



FÉDÉRATION DES PROFESSIONNELLES
ET PROFESSIONNELS DE L'ÉDUCATION
DU QUÉBEC (CSQ)

L'EXPERTISE PROFESSIONNELLE : ALLIÉE INDISPENSABLE POUR COMPRENDRE ET RÉPONDRE AUX BESOINS DES ÉLÈVES

Mémoire

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

Commission de la culture et de l'éducation
Juin 2023

L'expertise professionnelle : alliée indispensable pour comprendre et répondre aux besoins des élèves

Mémoire

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

Commission de la culture et de l'éducation

Juin 2023

Par la Fédération des professionnelles et professionnels de l'éducation (FPPE-CSQ)

<https://www.fppe.ca/>

LA FPPE (CSQ)

La Fédération des professionnelles et professionnels de l'éducation du Québec (FPPE) représente plus de 12 000 membres répartis dans 69 des 72 centres de services scolaires francophones, commissions scolaires anglophones et à statuts particuliers. Elle est affiliée à la Centrale des syndicats du Québec (CSQ).

La FPPE (CSQ) représente les 35 corps d'emplois professionnels qui assurent des services directs à l'élève (dont les orthophonistes, les psychologues, les ergothérapeutes, les conseiller·ères à l'éducation préscolaire, les animateur·trices à la vie spirituelle et à l'engagement communautaire, les conseiller·ères d'orientation, les psychoéducateur·trices), des services pédagogiques ainsi que des services administratifs¹.

La mission de la Fédération est de promouvoir le développement des intérêts professionnels, sociaux et économiques des professionnelles et professionnels de l'éducation du Québec. Elle défend les droits fondamentaux compris dans les chartes, le droit d'association et le droit à la libre négociation et le droit à la liberté d'action syndicale. La FPPE (CSQ) travaille enfin à protéger et à valoriser les services publics pour favoriser la réussite éducative, la motivation scolaire et le bien-être à l'école de nos enfants.

1 Les règles de féminisation utilisées s'inspirent des [Lignes directrices sur l'écriture inclusive](#) du Gouvernement du Canada.

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre du présent mémoire, la FPPE (CSQ) propose des recommandations s'appuyant sur les expertises des ressources professionnelles qui accompagnent chaque jour les élèves, le personnel en éducation et les organisations scolaires.

La FPPE (CSQ) est d'avis que les modifications législatives proposées par le projet de loi n°23 (PL 23) auront des impacts non seulement sur la gouvernance, mais pour l'ensemble des acteur-trices du réseau. Les recommandations visent à la fois à réduire certains risques, mais aussi à améliorer l'organisation des services éducatifs.

RECOMMANDATION 1

Considérant que la méconnaissance du rôle et de l'expertise des ressources professionnelles nuit à une organisation optimale des services éducatifs, la FPPE (CSQ) recommande :

- 1.1 De mettre en place de la formation continue sur le rôle et l'expertise des ressources professionnelles ;
- 1.2 D'établir un mécanisme permettant de s'assurer du niveau de connaissances à cet égard de la direction générale, la direction des services éducatifs et la direction des ressources humaines des centres de services scolaires et des commissions scolaires ainsi que des directions d'établissements et leurs adjoint-es respectif-ves.

RECOMMANDATION 2

Considérant la nécessité de mettre à jour les orientations nationales et les balises en matière d'organisation des services éducatifs complémentaires, la FPPE (CSQ) recommande :

- 2.1 De produire un Cadre de référence ministériel qui promeut un modèle d'intervention professionnelle en milieu scolaire basé sur les besoins des élèves, qui favorise l'action concertée et préventive, en collaboration avec les familles.
- 2.2 De mettre en place un mécanisme formel pour implanter des équipes multidisciplinaires et donner les conditions requises pour favoriser la collaboration et le travail d'équipe en milieu scolaire.

RECOMMANDATION 3

Considérant que les organismes scolaires doivent utiliser adéquatement les ressources financières octroyées et rendre compte des choix qui sont faits, entres autres en réponse aux questions des parents, la FPPE (CSQ) recommande :

- 3.1 D'instaurer un mécanisme transparent dans les organisations scolaires par lequel les directions générales seraient soumises à des obligations de résultat en matière d'accès pour les élèves à des services professionnels publics diversifiés et de qualité qui répondent à leurs besoins, ainsi qu'à une obligation de reddition de compte par rapport aux décisions prises à ce sujet.

RECOMMANDATION 4

Considérant l'importance d'assurer aux élèves à besoins particuliers les services auxquels ils et elles ont droit, la FPPE (CSQ) recommande :

- 4.1 D'assurer la poursuite des travaux du projet 294 du MEQ portant sur l'allègement des mesures administratives liées au financement et à l'organisation des services aux élèves HDAA;
- 4.2 D'orienter le financement et l'organisation des services éducatifs complémentaires à partir des besoins des élèves sous la forme d'un seuil minimal de services multidisciplinaires.

RECOMMANDATION 5

Considérant l'absence de données et de connaissance issues de la recherche sur les conditions requises pour utiliser la télépratique dans le réseau scolaire public et dans un souci de poursuivre les réflexions en cours quant à la pertinence de la télépratique pour mieux répondre aux besoins des élèves, la FPPE (CSQ) recommande :

- 5.1 De retirer la référence aux services éducatifs dans l'article 33 et de retirer l'article 39 du PL 23.
- 5.2 De prioriser des seuils minimaux de services publics dans le milieu de vie de l'élève.

RECOMMANDATION 6

Considérant l'importance de développer une expertise forte en matière de services publics, la FPPE (CSQ) recommande :

- 6.1 De reconnaître et de valoriser l'expertise interne des ressources professionnelles en éducation, notamment pour le personnel en conseil pédagogique et le personnel impliqué dans la gestion et l'analyse des données du réseau scolaire.

TABLE DES MATIÈRES

LA FPPE (CSQ)	<u>3</u>
.....	
SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS	<u>4</u>
.....	
INTRODUCTION	<u>7</u>
.....	
1. DÉFINIR ET CONSOLIDER L'ORGANISATION DES SERVICES ÉDUCATIFS COMPLÉMENTAIRES PROFESSIONNELS POUR MIEUX RÉPONDRE AUX BESOINS DES ÉLÈVES	<u>9</u>
.....	
1.1 FORMER LES DIRECTIONS POUR QU'ELLES CONNAISSENT LE RÔLE DES PROFESSIONNELS	<u>10</u>
.....	
1.2 UN CADRE DE RÉFÉRENCE POUR BALISER L'ORGANISATION DES SERVICES PROFESSIONNELS EN RÉPONSE AUX BESOINS DES ÉLÈVES	<u>12</u>
.....	
1.3 RENDRE COMPTE DES DÉCISIONS PRISES EN MATIÈRE DE SERVICES PROFESSIONNELS	<u>14</u>
.....	
1.4 FINANCER ET ORGANISER LES SERVICES EN FONCTION DES BESOINS DES ÉLÈVES	<u>16</u>
.....	
2. COMPRENDRE LES IMPACTS DE L'OFFRE DE SERVICES ÉDUCATIFS COMPLÉMENTAIRES PROFESSIONNELS À DISTANCE	<u>19</u>
.....	
2.1 ENJEUX ET CONTRAINTES POUR LES SERVICES PROFESSIONNELS À DISTANCE EN MILIEU SCOLAIRE	<u>19</u>
.....	
3. VALORISER L'EXPERTISE INTERNE DES ORGANISMES SCOLAIRES	<u>22</u>
.....	
3.1 SOUTENIR LES CONSEILLER.ÈRES PÉDAGOGIQUES ŒUVRANT DANS LE RÉSEAU SCOLAIRE	<u>22</u>
.....	
3.2 VALORISER L'EXPERTISE INTERNE EN MATIÈRE DE GESTION DES DONNÉES	<u>25</u>
.....	
CONCLUSION	<u>27</u>
.....	

INTRODUCTION

Modifier la *Loi sur l'instruction publique*, RLRQ c I-13.3 (LIP) est un exercice important qui entraîne des répercussions tangibles pour la société québécoise. C'est pourquoi, dans le cadre des consultations sur le projet de loi n°23 (PL 23), la FPPE (CSQ) tient à faire entendre la voix de plus de 12 000 professionnel·les du réseau scolaire public qu'elle représente.

La FPPE (CSQ) souhaite contribuer à la réflexion législative sur certains aspects spécifiques du PL 23 et proposer des amendements afin que la LIP reflète davantage les réalités scolaires d'aujourd'hui ainsi que l'apport du personnel professionnel.

Notre organisation tient toutefois à relever d'emblée le peu de temps et d'espace accordés pour la consultation des actrices et des acteurs œuvrant en éducation. De plus, en tant que fédération affiliée à la Centrale des syndicats du Québec, la FPPE (CSQ) souligne sa participation à l'élaboration du mémoire de la Centrale et fait siennes les recommandations qui concernent notamment les risques liés à la centralisation des pouvoirs et la création d'un Institut national d'excellence en éducation.

Tout d'abord, la FPPE (CSQ) adhère à la volonté du ministre de l'Éducation d'améliorer l'accès et l'utilisation des données pour mieux répondre aux besoins des élèves. Notre organisation met cependant le ministère de l'Éducation (MEQ) en garde contre **une vision en silo, car les résultats scolaires ne sont qu'un indicateur parmi d'autres pour évaluer la réussite éducative.**

Travailler en commun pour **favoriser le bien-être des élèves et l'atteinte de leur plein potentiel** devrait être l'objectif qui guide les législateurs dans leurs prises de décisions en éducation. Lorsque le résultat scolaire est remis à l'élève, aux parents, aux directions et au personnel scolaire, il est souvent déjà trop tard pour agir. La FPPE (CSQ) encourage le MEQ à **favoriser collectivement la prévention plutôt qu'attendre que les difficultés aient pris des proportions alarmantes, voire attendre l'échec.**

La cible d'action doit demeurer la triple mission de l'école : instruire, socialiser et qualifier. Laisser en plan un des aspects de cette mission détruit le socle sur lequel se bâtit l'école québécoise d'aujourd'hui.

S'il n'y a toujours pas suffisamment de professionnel·les dans le réseau scolaire public pour répondre à tous les besoins des élèves et des équipes-écoles, leur nombre a considérablement augmenté dans les dernières années grâce à des ajouts de ressources significatifs². Une certaine masse critique de ressources professionnelles a été atteinte globalement dans le réseau scolaire. Cet état de fait permet dorénavant de réfléchir autrement l'organisation des services éducatifs, en particulier les services complémentaires. L'accessibilité à des données fiables pour connaître les besoins des élèves est une première étape cruciale pour y parvenir.

En ce sens, la FPPE (CSQ) recommande de **prendre assise sur les besoins des élèves pour réfléchir l'organisation des services éducatifs complémentaires**. Conséquemment, les directions générales doivent être soumises à des obligations de résultats en matière d'accès pour les élèves à des services professionnels publics, diversifiés et de qualité. Ils et elles doivent rendre compte des actions prises pour répondre aux besoins des élèves.

² En 2021-2022, il y a 8 495,09 ressources professionnelles en ETP et 13 586 ressources en nombre d'individus, selon les données gouvernementales (DAI - 16310/23-36, données PERCOS).

1 Définir et consolider l'organisation des services éducatifs complémentaires professionnels pour mieux répondre aux besoins des élèves

Les articles 36 et 37 du PL 23 proposent des éléments intéressants aux yeux de la FPPE (CSQ), soit des orientations nationales en matière d'organisation des services éducatifs complémentaires et la détermination d'outils, de cibles et d'indicateurs pour déterminer les besoins des élèves.

Cependant, la FPPE (CSQ) recommande de modifier le libellé des articles afin d'en clarifier l'intention. En cohérence avec la triple mission de l'école, il est en effet important de référer à la réussite éducative plutôt qu'à la réussite scolaire. Cet emploi permet aussi d'éviter de promouvoir une vision réductrice et non-inclusive de l'éducation dans LIP.

La FPPE (CSQ) souligne également la confusion de rôle induite par ces articles : est-ce que l'organisation des services éducatifs demeure la responsabilité des organismes scolaires (art. 207.1 et 235 de la LIP) ou devient-elle celle du ministre de l'Éducation ? Quelles fins l'ajout à la LIP des prérogatives du ministre pour « évaluer les besoins des élèves », « procéder à l'analyse de la situation de certains élèves ou groupes d'élèves » et « échanger » avec l'organisme scolaire « sur les mesures à prendre » poursuivent-elles ?

Dans la même optique, il est intéressant d'ajouter l'idée qu'il faut « favoriser une gestion et une planification des ressources affectées au système d'éducation fondées notamment sur la connaissance des besoins des élèves (...) » dans l'article 60 du PL 23 (Loi sur le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, RLRQ c. M -15). Cependant, comme il s'agit d'une responsabilité ajoutée à la fonction du Ministre et non du centre de services scolaire, des questions se posent au sujet de son opérationnalisation.

Enfin, dans ce nouveau mode de gouvernance, la FPPE (CSQ) se questionne : quelle entité décisionnelle est alors responsable d'organiser et de dispenser les services aux élèves ? Qui en est imputable ? **La centralisation de certains pouvoirs ne devrait pas se faire au prix de la cohérence et de la responsabilité des diverses directions des organisations scolaires.** Les prérogatives ministérielles du PL 23 font craindre une lente déresponsabilisation du réseau, en retirant peu à peu aux instances les responsabilités sous leur gouverne³.

³ À cet effet, le ministère de l'Éducation devrait prendre acte des réformes tentées en Santé dans les quinze dernières années et visant à rectifier et rétablir ces principes dans le réseau.

1.1 Former les directions pour qu'elles connaissent le rôle des professionnel·es

La FPPE (CSQ) a récemment lancé une démarche de consultation auprès de l'ensemble de ses syndicats⁴ et un constat émerge d'emblée : le niveau de connaissance et de compréhension des différents rôles et responsabilités des professionnel·les par les directions et directions adjointes des organisations du réseau scolaire est, encore en 2023, un réel enjeu.

Connaître et comprendre le rôle que jouent les services éducatifs complémentaires est un défi pour les directions scolaires en raison de la diversité des expertises des ressources qui y sont associées. Par exemple, il n'est pas aisé pour des directions d'établissements, qui doivent par ailleurs détenir un brevet d'enseignement, de connaître l'ensemble des cadres de références des différents ordres professionnels et de suivre leurs mises à jour.

Même si la FPPE (CSQ) reconnaît qu'à leur niveau d'action il est impossible d'avoir une vision globale de l'organisation des services complémentaires, les directions et directions adjointes d'établissement devraient être outillées et formées pour discerner, par exemple, les expertises distinctes des orthophonistes et des orthopédagogues, pour déterminer le niveau de complémentarité et les limites de rôles entre les psychoéducatrice·s et les technicien·nes en éducation spécialisée ou pour mieux comprendre la démarche d'un·e conseiller·ère d'orientation pour répondre aux différents niveaux de besoins de l'élève, etc.

Les entrevues confirment également que lorsqu'une direction des services éducatifs d'un centre de services scolaire ou d'une commission scolaire comprend le rôle et l'expertise des différentes ressources, l'impact sur le personnel professionnel est tangible. Accompagnées d'un leadership positif, les ressources professionnelles se sentent appuyées et valorisées, en plus de travailler à partir de lignes directrices cohérentes. Cependant, les consultations témoignent du niveau très variable de connaissances des expertises professionnelles d'un organisme scolaire à l'autre. De plus, rares sont les milieux qui bénéficient d'un tel appui et d'une compréhension des rôles des professionnel·les, surtout lorsque les prises de décisions sont décentralisées.

Le personnel professionnel déplore avoir souvent le sentiment d'être considéré comme des ressources interchangeable, sans expertise disciplinaire et complémentarité

⁴ La démarche inclut des entrevues semi-dirigées en présentiel avec les présidences de chaque syndicat (19 syndicats représentant 69 organismes scolaires sur 72); entre le 24 avril et le 15 mai, 14 rencontres ont eu lieu et les autres rencontres sont prévues en juin.

d'action. Plusieurs membres mentionnent également l'impossibilité d'agir tôt et de façon préventive auprès des élèves, en étant cantonnés à un rôle d'évaluation seulement ou d'intervention en urgence. Ce sentiment a un impact considérable sur le bien-être des ressources professionnelles et est souvent évoqué pour expliquer le choix de quitter le réseau scolaire. **Les services professionnels ne doivent plus être considérés comme la marge de manœuvre financière en éducation.**

Connaître et comprendre l'expertise du personnel qui dispense des services professionnels devrait être un prérequis pour organiser, pourvoir et veiller à la qualité des services éducatifs.

Pour la FPPE (CSQ), la connaissance des expertises du personnel scolaire devrait être un élément inclus dans la formation à l'intention des directions générales et directions générales adjointes proposée à l'article 38 du PL 23.

Recommandation 1

Considérant que la méconnaissance du rôle et de l'expertise des ressources professionnelles nuit à une organisation optimale des services éducatifs, la FPPE (CSQ) recommande :

- 1.1** De mettre en place de la formation continue sur le rôle et l'expertise des ressources professionnelles.
- 1.2** D'établir un mécanisme permettant de s'assurer du niveau de connaissances à cet égard de la direction générale, la direction des services éducatifs et la direction des ressources humaines des centres de services scolaires et des commissions scolaires ainsi que des directions d'établissements et leurs adjoint·es respectif·ves.

1.2 Un Cadre de référence pour baliser l'organisation des services professionnels en réponse aux besoins des élèves

Une piste d'action intéressante pour développer une vision globale et cohérente des services éducatifs complémentaires est la mise en place d'un Cadre de référence portant sur le Modèle d'intervention professionnelle en milieu scolaire.

Une philosophie d'intervention spécifique à la réalité du milieu scolaire public québécois s'est développée au fil des années avec l'augmentation du nombre de ressources professionnelles non enseignantes ayant des expertises diversifiées et complémentaires ([Prud'homme, 2018](#)). Ces services sont d'ailleurs reconnus pour favoriser la santé, le bien-être et la réussite éducative des élèves ([INSPQ, 2017](#)), surtout dans un contexte de complexification des problématiques et d'augmentation du nombre d'élèves à besoins particuliers.

La FPPE (CSQ) s'allie aux organisations⁵ appuyant la publication d'un Cadre de référence qui présente notamment :

- a. Le rôle et l'expertise de chaque service éducatif complémentaire ;
- b. La plus-value d'une approche préventive, basée sur les besoins des élèves (plutôt qu'une approche médicale et curative) ;
- c. L'importance du travail collaboratif, du partage de responsabilités et des équipes multidisciplinaires.

Porté par le ministère de l'Éducation, un tel Cadre de référence proposerait une vision claire, mais adaptable par chaque milieu.

En amont du Cadre de référence et comme l'importance de la collaboration et de la diversité des expertises en milieu scolaire fait consensus ([MEQ, 2022](#), [Beaumont et al., 2011](#)), la FPPE (CSQ) suggère la mise en place de mécanismes formels permettant l'implantation d'équipes multidisciplinaires.

Le travail en équipe multidisciplinaire permet d'agir tôt et de choisir le bon niveau d'intervention. Un tel fonctionnement favorise la collaboration équipe-école avec les familles et facilite l'adaptation en situations complexes ou de crise, entraînant des effets positifs sur la réussite éducative ([FPPE, 2022](#)).

⁵ Notamment le Protecteur du citoyen ([2022](#)) et l'OOAQ ([2023](#)).

Dans le document référé précédemment, la FPPE (CSQ) soulignait que c'est au préscolaire et au primaire qu'il est le plus difficile de mettre en place des équipes multidisciplinaires, pour des raisons organisationnelles. Pourtant, c'est à ce moment, au début du parcours scolaire, que l'accompagnement des élèves par les professionnel·les est particulièrement déterminant, à la fois pour la réussite scolaire et pour le développement de l'estime de soi et le bien-être à l'école.

Recommandation 2

Considérant la nécessité de mettre à jour les orientations nationales et les balises en matière d'organisation des services éducatifs complémentaires, la FPPE (CSQ) recommande :

- 2.1** De produire un Cadre de référence ministériel qui promeut un modèle d'intervention professionnelle en milieu scolaire basé sur les besoins des élèves, qui favorise l'action concertée et préventive, en collaboration avec les familles.
- 2.2** De mettre en place un mécanisme formel pour implanter des équipes multidisciplinaires et donner les conditions requises pour favoriser la collaboration et le travail d'équipe en milieu scolaire.

1.3 Rendre compte des décisions prises en matière de services professionnels

L'organisation des services éducatifs — incluant les services complémentaires professionnels — est une responsabilité qui relève des organismes scolaires. Les directions générales doivent donc rendre compte des choix faits pour assurer la qualité des services, mais aussi leur accessibilité.

Les législateurs ont récemment introduit le principe de subsidiarité dans la LIP : « les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité en recherchant une répartition adéquate des lieux de décision et en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des élèves ». (art. 207.1 de la LIP)

Suivant ce principe, davantage de décisions sont prises au niveau des établissements scolaires, entre autres en matière de choix d'embauche. Il faut souligner que, si le niveau de ressources professionnelles par élève a toujours varié considérablement d'un milieu à l'autre ([FPPE, 2022](#)), cette situation semble s'accroître.

Trop souvent, les milieux engagent la ressource « qui coûte la moins chère », pour rapidement « utiliser les sommes disponibles », **sans réflexion préalable sur le service qui répondrait le mieux aux besoins des élèves et des équipes-écoles**. Ce fonctionnement augmente l'instabilité et les coupes de ressources professionnelles, ce qui fait obstacle à la continuité des services et au développement d'expertises. La création des Comités de répartition des ressources met d'ailleurs en lumière que l'exercice demandé est davantage de réfléchir à la répartition des ressources plutôt qu'à l'organisation des services.

La FPPE (CSQ) **craind que la décentralisation vers les établissements ait engendré une certaine désresponsabilisation**. Par exemple, alors qu'une des responsabilités légales des centres de services scolaires et des commissions scolaires est de promouvoir et de valoriser l'éducation publique, il est inconcevable que des centres de services scolaires se désresponsabilisent complètement de la sous-traitance décidée par les directions d'établissement au point de ne pas détenir d'informations à cet effet. Pourtant, de telles situations deviennent courantes. C'est ce qui a été démontré par la FPPE (CSQ) dans une publication sur les impacts de la sous-traitance qui est basée sur des données obtenues avec des demandes d'accès à l'information auprès de chaque organisme scolaire ([FPPE, 2022](#)).

Les directions générales devraient être soumises à des obligations de résultats, non pas simplement quant aux notes des élèves, mais plutôt sur les mesures mises en place pour soutenir les élèves vers la réussite éducative et pour favoriser leur bien-être. En toute transparence et pour raviver la confiance, les instances scolaires devraient

disposer d'un espace où les directions générales rendraient des comptes à l'ensemble de la communauté de leur milieu — et non uniquement au ministre de l'Éducation — sur des sujets relevant de l'organisation des services éducatifs complémentaires, par exemple :

- ➔ Pourquoi et comment le centre de services scolaire a-t-il fait le choix de ne pas offrir de services d'ergothérapie ?
- ➔ Pourquoi avoir recours à la sous-traitance alors qu'elle coûte plus cher que l'embauche d'une ressource ?
- ➔ Comment est déterminé le choix de rembourser (ou non) certains services payés au privé par les parents ?
- ➔ Pourquoi n'y a-t-il pas de services d'orthophonie au secondaire ou pour agir en prévention en classe ?
- ➔ Pourquoi le service d'animation à la vie spirituelle et à l'engagement communautaire a-t-il été aboli alors qu'en vertu du Régime pédagogique, il doit être offert ?
- ➔ Est-ce qu'il y a des ressources qui accompagnent les parents lors de la première transition scolaire et si oui, combien et quelle est leur formation ?
- ➔ Pourquoi les listes d'attente pour consulter le ou la conseiller·ère d'orientation débordent ?
- ➔ Quelles actions sont prises pour favoriser la rétention des psychologues à l'emploi du centre de services scolaire ?

Recommandation 3

Considérant que les organismes scolaires doivent utiliser adéquatement les ressources financières octroyées et rendre compte des choix qui sont faits, entre autres en réponse aux questions des parents, la FPPE (CSQ) recommande :

- 3.1** D'instaurer un mécanisme transparent dans les organisations scolaires par lequel les directions générales seraient soumises à des obligations de résultat en matière d'accès pour les élèves à des services professionnels publics diversifiés et de qualité qui répondent à leurs besoins, ainsi qu'à une obligation de reddition de compte par rapport aux décisions prises à ce sujet.

1.4 Financer et organiser les services en fonction des besoins des élèves

« Procéder à l'évaluation des besoins des élèves en lien avec la réussite éducative » (art. 37 PL 23) est un élément incontournable pour déterminer les moyens à mettre en place pour soutenir l'élève. Le Protecteur du citoyen a d'ailleurs fait de cet enjeu le socle d'un [Rapport spécial en 2022 : les besoins des élèves doivent être la pierre angulaire de l'offre de services](#).

La FPPE (CSQ) réitère que les besoins des élèves ne sont pas que d'ordre académique. C'est d'ailleurs pourquoi l'ensemble des services éducatifs complémentaires et particuliers doit être pris en considération, tel que le prévoit l'article 1 de la LIP.

Il faut nommer que l'accès à des données fiables concernant le niveau de ressources professionnelles disponibles par corps d'emplois et par secteur d'activité pose un réel casse-tête. Le Protecteur du citoyen a d'ailleurs recommandé que le réseau scolaire se dote d'un mécanisme de suivi des vacances de postes pour le personnel offrant des services complémentaires (22, [2022](#)), mais l'information diffusée à ce jour demeure parcellaire. Le problème est particulièrement criant pour les secteurs de la formation professionnelle et de la formation générale aux adultes, pour lesquelles aucune donnée distincte ne semble compilée.

Pour la FPPE (CSQ), la connaissance du nombre de ressources humaines disponibles et manquantes doit devenir une information de base pour organiser adéquatement les services éducatifs complémentaires. Ne se concentrer que sur les données en matière de résultats scolaires pour déterminer les choix et les actions à prendre pour favoriser la réussite éducative, c'est faire fausse route. Il faut une réflexion globale en matière de cueillette et d'utilisation des données en éducation.

Malheureusement, il n'y a présentement pas [d'arrimage entre les besoins des élèves, l'organisation des services par les instances scolaires et le financement octroyé par le MEQ \(FPPE, 2021\)](#). Même si la LIP prévoit l'accès aux services, c'est toujours le financement disponible qui détermine le niveau (ou l'absence) de services aux élèves.

Ce constat est porté par le Protecteur du citoyen :

« Le financement accordé par le MÉQ aux écoles et aux organismes scolaires limite l'offre de services qui pourront être fournis aux élèves ayant des besoins particuliers. En d'autres mots, on offre les services qu'on peut avec le financement disponible, plutôt que de déterminer les sommes allouées en fonction des besoins observés. Le Protecteur du citoyen voit dans ce manque d'arrimage entre les besoins réels et les ressources pour y répondre un risque important de non-respect des droits des élèves aux services éducatifs qui leur sont nécessaires. » (9, [2022](#))

« Si des facteurs comme la pénurie de main-d'œuvre, la précarité de certains postes et le manque d'attractivité peuvent expliquer une part du manque d'accessibilité aux services pour les élèves DAA, ils n'en sont pas les seules causes. Le fait que le MÉQ soit responsable du financement des services alors que l'organisation de ceux-ci relève des organismes scolaires fait en sorte que les services offerts sont d'abord déterminés à partir des sommes disponibles, et non des besoins des élèves observés sur le terrain. En effet, il n'y a pas d'échange préalable entre le MÉQ et les organismes scolaires pour déterminer les mesures budgétaires. » (52, [2022](#))

En guise de solution, la FPPE (CSQ) propose d'établir un processus d'analyse transparent sur les besoins des élèves en matière de services complémentaires. Cette démarche d'analyse doit d'abord être basée sur des indicateurs fiables et objectifs (dont les prévalences) et doit être arrimée aux réalités locales (ex. [IMSE](#)). Le processus doit aussi inclure la consultation de l'ensemble du personnel scolaire impliqué, dont obligatoirement le personnel professionnel.

À partir de l'analyse des besoins des élèves, la FPPE (CSQ) propose que soit déterminé un seuil minimal de services complémentaires devant être financés dans les allocations de base afin d'assurer la stabilité et l'équité d'accès. Des ressources pourraient alors être ajoutées à ce seuil, en fonction des besoins locaux ou de projets spécifiques, par le biais des ajustements aux allocations et mesures d'appui des règles budgétaires. Le

Protecteur du citoyen (49, [2022](#)) et la Commission des droits de la personne et de la jeunesse ([2018](#)) recommandent aussi la mise en place d'un tel seuil de services.

Cette proposition de la FPPE (CSQ) se situe en cohérence avec le travail amorcé au MEQ, nommé « [projet 294](#) », en vue de réviser le processus de validation des services éducatifs complémentaires aux élèves en situation de handicap ou en difficulté d'adaptation ou d'apprentissage (HDAA). Pour répondre aux criants besoins de services des élèves et pour rendre la tâche du personnel professionnel plus attrayante, le milieu scolaire ne peut plus se permettre de processus administratif aussi fastidieux pour justifier les services rendus aux élèves.

Recommandation 4

Considérant l'importance d'assurer aux élèves à besoins particuliers les services auxquels ils et elles ont droit, la FPPE (CSQ) recommande :

- 4.1** D'assurer la poursuite des travaux du projet 294 du MEQ portant sur l'allègement des mesures administratives liées au financement et à l'organisation des services aux élèves HDAA.
- 4.2** D'orienter le financement et l'organisation des services éducatifs complémentaires à partir des besoins des élèves sous la forme d'un seuil minimal de services multidisciplinaires.

2 Comprendre les impacts de l'offre de services éducatifs complémentaires professionnels à distance

L'article 33 du PL 23 introduit le droit de déterminer, par règlement, les situations dans lesquelles les services éducatifs peuvent être dispensés à distance. La FPPE (CSQ) partage les préoccupations des collègues enseignant-es concernant l'enseignement à distance, mais abordera seulement la perspective des services éducatifs complémentaires professionnels dans le cadre du présent mémoire.

Il faut cependant souligner que le droit au télétravail est une demande syndicale de notre organisation dans les négociations en cours pour le renouvellement de la convention collective du personnel professionnel scolaire. Il va sans dire qu'il s'agit d'une condition préalable à l'offre de services à distance.

2.1 Enjeux et contraintes pour les services professionnels à distance en milieu scolaire

Dans le cadre de la pandémie de COVID-19, plusieurs initiatives de services professionnels à distance ont été déployées, avec des résultats parfois intéressants, parfois très mitigés. La FPPE (CSQ) constate depuis un certain momentum : plusieurs actrices et acteurs du réseau scolaire réfléchissent à la façon d'optimiser les services éducatifs complémentaires par l'utilisation d'outils numériques, jusqu'au déploiement de la télépratique. Pour mieux comprendre les impacts du recours à des services professionnels à distance en milieu scolaire (qu'il s'agisse de téléconférence, de télépratique, de plateforme numérique ou de points de services), la FPPE (CSQ) a organisé des groupes de discussion avec ses membres en plus d'avoir colligé la littérature grise issue des milieux de pratique et de recherche, dont les guides de pratiques des ordres professionnels.

Les groupes de discussion tenus par la FPPE (CSQ) mettent en lumière l'ouverture du personnel professionnel à intégrer le numérique dans leurs interventions. Les ressources professionnelles ont généralement un a priori positif à ce sujet et veulent être des agentes de changement dans leur milieu. L'utilisation d'outils numériques pour des rencontres professionnelles avec le personnel scolaire ou les directions est une pratique particulièrement intéressante qui permet de sauver temps et déplacement. C'est d'ailleurs une option recommandée par la FPPE (CSQ) pour faciliter la mise en place d'équipes multidisciplinaires ([FPPE, 2022](#)).

Cependant, de nombreuses contraintes sont rencontrées dans la mise en œuvre des services à l'élève à distance et plusieurs questions restent en suspens. Pour une majorité de professionnel·les, l'essentiel de leur travail se vit dans la relation avec l'élève et il est important de ne pas perdre de vue que cet élément est au cœur du succès de leurs interventions (lien de confiance, application en contexte in situ, etc.), de leur identité et de leur engagement professionnel.

Ce qui ressort des consultations de la FPPE (CSQ) est que **les meilleurs services sont ceux qui sont offerts à l'école, parce qu'il s'agit du milieu de vie, d'apprentissage et de socialisation de l'élève.**

Le tableau suivant résume les principales contraintes rencontrées par le personnel professionnel dans la mise en place de la télépratique en contexte scolaire. Il faut souligner une autre limite : si certaines expertises peuvent se transposer en télépratique, pour certains corps d'emplois, l'intervention ne prend son sens que si elle se vit à l'école. Par exemple, en psychoéducation, les possibilités d'utilisation de la télépratique sont très limitées.

Contraintes des élèves et des familles	<ul style="list-style-type: none">• Niveau de maturité ou de concentration insuffisant• Manque de connaissances informatiques de base et fracture numérique• Vulnérabilité financière (manque d'outils technologiques ou d'espace dans les habitations pour assurer la confidentialité, etc.)• Enjeux de communication et de disponibilité des parents
Contraintes organisationnelles	<ul style="list-style-type: none">• Droit au télétravail• Décentralisation de l'organisation des services (le personnel professionnel doit rendre des comptes à plusieurs directions)• Manque de ressources humaines (ex. pour un rencontre où le personnel professionnel est à distance et l'élève se situe à l'école, un deuxième adulte présent avec l'élève est nécessaire)• Manque de temps
Contraintes professionnelles	<ul style="list-style-type: none">• Limites des interventions (variables selon les corps d'emplois) :<ul style="list-style-type: none">○ Liens de confiance plus difficiles à créer avec l'élève○ Moins d'interventions professionnelles possibles à réaliser○ Ne permet pas d'observer l'élève en classe et à l'école (mais peut donner accès à d'autres informations)○ Limite les interrelations, le soutien et la collaboration avec le personnel enseignant et le personnel autour de l'élève○ Approche plus curative que préventive• Obligation de respecter les obligations professionnelles de confidentialité, les règles déontologiques et questionnements quant aux responsabilités éthiques• Besoin de formation continue (temps, outils et budgets)• Besoin de plus de temps pour préparer et adapter les interventions à distance
Contraintes matérielles	<ul style="list-style-type: none">• Disponibilité de locaux dédiés• Disponibilité du matériel technologique, accès web• Disponibilité du soutien technique

Plusieurs professionnel·les soulignent que la télépratique ne valorise qu'un des aspects de leur travail : l'évaluation et l'intervention pour des cas spécifiques. Le personnel professionnel ne souhaite pas que leur rôle se limite à offrir des services à la demande, comme dans le secteur privé. La FPPE (CSQ) prône d'ailleurs une vision préventive et inclusive, axée sur la réalité en milieu scolaire et en collaboration avec l'équipe-école.

Nommer les contraintes n'implique pas de s'opposer à toute forme de télépratique. Les acteurs et actrices du réseau scolaire doivent travailler ensemble pour mieux utiliser les opportunités qu'offre le numérique. **Le défi est d'éviter d'y voir une panacée qui réglerait rapidement tous les problèmes du réseau scolaire public, sans préalablement réfléchir à l'organisation actuelle des services complémentaires, tel que recommandé précédemment.**

Le Rapport EVA ([2022](#)), résultant de la Conférence de consensus sur l'utilisation du numérique organisée par le Centre de transfert pour la réussite éducative du Québec (CTREQ), recommande d'ailleurs de mener un état des lieux sur les nouveaux modes d'organisation des services en cours d'expérimentation dans les différentes régions du Québec car, pour l'instant, aucune donnée d'ensemble n'est disponible.

Dans ce contexte, la FPPE (CSQ) appelle à une grande prudence : instaurer des modifications à la LIP et promouvoir l'organisation des services éducatifs complémentaires à distance, sans s'appuyer sur des données nationales et sur des connaissances issues de la recherche, est prématuré et ouvre la porte à des services de plus en plus éloignés des réalités scolaires des élèves et du personnel qui les accompagne au quotidien.

Recommandation 5

Considérant l'absence de données et de connaissance issues de la recherche sur les conditions requises pour utiliser la télépratique dans le réseau scolaire public et dans un souci de poursuivre les réflexions en cours quant à la pertinence de la télépratique pour mieux répondre aux besoins des élèves, la FPPE (CSQ) recommande :

- 5.1** De retirer la référence aux services éducatifs dans l'article 33 et de retirer l'article 39 du PL 23.
- 5.2** De prioriser des seuils minimaux de services publics dans le milieu de vie de l'élève.

3 Valoriser l'expertise interne des organismes scolaires

3.1 Soutenir les conseiller•ères pédagogiques œuvrant dans le réseau scolaire

La création d'un Institut national d'excellence en éducation (INEE) et la révision des obligations en matière de formation continue pour le personnel enseignant sont deux éléments du PL 23 qui ont un impact sur la posture et le travail des conseiller•ères pédagogiques (CP).

Par respect pour les organisations syndicales qui représentent les enseignant-es, la FPPE (CSQ) n'a pas l'intention de s'immiscer dans le débat sur la formation continue pour le personnel enseignant et souligne qu'elle a déjà exprimé sa position sur la création d'un nouvel Institut par la voix de la CSQ. Il est néanmoins nécessaire pour notre organisation de mettre en lumière le risque que comporte le PL 23 de placer les ressources en conseillances pédagogiques en porte-à-faux face au personnel même qu'elles visent à soutenir.

Il y a plus de 2 700 CP (DAI - 16310/23-36, données PERCOS) qui agissent en rôle-conseil, en accompagnement à la formation et à l'innovation ainsi qu'en soutien auprès des intervenant-es scolaires, principalement le personnel enseignant. Considéré-es comme le « fer de lance du développement professionnel » par le Conseil supérieur de l'Éducation ([74, 2014](#)), les CP agissent en tant que piliers de l'accompagnement professionnel dans les milieux. Leur travail est d'ailleurs essentiel pour soutenir le personnel enseignant non légalement qualifié ([FPPE, 2022](#)).

Les ressources en conseillances pédagogiques sont des actrices et des acteurs de premier plan pour assurer le soutien, le transfert des connaissances issues de la recherche et l'intégration de nouvelles approches pédagogiques et technologiques dans le réseau scolaire. Les résultats d'un sondage interne auquel plus de 40 % des CP membres de la FPPE (CSQ) ont participé montrent par ailleurs qu'en plus d'une formation universitaire de 1er cycle, 32,6 % détiennent une formation de deuxième ou troisième cycle en éducation et que 21,3 % poursuivent ou ont complété un microprogramme en conseillances pédagogiques ([FPPE, 2023](#)).

La relation entre les ressources en conseillances pédagogiques et le personnel enseignant est complexe et fragile. Dans le cadre de la Réforme pédagogique mise en place au tournant des années 2000, les CP ont souvent dû agir comme agent·es de légitimation des politiques éducatives du Ministère (Lessard, cité dans [FPPE, 2015](#)), ce qui a miné la crédibilité de plusieurs CP aux yeux du personnel enseignant. Cette période est encore évoquée aujourd'hui comme un moment de « cassure » dans le lien de confiance entre les CP et le corps enseignant.

La citation suivante, issue de la préface du *Référentiel d'agir compétent en conseillances pédagogiques*, exprime bien l'exercice d'équilibrisme auquel sont convié·es les CP :

« Dans leur travail avec les enseignants, les CP doivent vivre la tension entre le questionnement et la valorisation des pratiques existantes, entre la reconnaissance et la suspicion, entre la critique et la solidarité, entre le respect de l'expertise du personnel enseignant et l'évolution du métier vers davantage d'équité et d'efficacité, entre la confirmation de l'existant et le débat sur des possibilités autres. Il y a une obligation de tenir les deux termes en équilibre, d'éviter des "excès" de remise en question ou de critique pouvant mener à trop de fragilité et d'inconfort, ou à l'inverse, des excès de complaisance engendrant de l'aveuglement et de l'inconscience. Cet équilibre n'est pas facile à atteindre et à maintenir (7, 2019) ».

Dans le cadre d'une analyse des mémoires présentés à la consultation publique de 2017 sur la création d'un institut national d'excellence en éducation, les chercheurs Lessard, Doray, Saussez et Delavictoire du CIRST ont d'ailleurs résumé cette posture de « médiation » dans laquelle se trouvent les CP et ce, autant en 2017 qu'aujourd'hui :

« (...) les enseignants sont des artisans dont l'identité est fortement marquée par la valorisation de savoirs d'expérience plus ou moins tacites ; les conseillers pédagogiques, qui sont mandatés par l'organisation et donc soumis à la logique de la GAR [gestion axée sur les résultats] mais qui sont aussi gens de terrain reconnaissant l'expertise enseignante, essaient de "réfléchir" dans le double sens du terme ces savoirs enseignants, et ce afin de les faire éventuellement évoluer, suivant plus ou moins clairement les données de la recherche dite probante. On peut certainement concevoir le travail des conseillers pédagogiques comme un travail de médiation entre les savoirs d'expériences et les savoirs issus de la recherche, dans un contexte de GAR.

(...) C'est pourquoi le débat sur l'INEÉ n'est pas restreint à la sphère académique ; il ne concerne pas que les producteurs du savoir, même s'ils sont directement interpellés par la vision de la recherche que véhicule l'INEÉ. C'est un enjeu important pour d'autres catégories d'acteurs. Ultimement, c'est le contrôle de la pratique enseignante — et aussi d'autres acteurs comme les conseillers pédagogiques et les directions — qui est en jeu ([7-8, 2023](#)) ».

La FPPE (CSQ) met donc en garde les législateurs : il faut prendre acte des impacts — souvent insoupçonnés — que le PL 23 peut avoir pour le personnel scolaire. Dans le cas des CP, il est important de préserver les conditions essentielles à leur pratique professionnelle avec le personnel enseignant que sont le volontariat, le lien de confiance et la relation d'égalité (les CP ne doivent jamais être en posture d'évaluation).

Le Référentiel d'agir compétent en conseillances pédagogiques ([CTREQ.2019](#)) déploie d'ailleurs ainsi les « exigences professionnelles » des CP :

- ➔ « L'agir éthique renvoie à la façon de prêter attention à autrui, à la capacité d'entrer en relation de manière dialogique avec l'autre ainsi qu'à une volonté et à une capacité de rendre compte de ses actions.
- ➔ La communication réside dans les processus relationnels et interactionnels.
- ➔ L'intelligence de situation est la compréhension d'une situation donnée en déploiement ».

La FPPE (CSQ) se questionne : comment ces exigences professionnelles pourront-elles s'arrimer avec les activités de l'INÉE en matière de formation continue du personnel enseignant ? Par exemple, est-ce que les CP pourront adapter les formations de l'INÉE aux réalités de leurs milieux respectifs et aux besoins exprimés par le personnel enseignant ?

Les CP sont des alliés pour favoriser l'utilisation des connaissances issues de la recherche et le développement professionnel, mais pour garder leur crédibilité aux yeux de leurs collègues enseignants, elles et ils doivent maintenir leur autonomie et leur pouvoir d'agir.

3.2 Valoriser l'expertise interne en matière de gestion des données

Les changements proposés à la Loi sur le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (RLRQ c M-15) par le PL 23 concernent notamment la cueillette, la gestion et l'utilisation des données. La FPPE (CSQ) adhère à des craintes formulées par la CSQ et, prenant acte qu'il s'agit d'une priorité pour le Ministre, souhaite rappeler certains éléments incontournables.

La cueillette de données pour évaluer les besoins des élèves n'est pas un exercice simple et exempt de risques. En plus d'être énergivore pour le personnel, des biais d'analyse peuvent être induits si les indicateurs choisis ne considèrent pas les facteurs environnementaux dans lesquels évoluent les élèves.

Aussi, il est incontournable de considérer tous les enjeux liés à la confidentialité et à la responsabilité professionnelle du personnel, en particulier pour les membres d'ordres professionnels.

Finalement, la FPPE (CSQ) rappelle qu'il est important de valoriser le travail des ressources professionnelles administratives des organismes scolaires, notamment les analystes et les agent-es de développement, qui sont impliquées dans la gestion des données. Grâce à l'expertise et au rôle-conseil de ces ressources, les organismes scolaires sont mieux outillés pour respecter les réglementations et prendre des décisions adaptées à leur réalité.

Il est documenté que développer une expertise publique forte permet de garder le contrôle des dépenses et de la qualité, en plus de créer un rempart contre les risques de collusion et de corruption ([132, CEIC tome 3, 2015](#)). Des exemples récents montrent que le réseau scolaire est sujet à vivre de telles situations problématiques ([Hebdo Rive-Nord, 2023](#)).

Tant au niveau des organismes scolaires que du Ministère, il faut maintenir une expertise interne en matière de gestion des données pour des raisons d'opérationnalisation, d'efficacité et de sécurité.

Recommandation 6

Considérant l'importance de développer une expertise forte en matière de services publics, la FPPE (CSQ) recommande :

- 6.1** De reconnaître et de valoriser l'expertise interne des ressources professionnelles en éducation, notamment pour le personnel en conseillances pédagogiques et le personnel impliqué dans la gestion et l'analyse des données du réseau scolaire.

CONCLUSION

Cette année, la FPPE (CSQ) constate beaucoup de souffrance chez ses membres qui peinent à trouver du sens dans un contexte où « faire son travail » implique d'avoir trop souvent le sentiment de laisser tomber des élèves, faute de temps et de ressources. Au niveau national, la FPPE (CSQ) s'inquiète du virage ministériel entrepris dans lequel l'amélioration du taux de réussite devient la seule donnée qui semble vraiment compter. Nous cherchons en vain une vision, un projet de société, une action d'envergure mis en place pour favoriser le bien-être des élèves, l'équité et l'inclusion scolaire. C'est un besoin non seulement pour les élèves, mais aussi pour favoriser l'attraction, la rétention et la résilience du personnel professionnel qui cherche une bouée à laquelle se raccrocher pour enfin véritablement œuvrer à leur plein potentiel dans le milieu de l'éducation.

Ce mémoire vise à mettre en lumière le travail extraordinaire réalisé jour après jour par le personnel professionnel qui choisit le réseau scolaire public, tant pour les services à l'élève, les services pédagogiques que les services administratifs, informatiques et matériels. La FPPE (CSQ) veut que sa contribution soit mieux comprise, son expertise mieux utilisée afin de répondre aux besoins des élèves et de l'équipe-école. C'est dans cette optique qu'elle recommande entre autres que des mesures soient mises en place pour s'assurer que les directions connaissent et comprennent bien le rôle des professionnel·les. La FPPE (CSQ) souhaite aussi que soit produit un Cadre de référence ministériel qui promeut un modèle d'intervention professionnelle en milieu scolaire basé sur les besoins des élèves, qui favorise l'action concertée et préventive, en collaboration avec les familles.

Présentement, il n'y a pas d'arrimage et très peu de cohérence entre le financement octroyé par le Ministère, l'organisation des services par les organismes scolaires, les choix locaux des établissements et les besoins des élèves. Avec le PL 23, la FPPE (CSQ) s'inquiète de voir la situation se détériorer car précédemment, les changements de gouvernance se sont faits au prix de la cohérence et de la responsabilisation des divers paliers décisionnels. Les récentes réformes ont démontré que la redistribution des pouvoirs dans un jeu de centralisation-décentralisation coûte cher au réseau scolaire.

C'est pourquoi la FPPE (CSQ) recommande plutôt d'orienter le financement et l'organisation des services éducatifs complémentaires à partir des besoins des élèves. Il est temps de mettre en place un seuil minimal de services complémentaires multidisciplinaires. Plutôt que se cantonner dans une approche curative, voire médicale, le réseau scolaire doit prendre un virage prévention-intervention. La FPPE (CSQ) tient finalement à rappeler que les meilleurs services sont ceux offerts dans le milieu de vie de l'élève. Les professionnel·les y sont des allié·es indispensables pour comprendre et répondre aux besoins des élèves.