
Avis sur le projet de règlement modifiant le *Règlement sur les autorisations d'enseigner*

Avis présenté au ministre de l'Éducation

Par la Fédération des syndicats de l'enseignement (FSE-CSQ)

18 octobre 2024



Qui sommes-nous?

La Fédération des syndicats de l'enseignement (FSE-CSQ) regroupe 34 syndicats représentant quelque 95 000 enseignantes et enseignants de centres de services scolaires et de commissions scolaires de partout au Québec. Elle compte parmi ses membres du personnel enseignant de tous les secteurs : préscolaire, primaire, secondaire, formation professionnelle et formation générale des adultes. Elle est affiliée à la Centrale des syndicats du Québec (CSQ) et négocie en cartel avec l'Association provinciale des enseignantes et enseignants du Québec (APEQ-QPAT), qui représente les 8 000 enseignantes et enseignants des commissions scolaires anglophones du Québec. Ensemble, elles représentent plus de 100 000 enseignantes et enseignants.

Cet avis de la Fédération des syndicats de l'enseignement (FSE-CSQ) porte sur le projet de règlement modifiant le *Règlement sur les autorisations d'enseigner* annoncé dans la Gazette officielle du Québec du 4 septembre 2024.

La modification du règlement a lieu dans un contexte particulier. D'un côté, nous vivons une pénurie de personnel enseignant qualifié qui explique la multiplication de formations non traditionnelles à l'enseignement. De l'autre, le principal mécanisme de protection de la qualité de la formation initiale en enseignement, le Comité d'agrément des programmes de formation à l'enseignement (CAPFE), n'est pas respecté. C'est dans cet environnement défavorable que nous vous proposerons des moyens de maintenir la qualité de la formation tout en facilitant la formation des personnes non légalement qualifiées qui enseignent.

Nous en profiterons aussi pour soumettre les problématiques subsistantes en lien avec les modifications des dernières années du *Règlement sur les autorisations d'enseigner* (RAE) et l'application concrète du RAE par la direction du ministère de l'Éducation (Ministère).

Prolongation de mesures transitoires

Dans les dernières années, des mesures transitoires pour assouplir les règles d'obtention d'une autorisation provisoire d'enseigner ont été mises en place.

Deux mesures transitoires seraient prolongées :

- Une première qui concerne les critères d'obtention d'une autorisation provisoire d'enseigner en formation générale, dont le nombre d'unités de formation disciplinaire prévu à l'article 40 du RAE avait été modifié pour passer de 45 unités à 15 unités;
- Une deuxième enlevait l'obligation d'avoir accumulé 9 unités du programme de formation à l'enseignement pour se voir délivrer une autorisation provisoire d'enseigner.

Ces mesures d'assouplissement avaient comme date d'échéance juin 2025. Par le biais du projet de modification du RAE, ces dates sont prolongées au 30 juin 2029. Il s'agit de mesures temporaires, mises en place dans un contexte de pénurie de personnel enseignant qualifié.

Cependant, pour les personnes inscrites à un diplôme d'études supérieures spécialisées (DESS), il n'est pas nécessaire, jusqu'en juin 2029, d'avoir accumulé 15 unités de formation disciplinaire pour se voir délivrer une autorisation provisoire d'enseigner. Pourquoi les personnes inscrites à la maîtrise qualifiante doivent-elles avoir accumulé 45 unités de formation disciplinaire (15 unités de manière temporaire) et 9 unités du programme de formation à l'enseignement (0 unité de manière temporaire), alors que les personnes inscrites au DESS doivent seulement avoir accumulé 15 unités de formation disciplinaire (0 de manière temporaire) pour obtenir une autorisation provisoire d'enseigner? Nous y voyons ici une incohérence majeure au sein du RAE qui exige des

critères moins élevés pour délivrer une autorisation provisoire d'enseigner aux personnes qui s'inscrivent à des formations moins complètes. Pour la FSE-CSQ, nous ne croyons pas qu'une autorisation provisoire devrait être octroyée à une personne inscrite à un DESS si elle n'a pas complété au moins 9 unités du programme de formation à l'enseignement et qu'elle ne détient pas 45 unités de formation disciplinaire préalables.

En ce sens, nous croyons qu'il faut plutôt inciter les futures personnes enseignantes à s'inscrire au baccalauréat en enseignement de 120 unités, en assouplissant les conditions d'obtention d'une autorisation provisoire d'enseigner en formation générale.

Le RAE pourrait permettre à une personne non légalement qualifiée inscrite au baccalauréat en enseignement d'obtenir une autorisation provisoire d'enseigner après l'atteinte de 9 unités dans le cadre du programme, pour autant que cette personne se retrouve dans l'une des deux situations suivantes :

- Elle détient l'équivalent de deux années d'expérience en enseignement;
- ou
- Elle détient déjà un baccalauréat.

Cette autorisation provisoire pourrait être renouvelable suivant l'atteinte d'un certain nombre d'unités, le tout pour permettre une meilleure conciliation travail-études. Une licence pourrait même être délivrée après 90 unités, avec des conditions de renouvellement équivalentes à celles qui ont cours pour la licence en formation professionnelle.

Contenu des programmes de formation à l'enseignement

Dans un contexte où la réponse facile aux pénuries d'enseignantes et d'enseignants qualifiés est de réduire drastiquement la durée et le contenu de la formation initiale, il est important de respecter les mandats du CAPFE pendant sa période transitoire afin de garantir la qualité de la formation à l'enseignement.

Pendant sa période transitoire, le CAPFE conserve le mandat d'examiner, à la demande du ministre, les nouveaux programmes de formation à l'enseignement touchant l'éducation préscolaire, l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire et formule un avis au ministre à l'égard de ces programmes aux fins de l'obtention d'une autorisation d'enseigner.

De nouveaux programmes font leur apparition au sein du RAE, et ce, sans que le CAPFE ait formulé d'avis à l'égard de ces programmes aux fins de l'obtention d'une autorisation d'enseigner. Cette situation risque fortement de mener à une dévalorisation de la profession enseignante, en plus d'avoir des effets sur la qualité de l'enseignement.

Nous sommes en profond désaccord avec la manière dont le ministre contourne les mécanismes en place pour ajouter des programmes qualifiants au sein du RAE, et nous souhaitons que les mandats du CAPFE soient respectés.

À notre sens, le baccalauréat de 120 crédits et la maîtrise qualifiante de 60 crédits (pour une personne détenant un baccalauréat comportant au moins 45 unités en lien avec le programme de formation à l'enseignement) demeurent les formations qui permettent une qualification complète à l'enseignement. Le fait d'offrir des formations incomplètes peut nuire à la qualité de l'enseignement, tout comme à la valorisation de la profession enseignante. En coupant dans les heures de formation, quelles notions ne seront plus abordées? Est-ce la pédagogie, la didactique ou le contenu disciplinaire qui en souffrira? Dans ce contexte, il est d'autant plus nécessaire que l'avis expert du CAPFE soit pris en compte, particulièrement pour les formations raccourcies, afin de s'assurer du maintien de la qualité de la formation initiale.

Ajout de programmes de formation à l'enseignement

- **Maîtrise qualifiante en éducation préscolaire et en enseignement primaire**

Les modifications du RAE de l'automne 2021 ont conduit à l'ajout d'une maîtrise qualifiante en éducation préscolaire et en enseignement primaire de l'Université de Montréal pouvant mener au brevet d'enseignement. Nous avons dénoncé le fait que ce programme n'avait pas été agréé par le CAPFE et revendiqué que cet ajout au RAE soit temporaire. Ce fut le même principe pour l'ajout, dans un projet de modification publié à l'automne 2022, de la maîtrise qualifiante en éducation préscolaire et en enseignement primaire de l'Université TÉLUQ. Ces deux ajouts se sont donc avérés temporaires par le biais des articles 62.1 et 62.2 du RAE.

Or, par le biais du présent projet de modification, la maîtrise qualifiante en éducation préscolaire et en enseignement primaire de l'Université de Montréal ne serait plus limitée dans le temps, et on y ajoute également de manière permanente celle de l'Université Laval. Cependant, la maîtrise qualifiante de la TÉLUQ demeure limitée dans le temps avec une échéance au 30 juin 2029.

Sachant qu'aucun de ses programmes n'a été agréé par le CAPFE, nous ne nous expliquons pas pourquoi deux programmes de maîtrise qualifiante en éducation préscolaire et en enseignement primaire sont intégrés à l'annexe 1 du RAE de manière permanente. Sans pouvoir s'appuyer sur l'œil expert du CAPFE, il est difficile pour nous de soutenir l'ajout permanent de ces programmes au sein du RAE.

Par ailleurs, la FSE-CSQ soutient la mise en place de mesures transitoires qui permettraient l'obtention d'un brevet d'enseignement aux titulaires d'un baccalauréat avec 45 crédits disciplinaires qui auraient complété une maîtrise qualifiante de 45 crédits en éducation préscolaire et en enseignement primaire. En deçà de ces seuils minimaux et transitoires, nous considérons que les critères de qualité pour la formation initiale en enseignement ne seraient pas atteints.

- **Diplômes d'études supérieures spécialisées et maîtrise qualifiante de 45 unités**

C'est avec étonnement que nous avons été témoins de l'ajout, au sein du RAE, de nouveaux programmes courts de 30 crédits (DESS) dans le cadre de l'étude détaillée du projet de loi n° 23. Ces ajouts n'étaient pas annoncés dans la version initiale de ce projet de loi, et cette manière de procéder nous a enlevé toute possibilité d'être consultés à ce sujet. Au surplus, le tout s'est produit dans un contexte où le CAPFE, l'organisme responsable d'assurer la qualité de la formation initiale à l'enseignement, n'était pas fonctionnel.

Il s'agit donc de 6 nouveaux programmes de 30 unités qui, à l'automne 2023, ont été ajoutés à l'annexe IV du RAE, et ce, pour une période limitée. Ces programmes mènent à un permis probatoire d'enseigner et éventuellement à un brevet d'enseignement, après la réussite du stage probatoire.

Par le biais du présent projet de modification, trois nouveaux DESS de l'Université Concordia s'ajoutent, de manière permanente, à l'annexe IV du RAE. Il nous est difficile de comprendre la raison pour laquelle l'ajout de ces trois nouveaux DESS n'est pas limité dans le temps, comme c'est le cas pour les programmes mentionnés à l'article 63.7 du RAE.

De même, deux maîtrises qualifiantes de 45 unités de l'Université de Sherbrooke sont ajoutées à l'annexe I du RAE sans limite de temps.

Nous espérons que ces voies rapides demeureront temporaires et exceptionnelles, dans un contexte de pénurie de personnel enseignant qualifié. À long terme, nous ne croyons pas que la reconnaissance de ces DESS menant éventuellement à une autorisation d'enseigner permanente devrait se perpétuer. Il en est de même pour les maîtrises qualifiantes de 45 unités menant à un brevet d'enseignement.

Malgré tout, la FSE-CSQ pourrait être encline à appuyer ces programmes (DESS de 30 unités et maîtrises qualifiantes de 45 unités) pour l'enseignement des spécialités au primaire ainsi que pour l'enseignement au secondaire, à la formation générale des adultes et à la formation professionnelle après l'analyse approfondie du CAPFE menant à l'agrégation de ces programmes. Sans l'appui de l'œil expert du CAPFE, il est difficile pour nous de soutenir la mise en place de ces programmes.

- **DESS en éducation préscolaire et en enseignement primaire**

La FSE-CSQ s'oppose fortement à l'ajout de DESS de 30 unités en éducation préscolaire et en enseignement primaire dans l'annexe IV du RAE, et ce, même de manière temporaire, comme c'est le cas pour les DESS en éducation préscolaire et en enseignement primaire de l'Université TÉLUQ et de l'Université du Québec à Montréal. Concernant le DESS en éducation préscolaire et en enseignement primaire de l'Université Concordia, nous y voyons une incohérence, puisque ce diplôme a fait l'objet d'un ajout permanent au sein de l'annexe IV du RAE, ce qui est inacceptable.

Pour la FSE-CSQ, il faut maintenir la qualité de la formation initiale, le statut de la profession enseignante et les conditions qui y sont liés, tout en s'assurant de qualifier le maximum de personnes enseignantes dans un contexte de pénurie qui s'aggrave. L'enseignement pour les titulaires du préscolaire et du primaire se distingue. D'un côté, la formation disciplinaire et didactique doit être diversifiée, car on y enseigne plusieurs matières ou plusieurs domaines de développement. Rares sont les baccalauréats disciplinaires qui constituent une formation pertinente à cet égard. De l'autre, la pédagogie est l'aspect central de la formation initiale. Une formation de 30 crédits ne nous semble pas suffisante pour atteindre le seuil d'une formation initiale de qualité. Selon nous, le minimum à exiger pour dispenser le service d'éducation préscolaire et d'enseignement au primaire est une formation de 45 unités de formation à l'enseignement.

Parcours PROF de l'Université de Sherbrooke

Par le biais du projet de loi n° 23 à l'automne 2023, le ministre de l'Éducation a fait ajouter au RAE, de manière temporaire, le Parcours PROF de 120 unités de l'Université de Sherbrooke pouvant mener à un brevet d'enseignement.

Plusieurs personnes enseignantes non légalement qualifiées se sont inscrites à ce Parcours PROF, pour lequel le Ministère, et surtout, les employeurs ont fait la promotion. Ce parcours comprenait le Micro-PROF, un microprogramme de 15 crédits, de même que le Certi-PROF, un certificat de 30 crédits. Les personnes inscrites à ces programmes professionnalisants se sont fait indiquer que les unités acquises seraient créditées dans le cadre du programme « Bac-PROF » de 120 crédits.

Or, ce programme de 120 unités n'a jamais vu le jour sous la forme prévue et se destine maintenant à l'adaptation scolaire. L'article ajoutant le Parcours PROF de 120 crédits est donc abrogé par le biais du présent projet de modification. Il appert que plusieurs personnes ont amorcé le Parcours PROF et étudié tout en enseignant à temps plein, parfois pour cumuler des dizaines d'unités. Elles se retrouvent maintenant dans une situation où elles doivent changer de parcours alors qu'on leur a faussement donné l'information qu'il s'agissait d'une voie à privilégier pour se qualifier.

Nous espérons qu'une solution sera trouvée pour que la formation reçue puisse être reconnue. Nous souhaitons, pour l'avenir, que le ministre s'assure qu'aucun autre programme « en construction » ne soit ajouté au RAE pour éviter toute confusion auprès des personnes souhaitant se qualifier. Enfin, nous avons espoir que le Guichet *J'obtiens mon brevet* permettra de mettre fin aux mauvaises informations véhiculées par certains centres de services scolaires.

Formation générale des adultes (FGA) et formation professionnelle (FP)

Pour la FGA et la FP, la FSE-CSQ soutient la mise en place de maîtrises qualifiantes de 45 unités et, de manière temporaire, de DESS de 30 unités qui respectent les critères de qualité établis par le CAPFE.

Il existe un grand nombre d'enseignantes et d'enseignants en FP qui détiennent un baccalauréat et parfois une maîtrise en lien avec le ou les programmes enseignés. Ainsi, on retrouve des infirmières bachelières, des ingénieurs, des agronomes, des comptables agréés, etc., qui enseignent dans les centres de FP. Actuellement, ces personnes doivent obtenir un deuxième baccalauréat de 120 crédits en enseignement professionnel pour avoir droit à un brevet d'enseignement. Leur donner accès à une maîtrise qualifiante ou, de manière temporaire, à un DESS comme c'est le cas en formation générale, pourrait attirer de nouvelles personnes candidates et assurément faciliter leur formation pédagogique.

Du côté de la FGA, il faudrait aussi vérifier la possibilité d'élargir la portée des maîtrises qualifiantes existantes à tous les domaines d'enseignement de ce secteur. On pense entre autres aux personnes qui enseignent en alphabétisation, en francisation (incluant le français, langue seconde), en intégration sociale et en intégration socioprofessionnelle.

Mécanisme de réactivation exceptionnelle d'une autorisation d'enseigner

À plusieurs reprises, nous avons dénoncé l'absence d'un mécanisme de réactivation exceptionnelle d'une autorisation d'enseigner au sein du RAE. Même après avoir fait une demande d'accès à l'information pour en connaître les conditions et modalités, nous n'avons pas réussi à obtenir des informations claires et détaillées sur ce processus.

Nous sommes parfois interpellés par des personnes enseignantes en invalidité ou en congé parental qui se retrouvent dans une situation où elles perdent leur qualification légale, n'ayant pu remplir les critères de renouvellement. Ces personnes n'ont pas été informées qu'une procédure permettait de la prolonger dans certains cas. Si l'information est inexistante à ce sujet, comment la personne enseignante peut-elle avoir le réflexe de faire cette demande? Ces personnes se retrouvent dans une situation où elles perdent leur permanence, et cela a une incidence majeure dans la poursuite de leur carrière. À notre avis, la perte de qualification légale pour un tel motif serait discriminatoire en vertu de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

Au surplus, les critères permettant de l'accorder sont flous, voire discrétionnaires. Il serait impératif de mettre en place, officiellement dans le RAE, un mécanisme de réactivation exceptionnelle d'une autorisation d'enseigner selon certains motifs et critères définis.

Mécanisme de contestation

Nous dénonçons l'absence d'un mécanisme de contestation d'une décision rendue en vertu du RAE. Il serait également important de prévoir un tel mécanisme. Présentement, advenant le refus d'une demande de délivrance, de renouvellement ou de réactivation exceptionnelle d'une autorisation d'enseigner, la personne concernée ne peut que fournir ses observations par écrit dans les dix jours suivant le préavis de décision. Si le refus est maintenu, il n'existe aucun moyen de contestation.

Le seul élément prévu au RAE est la possibilité, en vertu de l'article 55, de présenter une nouvelle demande sur la base d'un élément nouveau. En l'absence d'un élément nouveau, il n'y a aucun moyen pour la personne concernée de présenter une nouvelle demande ou de demander la révision de la décision.

Un mécanisme de révision interne devrait être mis en place pour combler cette lacune.

Diffusion de l'information

Les nombreuses modifications du RAE sont difficiles à suivre pour les enseignantes et enseignants concernés. Afin de rendre effectives les intentions du législateur, il est primordial que les personnes concernées soient dûment informées.

Ainsi, certaines personnes qui étaient admissibles à obtenir une autorisation provisoire d'enseigner à la fin de la deuxième année du baccalauréat n'ont pas obtenu l'information à ce sujet. Dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre, il est absurde que des enseignantes et enseignants n'aient pas eu accès à une qualification légale, alors qu'ils auraient dû, du seul fait que le Ministère ne remplit pas son devoir d'information à cet égard. Nous considérons qu'il est de sa responsabilité de diffuser l'information dans les milieux, et nous comptons sur la diligence du Ministère à cet effet.

Nous avons été informés de la mise en place du Guichet *J'obtiens mon brevet*. Ce service permettra d'aider le personnel enseignant non légalement qualifié dans son processus d'obtention du brevet d'enseignement. Nous comprenons que, lorsqu'une tolérance d'engagement sera octroyée, une personne de l'équipe du guichet du Ministère communiquera avec elle pour la guider dans son parcours de qualification. Mais qu'en est-il des personnes qui ne détiennent pas de tolérance d'engagement?

En effet, il s'agit d'un enjeu dans certains milieux où les employeurs refusent de demander la tolérance d'engagement pour une personne enseignant à la FGA ou à la FP, préférant rémunérer cette personne sur la base d'un taux horaire. De quelle manière prévoyez-vous informer ces personnes des voies d'accès à une autorisation d'enseigner si elles ne sont pas contactées par le Guichet *J'obtiens mon brevet*?

Dans ce sens, il est essentiel de mettre en œuvre le nécessaire pour informer tous les enseignants et enseignantes quant à la possibilité d'obtenir une qualification légale et sans se limiter à ceux détenant actuellement une tolérance d'engagement. La collaboration des universités serait assurément un atout. De même, un travail de sensibilisation auprès des employeurs serait important afin de les inciter à demander une tolérance d'engagement pour certaines personnes enseignant à la FGA et à la FP.

Conclusion

Pour ce qui est des modifications des règles d'accès à la profession, nous comprenons qu'il y a un difficile équilibre à atteindre en contexte de pénurie. D'un côté, il faut limiter le nombre de personnes non légalement qualifiées qui enseignent et qui n'ont pas ou très peu de formation pédagogique. De l'autre, il est impératif de maintenir la qualité de la formation initiale, le statut de la profession enseignante et les conditions qui y sont liées.

La mise en place de programmes courts, tels que les DESS de 30 crédits, menant à l'obtention d'une autorisation d'enseigner permanente, n'est cependant pas souhaitable à long terme. En l'absence d'une analyse approfondie de ce type de programme et de son agrégation par le CAPFE, cela risque d'avoir un effet sur la qualité de la formation initiale si cela devient une solution permanente.

La FSE-CSQ réaffirme l'importance du CAPFE dans le processus d'agrément des programmes de formation à l'enseignement. Le mandat du CAPFE d'examiner les nouveaux programmes de formation à l'enseignement et de formuler un avis à cet égard demeure pendant sa période transitoire. Il est impératif de respecter le processus d'agrément des programmes au lieu de les ajouter de manière hâtive dans le RAE.

