



PAR COURRIEL

Québec, le 2 novembre 2021

Monsieur Jean-François Roberge  
Ministre de l'Éducation  
Cabinet du ministre  
Édifice Marie-Guyart, 16<sup>e</sup> étage  
1035, rue De La Chevrotière  
Québec (Québec) G1R 5A5

**Objet : Avis du Conseil supérieur de l'éducation concernant des modifications envisagées au Règlement sur les autorisations d'enseigner telles qu'elles ont été communiquées le 27 octobre 2021**

Monsieur le Ministre,

Conformément à l'article 10.1 de la *Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation*, je vous transmets l'avis du Conseil en réponse aux modifications envisagées au *Règlement sur les autorisations d'enseigner*. La présente lettre constitue l'avis du Conseil, adopté à une réunion tenue le 1<sup>er</sup> novembre 2021. Toutefois, les membres des commissions du Conseil n'ont pu être consultés pour sa préparation en raison des trop courts délais impartis. Ainsi, les positions exprimées dans cet avis se fondent notamment sur celles mises en avant dans des avis précédents, en particulier les avis intitulés *Projet de règlement modifiant le Règlement sur les autorisations d'enseigner* (CSE, 2019) et *Avis sur le projet de règlement modifiant le Règlement sur les autorisations d'enseigner* (CSE, octobre 2021), et sur les délibérations du Conseil. La nature des enjeux que soulèvent les modifications réglementaires proposées amène le Conseil à formuler son avis en deux temps.

**1. Concernant la recherche de solutions immédiates à un problème structurel qui revêt aujourd'hui le caractère de l'« urgence »**

Le nouveau projet de règlement modifiant le *Règlement sur les autorisations d'enseigner* (RAE) soumis pour analyse s'inscrit dans la foulée des efforts entrepris « pour pallier la pénurie d'enseignants et assurer la présence d'effectifs enseignants en nombre suffisant pour fournir adéquatement les services éducatifs requis » (projet d'arrêté du ministre de l'Éducation). À ce titre, le ministère de l'Éducation souligne que de nombreuses tolérances d'engagement, qui doivent répondre à des situations exceptionnelles et temporaires et qui ne constituent pas un type de qualification légale, ont été délivrées pour combler les besoins. Les efforts consentis n'ont toutefois pas permis d'endiguer le problème, si bien que le

Ministère estime que sa résolution relève maintenant de l'« urgence ». Les changements envisagés visent en ce sens à accroître le nombre de personnes légalement qualifiées pour suppléer le manque important de personnel enseignant.

Les modifications proposées touchent plusieurs aspects du *Règlement sur les autorisations d'enseigner* relatifs à l'enseignement en formation générale et en formation professionnelle. Considérant le court délai pour préparer cet avis, le Conseil a analysé seulement certaines modifications, lesquelles touchent principalement les autorisations provisoires d'enseigner en formation générale.

Le Conseil note qu'une tension importante résulte actuellement de la recherche de solutions à la pénurie de personnel enseignant quant à la mise en œuvre des orientations relatives à la professionnalisation de l'enseignement, notamment celles précisées par le *Référentiel de compétences professionnelles – Profession enseignante*. Le développement des compétences professionnelles requises en enseignement, par la formation initiale et par d'autres moyens, doit demeurer une préoccupation centrale dans la recherche de solutions à la situation.

**Pour le Conseil, la qualité de l'enseignement offert aux élèves du préscolaire, du primaire et du secondaire est primordiale;** elle est déterminante pour la réussite et le rapport à l'apprentissage des élèves. La formation des enseignantes et des enseignants ainsi que leurs compétences professionnelles sont centrales en cette matière. À ce titre, les modifications prévues aux articles définissant les trois voies d'obtention d'une autorisation provisoire d'enseigner en formation générale – soit celles définies par les articles 40, 42 et 48 du RAE – **soulèvent d'importantes préoccupations.** Elles viennent réduire les exigences qui permettent de délivrer une telle autorisation, ce qui se traduit, concrètement, par l'obtention d'un statut d'enseignante ou d'enseignant légalement qualifié par des personnes dont la formation à l'enseignement, pour plusieurs, est peu élaborée, voire insuffisante, à leur entrée en fonction.

Le Conseil est conscient que plusieurs des personnes non légalement qualifiées déjà embauchées par des centres de services scolaires, des commissions scolaires ou des établissements d'enseignement privé pourraient souhaiter entreprendre un programme de formation et se prévaloir d'une autorisation provisoire d'enseigner en vertu des articles 40, 42 et 48 si les modifications proposées dans le projet de règlement étaient édictées telles quelles. De nouvelles personnes seraient sans doute également attirées par ces aménagements importants apportés au RAE. Le Conseil s'interroge toutefois sur les effets réels que les modifications proposées aux conditions de délivrance d'autorisations provisoires d'enseigner auraient sur la pénurie qui sévit actuellement.

Pour le Conseil, régulariser la situation des personnes en emploi, diminuer le nombre de tolérances d'engagement accordées et attirer les candidates et les candidats à la profession enseignante ne doivent pas se réaliser au détriment de la qualité de l'enseignement qui sera offert aux élèves à tout moment. **Le Conseil considère que les modifications proposées demandent de trop grandes concessions à cet égard.** En effet, le Conseil remet en question les modifications proposées par ce projet de règlement, puisqu'elles ne permettent pas d'assurer la qualité des services rendus par des personnes qui seraient alors considérées

comme légalement qualifiées. **Dans le contexte de la valorisation nécessaire de la profession enseignante, le Conseil estime que des accommodements de cette nature et d'une telle ampleur seraient d'emblée rejetés pour d'autres professions sur la base d'arguments relevant de la protection du public.**

#### Article 40

L'article 40 définit les conditions que doivent remplir les titulaires de tout baccalauréat ou d'un diplôme équivalent, à l'exclusion d'un programme de formation à l'enseignement général, pour obtenir une autorisation provisoire d'enseigner. À ce sujet, les modifications prévues réduisent fortement les exigences pour les personnes visées, puisqu'elles ne conservent que l'obligation d'être inscrites dans un programme de formation à l'enseignement général et de détenir une promesse d'engagement dans un emploi d'enseignant en formation générale en lien direct avec le programme de formation dans lequel elles sont inscrites pour obtenir une autorisation provisoire d'enseigner. Aucune exigence de formation préalable permettant d'amorcer le développement des compétences en enseignement n'est prévue. Pour le Conseil, il importe de conserver de telles exigences de formation, qui constituent une forme essentielle d'apprentissage de la profession enseignante. À ce titre, **il recommande (1) que la délivrance d'une autorisation provisoire d'enseigner aux personnes déjà détentrices d'un baccalauréat ou d'un diplôme équivalent demeure conditionnelle à l'obtention d'au moins 9 unités de formation** du programme de formation à l'enseignement général auquel elle est inscrite, selon les modalités actuellement décrites dans le *Règlement*, à l'article 40, paragraphe 1<sup>o</sup>, sous paragraphe a), sous-sous-paragraphe iii. Cette exigence permettrait entre autres choses d'assurer une meilleure équité entre les différentes voies d'accès à une autorisation provisoire d'enseigner. Plus encore, elle contribuerait à la valorisation de la profession enseignante et veillerait à ce que les enseignantes et les enseignants qui empruntent cette voie aient une formation minimale à leur entrée en emploi.

Par ailleurs, l'article 40 actuellement en vigueur précise aussi des exigences relatives aux savoirs disciplinaires minimaux (les connaissances liées aux matières à enseigner) que doivent détenir les titulaires de tout baccalauréat ou d'un diplôme équivalent, à l'exclusion d'un programme de formation à l'enseignement général, pour obtenir une autorisation provisoire d'enseigner (45 unités dans des disciplines précisées). Le Conseil s'étonne de la disparition complète de cette exigence dans le projet de règlement soumis et s'inquiète de l'effet de ce retrait sur la qualité de l'enseignement offert, notamment dans le cas des personnes se dirigeant en enseignement primaire, qui, on le sait, doivent posséder des connaissances dans plusieurs disciplines. Dans le scénario proposé par le projet de règlement, ce sont les universités qui, au moyen des conditions d'admission aux différents programmes de formation à l'enseignement destinés aux titulaires d'un baccalauréat, se trouveraient implicitement responsables des savoirs disciplinaires sur lesquels ces personnes pourraient compter à leur entrée dans la profession sous une autorisation provisoire d'enseigner. **Le Conseil recommande (2) qu'une réflexion sur les exigences minimales de formation disciplinaire requises, tenant compte du contexte de pénurie, soit menée sans délai par le Ministère, avec les collaborations requises, pour assurer un enseignement qui atteigne les objectifs du Programme de formation de l'école québécoise (PFEQ).**

## Article 42

Le Conseil note que la modification de l'article 42 permettrait à des personnes inscrites au baccalauréat en enseignement d'obtenir une autorisation provisoire d'enseigner dès leur troisième année d'études, plutôt qu'à la dernière année de leur baccalauréat en enseignement. Devancer l'accès légal à la profession d'un an comporte des risques, notamment celui de l'abandon de la profession devant une expérience d'enseignement difficile résultant d'une formation inachevée. La qualité de l'enseignement offert aux élèves dans ce contexte soulève également des inquiétudes. À ces égards, **le Conseil recommande (3) qu'un accompagnement et que des mesures d'insertion professionnelle soutenues soient mis en place et offerts systématiquement.** Ces dernières mesures pourraient notamment être pensées de telle sorte que les étudiantes et les étudiants terminent leur formation. En ce sens, **le Conseil recommande également (4) que le ministère de l'Éducation apporte son soutien aux universités pour faire en sorte qu'elles reconnaissent le travail en enseignement comme composante des stages prévus dans les programmes de formation initiale, et qu'elles prennent en compte les besoins d'accompagnement et de supervision de ces étudiantes et de ces étudiants.**

## Article 48

L'article 48 actuellement en vigueur prévoit qu'une autorisation provisoire de dispenser le service de l'éducation préscolaire peut être délivrée à une personne qui :

- est inscrite dans un programme de formation en éducation préscolaire et en enseignement primaire;
- a accumulé au moins 9 unités de ce programme dans des catégories déterminées par le *Règlement*;
- détient un diplôme d'études collégiales en techniques d'éducation à l'enfance ou une formation équivalente décrite par le *Règlement*;
- possède une expérience de travail de 3 000 heures comme éducatrice ou éducateur, ou comme enseignante ou enseignant dans le service de l'éducation préscolaire.

Les exigences pour se prévaloir de cette voie d'accès à une autorisation provisoire, conjuguées avec celles de formation actuellement précisées à l'article 48, apparaissent minimales mais suffisantes pour dispenser le service de l'éducation préscolaire. En 2019, le Conseil formulait des recommandations de nature à assurer l'insertion professionnelle de ces personnes, le développement de leurs compétences pédagogiques et l'appropriation des contenus du PFEQ pour le préscolaire, qui demeurent d'actualité.

Les modifications proposées à l'article 48 par le nouveau projet de règlement tendent à élargir la portée d'une autorisation d'enseigner délivrée par cette voie à l'enseignement primaire également. Pour le Conseil, la formation que détiennent les personnes visées n'apparaît pas suffisante pour assurer les tâches et la qualité de l'enseignement au primaire sous une autorisation provisoire d'enseigner, dont les critères de délivrance constituent en quelque sorte la norme minimale pour assurer un enseignement de qualité dans les ordres ou les secteurs qu'elle vise. Il importe notamment de détenir des connaissances disciplinaires et didactiques qui permettent d'enseigner les domaines d'apprentissage prévus au PFEQ.

Aussi, le Conseil s'oppose formellement à cette modification; en conséquence, il recommande (5) que l'article 48 ne couvre que le service de l'éducation préscolaire, comme c'est le cas actuellement. Il en va de la qualité de l'enseignement offert aux élèves du primaire ainsi que de la reconnaissance de la profession enseignante. En outre, une intégration hâtive en emploi avec une formation insuffisante pour le primaire rendrait la tâche de ces personnes difficile et risquerait de se traduire par leur abandon de la profession. De surcroît, cet élargissement au primaire de l'article 48 risquerait d'aggraver les problèmes de pénurie d'éducatrices et d'éducateurs que connaît actuellement le réseau des services de garde.

### **L'importance de l'accompagnement, de l'insertion professionnelle et de la formation continue**

Bien que la situation de pénurie ait pris un caractère urgent, le Conseil tient à rappeler que la diversification des profils des personnes ayant accès à des autorisations provisoires d'enseigner et la révision proposée des exigences qui sont attachées à ces dernières sont porteuses d'un important défi pour les employeurs, qui doivent assurer la qualité des services éducatifs offerts aux élèves. De même, l'ouverture de nouvelles voies d'accès à la profession enseignante au cours des dernières années, notamment par l'ajout de divers programmes de formation initiale, contribue à la diversification des profils des nouvelles enseignantes et des nouveaux enseignants. Devant cette diversité de besoins de formation et de soutien à l'insertion, le Conseil attire l'attention sur certaines recommandations formulées dans son avis paru en octobre dernier. Ainsi, le Conseil recommande (6) de mettre en place des mesures d'accompagnement, d'insertion professionnelle et de formation continue pour l'ensemble du nouveau personnel enseignant, dans l'esprit d'un continuum de développement professionnel. À cet égard, les écoles, les centres de services scolaires, les commissions scolaires, les établissements d'enseignement privés, les universités ainsi que le ministère de l'Éducation sont interpellés. Les modalités précisant cette recommandation sont explicitées par les recommandations 7, 8 et 9.

Tout d'abord, le Conseil recommande (7) qu'un encadrement et un accompagnement personnalisés, répondant à leurs besoins particuliers, soient offerts à tous les novices pour assurer notamment le développement adéquat de leurs compétences pédagogiques et didactiques. Puisque ces mesures ne doivent pas être laissées au hasard, le Conseil recommande aussi (8) que soit rendu obligatoire l'accompagnement du personnel en début de carrière. En application de ces recommandations, il recommande également (9) que soit reconnue la nécessité pour les employeurs de disposer des ressources financières nécessaires qui leur permettent d'assumer pleinement leurs responsabilités en matière d'encadrement du personnel enseignant, telles que le précisent les recommandations 6, 7 et 8.

Les défis posés par la pénurie de personnel enseignant qualifié demandent aussi de recourir à des solutions concrètes susceptibles d'une mise en application rapide. À ce titre, le Conseil recommande (10) que le Ministère envisage avec un regard neuf la contribution des personnes qui ont obtenu l'équivalent d'un brevet hors Canada et les mécanismes qui régulent leur intégration au réseau scolaire québécois, notamment en ce qui a trait à la reconnaissance de leurs acquis et de leurs compétences professionnelles. Dans le contexte de

la pénurie, et avec l'instauration de mesures d'accompagnement, d'insertion professionnelle et de formation continue, il y a sans doute là un bassin de candidates et de candidats volontaires pour l'enseignement en formation générale dont la contribution pourrait être davantage sollicitée.

## 2. Pour faire face résolument à un grave problème structurel

La situation de pénurie de personnel enseignant qui sévit révèle un grave problème structurel dont les réponses ne se trouvent pas uniquement dans des modifications réglementaires telles que celles proposées. Pour le Conseil, il faut faire face résolument à ce problème, qui constitue une véritable crise de société, puisqu'elle affecte tout le champ de l'éducation.

La question de la pénurie de personnel enseignant n'est pas nouvelle. Comme il le note dans son avis paru cet automne, le Conseil relève depuis plus de quinze ans déjà des difficultés de recrutement d'enseignantes et d'enseignants qualifiés. L'action à ce sujet aurait sans doute gagné à être plus prompte et efficace pour éviter la situation vécue en ce moment, dont le caractère urgent résulte d'une accumulation de facteurs croisés dans le temps, la pandémie ne constituant que l'un d'eux. Les contours et les causes profondes de l'actuelle pénurie restent mal définis.

Outre la question de la pénurie, le Conseil a entendu, et entend toujours, de multiples analyses et commentaires critiques sur une variété d'enjeux qui viennent confronter la profession enseignante au Québec, depuis les conditions d'admission aux programmes de formation et la teneur de ceux-ci jusqu'au phénomène de l'abandon précoce de la profession.

Pour remédier à ce problème structurel, et en écho à ses avis précédents, **le Conseil recommande tout d'abord (11) que le ministère de l'Éducation, avec les collaborations requises, brosse sans délai un portrait de la situation de pénurie qui saura prendre en compte les multiples facteurs qui l'expliquent, et qui permettra d'organiser l'action de façon cohérente et efficace. Il recommande également (12) que le Ministère, avec la collaboration des autres acteurs de l'éducation, mette en place un dispositif et des outils permettant d'assurer un suivi continu de l'évolution de la profession enseignante et de ses enjeux, dans le but de centraliser les données à ce sujet, de les analyser et de dégager les pistes d'action les plus porteuses.**

En dernier lieu, le Conseil souhaite porter à votre attention, Monsieur le Ministre, l'importance d'une cohérence d'ensemble des encadrements visant à assurer la qualité de l'enseignement offert et le développement des compétences professionnelles propres à la profession enseignante. À la suite de modifications successives du *Règlement sur les autorisations d'enseigner*, le Conseil a produit deux avis à quelques semaines d'intervalle, dont l'un en contexte d'urgence. Une telle approche sans vue d'ensemble risque de mettre à mal les efforts de valorisation de la profession enseignante.

Aussi, en continuité avec ses avis antérieurs, le Conseil, en raison de la crise profonde qui affecte actuellement la profession enseignante au Québec et de la nécessité de s'attarder à ses causes réelles, **recommande (13) que soit menée, par un organisme indépendant et**

**en consultation avec les parties prenantes, une réflexion plus vaste sur l'ensemble de la profession enseignante et son évolution possible, notamment sous l'angle du recrutement et de la rétention de candidates et de candidats, des conditions d'admission aux études, de la formation initiale, de l'accompagnement et des mesures à mettre en place pour favoriser l'insertion professionnelle, dont une organisation du travail qui faciliterait cette insertion, ainsi que du développement professionnel continu.** Une démarche de cet ordre aurait en outre l'avantage de mettre à l'avant plan le caractère professionnel de l'enseignement et pourrait accroître l'intérêt de cette profession auprès d'aspirantes enseignantes et d'aspirants enseignants.

Le Conseil espère que cet avis favorisera la mise en place de réponses à la pénurie de personnel enseignant qui préserveront les efforts de valorisation et de reconnaissance de l'enseignement comme profession. Une solide formation initiale et des mesures de soutien en emploi sont le gage d'un enseignement de qualité pour les élèves. Je demeure disponible pour toute question relative au contenu de cet avis.

Veillez recevoir, Monsieur le Ministre, mes sincères salutations.

La présidente,



Maryse Lassonde