des enjeux de recrutement et de rétention de personnel enseignant qualifié. Disposer d'une information complète et fiable sur les enjeux en éducation, que ce soit en ce qui concerne les besoins en enseignants ou qu'il s'agisse de tout autre enjeu, est essentiel.

La mise en place d'un système de dépôt et de communication des renseignements comporte toutefois des risques qui ne doivent pas être pris à la légère. Ce qui est proposé dans le projet de loi n° 23 ne nous rassure pas et soulève plutôt plusieurs questions, pour ne pas dire des inquiétudes. Nous nous interrogeons sur la cohérence de ces dispositions avec les règles et les obligations contenues dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. L'exigence posée au ministère de la Santé et des Services sociaux et au ministère de la Famille de transmettre au ministre de l'Éducation, à sa demande, tout renseignement qu'il souhaite obtenir semble aller à l'encontre même de cette loi.

La notion de renseignements en éducation est à définir ainsi que tout le processus visant à collecter ces renseignements et à assurer la protection des renseignements personnels, la confidentialité et le consentement des personnes. Quels renseignements exactement pourraient être collectés? Comment la protection des renseignements personnels serait-elle assurée? Quelles seraient les responsabilités des CSS à cet égard? Comment pourrait se faire l'arrimage entre l'obligation qui serait imposée à des organisations de communiquer au ministère des renseignements et leurs propres politiques et obligations de protection des renseignements personnels? Autant de questions qui restent sans réponse.

En somme, le projet de loi ne définit pas les concepts qu'il introduit, ne clarifie pas les rôles et responsabilités des diverses parties prenantes et n'offre pas de garantie suffisante en ce qui a trait à la protection des renseignements personnels. Une réflexion approfondie, qui met à contribution les acteurs du réseau, se doit d'être menée avant la mise en place d'un tel système, notamment pour convenir des principes à adopter, comme la transparence, la responsabilisation et l'imputabilité.

Cette prudence et cette réflexion commune s'imposent également en ce qui concerne les outils d'aide à la prise de décision que le ministre pourrait imposer aux CSS et aux établissements d'enseignement privés. L'utilisation de l'intelligence artificielle en éducation mérite qu'on s'y attarde. Récemment, une décision de la Commission d'accès à l'information a rappelé l'obligation de mettre en place des encadrements suffisants pour assurer la protection des renseignements personnels lors de l'utilisation de ce type d'outil. En effet, elle a recommandé au Centre de services scolaire Val-des-Cerfs de procéder à l'évaluation des facteurs relatifs à la vie privée avant le déploiement de son outil d'aide à la prise de décision et d'en faire une révision périodique²⁴.

²⁴ Centre de services scolaire du Val-des-Cerfs (anciennement Commission scolaire du Val-des-Cerfs) (2022). QCCAI n° 1020040-S, [En ligne].
[decisions.cai.gouv.qc.ca/cai/ss/fr/item/520925/index.do].

Il est pour le moins étonnant que le ministre prévoie l'obligation de recourir à ce genre d'outil sans aucune consultation des acteurs du réseau. Pourtant, le gouvernement a jugé bon de confier au Conseil de l'innovation du Québec le mandat de mener une réflexion collective afin de définir les enjeux soulevés par l'intelligence artificielle en enseignement supérieur, pour assurer son développement et son utilisation éthique et responsable. Nous ne comprenons pas pourquoi un tel exercice n'est pas considéré comme utile pour le secteur scolaire. Le déploiement de ces outils doit être réalisé dans le respect de certaines valeurs et de certains principes qui doivent faire consensus, par exemple la transparence quant aux indicateurs utilisés, l'importance qu'ils soient exempts de biais, la sûreté et la sécurité de l'information, la place faite à la décision humaine dans le processus, etc. Une réflexion collective s'impose.

Recommandation 7

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

Recommandation 8

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

3. Les répercussions prévisibles sur la profession enseignante

Le projet de loi n° 23 s'inscrit dans la tendance actuelle à s'appuyer sur la gestion axée sur les résultats pour guider la prise de décisions en éducation, couplée au « mouvement de l'éducation fondée sur la preuve²⁵ », notamment avec la création d'un institut national d'excellence en éducation et par l'entremise de la formation continue du personnel enseignant. À travers ces mécanismes, on cherche à « aligner

²⁵ LESSARD, Claude, et autres (2023). *Faire preuve en éducation : analyse des mémoires présentés à la consultation publique sur la création d'un institut national d'excellence en éducation*, [En ligne], Montréal, Centre interuniversitaire de recherche sur la science et la technologie, 63 p. [cirst2.openum.ca/files/sites/179/2023/04/Note_2023-01.pdf].

les actions et les représentations [des enseignantes et enseignants] sur l'optimisation de l'efficacité du travail²⁶ ». Cette façon de faire a des répercussions sur la profession enseignante. Ce qui est en jeu ici, c'est la richesse de la formation des enseignantes et enseignants et l'exercice libre de leur jugement professionnel.

En ce qui concerne la formation continue, le projet de loi n° 23 viendrait restreindre l'autonomie des enseignantes et enseignants dans les choix des formations. L'offre de formation risque fort d'être orientée vers des pratiques et des méthodes bien précises, jugées les meilleures par l'Institut, sans égard aux véritables besoins des enseignantes et enseignants. Pour ce qui est de la formation initiale, la tendance actuelle à mettre en place des voies rapides vers le brevet d'enseignement pour contrer la pénurie de personnel enseignant pourrait se cristalliser avec le retrait du CAPFE et la possibilité pour le ministre d'obtenir un avis sur les programmes de formation à l'enseignement, uniquement s'il en fait la demande. Les effets à moyen et à long terme que pourrait avoir sur la formation initiale cet intérêt pour des formations écourtées ne doivent pas être pris à la légère.

En outre, le fait que le projet d'institut soit nettement orienté vers un courant de recherche en particulier risque d'appauvrir le corpus de connaissances auquel auraient accès les enseignantes et enseignants, comme les autres membres du personnel d'ailleurs. Comme nous l'avons énoncé plus haut, il importe que le personnel enseignant ait accès à une diversité de résultats de recherche pour nourrir sa pratique. Il n'est pas souhaitable d'emprunter une voie qui nous mènerait vers une uniformisation et une standardisation de la pratique enseignante.

C'est en mariant savoirs et expérience que les enseignantes et enseignants sont en mesure de mettre en place les pratiques et les méthodes les mieux adaptées selon les contextes. Ce dont la société québécoise a besoin, ce sont des enseignantes et enseignants qui reçoivent une formation initiale riche et complète, qui sont considérés comme des partenaires de la recherche, non comme des « applicateurs » de cette recherche, et qui disposent de l'autonomie nécessaire pour exercer leur jugement professionnel afin d'ajuster leur pratique en fonction de la complexité des situations et des besoins des élèves.

Comme le souligne le sociologue Jacques Tondreau dans un texte publié sur Internet en 2021 :

Il y a [...] un outil très efficace pour aider les élèves à réussir à l'école : ça s'appelle le jugement professionnel du personnel enseignant. Les enseignantes et les enseignants sont des praticiens de la pédagogie, ils sont formés spécifiquement pour cela, ils sont dans les classes quotidiennement,

²⁶ LESSARD, Claude, et autres (2023). *Faire preuve en éducation : analyse des mémoires présentés à la consultation publique sur la création d'un institut national d'excellence en éducation*, [En ligne], Montréal, Centre interuniversitaire de recherche sur la science et la technologie, 63 p. [cirst2.openum.ca/files/sites/179/2023/04/Note_2023-01.pdf].

ils peuvent juger rapidement des difficultés des élèves puis ajuster leur approche pédagogique afin de répondre aux besoins précis de ces derniers. C'est en combinant leurs savoirs et leur expérience qu'ils sont en mesure de proposer des démarches pédagogiques les mieux adaptées selon les circonstances. [...] Laissons aux enseignantes et enseignants, ces spécialistes de la pédagogie, tout l'espace nécessaire pour mettre en œuvre leur jugement professionnel²⁷.

C'est exactement ce qui est en jeu avec le projet de loi n° 23.

Recommandation 9

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

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

Recommandation 10

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

4. L'importance de favoriser l'expertise interne

Nous l'avons évoqué plus haut, l'un des revers du projet de loi est de négliger l'apport essentiel de toutes les catégories de personnel à la réussite éducative. Le projet d'institut, tel que proposé, sous-entend que celui-ci sera seul à détenir les connaissances scientifiques sur la réussite et le bien-être des élèves et à identifier les meilleures pratiques, niant par le fait même l'expertise interne développée par le personnel scolaire. C'est le cas, notamment, des conseillères et conseillers pédagogiques qui sont en soutien au personnel scolaire, principalement au personnel enseignant.

²⁷ TONDREAU, Jacques (2021). « Les mythes pédagogiques en éducation au Québec », *Périscope*, [En ligne] (mai). [periscope-r.quebec/actualites/1622633578les-mythes-pedagogiques-en-education-au-quebec].

Les répercussions du projet de loi sur la posture et le travail des conseillères et conseillers pédagogiques sont l'un de ses effets qui ne semblent pas avoir été pris en compte. Ces personnes contribuent à l'éducation en assurant un soutien et un transfert de connaissances issues de la recherche dans les milieux. Elles soutiennent également la mise en place de nouvelles approches pédagogiques et technologiques avec, comme intention principale, de répondre aux besoins des élèves et du personnel. Elles ont en quelque sorte un rôle de médiateurs entre les savoirs de la recherche et les savoirs d'expérience²⁸. Ce rôle ne semble aucunement avoir été pris en compte dans l'élaboration du modèle proposé par le projet de loi n° 23.

Il est essentiel que les conseillères et conseillers pédagogiques puissent exercer leur rôle dans des conditions favorables au maintien du lien avec le personnel enseignant et, à ce titre, que le volontariat, le lien de confiance et une relation d'égal à égal puissent être assurés. On peut légitimement se questionner sur la manière dont ces conditions pourront être préservées étant donné les mandats de l'Institut en matière de formation continue du personnel enseignant. La possibilité pour les conseillères et conseillers pédagogiques d'adapter les formations que l'Institut mettrait de l'avant aux réalités des milieux et aux besoins des enseignants est une condition sine qua non.

Recommandation 11

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

5. Une réflexion nécessaire pour répondre aux besoins des élèves

De manière générale, le projet de loi se centre sur les « intrants » et les « extrants ». Ce que nous entendons par là, c'est que le ministre souhaite se doter de données pour piloter le réseau, tout en se donnant plus de prise sur les pratiques du personnel ou, plus précisément, sur le changement des pratiques, sa prétention étant que c'est la voie à suivre pour atteindre les cibles de réussite fixées. C'est négliger un élément crucial de l'équation : l'organisation des services éducatifs.

²⁸ LESSARD, Claude, et autres (2023). *Faire preuve en éducation : analyse des mémoires présentés à la consultation publique sur la création d'un institut national d'excellence en éducation*, [En ligne], Montréal, Centre interuniversitaire de recherche sur la science et la technologie, 63 p. [cirst2.openum.ca/files/sites/179/2023/04/Note_2023-01.pdf].

Deux articles seraient introduits par le projet de loi. Le premier, l'article 36, porte justement sur l'organisation des services éducatifs. Il permettrait au ministre de déterminer des orientations devant être prises en compte dans cette organisation, en fonction de la situation des CSS. Le second, l'article 37, ajouterait un article à la LIP permettant au ministre, lorsqu'il le jugerait utile, de procéder à l'analyse de la situation de certains élèves ou de groupes d'élèves, en plus de conseiller le CSS sur les mesures à prendre, le cas échéant.

L'idée de se doter d'orientations nationales en matière d'organisation des services éducatifs est intéressante, car il faut améliorer la cohérence entre les besoins des élèves, la répartition des ressources, l'organisation des services et le niveau de financement octroyé par le ministère. Il s'agit d'une étape essentielle pour favoriser la réussite éducative et le développement global des élèves. Toutefois, une réflexion sur ces orientations est nécessaire pour s'assurer qu'elles répondent aux besoins des élèves et qu'elles favorisent leur réussite éducative. Pour être porteuse de sens, cette réflexion doit être holiste et mener à des propositions de solutions structurantes.

Le ministre, sur la base des données auxquelles il aurait accès, ne peut établir seul de telles orientations. La réflexion doit inclure les intervenantes et intervenants du réseau scolaire et s'arrimer aux responsabilités des CSS en matière d'organisation des services éducatifs (article 207.1 de la LIP), au processus d'élaboration des plans d'intervention et aux rôles et responsabilités des différents comités consultatifs. Il faut, entre autres, s'assurer de valoriser l'accès à une diversité de services complémentaires.

Les recommandations des principaux organismes-conseils et de protection des droits doivent aussi être prises en considération. À ce chapitre, on peut nommer celles émanant du Protecteur du citoyen sur l'importance d'offrir des services en fonction des besoins des élèves, celles du Conseil supérieur de l'éducation sur le bien-être des élèves et l'équité, celles de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse ou encore celle de la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse. Un des enjeux mis en lumière est que les modalités d'organisation des services éducatifs actuels rendent difficiles le travail collaboratif et l'action préventive, alors qu'il est reconnu qu'agir tôt fait la différence dans le parcours scolaire et de vie de l'élève.

Recommandation 12

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

6. Les services éducatifs à distance

Le projet de loi introduit des dispositions relatives à la dispensation de services éducatifs à distance. D'une part, l'article 39 propose de modifier l'article 459.5.3 de la LIP pour permettre au ministre d'organiser des projets pilotes en matière de services éducatifs à distance, au lieu de services de formation comme c'est actuellement le cas. D'autre part, l'article 33 propose d'ajouter un pouvoir réglementaire afin d'établir les normes, les conditions et les modalités suivant lesquelles les services éducatifs à distance peuvent être dispensés dans certaines situations, c'est-à-dire lors de circonstances exceptionnelles ou imprévisibles et en contexte d'enseignement à domicile ou en milieu hospitalier pour des élèves qui doivent recevoir des soins spécialisés de santé ou de services sociaux.

Même si l'intention semble être de venir circonscrire les situations où les services éducatifs à distance peuvent être autorisés, nous appelons à la prudence. En ce qui concerne tant les services d'enseignement que les services complémentaires et particuliers, il nous faut mieux comprendre les répercussions de ce mode de prestation des services, notamment pour ce qui est de la relation pédagogique ou de la relation d'aide qui se tisse entre le personnel et les élèves. Les bienfaits que procurent les contacts de personne à personne pour les élèves, dans leur milieu de vie, ne sont pas à négliger. Les contacts sont aussi au cœur du travail du personnel scolaire.

Il nous semble opportun d'attendre les résultats des projets pilotes de formation à distance mis en œuvre dans les milieux. Le ministre aura alors des données sur lesquelles s'appuyer pour mieux comprendre ce qui a bien fonctionné, ce qui est à améliorer et, surtout, ce qui a une incidence sur la réussite éducative des élèves. Pour les mêmes raisons, des études sont nécessaires en ce qui concerne les modes d'organisation de services complémentaires et particuliers à distance, comme l'indique le rapport produit par le Centre de transfert pour la réussite éducative à la suite de la conférence de consensus tenue en 2022²⁹.

Recommandation 13

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

²⁹ BEAUDOIN, Josée, et autres (2022). *Rapport ÉVA : Équité et Valeur Ajoutée dans les usages du numérique pour l'enseignement et l'apprentissage*, [En ligne], Québec, Centre de transfert pour la réussite éducative du Québec, 64 p. [ctreq.qc.ca/wp-content/uploads/2022/10/CTREQ-Rapport-EVA_VF-6.pdf].

7. Les écoles établies aux fins d'un projet particulier

Le projet de loi propose de modifier l'article 240 de la LIP, afin de permettre aux CSS d'organiser certains services dispensés dans des écoles établies aux fins d'un projet particulier (article 27). Il s'agit de services particuliers d'accueil et de soutien à l'apprentissage de la langue française ou de services éducatifs dans des classes ou des groupes spécialisés destinés aux élèves handicapés ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage. Ces élèves pourraient être accueillis dans ces écoles, sans qu'ils n'aient été admis au projet particulier.

Nous reconnaissons l'effort dirigé pour tenter d'améliorer la mixité au sein des écoles établies aux fins d'un projet particulier. Nous jugeons toutefois que cette mesure, bien qu'intéressante, est nettement insuffisante pour contrer les effets délétères engendrés par l'école à trois vitesses qui s'est instaurée au Québec et qui est source d'inégalités.

Recommandation 14

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

8. En guise de conclusion

De toute évidence, le projet de loi n° 23 ne répond pas aux défis auxquels fait face le réseau scolaire actuellement et qui demandent pourtant une réponse urgente. Nous craignons qu'il nous fasse faire fausse route en dispersant les énergies et les ressources.

Ce dont les élèves ont besoin, c'est d'avoir du personnel enseignant, professionnel et de soutien présent dans les établissements. La pénurie est un problème majeur. Pourtant, rien dans le projet de loi ne permet d'agir pour la résorber. Les élèves ont besoin de conditions propices d'apprentissage, comme des classes dont la composition est bien équilibrée, ainsi que des ressources et des services offerts par une diversité de personnels pour cheminer dans leur parcours. L'éducation doit être pensée dans une perspective de mixité sociale et scolaire afin que son accès soit assuré de manière juste et équitable. Les jeunes, les adultes en formation et les familles qui vivent dans la précarité ont besoin d'être soutenus par des politiques sociales fortes, puisque l'éducation et la réussite, c'est aussi un enjeu social.

Il est illusoire de penser répondre à ces défis en mettant en place un pilotage du système scolaire sur la seule base de données probantes et en tablant uniquement

sur le changement des pratiques pédagogiques. L'éducation est beaucoup plus complexe. Le projet de loi n° 23 ne nous offre malheureusement pas la vision riche et inspirante dont nous avons besoin, et qui nous permettrait de répondre aux besoins des élèves et de favoriser l'attraction et la rétention du personnel.

Liste des recommandations

Recommandation 1

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

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

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

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

Recommandation 2

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

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

Recommandation 3

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

Recommandation 4

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

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

Que son indépendance est garantie.

Recommandation 5

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

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

Recommandation 6

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

Recommandation 7

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

Recommandation 8

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

Recommandation 9

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

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

Recommandation 10

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

Recommandation 11

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

Recommandation 12

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

Recommandation 13

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

Recommandation 14

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

