



La Fédération
des centres de services
scolaires du Québec

CCE - 013M
C. P. PL 23
Loi instruction publique et
Loi Institut national d'excellence en éducation

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**

**Mémoire de la Fédération des centres de services
scolaires du Québec présenté à la Commission de
la culture et de l'éducation**

Mai 2023

Publié par La Fédération des centres de services scolaires du Québec

1001, avenue Bégon

Québec (Québec) G1X 3M4

418 651-3220

info@fcssq.quebec

www.fcssq.quebec

Document : 7631

© Tous droits réservés. Toute reproduction, même partielle par quelque procédé que ce soit, est interdite sans autorisation écrite au préalable de la FCSSQ.

Note - Dans ce document, le générique masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement pour alléger le texte.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	4
INTRODUCTION	5
PARTIE I : RÉFORME DE LA GOUVERNANCE	6
1. Commentaire général	6
2. Gouvernance	6
2.1 Rôle, responsabilités et pouvoirs du Ministre	6
2.2 La relation tripartite entre le Ministre, le directeur général et le conseil d'administration du centre de services scolaire	9
2.3 Autres dispositions relatives à la gouvernance scolaire	12
3. Système de dépôt et de communication de renseignements en éducation	16
PARTIE II : L'INSTITUT NATIONAL D'EXCELLENCE EN ÉDUCATION	17
1. Le rôle de conseil de l'INEÉ	18
2. L'inclusion de la formation professionnelle et de la formation générale aux adultes	18
3. La crédibilité scientifique de l'INEÉ	19
4. L'évaluation des programmes de formation	20
5. Examen des règlements	20
6. Accès aux programmes	20
7. La composition du conseil d'administration	21
CONCLUSION	22
LISTE DES RECOMMANDATIONS	23

AVANT-PROPOS

La **Fédération des centres de services scolaires du Québec** (FCSSQ) existe depuis 1947. Elle regroupe et représente les 60 centres de services scolaires francophones du Québec ainsi que le Centre de services scolaire du Littoral.

Les centres de services scolaires (CSS) veillent à la réussite scolaire de plus d'un million d'élèves en assurant des services éducatifs au primaire, au secondaire, en formation professionnelle et à l'éducation des adultes. La FCSSQ offre à ses membres des services en relations du travail, en ressources matérielles et informationnelles, en financement, en transport scolaire, en services éducatifs aux jeunes et aux adultes, des services juridiques ainsi que de la formation. Conjointement avec le ministère de l'Éducation du Québec (MEQ), la FCSSQ coordonne et dirige la négociation des matières nationales sectorielles des conventions collectives.

Au cœur des enjeux du système public d'éducation, la FCSSQ met son expertise au service de ses membres dans la réalisation de leur mission et met en lumière l'excellence et l'innovation des centres de services scolaires partout au Québec. Elle unit ses membres et partenaires autour d'enjeux communs, dans une perspective de collaboration riche en apprentissages collectifs.

Pour réaliser cette mission, la FCSSQ s'est donné comme orientations de :

- **Briller davantage** : être une référence incontournable en éducation.
- **Soutenir davantage** : développer une expertise collective de pointe ainsi qu'une offre de service alignée sur les besoins de ses membres.
- **Rassembler davantage** : fédérer ses membres et rassembler les autres acteurs du réseau pour un système d'éducation performant et de qualité.

Ce mémoire fait état des recommandations de la FCSSQ à propos du projet de loi n°23.

Nous tenons à remercier le ministre de l'Éducation et les membres de la Commission de la culture et de l'éducation de recevoir l'opinion de la FCSSQ en cette matière.

INTRODUCTION

La FCSSQ prend acte du projet de loi n° 23, lequel apporte des changements substantiels, notamment à la *Loi sur l'instruction publique*, la *Loi sur le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport* et à la *Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation*. Elle reconnaît qu'il est légitime pour un gouvernement de définir des orientations nationales en matière éducative et de se donner les leviers pour les matérialiser.

C'est à travers ce prisme que la FCSSQ a articulé sa réflexion. Notre analyse nous a permis d'identifier des leviers positifs introduits par le projet de loi. Nous avons aussi ciblé certains éléments qui pourraient constituer des écueils. En ce sens, nos recommandations visent à en atténuer les effets et à bonifier le projet de loi afin d'en faciliter la mise en œuvre. Rappelons par ailleurs que la FCSSQ représente les centres de services scolaires dans leur globalité et dans leur diversité.

Par ce projet de loi, le Ministre entend tenir un rôle de premier plan en matière de réussite éducative. C'est ce qui est attendu d'un ministre de l'Éducation. C'est également une préoccupation fondamentale pour le réseau scolaire qui y consacre, au quotidien, toutes ses énergies. Nous l'invitons donc à s'appuyer sur l'expertise détenue par les centres de services scolaires et ainsi inscrire son action dans le respect du principe de subsidiarité déjà prévu à la *Loi sur l'instruction publique* (ci-après appelée la loi).

Le principal changement proposé à la gouvernance scolaire réside dans l'institution d'une relation tripartite entre le Ministre, le directeur général et le conseil d'administration. Nous croyons que le principe de subsidiarité pourra s'accorder aux nouvelles prérogatives du Ministre dans la mesure où le conseil d'administration joue un rôle important en matière de gouvernance et que le Ministre laisse la gestion des opérations aux centres de services scolaires, en vertu des pouvoirs et responsabilités qui leur sont conférés.

Le projet de loi crée aussi l'Institut national d'excellence en éducation (INEÉ). Sa contribution clé, en matière de diffusion et de transfert des connaissances issues de la recherche, profitera certainement au réseau scolaire. Cependant, afin de raffermir la crédibilité de l'INEÉ, nous estimons qu'il devrait jouir d'une indépendance plus affirmée. Il profiterait également de la contribution du personnel d'encadrement du réseau scolaire au sein de ses instances.

PARTIE I : RÉFORME DE LA GOUVERNANCE

1. Commentaire général

Le projet de loi 105, *Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique* sanctionné le 23 novembre 2016 a introduit le principe de subsidiarité dans le réseau de l'éducation. La *Loi sur l'instruction publique*¹ définit la subsidiarité comme étant : « le principe selon lequel les pouvoirs et les responsabilités sont 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, des autres personnes ou des communautés concernées ». Ainsi, depuis le 1^{er} juillet 2017, la mission des centres de services scolaires (auparavant les commissions scolaires) s'exerce en respectant le principe de subsidiarité, dans une perspective de soutien aux établissements dans l'exercice de leurs responsabilités².

Le Ministère indique d'ailleurs dans son *Rapport stratégique 2019-2023* que : « la subsidiarité a pour but d'accroître la rapidité et l'efficacité d'une décision ou d'une action, la responsabilité de celle-ci étant confiée à l'entité compétente la plus proche des personnes qu'elle vise directement. La subsidiarité permet aussi de mieux prendre en considération les réalités locales et régionales, d'en définir les besoins et de bien les intégrer dans les choix et les décisions »³.

Le réseau scolaire a depuis bien intégré ce principe et un nouvel équilibre s'est établi dans le partage des responsabilités et des pouvoirs de chacun des paliers décisionnels. La FCSSQ constate cependant que le projet de réforme de la gouvernance affecte cet équilibre et craint qu'il n'entraîne, dans plusieurs des volets visés par le projet de loi 23, des chevauchements de compétences.

2. Gouvernance

2.1 Rôle, responsabilités et pouvoirs du Ministre

L'article 60 du projet de loi attribue de nouvelles responsabilités au ministre de l'Éducation, notamment celles de veiller à la réussite éducative, d'assurer un suivi du parcours scolaire des élèves et de favoriser une gestion et une planification des ressources affectées au système d'éducation fondées notamment sur la connaissance des besoins des élèves.

¹ Article 207.1.

² Ibid.

³ Ministère de l'Éducation du Québec, *Plan stratégique 2019-2023*, 2022, p.6.

L'article 36 du projet de loi permet par ailleurs au Ministre de déterminer, pour l'ensemble des centres de services scolaires, ou en fonction de la situation de l'un ou de certains d'entre eux, des orientations devant être prises en compte pour l'organisation des services éducatifs.

De la même façon, l'article 37 du projet de loi permet au Ministre de procéder à l'évaluation des besoins des élèves en lien avec leur réussite éducative, de déterminer les outils, les cibles et les indicateurs permettant de détecter les facteurs de risque pour la réussite scolaire des élèves et peut, lorsqu'il le juge utile, procéder à l'analyse de la situation de certains élèves ou de groupes d'élèves.

Or, la *Loi sur l'instruction publique* attribue déjà aux centres de services scolaires des pouvoirs et des responsabilités en ces matières, et ce, en vertu du principe de subsidiarité. De fait, suivant l'article 207.1 de la *Loi sur l'instruction publique*, un centre de services scolaire a notamment pour mission de **veiller à la réussite éducative des élèves, en vue de l'atteinte d'un plus haut niveau d'instruction, de socialisation et de qualification de la population. À cette fin, en respectant le principe de subsidiarité, il organise les services éducatifs offerts dans ses établissements et s'assure de leur qualité ainsi que de la gestion efficace, efficiente, équitable et écoresponsable des ressources humaines, matérielles et financières dont il dispose.**

Ainsi, les articles 36, 37 et 60 du projet de loi accordent au Ministre des pouvoirs et responsabilités qui sont déjà dévolus respectivement aux centres de services scolaires et aux établissements. La FCSSQ estime que, dans le respect du principe de subsidiarité, ces entités demeurent les plus appropriées pour déterminer l'organisation des services éducatifs, pour évaluer les besoins des élèves et pour déterminer les activités au cœur de leur mission.

Bien que le Ministre ait annoncé vouloir se donner des leviers d'intervention afin de corriger des situations problématiques, de telles interventions devraient être limitées et s'inscrire dans une dynamique de collaboration et de mise à contribution des milieux visés, des milieux qui possèdent l'expertise et la connaissance fine du contexte.

Dans la mesure où le Ministre souhaite contribuer plus directement à la réussite, la FCSSQ estime qu'il ne doit pas perdre de vue que son premier rôle demeure celui de définir les grandes orientations nationales. Enfin, la FCSSQ rappelle au Ministre les risques d'une intervention en matière de gestion opérationnelle.

Recommandation 1

La FCSSQ recommande de préciser que tous les pouvoirs et responsabilités du Ministre, notamment en matière de réussite éducative, d'organisation pédagogique et d'évaluation des besoins des élèves s'inscrivent dans la définition d'orientations nationales et que toute intervention ponctuelle se fasse dans le respect du principe de subsidiarité.

2.1.1 Le pouvoir d'annuler une décision

L'article 40 du projet de loi permet au Ministre d'annuler en tout ou en partie la décision d'un CSS et de prendre la décision qui, à son avis, aurait dû être prise en premier lieu. Certes, cet article accorde un délai de 15 jours au centre de services scolaire afin d'expliquer sa décision ou son refus de fournir une explication. Cependant, une fois ce délai expiré, toute décision prise par un conseil d'administration ou un directeur général est susceptible d'être annulée en tout ou en partie par le Ministre.

L'autonomie décisionnelle des centres de services scolaires pourrait ainsi être assujettie à des interventions du Ministre influencées par des situations médiatisées ou par des demandes de groupes d'intérêts. Un tel pouvoir doit s'exercer avec une grande prudence et parcimonie et ne doit pas être un levier pour satisfaire l'opinion publique ou des groupes de pression, auquel cas, une telle intervention pourrait aller à l'encontre de l'intérêt commun. Par ailleurs, l'intervention du Ministre à l'égard de demandes de toute nature pourrait le fragiliser et l'éloigner de son rôle premier, soit celui de définir les grandes orientations nationales.

Rappelons que les centres de services scolaires fondent leurs décisions sur un ensemble de faits connus et soupesés. Les membres des conseils d'administration et les dirigeants font preuve de rigueur et possèdent l'expertise collective nécessaire pour prendre des décisions, parfois difficiles, mais qui tiennent compte des situations dans toute leur complexité. Rappelons également qu'une décision impopulaire n'est pas nécessairement une mauvaise décision. En ce sens, le Ministre doit favoriser le dialogue avant une intervention auprès d'un centre de services scolaire.

Dans ce contexte, nous recommandons que le Ministre n'exerce un tel pouvoir que si un centre de services scolaire agit en contravention à la loi, à un règlement, à une directive ou à tout autre cadre normatif établi par le Ministère.

Recommandation 2

La FCSSQ recommande que le Ministre n'exerce son pouvoir d'annuler une décision que si un centre de services scolaire agit en contravention à la loi, à un règlement, à une directive ou à tout autre cadre normatif établi par le Ministère.

2.2 La relation tripartite entre le Ministre, le directeur général et le conseil d'administration du centre de services scolaire

2.2.1 La nomination du directeur général par le gouvernement et les mandats que lui confie le Ministre

Le projet de loi propose de modifier le mode de nomination du directeur général du centre de services scolaire. Plutôt que d'être nommé par le centre de services, le directeur général serait nommé par le gouvernement, sur recommandation du Ministre. Ce nouveau mode de nomination a pour effet d'instaurer une gouvernance tripartite au sein de laquelle le directeur général pourrait se trouver en porte-à-faux entre deux mandants : le Ministre et le conseil d'administration.

Cette situation comporte des enjeux et des défis importants sur le plan de la gouvernance, d'autant plus que le directeur général est le porte-parole de son centre, tout en étant subordonné au Ministre.

Rappelons que le directeur général assiste le conseil d'administration dans l'exercice de ses fonctions et pouvoirs, veille à l'exécution de ses décisions et exerce les tâches que celui-ci lui confie ainsi que les pouvoirs qu'il lui délègue. La FCSSQ entrevoit là un risque d'écueils, compte tenu du chevauchement entre les nouveaux rôles du Ministre et ceux déjà dévolus au conseil d'administration, notamment ceux :

- de s'assurer qu'un soutien adéquat soit apporté aux écoles et aux centres ;
- de veiller à la pertinence et à la qualité des services éducatifs offerts par le centre de services scolaire ;
- de s'assurer de la gestion efficace et efficiente des ressources humaines, matérielles et financières dont dispose le centre de services scolaire.

Considérant la volonté du gouvernement de nommer les directeurs généraux des centres de services scolaires, la FCSSQ propose certains ajustements à cette nouvelle gouvernance.

Pour préserver la relation entre le directeur général et le conseil d'administration, il importe que le conseil d'administration joue un rôle significatif dans sa nomination. En effet, le conseil d'administration est l'instance la plus à même d'évaluer le profil recherché du directeur général en fonction des priorités du centre de services scolaire, de ses enjeux de fonctionnement, de son positionnement dans la communauté et des caractéristiques du milieu.

Ainsi, son implication dans le processus met en place des conditions favorables au partenariat nécessaire entre un directeur général et le conseil d'administration et évite la perception de nomination partisane. À ce titre, le candidat retenu doit détenir de solides compétences reconnues en matière de gestion scolaire et de leadership pédagogique.

Recommandation 3

La FCSSQ recommande de procéder à la nomination du directeur général d'un centre de services scolaire sur recommandation de son conseil d'administration.

2.2.2 L'évaluation du directeur général

Le processus d'évaluation du principal dirigeant s'inscrit dans une perspective de saine gouvernance. Cet exercice permet notamment d'évaluer la performance du directeur général et l'atteinte des résultats dans le cadre des priorités annuelles, de fournir au directeur général l'accompagnement requis pour lui permettre d'atteindre les objectifs ciblés et de permettre au conseil d'administration de se prononcer en toute connaissance de cause sur l'opportunité de renouveler le mandat du directeur général.

En ce sens, le conseil d'administration devrait jouer un rôle déterminant dans l'évaluation annuelle du directeur général et dans la décision de renouveler ou non son mandat à terme.

Recommandation 4

La FCSSQ recommande de prévoir que le conseil d'administration puisse faire part au Ministre de son appréciation de la performance du directeur général avant son évaluation.

2.2.3 L'intérim du directeur général

L'article 23 du projet de loi qui modifie l'article 203 prévoit qu'en cas de vacance au poste de directeur général, le directeur général adjoint, ou celui des adjoints, désigné par le Ministre, assure l'intérim jusqu'à ce que le gouvernement procède à la nomination du nouveau directeur général.

Tout comme la nomination du directeur général, il importe que le conseil d'administration joue un rôle significatif dans la nomination du directeur général par intérim.

Par ailleurs, le poste de directeur général adjoint n'est pas un poste existant dans tous les centres de services scolaires. Ainsi, en cas de vacance au poste de directeur général, un directeur général adjoint doit être nommé pour assumer l'intérim.

Dans tous les cas, le conseil d'administration devrait être consulté avant la désignation de la personne qui assurera l'intérim du directeur général. De plus, plusieurs organisations peuvent avoir élaboré un plan de relève, lequel devrait être considéré lors de la vacance d'un poste de directeur général.

Recommandation 5

La FCSSQ recommande de prévoir la consultation du conseil d'administration avant la désignation de la personne qui assurera l'intérim du directeur général.

2.2.4 Mesures transitoires

L'article 66 du projet de loi prévoit que lorsque le poste de directeur général devient vacant entre la date de la sanction de la loi et la première nomination faite en vertu de l'article 18 de la loi, le directeur général adjoint désigné à cette fin par le conseil d'administration assure l'intérim jusqu'à ce que le nouveau directeur général soit nommé par le gouvernement.

Or, suivant l'article 65 du projet de loi, la nomination du directeur général par le gouvernement ne peut avoir lieu avant un délai de 18 mois qui suit la sanction de la présente loi. Puisque les articles 18 à 23 entreront en vigueur le 1^{er} juillet 2025, aucune nomination par le gouvernement ne peut survenir avant cette date.

La durée de l'intérim ainsi prévue aux dispositions transitoires est particulièrement longue. En effet, un directeur général par intérim s'affaire davantage au suivi des dossiers en cours plutôt que de coordonner le développement d'orientations structurées, d'objectifs et de planification organisationnels. Dans la mesure où le poste vacant peut être pourvu, il est dans l'intérêt du centre de services scolaire de procéder à la nomination du directeur général plutôt que de prolonger indûment un intérim.

Recommandation 6

La FCSSQ recommande de modifier l'article 66 du projet de loi afin de prévoir qu'en cas de vacance au poste de directeur général entre la date de la sanction de la loi et la première nomination faite en application de l'article 18, le gouvernement nomme, sur recommandation du conseil d'administration du centre de services scolaire, le directeur général aux conditions prévues au *Règlement relatif à certaines conditions de travail des hors cadres des commissions scolaires et du comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal*, et ce, jusqu'à ce que la rémunération, les avantages sociaux et les autres conditions de travail soient déterminés conformément à l'article 18 du projet de loi.

2.2.5 L'entente annuelle de gestion et d'imputabilité

L'article 25 du projet de loi introduit le nouvel article 215 à la *Loi sur l'instruction publique* et prévoit qu'un centre de services scolaire doit conclure avec le Ministre une entente annuelle de gestion et d'imputabilité.

Nous sommes d'avis que l'entente de gestion et d'imputabilité fait double-emploi avec le contenu des articles 209.1, 459.4, 459.5.4 et 459.6 de la LIP.

Les moyens à mettre en œuvre à l'égard des objectifs, des cibles, des priorités et des orientations visés aux paragraphes 4, 6 et 7 de l'article 25 doivent être laissés à la discrétion du centre de services scolaire afin que ces moyens soient adaptés à la réalité du milieu, et ce, dans le respect du principe de subsidiarité. Ce principe s'applique également aux écoles quant à leur projet éducatif, tel que prévu par la *Loi sur l'instruction publique*.

Finalement, l'atteinte de certaines cibles établies dans le cadre de l'entente annuelle ne peut être mesurée que sur un horizon de moyen ou long terme. Leur évaluation doit donc être conduite avec prudence. Ainsi, certains éléments d'évaluation pourraient s'arrimer au cycle du plan d'engagement vers la réussite éducative.

Recommandation 7

La FCSSQ recommande de réserver aux centres de services scolaires le choix des moyens à mettre en œuvre à l'égard des objectifs, des cibles, des priorités et des orientations visés aux paragraphes 4, 6 et 7 de l'article 25 afin qu'ils soient adaptés à la réalité de chaque milieu.

2.3 Autres dispositions relatives à la gouvernance scolaire

2.3.1 Conseil d'établissement et conseil d'administration à distance

L'article 2 du projet de loi qui introduit l'article 68.1 de la LIP, permet maintenant aux membres du conseil d'établissement de participer à une séance à distance. De plus, l'article 15 du projet de loi qui modifie l'article 169, permet d'emblée aux membres du conseil d'administration du centre de service scolaire de participer à distance à moins que les règles de fonctionnement n'en disposent autrement.

La FCSSQ salue la proposition du Ministre, laquelle répond à un besoin exprimé par les milieux.

2.3.2 Le quorum au conseil d'administration

Le projet de loi propose que le quorum au conseil d'administration d'un centre de services scolaire soit établi à partir du nombre de membres en fonction plutôt que le nombre de membres prévus. À l'instar du conseil d'établissement, cette disposition permettra que le quorum soit réduit lorsque des postes sont vacants. Cette modification répond à un besoin exprimé par plusieurs milieux.

Par ailleurs, l'article 61 de la *Loi sur l'instruction publique* (RLRQ., c. I-13.3) utilise le vocable « *membres en poste* » plutôt que celui proposé à l'article 14 du projet de loi qui modifie l'article 160 de la *Loi sur l'instruction publique*, soit « *membres en fonction* ». Il y aurait lieu d'utiliser le même vocable pour signifier la même réalité.

Recommandation 8

La FCSSQ recommande de remplacer le mot « fonction » par le mot « poste » dans l'article 14 du projet de loi.

2.3.3 Un poste vacant au conseil d'administration

Le projet de loi introduit l'article 175.12 qui prévoit que si une vacance visée à l'un des articles 175.10 à 175.11 de la LIP n'est pas comblée dans un délai raisonnable, le Ministre peut procéder à la désignation d'une personne possédant les qualités requises et répondant aux conditions exigées pour occuper ce poste.

Il arrive en effet qu'un poste au sein du conseil d'administration soit difficile à combler, faute de candidatures, notamment pour les sièges de représentants de la communauté. En effet, les processus de désignation des membres des conseils d'administration et l'opportunité d'y siéger sont souvent méconnus du public.

Par ailleurs, le bassin de recrutement des personnes qui possèdent les qualités et qui répondent aux conditions est parfois restreint. En effet, quatre des cinq postes réservés aux membres du personnel impliquent que ces derniers siègent à ce titre au conseil d'établissement de leur école, tout comme les cinq postes réservés aux parents exigent que ceux-ci siègent à ce titre au comité de parents. Ces conditions alourdissent grandement les fonctions de ces membres, ce qui constitue un frein à leur implication.

Avant toute intervention du Ministre, il apparaît essentiel de créer les conditions optimales pour que le deuxième tour de mise en candidature prévu à la loi puisse permettre de pourvoir les postes vacants. La FCSSQ estime que le bassin de recrutement gagnerait à être élargi dans le cadre de ce second tour.

Pour les membres du personnel enseignant, de soutien et professionnel, il serait indiqué de recruter les membres du personnel qui ne siègent pas, au moment de la désignation, au conseil d'établissement de leur école. Le candidat pourrait néanmoins être désigné par les membres de sa catégorie de personnel siégeant à un conseil d'établissement.

De la même façon, pour les membres siégeant à titre de parent d'un élève, le recrutement pourrait s'effectuer auprès des autres parents siégeant au conseil d'établissement des écoles du district visé par la vacance. Néanmoins, le candidat pourrait toujours être désigné par les membres du comité de parents.

En somme, le projet de loi devrait renforcer les processus de désignation et ainsi éviter que la désignation d'un membre du conseil d'administration par le Ministre soit perçue comme une nomination politique.

Recommandation 9

La FCSSQ recommande qu'au terme du premier avis de désignation, si un siège réservé aux membres représentant le personnel ou les membres parents demeure vacant, de permettre de procéder à un avis de désignation élargi.

2.3.4 Désignation du président du conseil d'administration

Le projet de loi prévoit un allègement du processus de nomination d'un président en cas d'absence, d'empêchement ou de vacance en permettant au conseil d'administration de désigner le président parmi tous les autres membres. La FCSSQ salue cette modification qui évite qu'un conseil d'administration soit paralysé en l'absence de parents. Il serait toutefois opportun de prévoir la désignation du président parmi les autres membres dans le cas où les membres siégeant à titre de parent refusent.

Recommandation 10

La FCSSQ recommande de prévoir qu'en cas d'absence, d'empêchement, de vacance ou de refus des membres parents, la désignation d'un président s'effectue parmi les autres membres à l'exclusion des membres du personnel.

2.3.5 Francisation et groupes spécialisés

Le projet de loi propose que les centres de services scolaires puissent organiser et dispenser dans une école établie aux fins d'un projet pédagogique particulier des services d'accueil et de soutien à l'apprentissage de la langue française ou des services éducatifs dans des classes ou des groupes spécialisés, et ce, à des élèves qui ne sont pas admis au projet pédagogique particulier pour lequel l'école est établie.

Cette modification permettra aux centres de services scolaires de diversifier les lieux où sont offerts différents services.

2.3.6 Pouvoir réglementaire relatif aux services éducatifs préscolaire, primaire et secondaire à distance

L'article 33 du projet de loi introduit la possibilité pour le gouvernement de déterminer, par règlement, les situations dans lesquelles les services de l'éducation préscolaire, primaire et secondaire peuvent être dispensés à distance selon les conditions et modalités qu'il indique. La FCSSQ salue cette possibilité qui permettra aux élèves de poursuivre leur parcours scolaire dans certaines situations. Cependant, ces termes sont sujets à une diversité d'interprétations qui pourraient s'éloigner de l'objectif poursuivi par cette nouvelle possibilité. Il y a donc lieu de préciser dans le règlement à venir la portée des termes choisis afin de prévenir toute ambiguïté.

De plus, en raison de l'interprétation très restrictive du terme « imprévisibilité » par les tribunaux, la FCSSQ craint que ce critère soit trop difficile à atteindre pour être applicable.

Recommandation 11

La FCSSQ recommande de bien définir dans le règlement ce que constitue une situation exceptionnelle.

2.3.7 Projet pilote relatif aux services éducatifs à distance

L'article 39 du projet de loi propose que le Ministre puisse élaborer et mettre en œuvre un projet pilote visant à expérimenter ou à innover en matière de services éducatifs à distance ou à étudier, à améliorer ou à définir des normes applicables en cette matière. La FCSSQ salue l'ouverture du Ministre à élargir de tels projets pilotes aux services éducatifs plutôt que de les limiter à la formation à distance.

2.3.8 Formation continue

L'article 1 du projet de loi propose que la discrétion de l'enseignant quant au choix de ses activités de formation puisse se coordonner, d'une part, avec les orientations prises par son employeur et, d'autre part, avec les dispositions d'un éventuel règlement du Ministre sur les conditions et modalités relatives à cette formation continue. Ce règlement portera notamment sur la reconnaissance du contenu des activités, les modes de contrôle, la supervision ou l'évaluation des obligations ainsi que les cas de dispense. Le règlement du Ministre pourra notamment confier des fonctions en cette matière au directeur d'établissement ou à l'Institut national d'excellence en éducation.

Le concept d'autonomie professionnelle est bien sûr un fondement essentiel de la pratique de toute profession. Les modifications proposées permettront toutefois de refléter que la profession enseignante se pratique, à la différence d'une profession libérale par exemple, au sein d'une organisation structurée qui identifie ses priorités et orientations. L'autonomie professionnelle est ainsi relative, puisqu'elle est encadrée par

les articles 96.21 et 260 de la *Loi sur l'instruction publique*, lesquels consacrent le droit aux centres de services scolaire d'assigner les enseignants à des formations. Il importe donc que la formation continue des acteurs concernés s'inscrive dans ces orientations.

3. Système de dépôt et de communication de renseignements en éducation

La FCSSQ salue les modifications apportées à la *Loi sur le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport* par l'ajout de la Section III relative à la mise en place d'un système de dépôt et de communication de renseignements afin de soutenir la gestion du réseau ainsi que l'organisation, la planification et la prestation de services et en faciliter les communications.

Un tel système de gestion d'ensemble assure l'uniformité, la fiabilité et la disponibilité des données nécessaires à la prise de décision. Ces informations sont essentielles à l'élaboration des orientations, des priorités et des cibles du Ministère afin de mieux planifier les ressources.

Par ailleurs, la FCSSQ est soucieuse que toutes les précautions nécessaires soient prises par le Ministère pour s'assurer de la sécurité des activités de traitement ou de transmission de renseignements personnels eu égard notamment aux nouvelles dispositions de la *Loi modernisant des dispositions législatives en matière de protection des renseignements personnels*.

En ce sens, la FCSSQ salue le fait que la Commission d'accès à l'information ait la charge de surveiller l'application des nouvelles dispositions concernant le dépôt et la communication des renseignements ainsi que l'utilisation et la communication de renseignements personnels.

Dans l'objectif de soutenir la gestion du réseau ainsi que l'organisation, la planification et la prestation de services, il serait souhaitable que les données statistiques, prédictives ou rapports qui seraient produits par le Ministère à partir de ces données puissent être disponibles à l'ensemble du réseau, notamment pour des fins d'étalonnage ou d'analyse comparative.

PARTIE II : L'INSTITUT NATIONAL D'EXCELLENCE EN ÉDUCATION

Le projet de loi propose de limiter les fonctions du Conseil supérieur de l'éducation (CSÉ) à l'enseignement supérieur, lequel deviendrait le Conseil de l'enseignement supérieur. Dans sa mouture actuelle, il a pour fonction de conseiller le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport et le ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie sur toute question relative à l'éducation.

De plus, le projet de loi propose d'abolir le Comité d'agrément des programmes de formation à l'enseignement. Il conseille présentement le Ministre sur toute question relative à l'agrément des programmes de formation à l'enseignement touchant l'éducation préscolaire, l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire et, en outre, d'examiner et d'agréer les programmes de formation à cet enseignement.

Par ailleurs, le projet de loi propose la création de l'Institut national d'excellence en éducation (INEÉ) dont le rôle de promoteur de l'excellence des services éducatifs doit contribuer à la réussite éducative des élèves. Le respect des valeurs de rigueur, d'objectivité, de transparence et de coopération qui en seront le fondement nous semble à même d'en faire une organisation phare dans le développement de pratiques pédagogiques efficaces et dans l'adoption de politiques éducatives fondées sur les connaissances issues des recherches scientifiques.

D'emblée, la FCSSQ ne voit pas d'incompatibilité dans la coexistence de l'INEÉ et du CSÉ dans la mesure où leurs missions respectives sont bien définies et complémentaires. Dans l'éventualité où le CSÉ n'aurait plus la responsabilité en matière d'enseignement préscolaire, primaire et secondaire, le mandat de l'INEÉ, tel que prévu au projet de loi, devrait être raffermi afin qu'il puisse jouer pleinement son rôle.

La FCSSQ souligne que la réflexion globale de l'INEÉ sur l'éducation préscolaire, primaire et secondaire permettra au réseau de mettre en œuvre des actions systémiques qui s'inscrivent dans une vision claire de la réussite éducative des élèves. Ce faisant, l'INEÉ pourra faire le tri des réflexions et des courants de pensée débattus sur la place publique et mettre en valeur celles qui sont les plus pertinentes et les plus probantes.

1. Le rôle de conseil de l'INEÉ

Nous saluons le maintien d'un mandat important actuellement dévolu au Conseil supérieur de l'éducation, soit la possibilité de conseiller le Ministre sur toute question relative à l'éducation, notamment par l'entremise d'un rapport sur l'état et les besoins de l'éducation. Cette attribution donne les coudées franches à l'INEÉ afin de proposer une réflexion large sur l'éducation préscolaire, primaire et secondaire.

Néanmoins, l'absence du pouvoir de conseiller de sa propre initiative le Ministre sous forme d'avis sur toute question relative à l'éducation pourrait nuire à la capacité de l'INEÉ de bien jouer son rôle. Pour appuyer l'adoption de politiques fondées sur les connaissances issues de la recherche, l'INEÉ gagnerait à conserver le pouvoir conféré au Conseil supérieur de l'éducation prévu à l'article 10, soit de donner au Ministre des avis ou de lui faire des recommandations sur toute question relative à l'éducation préscolaire, primaire et secondaire. Soulignons d'ailleurs que le Conseil de l'enseignement supérieur conserve cette prérogative.

La FCSSQ considère que la création de l'INEÉ apporte un soutien tangible au réseau, notamment au regard de la production et du transfert d'outils, de connaissances et de compétences utiles à l'enrichissement des connaissances du personnel.

Recommandation 12

La FCSSQ recommande de conférer explicitement à l'INEÉ le pouvoir de donner des avis et des recommandations au Ministre de sa propre initiative.

2. L'inclusion de la formation professionnelle et de la formation générale aux adultes

Le projet de loi propose de rattacher le collégial et l'universitaire⁴ au Conseil de l'enseignement supérieur, alors que l'éducation préscolaire ainsi que l'enseignement primaire et secondaire relèveraient de la compétence de l'INEÉ. Il est habituel de rattacher la formation professionnelle et la formation générale des adultes à l'enseignement secondaire, et ce, bien que la loi les distingue et que le régime pédagogique de l'éducation préscolaire, primaire et secondaire diffère de ceux de la formation professionnelle et de la formation générale des adultes. Il y aurait donc lieu de préciser explicitement que la mission de l'INEÉ inclut les formations professionnelle et générale aux adultes.

Recommandation 13

La FCSSQ recommande de préciser que le champ d'action de l'INEÉ inclut la formation professionnelle et la formation générale des adultes.

⁴ Voir l'article 2 de la *Loi sur le ministère de l'Enseignement supérieur, de la recherche, de la science et de la technologie* (RLRQ., chapitre M-15.1.0.1)

3. La crédibilité scientifique de l'INEÉ

L'INEÉ, par son rôle en matière de synthèse et de diffusion des connaissances scientifiques, constitue un nouveau levier qui profitera à l'ensemble des acteurs de l'éducation au Québec. Son mandat en matière de formation sera déterminant dans l'implantation de bonnes pratiques et dans leur appropriation par le personnel. La création d'un comité scientifique et d'un comité chargé d'évaluer les programmes de formation à l'enseignement permettra d'asseoir la crédibilité du nouvel organisme.

Cependant, sa crédibilité ne peut reposer que sur cette seule assise. Pour que l'INEÉ joue pleinement son rôle et qu'il devienne la référence incontournable pour les acteurs du réseau, sa crédibilité doit également reposer sur son indépendance. En effet, l'INEÉ gagnera à être à l'abri de tout soupçon de politisation afin d'être entièrement dédié à la réussite éducative.

Un examen attentif de la loi constituant l'Institut national d'excellence en santé et en services sociaux (INESSS), un organisme comparable à l'INEÉ, fait apparaître des pistes prometteuses qui garantiront à l'INEÉ son entière indépendance. Ainsi, l'article 4 de la *Loi sur l'INESSS* nomme explicitement l'indépendance comme une de ses valeurs constitutives.

Par ailleurs, l'INEÉ doit établir ses priorités avec le Ministre, alors que l'INESS n'a pas une telle obligation. L'INESS les établit plutôt avec une table de concertation des partenaires, qui regroupe les parties prenantes du réseau de la santé afin de l'accompagner dans « la détermination des sujets prioritaires à examiner » et dans « l'implantation des recommandations » (article 40).

L'INEÉ profiterait certainement d'une instance comparable, qui renforcerait la perception positive de ses avis et de ses outils auprès des acteurs concernés et, plus largement, auprès de la population. Rappelons également qu'à cet effet, le rapport *Promouvoir des savoirs et des pratiques validés par des résultats scientifiques en éducation* (2018) soulignait l'importance du caractère indépendant et apolitique que doit avoir un tel institut. Dans la mesure où le projet de loi 23 prévoit la disparition du Conseil supérieur de l'éducation, la crédibilité de l'INEÉ reposera largement sur son indépendance.

Recommandations 14

La FCSSQ recommande de garantir l'indépendance de l'INEÉ dans son énoncé de mission et dans ses attributions.

4. L'évaluation des programmes de formation

L'abolition du Comité d'agrément des programmes de formation à l'enseignement (CAPFE) prévue au projet de loi modifie substantiellement le processus actuel de reconnaissance des programmes de formation à l'enseignement. Nous croyons que la mise en place d'un comité d'évaluation comme prévu par le projet de loi permettra à l'INEÉ de disposer de l'expertise requise pour apprécier les programmes soumis pour analyse par le Ministre. Par ailleurs, l'implication de l'INEÉ dans la recommandation des programmes de formation à l'enseignement et dans la formation continue lui permettra d'articuler une pensée plus globale sur le continuum de développement des compétences.

Le projet de loi insuffle aussi l'agilité nécessaire au processus de recommandation visant à introduire des formations qualifiantes de qualité.

5. Examen des règlements

L'article 35 du projet de loi propose d'abroger l'article 458 de la *Loi sur l'instruction publique* qui prévoit que les projets de règlements visés aux articles 447, 448 et 456 sont soumis, avant leur adoption, à l'examen du Conseil supérieur de l'éducation. Il s'agit, d'une part, des articles qui permettent au gouvernement d'établir les régimes pédagogiques et, d'autre part, la réglementation entourant des autorisations d'enseigner et les normes d'évaluation de la scolarité des enseignants pour la détermination de leur qualification.

Les règlements portant sur les régimes pédagogiques peuvent susciter leur lot de demandes émanant de groupes divers. En ce sens, le Ministre profiterait d'un avis indépendant qui le prémunirait contre des pressions indues. Il y aurait donc lieu de maintenir cet examen préalable des règlements du gouvernement portant sur les régimes pédagogiques, comme prévu aux articles 447 et 448, et de confier ce mandat à l'INEÉ.

Recommandation 15

La FCSSQ recommande d'attribuer à l'INEÉ le mandat d'examiner les projets de règlement du Ministre prévus aux articles 447 et 448 de la *Loi sur l'instruction publique*.

6. Accès aux programmes

L'article 464 de la LIP prévoit que le Ministre doit assurer un accès gratuit aux programmes et listes qu'il établit aux centres de services scolaires, aux conseils d'établissement, aux directeurs d'école, aux directeurs de centre, aux enseignants et au Conseil supérieur de l'éducation. L'article 41 du projet de loi vise à retirer le Conseil supérieur de l'éducation de cette énumération. Il y aurait lieu d'inclure l'INEÉ.

Recommandation 16

La FCSSQ recommande d'accorder à l'INEÉ un accès aux programmes et aux listes établies par le Ministre.

7. La composition du conseil d'administration

La FCSSQ souligne la place importante accordée aux acteurs du terrain au sein du conseil d'administration de l'INEÉ. Nous souhaitons tout de même rappeler que l'école publique québécoise francophone accueille plus de 80 % des élèves québécois ; sa représentation gagnera à être conséquente. Par ailleurs, les réalités propres à la formation générale des adultes et à la formation professionnelle justifient que le point de vue de ces secteurs d'enseignement soit pris en compte dans la composition du conseil d'administration.

La FCSSQ constate qu'un seul siège est réservé à un membre issu du milieu de la recherche. Compte tenu de la mission de l'INEÉ en matière d'analyse, de synthèse, de diffusion et de transfert des connaissances issues de la recherche, ce milieu gagnerait à obtenir un deuxième siège au sein du conseil.

De plus, le projet de loi ne prévoit qu'un seul siège destiné à un représentant du personnel d'encadrement. Nous estimons qu'un siège supplémentaire devrait être réservé aux hors cadres.

À l'instar du conseil d'administration de l'INESS, le conseil d'administration de l'INEÉ devrait également comporter 11 sièges. L'ajout de ces deux membres permettrait d'enrichir les réflexions de l'INEÉ.

En somme, les recommandations de la FCSSQ visent à renforcer la perception positive de l'INEÉ quant à sa crédibilité, son indépendance et sa représentativité.

Recommandation 17

La FCSSQ recommande d'ajouter deux sièges soit un siège réservé aux hors cadres et un siège réservé aux membres issus du milieu de la recherche.

Recommandation 18

La FCSSQ recommande d'assurer, parmi les 11 sièges du conseil d'administration de l'INEÉ, une juste représentativité du réseau de l'éducation public francophone.

Recommandation 19

La FCSSQ recommande de transformer le siège prévu au paragraphe 6 de l'article 8 en un siège réservé à un représentant des secteurs de la formation générale des adultes et de la formation professionnelle.

CONCLUSION

Le projet de loi n° 23 accorde de nouveaux pouvoirs et responsabilités au Ministre en matière de réussite éducative et de gouvernance scolaire. Ces nouveaux rôles du Ministre doivent s'inscrire dans le respect du principe de subsidiarité, afin que les centres de services scolaires puissent pleinement réaliser la mission qui leur est confiée par la loi. En ce sens, le Ministre gagnera à conserver un rôle de supervision macroscopique et à réaliser ses interventions en collaboration avec le réseau.

La création de l'INEÉ s'inscrit dans une volonté d'assurer le déploiement des meilleures pratiques éducatives, partout au Québec, en fonction des besoins et des réalités de chaque milieu. Fondée sur une indépendance solide, sa crédibilité en fera un outil propre à favoriser la réussite éducative des élèves.

Chaque semaine apporte son lot de critiques négatives – parfois injustifiées – qui mettent en relief des difficultés du système scolaire québécois. Certes, l'école publique connaît, comme toute institution, des enjeux qui peuvent – et doivent – susciter des critiques constructives. La FCSSQ souhaite que cette réforme ouvre la voie à une vision plus positive de l'éducation au Québec et à la mise en valeur des succès du réseau.

Nous pouvons d'ailleurs constater que le taux de diplomation n'a cessé de progresser au cours des dernières décennies et que les élèves du Québec se comparent avantageusement aux premiers de classe mondiaux depuis plusieurs années. Ces réussites pour lesquelles nous devrions être fiers invitent à envisager l'avenir de l'école publique avec confiance.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

1. Préciser que tous les pouvoirs et responsabilités du Ministre, notamment en matière de réussite éducative, d'organisation pédagogique et d'évaluation des besoins des élèves s'inscrivent dans la définition d'orientations nationales et que toute intervention ponctuelle se fasse dans le respect du principe de subsidiarité.
2. Le Ministre n'exerce son pouvoir d'annuler une décision que si un centre de services scolaire agit en contravention à la loi, à un règlement, à une directive ou à tout autre cadre normatif établi par le Ministère.
3. Procéder à la nomination du directeur général d'un centre de services scolaire sur recommandation de son conseil d'administration.
4. Prévoir que le conseil d'administration puisse faire part au Ministre de son appréciation de la performance du directeur général avant son évaluation.
5. Prévoir la consultation du conseil d'administration avant la désignation de la personne qui assurera l'intérim du directeur général.
6. Modifier l'article 66 du projet de loi afin de prévoir qu'en cas de vacance au poste de directeur général entre la date de la sanction de la loi et la première nomination faite en application de l'article 18, le gouvernement nomme, sur recommandation du conseil d'administration du centre de services scolaire, le directeur général aux conditions prévues au *Règlement relatif à certaines conditions de travail des hors cadres des commissions scolaires et du comité de gestion de la taxe scolaire de l'île de Montréal*, et ce, jusqu'à ce que la rémunération, les avantages sociaux et les autres conditions de travail soient déterminés conformément à l'article 18 du projet de loi.
7. Réserver aux centres de services scolaires le choix des moyens à mettre en œuvre à l'égard des objectifs, des cibles, des priorités et des orientations visés aux paragraphes 4, 6 et 7 de l'article 25 afin qu'ils soient adaptés à la réalité de chaque milieu.
8. Remplacer le mot « fonction » par le mot « poste » dans l'article 14 du projet de loi.
9. En cas de vacance d'un siège réservé aux membres représentant le personnel ou des parents malgré les processus de désignation prévus à la loi, prévoir un avis de désignation parmi un groupe élargi de candidats admissibles et qu'un membre du conseil d'administration puisse être désigné parmi ce groupe élargi.
10. Prévoir qu'en cas d'absence, d'empêchement, de vacance ou de refus des membres parents, la désignation d'un président s'effectue parmi les autres membres à l'exclusion des membres du personnel.

11. Définir dans le règlement ce que constitue une situation exceptionnelle.
12. Conférer explicitement à l'INEÉ le pouvoir de donner des avis et des recommandations au Ministre de sa propre initiative.
13. Préciser que le champ d'action de l'INEÉ inclut la formation professionnelle et la formation générale des adultes.
14. Garantir l'indépendance de l'INEÉ dans son énoncé de mission et dans ses attributions.
15. Attribuer à l'INEÉ le mandat d'examiner les projets de règlement du Ministre prévus aux articles 447 et 448 de la *Loi sur l'instruction publique*.
16. Accorder à l'INEÉ un accès aux programmes et aux listes établies par le Ministre.
17. Ajouter deux sièges soit un siège réservé aux hors cadres et un siège réservé aux membres issus du milieu de la recherche.
18. Assurer, parmi les 11 sièges du conseil d'administration de l'INEÉ, une juste représentativité du réseau de l'éducation public francophone.
19. Transformer le siège prévu au paragraphe 6 de l'article 8 en un siège réservé à un représentant des secteurs de la formation générale des adultes et de la formation professionnelle.