



Quebec Provincial Association of Teachers
l'Association provinciale des enseignantes et enseignants du Québec

**Mémoire de l'APEQ sur le projet de loi 105 : Loi modifiant la Loi
sur l'instruction publique**

**Présenté à la Commission de la culture et de l'éducation de
l'Assemblée nationale du Québec**

Septembre 2016

Introduction

L'Association provinciale des enseignantes et enseignants du Québec (APEQ) représente les 8 000 enseignantes et enseignants des écoles publiques anglophones du Québec. L'APEQ présente ce mémoire à la Commission parlementaire de la culture et de l'éducation afin d'exprimer ses perspectives sur le projet de loi 105 : Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et de faire connaître ses préoccupations quant aux conséquences qu'il aura sur les élèves des écoles anglophones.

Le projet de loi 105 en tant que remplacement du projet de loi 86

Le projet de loi 105 est une mesure législative plus étroite que le projet de loi 86. L'APEQ est heureuse de constater que certains des éléments lourds du projet de loi 86 ont été supprimés du projet de loi 105. Cependant, les deux principales préoccupations exprimées par l'APEQ dans son mémoire sur le projet de loi 86 et lors des audiences de la Commission parlementaire n'ont pas été réglées. Premièrement, la décentralisation du système proposé dans le projet de loi 105 nuira à l'apprentissage des élèves parce qu'elle élimine la capacité des commissions scolaires d'assurer une distribution équitable des ressources et services, ce qui diminuera l'égalité des chances pour les élèves. Deuxièmement, l'orientation continue vers une gestion axée sur les résultats que propose le projet de loi nuira à l'apprentissage des élèves puisqu'il encourage le recours accru à des pratiques en vue de gonfler les taux de diplomation et d'atteindre des objectifs aux dépens d'une bonne pédagogie.

Décentralisation aux dépens de l'équité

La vision de la décentralisation présentée dans le projet de loi 105 élimine le rôle premier de la commission scolaire dans l'organisation des services en introduisant la notion de subsidiarité. Ce concept met l'accent sur l'organisation des services à l'échelle de l'école ou du centre individuel. Conjointement à la création d'un comité de répartition des ressources composé principalement de directrices et de directeurs d'école, auquel serait conféré le pouvoir décisionnel, la commission scolaire ne pourrait plus organiser la planification des services et attribuer des ressources dans une perspective élargie de la qualité des services éducatifs, et ce, à tous les points de vue. Si une commission scolaire ne peut planifier l'attribution de ses ressources dans cette perspective élargie, il lui sera difficile de s'assurer que la qualité des services que reçoivent les élèves est la même dans chaque école. Les écoles individuelles auront des mesures incitatives pour se spécialiser dans certains domaines ou choisir certains types d'élèves. Cette mesure rendra la nature des services éducatifs offerts dans une école considérablement différente d'une école à une autre et provoquera l'iniquité. Le manque d'équité qui en émerge compromet l'un des principaux objectifs de l'instruction publique, qui

est de promouvoir par l'égalité des chances une plus grande démocratie et la qualité de citoyen. Sans équité adéquate, cette égalité des chances ne peut exister.

Le comité de répartition des ressources proposé dans le projet de loi 105 a une meilleure représentation que celle proposée dans le projet de loi 86, mais son pouvoir est supérieur. En exigeant que les commissaires obtiennent une majorité des deux tiers pour rejeter une proposition concernant l'attribution des ressources présentée par le comité, le projet de loi 105 confère essentiellement au comité le contrôle sur le budget de la commission scolaire et le retire aux commissaires. Ce procédé n'est pas démocratique. La direction d'école doit avoir son mot à dire dans la façon dont les ressources sont attribuées et doit pouvoir exprimer les besoins de son école, mais le comité de répartition des ressources pourrait la mettre en concurrence avec une autre école pour obtenir les élèves et les ressources. La direction est également éloignée de son école ou centre parce qu'elle doit assumer le rôle de gestionnaire de la commission scolaire en plus de directrice ou directeur, lui laissant moins de temps à consacrer à la tâche de leader pédagogique et au soutien de son personnel et de ses élèves.

Les pouvoirs du comité de répartition des ressources pourraient aussi entrer en conflit avec ceux du comité paritaire EHDAA. Le comité paritaire a la responsabilité de recommander comment répartir des ressources destinées aux élèves HDAA et il offre un mécanisme au personnel enseignant, celles et ceux qui ont affaire avec ces élèves quotidiennement, d'être impliqué dans la décision de comment leur offrir les meilleurs services possibles. La présence du comité de répartition des ressources pourrait miner le rôle important du comité paritaire et faire en sorte que des décisions concernant les ressources ne tiendraient pas compte de l'expérience et de l'expertise du personnel enseignant vis-à-vis ces élèves.

Le projet de loi 105 permettrait également le transfert direct de certains fonds aux écoles et centres du MEES, ce que permettent déjà les règles budgétaires de cette année bien que la loi n'ait toujours pas été modifiée. Ce contournement de la commission scolaire aggrave les problèmes susmentionnés. Actuellement, dans le secteur anglophone, les commissions scolaires ajoutent souvent des fonds à l'attribution initiale par tête pour qu'une petite école puisse offrir des services de base et embaucher le personnel requis, ce qui serait autrement impossible. Les économies de grande échelle que génèrent actuellement les grandes écoles permettent aux commissions scolaires de redistribuer des ressources aux petites écoles, leur donnant ainsi la possibilité d'offrir un service équivalent. Selon les mécanismes que propose le projet de loi 105, les petites écoles recevraient de faibles attributions par élève pour les divers programmes. Ces petites attributions feraient en sorte que les réalisations seraient de beaucoup diminuées, puisqu'il serait impossible de recevoir des services avec d'aussi petites sommes; bien que cette sorte de distribution puisse être égale, elle n'est pas équitable puisque, ainsi, certaines et certains élèves n'auront jamais accès à certains services ou ressources.

Recommandations de l'APEQ

1. Le niveau général d'autorité des commissions scolaires doit être maintenu, en particulier la responsabilité d'organiser des services afin d'assurer l'équité à l'échelle du système;
2. La notion d'un comité de répartition des ressources doit être éliminée tout en maintenant une structure qui permet à chaque directrice ou directeur de fournir des commentaires égaux concernant la répartition des ressources par la commission scolaire.

Gestion axée sur les résultats, qui réduit l'apprentissage des élèves

Depuis l'introduction des conventions de partenariat (CP) et des conventions de gestion et de réussite éducative (CGRE) dans la Loi sur l'instruction publique, l'accent porte sur l'atteinte de certains objectifs numériques, plus particulièrement liés au taux d'obtention de diplôme au sein des commissions scolaires. Cet accent est devenu une obsession dans de nombreux endroits, ce qui a mené à des pratiques qui privilégient les objectifs susmentionnés aux dépens de l'apprentissage des élèves. Le projet de loi 105 implanterait encore davantage l'importance d'un seul élément, le taux d'obtention de diplôme, en tant qu'objectif à atteindre presque à tout prix. Cet accent mènera les commissions scolaires et les écoles à trouver encore plus de moyens pour gonfler les taux d'obtention de diplôme, ce qui entraînera la prolifération de pratiques pédagogiques douteuses.

Par exemple, certaines commissions scolaires exigent de tester fréquemment tous les élèves afin de déterminer leur niveau de lecture. Ces tests exigent que l'enseignante ou l'enseignant consacre beaucoup de temps en tête à tête (approximativement 40 minutes à une heure) avec chaque élève pour déterminer son niveau de lecture. Bien que l'outil soit valide, l'obligation de tester tous les élèves plusieurs fois par année prend énormément de temps, particulièrement lorsqu'il est évident qu'un élève est capable de lire à un niveau approprié à son âge. Pendant ces évaluations, l'enseignante ou l'enseignant ne peut interagir avec d'autres élèves en classe ni ne peut leur enseigner activement. Les commissions scolaires justifient ces tests en disant qu'ils en ont besoin pour assurer le suivi des progrès des élèves, mais elles sont réellement motivées par les taux d'obtention de diplôme et l'angoisse quant à la satisfaction des exigences des CGRE et des CP. Entre-temps, les élèves voient se limiter leurs interactions avec l'enseignante ou l'enseignant et, dans certains cas, jusqu'à l'équivalent de deux semaines d'enseignement. Ce temps perdu est aussi une occasion perdue d'apprendre.

Le programme de mathématiques, culturel, scientifique et technique (CST) de la 4^e année du secondaire en est un autre exemple. Ce programme a été perçu dans l'ensemble comme étant plus difficile que le programme CST de la 5^e année du secondaire. De plus, il y a un examen du ministère à la fin de la 4^e année du secondaire auquel échouent un grand nombre d'élèves plus faibles. Dans certaines écoles, les élèves plus faibles sont placés directement dans les mathématiques CST de la 5^e année du secondaire. Lorsqu'elles et ils réussissent le cours, ils obtiennent des unités pour la 4^e année et pour la 5^e année du secondaire. Ces élèves n'ont jamais appris le contenu du programme de la 4^e année du secondaire ni n'ont fait l'examen du MEES, mais se voient créditer les pleines unités pour les deux cours dans le cadre du diplôme d'études secondaires. La pratique d'accorder les unités pour le secondaire IV quand l'élève ne réussit que son secondaire V existe depuis longtemps et est légitime. Dans ce cas, cependant, elle a été utilisée comme échappatoire par certaines commissions scolaires pour améliorer leurs taux de diplomation.

Ces pratiques peuvent changer ou disparaître avec le temps, mais il y aura une incitation pour la prolifération de celles-ci et d'autres semblables si un accent plus marqué est placé sur des mesures encore plus restreintes de réussite (c.-à-d. le taux d'obtention de diplôme) et sur des exigences liées à d'autres objectifs particuliers. Le centre d'intérêt portera sur la question à savoir si les élèves aideront à grossir le taux d'obtention de diplôme ou à atteindre les objectifs, par opposition à savoir si ils apprennent. Ces pratiques ne sont pas à l'avantage des élèves et ne les aideront pas à apprendre et à réussir de façon importante.

Outre les objectifs à atteindre, la nouvelle version du projet éducatif dictera également les moyens à utiliser dans l'école. Puisque le projet éducatif est adopté plutôt qu'approuvé, cela pourrait vouloir dire que les membres qui ne sont pas enseignantes et enseignants au sein du conseil d'établissement et qui n'ont pas d'expertise dans la salle de classe pourraient faire la promotion et forcer l'adoption de mesures et d'objectifs que devront utiliser les enseignantes et enseignants dans leur salle de classe, que ces méthodes soient appropriées ou non. Ce processus mine l'autonomie professionnelle de l'enseignante ou de l'enseignant ce qui fonctionne le mieux dans sa classe, particulièrement dans le contexte où la Loi sur l'instruction publique requiert de la part du personnel enseignant qu'il se conforme au projet éducatif. Les enseignantes et enseignants doivent être libres de choisir les méthodes et outils qui conviennent le mieux à la réalité de leur classe individuelle.

Il devient évident en examinant les exemples d'autres pays, que cette poussée vers les cibles chiffrées, une approche qui est enracinée dans une mentalité de secteur privé commercial plutôt qu'éducative, n'améliore tout simplement pas l'apprentissage des élèves. Le système d'éducation des États-Unis, un pays qui est incontestablement le chef de file mondial dans cette approche d'utiliser des résultats restreints sur des mesures limitées dans le cadre de la loi *No*

Child Left Behind Act, a souffert considérablement. L'obsession avec les résultats des examens a mené, à l'échelle du pays, à une approche systématique et généralisée de l'enseignement en fonction des examens et a limité le programme d'études à ce qui figure sur l'examen, au détriment de cours tels que l'art, la musique et l'éducation physique. Le scandale de tricherie systématique au sein des écoles publiques d'Atlanta représente un exemple extrême des dommages à la crédibilité du processus éducatif causés par une obsession à atteindre des cibles¹. Malgré tous ces efforts en vue de mener la réforme de l'éducation aux États-Unis à l'aide d'un modèle restreint et punitif d'imputation, le pays continue de languir dans l'apprentissage de base en ce qui concerne la langue, les mathématiques et les sciences, comme le mesure l'étude triennale du programme PISA². À l'autre extrémité du spectre, lorsque la Finlande a fait le point sur son système d'éducation il y a de nombreuses années, alors qu'elle ne réussissait pas aussi bien qu'elle le souhaitait, elle a adopté une approche très différente. La Finlande a décidé de se concentrer sur l'apprentissage des élèves et sur les méthodes d'apprentissage, à un point tel que les élèves en Finlande ne passent presque pas de tests ni d'examens à grande échelle jusqu'à la fin de leurs études secondaires. Le modèle dans ce pays accorde également une énorme importance au jugement professionnel des enseignantes et enseignants dans la mise en œuvre du programme d'études national. Le résultat final de cette approche est que la Finlande est maintenant l'un des pays réalisant les meilleurs succès dans les mêmes cycles du programme PISA³. La réussite scolaire véritable est le produit d'un accent sur l'apprentissage et non sur la création de stress et de pression quant aux cibles.

Recommandations de l'APEQ

1. Le projet éducatif de l'école ne doit pas changer ni adopter l'approche de la gestion axée sur les résultats de la CGRE;
2. Les CGRE et les conventions de partenariat doivent être supprimées;
3. La référence au projet éducatif dans les articles 19 et 22 de la Loi sur l'instruction publique doit être supprimée.

¹ Consultez l'article « Atlanta Public Schools cheating scandal », accessible à :

https://en.wikipedia.org/wiki/Atlanta_Public_Écoles_cheating_scandal (en anglais seulement) et les références citées dans l'article.

² Consultez les diverses publications produites par le Conseil des ministres de l'Éducation (Canada) intitulées « À la hauteur : Résultats canadiens de l'étude PISA de l'OCDE » :

2012 : http://cmec.ca/Publications/Lists/Publications/Attachments/318/PISA2012_CanadianReport_FR_Web.pdf, pages 20, 37, 38

2009 : <http://www.cmec.ca/Publications/Lists/Publications/Attachments/254/PISA2009-can-rapport.pdf>, pages 16, 31, 32

2006 : <http://www.cmec.ca/Publications/Lists/Publications/Attachments/185/Pisa2006.fr.pdf>, pages 16, 30, 31

³ Reportez-vous à la note 2

Conclusion

Comme pour le projet de loi 86, l'APEQ s'oppose aux modifications à la Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique que propose le projet de loi 105, car elles nuiront à l'apprentissage des élèves. Le modèle de décentralisation qui est proposé repose toujours sur le retrait de la capacité de la commission scolaire d'assurer la médiation entre les intérêts des différentes écoles et différents centres qui est issue de son organisation centrale des services. Particulièrement dans le secteur anglophone où de nombreuses écoles sont petites et éloignées les unes des autres, il est essentiel que la commission scolaire puisse assurer la distribution des ressources de manière équitable, puisque c'est le seul moyen d'assurer des économies d'échelle dans la distribution. De nombreuses écoles individuelles, même au sein des commissions scolaires plus importantes, n'ont tout simplement pas la capacité de fonctionner de la manière décentralisée que propose le projet de loi et de maintenir le niveau de service qu'elles fournissent.

L'APEQ réitère également son opposition aux pratiques de la gestion axée sur les résultats. Il est désirable que le plus grand nombre d'élèves possible reçoivent un diplôme, mais s'il est obtenu au détriment de leur apprentissage, la valeur de leur diplôme est amoindrie. Tel que nous l'avons démontré, un accent excessif sur les résultats et sur les taux d'obtention de diplôme mène à des pratiques qui compromettent l'apprentissage des élèves; la motivation pour ces pratiques, déjà en hausse depuis la mise en œuvre des conventions de partenariat et des conventions de gestion et de réussite éducative en 2009, ne peut qu'augmenter avec les modifications proposées par le projet de loi 105.

Finalement, bien que l'APEQ se soit concentrée sur deux thèmes clés pour ce mémoire, de nombreux éléments recommandés dans le mémoire pour le projet de loi 86 ne sont pas le centre d'intérêt de ce mémoire ni celui du projet de loi 105. Ce sont néanmoins, des éléments qui demeurent pertinents à la réussite globale du système d'éducation, ils ont donc été reproduits dans l'annexe.

Résumé des recommandations de l'APEQ pour le projet de loi 105

1. Le niveau général d'autorité des commissions scolaires doit être maintenu, en particulier la responsabilité d'organiser les services afin d'assurer l'équité à l'échelle du système;
2. La notion d'un comité de répartition des ressources doit être éliminée tout en maintenant une structure qui permet à chaque directrice ou directeur de fournir des commentaires concernant la répartition des ressources par la commission scolaire;
3. Le projet éducatif de l'école ne doit pas changer ni adopter l'approche de la gestion axée sur les résultats;

4. Les CGRE et les conventions de partenariats doivent être supprimées;
5. La référence au projet éducatif dans les articles 19 et 22 de la Loi sur l'instruction publique doit être supprimée.

Annexe

Recommandations du mémoire de l'APEQ pour le projet de loi 86

Les recommandations réitérées dans le présent mémoire et celles qui ont été traitées en relation avec le projet de loi 105 ont été supprimées.

1. Les critères pour le profil des directrices et directeurs devraient mettre l'accent sur les compétences pédagogiques;
2. La directrice ou le directeur général d'une commission scolaire doit posséder une vaste expérience en qualité d'enseignant et de directeur (au moins 10 années d'expérience combinée), jumelée à un cadre de cinq ans, pour une pleine évaluation de son travail;
3. La ou le ministre jouirait d'une plus grande supervision des finances des commissions scolaires sans faire de microgestion des affaires des commissions scolaires;
4. L'intervention directe de la ou du ministre dans les affaires des commissions scolaires ne doit se produire que dans des circonstances exceptionnelles et dans un cadre clair;
5. L'élection du conseil des commissaires doit comporter les éléments suivants :
 - le suffrage universel qui existe actuellement pour tous les postes réguliers de commissaire;
 - des limites de mandats, dont un maximum de deux mandats servis par une ou un commissaire;
 - le versement d'honoraires modestes pour les commissaires avec des honoraires maximum de beaucoup inférieurs au niveau existant, notamment pour la présidente ou le président, tout en tenant compte de l'envergure de la commission scolaire;
 - des élections simultanées avec les municipalités;
 - un financement adéquat du MEES pour les élections;
 - des mécanismes pour la distribution générale d'information électorale;
 - une formation continue assurée par le MEES sur les responsabilités des membres du conseil.