



PROJET DE LOI N° 40

*Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à
l'organisation et à la gouvernance scolaires*

**Mémoire de la Fédération des cégeps
Présenté à la Commission de la culture et de l'éducation**

7 novembre 2019

Rédaction

Guy Laperrière, conseiller stratégique en développement des affaires

Révision linguistique

Rolande LeBlanc Vadeboncoeur
Christian Van Nuffel, Fédération des cégeps

La Fédération des cégeps est le regroupement volontaire des 48 collèges publics du Québec. Elle a été créée en 1969 dans le but de promouvoir le développement de la formation collégiale et des cégeps. Elle agit comme porte-parole officiel et lieu de concertation des cégeps, à qui elle offre des services en matière de pédagogie, d'affaires étudiantes, d'affaires internationales, de formation continue et de services aux entreprises, de financement, de recherche, de ressources humaines, d'évaluation de la scolarité, d'affaires juridiques, de ressources informationnelles, de négociation et de relations du travail. La Fédération des cégeps représente les collèges pour la négociation des conventions collectives. www.fedecegeps.qc.ca.

Fédération des cégeps
500, boulevard Crémazie Est
Montréal (Québec) H2P 1E7
Téléphone : 514 381-8631
Télécopieur : 514 381-2263
www.fedecegeps.ca

© Fédération des cégeps

L'usage du masculin n'a pour but que d'alléger le texte.

LISTE DES ACRONYMES

PL40	Projet de loi n° 40
LIP	Loi sur l'instruction publique
MEES	Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur
IGOPP	Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques
DEP	Diplôme d'études professionnelles
DEC	Diplôme d'études collégiales

Projet de loi n° 40

Le ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur a présenté, le 1^{er} octobre 2019, le projet de loi n° 40 (PL40), modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique (LIP)¹ relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaire².

Le projet de loi vise notamment³ :

- à revoir l'organisation et la gouvernance des commissions scolaires, qui deviennent des centres de services scolaires administrés par un conseil d'administration composé de parents, de représentants de la communauté et de membres de leur personnel.
- à modifier la composition des conseils d'établissement des écoles ainsi que certaines de leurs fonctions, à prévoir la création du comité d'engagement pour la réussite des élèves et à réviser certaines fonctions du comité de parents et du comité de répartition des ressources.
- à permettre notamment au ministre de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur d'imposer des regroupements de services et de déterminer des objectifs et des cibles portant sur l'administration, l'organisation ou le fonctionnement d'un ou de l'ensemble des centres de services scolaires;
- à obliger un centre de services scolaire à obtenir l'autorisation du ministre pour acquérir un immeuble.

La Fédération des cégeps remercie les membres de la Commission de la culture et de l'éducation de lui donner l'occasion de faire part de ses commentaires et de ses recommandations au regard du PL40. Certaines des modifications législatives prévues peuvent trouver écho auprès des cégeps qu'elle représente.

D'entrée de jeu, pour la Fédération des cégeps, les modifications apportées à la structure décisionnelle des commissions scolaires n'ont de sens que si elles contribuent à améliorer les services éducatifs offerts aux élèves par ces commissions scolaires et à favoriser la préparation des élèves qui poursuivent leurs études au collégial. Annuellement, environ 80 000 élèves du secondaire font le choix de poursuivre leurs études dans les 48 cégeps du Québec, et ceux-ci travaillent de concert avec les commissions scolaires pour que ces étudiants entreprennent leurs études collégiales avec les connaissances et les habiletés requises pour la réussite de leur parcours collégial. Nous regardons donc les modifications législatives prévues dans la perspective du passage des élèves du secondaire vers le cégep et dans l'espoir que ces derniers se présentent au cégep, le premier jour de classe, prêts et motivés. Bien que les modifications envisagées touchent essentiellement la gouvernance scolaire, la Fédération des cégeps souhaite que ces enjeux de structures n'occultent pas la mission des établissements scolaires et leur principal défi : soutenir la réussite des élèves et, pour tous ceux d'entre eux qui le souhaitent, les préparer à poursuivre

¹ Loi sur l'instruction publique, chapitre I-13.3.

² Projet de loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et la gouvernance scolaires, projet de loi n° 40 (présentation, 1^{er} octobre 2019), 1^{re} session, 43^e législature (QC).

³ *Idem* : notes explicatives p.2 et 3.

leurs études au cégep. Il va de soi que les cégeps collaboreront avec les centres de services scolaires de manière à ne pas perdre de vue cet important défi de société.

C'est donc à titre de membre à part entière de l'écosystème de l'éducation et de l'enseignement supérieur et dans l'optique du nécessaire continuum de formation entre les différents ordres d'enseignement que la Fédération des cégeps souhaite contribuer de façon constructive aux travaux de la Commission de la culture et de l'éducation.

La centralisation des pouvoirs : une menace à l'autonomie des instances régionales

Certains éléments de centralisation contenus dans le PL40 soulèvent des inquiétudes quant à la prise en compte des réalités régionales et institutionnelles, par exemple en matière de partage des ressources.

La Fédération des cégeps comprend l'objectif de la modification proposée à l'article 102⁴, notamment par l'insertion de l'article suivant :

« 215.2. Les centres de services scolaires doivent favoriser le partage de ressources et de services, notamment de nature administrative, entre eux ou avec d'autres organismes publics, dont des municipalités, ou des établissements d'enseignement régis par la Loi sur l'enseignement privé (chapitre E-9.1) lorsque cela permet, dans le cadre de leur mission, de répondre à des besoins d'efficacité ou de rentabilité dans la gestion des ressources humaines, financières et matérielles.

À ces fins, le ministre peut demander à un centre de services scolaire de produire une analyse visant à évaluer les possibilités de partage de ressources et de services avec un autre centre de services scolaire.

Le ministre peut, à la suite de cette analyse, faire des recommandations ou exiger que des mesures favorisant le partage de ressources ou de services soient mises en œuvre entre deux centres de services scolaires. »

D'ailleurs, dans un contexte de rareté des expertises et dans un souci d'optimiser les processus d'affaires, les établissements du réseau collégial ont mis en œuvre, au cours des dernières années, sur une base volontaire, plusieurs initiatives concluantes de mutualisation de services administratifs, notamment dans le secteur des technologies de l'information. La Fédération des cégeps considère que le PL40 pourrait favoriser la mise en place de telles expériences, mais sur une base volontaire.

Par ailleurs, compte tenu du nombre déjà considérable d'obligations de reddition de comptes avec lesquelles les différents réseaux doivent composer, nous appréhendons les conséquences de l'ajout de demandes d'analyses supplémentaires pouvant être exigées par le ministre.

⁴ *Idem*, article 102.

Un deuxième exemple retient notre attention : les articles 113 et 114 du PL40 visent à créer de nouvelles obligations quant à l'obtention d'une autorisation ministérielle en ce qui a trait aux acquisitions et aux aménagements locatifs. L'article 114 prévoit que :

« Le centre de services scolaire ne peut, sans l'autorisation du ministre, procéder à des travaux de construction, d'agrandissement, d'aménagement, de transformation, de démolition, de remplacement ou de rénovation majeure de ses immeubles lorsque le coût total estimé du projet est supérieur aux montants déterminés par règlement pris en vertu de l'article 457.7. »⁵

À ce sujet, la Fédération des cégeps souhaite que le ministre fixe des seuils raisonnables afin de ne pas alourdir inutilement les processus d'autorisation qui sont déjà exigeants et qui peuvent compromettre la capacité des réseaux à répondre adéquatement aux besoins des élèves et des étudiants, dans le respect des échéanciers serrés et des plages de calendrier réservées à l'exécution de travaux.

Ces deux exemples illustrent les écueils potentiels associés à ce qui semble être une volonté de centralisation. L'ancrage de la gouvernance des établissements d'enseignement dans leur région est une caractéristique fondamentale et précieuse de nos réseaux d'éducation, qui est d'ailleurs partagée par de nombreux systèmes d'éducation dans le monde. La Fédération des cégeps invite le ministre à reconnaître et à valoriser le rôle des instances locales à cet égard.

RECOMMANDATION 1

Que le projet de loi contribue à valoriser l'ancrage de la gouvernance des centres de services scolaires et des établissements dans leurs communautés.

RECOMMANDATION 2

Que, dans le cadre du partage de ressources, de services et d'expertises, le centre de services scolaire dispose du libre choix de convenir d'une entente de partage de services.

La composition des conseils d'administration des centres de services scolaires

La Fédération des cégeps prend note avec satisfaction de la disposition du PL40 qui mentionne le fait que, dans le cas de l'élection d'un membre du personnel du centre de services scolaire, un candidat « ne peut être un employé, dirigeant ou autrement représentant d'une association représentant des salariés d'un centre de services scolaire »⁶. La Fédération est d'accord avec cette disposition qui invite les membres du conseil d'administration du centre de services scolaire en provenance de l'interne à défendre d'abord les intérêts du centre avant ceux de leur association professionnelle. Par ailleurs, sur la base de l'expérience vécue dans les cégeps, la Fédération suggère qu'une disposition semblable à l'article 12 de la Loi sur les collègues d'enseignement

⁵ *Idem*, article 114.

⁶ *Idem*, article 10 de l'annexe 1 intitulée : Procédure d'élection des membres des premiers conseils d'administration des centres de services scolaires francophones.

général et professionnel soit introduite en vue de renforcer cette idée de primauté des intérêts du centre.

En ce qui concerne la composition des membres du conseil d'administration du centre de services scolaire, nous souhaiterions retrouver un siège réservé à un représentant issu des cégeps. La composition des conseils d'administration des cégeps prévoit depuis de nombreuses années la nomination, par le ministre, d'un représentant issu des commissions scolaires. Cette présence facilite les relations entre les établissements sur des enjeux tels la persévérance scolaire, la mise en commun de services et l'appui à des projets de développement régional. Rappelons que la gouvernance des cégeps prévoit aussi des liens étroits avec l'ordre d'enseignement universitaire, qui est aussi représenté au sein des conseils d'administration.

L'article 88 du PL40⁷ prévoit aussi la composition du comité d'engagement pour la réussite des élèves. Compte tenu de la fluidité des parcours de formation et des passerelles DEP-DEC, ainsi que de l'arrimage des efforts déployés par les cégeps et les commissions scolaires pour bien accueillir les étudiants, la Fédération des cégeps souhaite que le siège réservé à un membre issu de la recherche en éducation soit attribué à un représentant des cégeps ou de l'enseignement supérieur. Rappelons que le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur finance déjà plusieurs projets de recherche sur la réussite au collégial et que le réseau des cégeps dispose d'une vaste expertise en ce domaine.

Outre la prévision de quatre représentants de la communauté résidant sur le territoire du centre de services scolaire et qui ne sont pas membres du personnel⁸, le PL40 est plutôt discret sur le profil attendu des membres parents qui occuperont huit sièges, constituant la moitié de tous les représentants au conseil. Afin de s'assurer que le conseil dispose de toutes les expertises requises pour exercer une gouvernance représentative, nous invitons le ministre à demander à chacun des centres de services scolaires d'élaborer un profil de compétences pour l'ensemble des membres qui siégeront au conseil d'administration des centres de services scolaires.

Enfin, la Fédération des cégeps accueille favorablement l'intention du ministre de confier au directeur général le rôle de porte-parole officiel du centre de services scolaire, ce qui est déjà le cas dans les cégeps⁹.

RECOMMANDATION 3

Que le projet de loi comporte un article équivalent à l'article 12 de la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel.

RECOMMANDATION 4

Qu'un siège au conseil d'administration des centres de services scolaires ainsi qu'au comité d'engagement sur la réussite des élèves soit réservé à un membre issu du réseau des cégeps.

⁷ *Idem*, article 88.

⁸ *Idem*, article 49, 2^e alinéa.

⁹ *Idem*, article 90.

RECOMMANDATION 5

Qu'il soit demandé aux centres de services scolaires qu'ils élaborent un profil de compétences de tous les membres siégeant à leur conseil d'administration.

Allocation de présence

La Fédération des cégeps accueille favorablement l'intention du ministre d'octroyer une allocation de présence aux membres des conseils d'administration des centres de services scolaires et le remboursement de frais engagés par eux dans l'exercice de leurs fonctions¹⁰. Le PL40 prévoit la constitution de nombreux comités¹¹, ce qui rend la participation et la tâche des administrateurs particulièrement lourdes. L'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP) écrivait d'ailleurs, le 16 décembre 2016, sous la plume de son président, monsieur Yvan Allaire, qu'« une rémunération adéquate devrait être versée aux membres des conseils; le bénévolat en ce domaine prive souvent les organismes de l'État du talent essentiel au succès de la gouvernance¹². » À ce point de vue, et de façon à assurer des pratiques équitables sur un même territoire, la Fédération des cégeps demande au ministre d'accorder également une allocation de présence à tous les membres externes des conseils d'administration des cégeps.

RECOMMANDATION 6

Que le gouvernement se penche sur les moyens à mettre en place pour traiter de manière équitable et selon les principes de saine gouvernance tous les membres externes des conseils d'administration des centres de services scolaires et des cégeps.

Majoration des résultats

La Fédération tient aussi à exprimer sa préoccupation quant au 2^e alinéa de l'article 34, qui vise à « permettre exceptionnellement au directeur d'école, après consultation de l'enseignant, de majorer le résultat d'un élève s'il existe des motifs raisonnables liés à son cheminement scolaire¹³. » Cette nouvelle disposition, ne comportant pas de balise, nous semble ouvrir la porte à une utilisation de ce pouvoir par le directeur de l'école sans le consentement de l'enseignant, qui ne serait que consulté. Cette disposition nous semble fragiliser le rôle de l'enseignant à qui nous reconnaissons le jugement professionnel requis pour assumer cette fonction d'évaluation dans sa classe. Face à un défaut professionnel d'exercer adéquatement ce rôle, le centre de services scolaire devrait avoir la capacité d'agir devant un enseignant incompetent.

¹⁰ *Idem*, article 65.

¹¹ *Idem*, article 84 : comité de gouvernance et d'éthique, de vérification et des ressources humaines, comité de vérification et comité des ressources humaines.

¹² Allaire, Yvan: *Le Devoir*, 16 décembre 2016, « Six mesures pour améliorer la gouvernance des organismes publics. »

¹³ Projet de loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et la gouvernance scolaires, projet de loi n° 40 (présentation, 1^{er} octobre 2019), 1^{re} session, 43^e législature (QC), article 34, 2^e alinéa.

Formation professionnelle

Finalement, la Fédération des cégeps tient à mettre en garde les parlementaires en ce qui a trait à des propositions qui pourraient porter sur des questions dépassant les seules obligations formulées dans le PL40. Certains groupes, qui seront assurément entendus dans le cadre des consultations particulières et des auditions publiques sur ce projet de loi, pourraient vouloir saisir l'occasion pour s'inviter dans un débat non sollicité concernant au plus haut point les cégeps et les commissions scolaires, soit celui de la gouvernance de la formation professionnelle. Il serait sûrement dangereux de croire que la solution à la problématique de rareté de main-d'œuvre que vivent les organismes et les entreprises du Québec passe par une prise en charge de la gouvernance de la formation professionnelle par les entreprises ou par les associations d'entreprises. La Fédération des cégeps est inquiète à l'idée de penser que la formation professionnelle pourrait prendre un virage utilitariste au détriment de la formation fondamentale nécessaire aux travailleurs, bien sûr, mais aussi aux citoyens québécois. Quant à l'identification des besoins de formation, qui semble aussi, pour certains partenaires, être la cause de la rareté de la main-d'œuvre, nous aimerions rappeler le rôle important des Conseils régionaux des partenaires du marché du travail (CRPMT) à cet égard. Il ne serait, à notre avis, d'aucune utilité d'ajouter une instance consultative additionnelle, et nous invitons le ministre à rediriger le débat autour de cet enjeu de société vers les membres de la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT).

Évidemment, ces commentaires et ces préoccupations s'appliquent aussi à la formation technique dispensée dans les cégeps.

CONCLUSION

L'intérêt que porte la Fédération des cégeps aux modifications législatives proposées à la gouvernance du réseau scolaire découle de sa préoccupation, comme acteur de l'éducation, concernant la réussite scolaire des élèves québécois. La Fédération souhaite s'assurer que les modifications proposées dans le cadre du PL40, relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaires, prépareront mieux les étudiants à entreprendre leurs études au cégep et à réussir leur programme de formation.

La Fédération des cégeps trouve inquiétante la présence dans ce projet de loi d'éléments de centralisation des pouvoirs vers le ministre. Les instances régionales, composées d'administrateurs compétents et centrées sur les besoins de leur communauté, sont et resteront toujours mieux placées pour déterminer leurs besoins, identifier les solutions les plus porteuses dans le contexte qui leur est propre et administrer les fonds publics en respect de la mission éducative des centres de services scolaires.

Pour finir, la Fédération souhaite rappeler qu'il existe une longue tradition de collaboration entre les commissions scolaires et les cégeps, et que les cégeps valorisent cette collaboration et souhaitent qu'elle se maintienne avec les centres de services scolaires.

ANNEXE A – SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Que le projet de loi contribue à valoriser l’ancrage de la gouvernance des centres de services scolaires et des établissements dans leurs communautés.

RECOMMANDATION 2

Que, dans le cadre du partage de ressources, de services et d’expertises, le centre de services scolaire dispose du libre choix de convenir d’une entente de partage de services.

RECOMMANDATION 3

Que le projet de loi comporte un article équivalent à l’article 12 de la Loi sur les collèges d’enseignement général et professionnel.

RECOMMANDATION 4

Qu’un siège au conseil d’administration des centres de services scolaires ainsi qu’au comité d’engagement sur la réussite des élèves soit réservé à un membre issu du réseau des cégeps.

RECOMMANDATION 5

Qu’il soit demandé aux centres de services scolaires qu’ils élaborent un profil de compétences de tous les membres siégeant à leur conseil d’administration.

RECOMMANDATION 6

Que le gouvernement se penche sur les moyens à mettre en place pour traiter de manière équitable et selon les principes de saine gouvernance tous les membres externes des conseils d’administration des centres de services scolaires et des cégeps.