

DE : Madame Pascale Déry
Ministre de l'Enseignement supérieur

Le 28 avril 2025

TITRE : Projet de loi modifiant diverses dispositions concernant principalement le Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études et la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Création du Conseil de l'enseignement supérieur (CES)

Le projet de loi 23 *Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et édictant la Loi sur l'Institut national d'excellence en éducation* (2023, chapitre 32) (ci-après, projet de loi 23), adopté et sanctionné en décembre 2023, a modifié *la Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation* (RLRQ, chapitre C-60) (ci-après, Loi sur le Conseil) de sorte que l'organisme deviendra le Conseil de l'enseignement supérieur (ci-après, le Conseil) et relèvera de la ministre de l'Enseignement supérieur. La Loi sur le Conseil prévoit :

- Le maintien de la fonction principale du Conseil: il conseille le ministre duquel il relève;
- L'exercice de cette fonction en considérant les seules questions relatives à l'enseignement collégial et universitaire. Ses anciennes fonctions concernant l'éducation préscolaire, l'enseignement primaire et secondaire et l'éducation des adultes ont été confiées à l'Institut national d'excellence en éducation (INEÉ);
- De continuer de donner son avis au ministre sur tout projet de règlement que celui-ci est tenu de lui soumettre (ex. : *Règlement sur le régime des études collégiales* [RLRQ, chapitre C-29, r.4]) et sur toute question qu'il lui soumet;
- De continuer de solliciter ou de recevoir les requêtes et les suggestions d'organismes intéressés, sur les seules questions relatives à l'enseignement supérieur. Il continue ainsi d'effectuer ou de faire effectuer les études et les recherches qu'il juge utiles à l'exercice de ses fonctions.

Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études (CCAFE)

Le CCAFE (ci-après, le Comité) est un organisme relevant de la ministre de l'Enseignement supérieur qui a pour mandat de conseiller les ministres responsables de l'Enseignement supérieur et de l'Éducation en matière d'accessibilité financière aux études. Il les conseille sur des questions relatives :

- Aux programmes d'aide financière institués par la *Loi sur l'aide financière aux études* (RLRQ, chapitre A-13.3);
- Aux droits de scolarité, aux droits d'admission et d'inscription aux services d'enseignement et aux autres droits afférents à de tels services;

- Aux mesures ou politiques pouvant avoir des incidences sur l'accessibilité financière aux études.

Pour remplir son mandat, le Comité base sa réflexion sur des résultats de recherche, consulte des acteurs intéressés par l'accessibilité financière aux études et mise sur l'expérience diversifiée de ses membres. Il peut également réaliser des mandats d'initiative. Pour ce faire, il peut :

- Saisir les ministres responsables de l'Enseignement supérieur et de l'Éducation, selon leur compétence respective, de toute question relative à une matière de sa compétence;
- Faire effectuer des études et des recherches;
- Solliciter et recevoir les observations et les suggestions d'individus et de groupes;
- Requérir que les ministres responsables de l'Enseignement supérieur ou de l'Éducation lui transmettent les renseignements disponibles.

La ministre de l'Enseignement supérieur, après consultation du ministre de l'Éducation, doit soumettre au Comité pour avis tout projet de règlement relatif aux programmes d'aide financière aux études ainsi que toute condition qu'elle se propose d'inclure dans les règles budgétaires ou toute directive qu'elle entend donner aux établissements relativement aux droits de scolarité et aux autres droits. Le Comité est institué en vertu du chapitre V 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) (ci-après, *Loi sur le MERST*).

De son institution en 1999 jusqu'à la création du MES en 2014, le Comité était intégré dans la *Loi sur le Conseil supérieur de l'éducation* (CSÉ) et la ressource du Comité était sous la responsabilité du CSÉ. Toutefois, les avis et rapports du Comité étaient indépendants du CSÉ, c'est-à-dire qu'ils n'étaient ni vus ni adoptés par celui-ci.

Commission d'évaluation de l'enseignement collégial (CEEC)

La CEEC est un organisme d'évaluation externe et indépendant, qui relève de la ministre de l'Enseignement supérieur et qui a été institué en 1993, lors du *Renouveau de l'enseignement collégial*, par l'édiction de la *Loi sur la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial* (RLRQ, chapitre C-32.2). Avec l'arrivée de la CEEC et du *Règlement sur le régime des études collégiales* (RLRQ, chapitre C-29, r.4) en 1993, les collèges ont dû se doter d'une politique institutionnelle d'évaluation de programmes (PIEP, art. 24) et d'une politique institutionnelle d'évaluation des apprentissages (PIEA, art. 25). Les collèges évaluent donc leurs programmes d'études à partir des critères prescrits par la CEEC, et la CEEC évalue les PIEA des collèges.

La CEEC possède des pouvoirs d'évaluation et de recommandation. Elle intervient auprès des 48 cégeps, des 66 collèges privés, parmi lesquels 47 sont non agréés aux fins de subventions et 19 sont agréés aux fins de subventions, ainsi qu'auprès des écoles gouvernementales, c'est-à-dire les établissements d'enseignement relevant d'un ministère. Elle a pour mission et rôles de contribuer à l'amélioration continue de la qualité de l'enseignement collégial et d'en témoigner en émettant un rapport d'évaluation pour chaque établissement vérifié. La CEEC doit, par la suite, rendre ses rapports publics. En outre, elle a le mandat d'évaluer les plans stratégiques et les plans de réussite, les PIEA

et PIEP ainsi que la planification administrative et pédagogique des collèges.

Pour l'année scolaire 2023-2024, la CEEC a produit au total 74 rapports d'évaluation, dont 44 rapports portaient sur des cégeps, 11 sur des collèges privés non agréés aux fins de subventions, 9 sur des collèges privés agréés aux fins de subventions et 3 sur des écoles gouvernementales. Dans plus de la moitié de ses rapports (52 %), la CEEC a émis des recommandations aux établissements demandant parfois une réponse dans un délai variant de quelques semaines à quelques mois, afin de permettre aux établissements de se conformer, et ainsi, assurer et maintenir la qualité de l'offre de services de ces derniers. Elle a également fait plusieurs suggestions aux collèges et les a invités à apporter certaines améliorations. Bien que la majorité des collèges démontrent une volonté de se conformer aux recommandations émises, considérant que la CEEC ne possède pas de pouvoir de sanction, certains collèges reçoivent parfois plusieurs avis pour la même problématique.

La *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel* (RLRQ, chapitre C-29) ainsi que le *Règlement sur le régime des études collégiales* (RLRQ, chapitre C-29, r. 4) viennent préciser les obligations des collèges envers la CEEC. L'organisme dispose d'un budget de 2 833 200 \$ pour l'année financière 2025-2026.

2- Raison d'être de l'intervention

Modifications concernant le CCAFE et le CES

Le nouveau Conseil de l'enseignement supérieur est voué à devenir un organisme expert dans toutes questions relatives à l'enseignement supérieur. Son mandat, qui touchait auparavant toute question relative à l'éducation, se concentrera désormais sur celles portant sur l'enseignement supérieur uniquement. La précision de ce mandat aux questions de l'enseignement supérieur risque d'approfondir les sujets touchant à ces ordres d'enseignement et à leur population étudiante. La question de l'aide financière aux études étant intimement liée à la population étudiante visée par ce mandat, il devient fondamental qu'il y ait un meilleur arrimage entre les activités des deux organismes et les avis qu'ils rendent.

Abolition de la CEEC

Dans la foulée du projet de loi 23 et des modifications qu'il a apportées au Conseil, le ministère de l'Enseignement supérieur (MES) s'est questionné sur les opportunités d'optimisation au sein des organismes relevant de lui. Ainsi, dans un objectif d'accroître l'efficacité de l'État et en cohérence avec la Stratégie de gestion des dépenses du Gouvernement du Québec ainsi que les orientations gouvernementales en matière d'optimisation des ressources financières et des heures rémunérées, des démarches ont été entreprises afin d'évaluer différents scénarios concernant la CEEC.

À cet égard, la pertinence de conserver la CEEC dans sa forme et son mode d'opération actuels a été évaluée, notamment au regard de son efficience, de l'utilisation de ses ressources et du nombre d'heures rémunérées qui lui est accordé. L'abolition de la CEEC permettra, à terme, d'économiser près de 2,8 M\$ annuellement.

Au départ, la mission de la CEEC était d'évaluer la mise en œuvre des programmes d'études établis par la ministre (diplômes d'études collégiales [DEC]) ou par l'établissement (attestations d'études collégiales [AEC]), l'application des politiques institutionnelles (PIEP et PIEA), ainsi que la mise en œuvre des plans stratégiques et des plans de réussite. Aujourd'hui, la CEEC n'effectue plus l'évaluation des programmes d'études au collégial, mais a développé des outils destinés aux collèges pour s'autoévaluer et accroître leur autonomie en la matière. Cette dernière précise d'ailleurs avoir eu comme principal objectif de rendre les établissements de plus en plus responsables en matière d'évaluation. Cette autonomie développée par les collèges a permis à la CEEC d'adopter un rôle de vérification des auto-évaluations menées par les établissements et d'instaurer en 2013 *L'audit sur l'efficacité des systèmes d'assurance qualité* afin d'assurer la qualité des services dispensés par le réseau collégial.

Ainsi, les établissements d'enseignement collégial ont la responsabilité d'évaluer, de manière autonome, la qualité des activités reliées à leur mission éducative au regard de la planification, de la gestion administrative et pédagogique, de l'enseignement et des divers services de soutien.

Par ailleurs, le MES soutient et accompagne les établissements d'enseignement collégial dans une perspective de responsabilité partagée tant sur le plan pédagogique, administratif que de la gouvernance. Rappelons que l'article 2 de la Loi sur le MERST stipule que la ministre « a pour mission de soutenir le développement et promouvoir la qualité de l'enseignement collégial et de l'enseignement universitaire afin de favoriser l'accès aux formes les plus élevées du savoir et de la culture, notamment par le développement des connaissances et des compétences, à toute personne qui en a la volonté et l'aptitude. »

À cet effet, et afin d'offrir un soutien accru aux collèges, le volet gouvernance a été ajouté en 2023 à la mission de la Direction du soutien aux établissements et de la gouvernance. Cette direction reçoit les documents institutionnels des établissements.

La CEEC est toutefois le seul organisme externe et indépendant qui a pour mission d'évaluer la réalisation de ces activités et qui exerce une surveillance de la qualité de la mise en œuvre des services éducatifs. La ministre, par l'entremise de l'article 4 de la Loi sur le MERST, détient toutefois la fonction de « favoriser le développement des établissements d'enseignement supérieur et veiller à la qualité des services dispensés » par ces établissements. Le MES pourrait, à la suite de l'abolition de la CEEC et en cohérence avec les ressources dont il dispose ainsi que les besoins évolutifs du réseau collégial, mettre en place des mesures additionnelles pertinentes pour veiller à la qualité des services offerts par les établissements d'enseignement collégial.

Rappelons aussi les responsabilités de la ministre à l'égard des programmes d'études collégiales :

- Le développement des programmes d'études, qui consiste à élaborer ou à actualiser la formation en tenant compte des besoins évolutifs et émergents du marché du travail, des changements sociétaux, etc.
- Le déploiement de l'offre de formation, qui consiste à accorder une autorisation à un établissement d'offrir un programme d'études donné afin de répartir l'offre sur

le territoire québécois et rendre plus accessible la formation.

Finalement, en ce qui concerne les collèges privés subventionnés et non subventionnés, il importe de rappeler que le MES a mis en place le Bureau de la conformité qui effectue, entre autres, des vérifications au niveau des contrats de services éducatifs signés avec les clients, des dossiers des élèves ainsi que de la publicité faite par le collège. Il traite également certaines plaintes.

3- Objectifs poursuivis

Modifications concernant le CCAFE et le CES

Le premier objectif du projet de loi est d'assurer un arrimage entre les activités des deux organismes, afin d'éviter un empiètement ou une incohérence entre les sujets traités. De plus, bien que les deux organismes restent indépendants sur le plan budgétaire, des dispositions du projet de loi permettront un partage des connaissances et des travaux en cours lorsque la situation le requiert. En conservant un mode de gouvernance indépendant du Conseil, le Comité pourra poursuivre ses activités sans délai supplémentaire d'approbation et continuer de miser sur l'expérience de ses membres nommés par le gouvernement, après consultation de groupes représentant les étudiants, le personnel d'établissements d'enseignement et les milieux socio-économiques.

Abolition de la CEEC

En ce qui concerne la CEEC, l'objectif du projet de loi est de procéder à l'abolition de l'organisme au moyen de l'abrogation de la *Loi sur la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial* (RLRQ, chapitre C-32.2) le 1^{er} janvier 2026, afin d'économiser 2,8 M\$ à terme, annuellement. L'abolition coïncide par ailleurs avec la fin du mandat du président de l'organisme, qui est prévue en janvier 2026.

4- Proposition

Modifications concernant le CCAFE et le CES

Concernant le Conseil et le Comité, la proposition vise à :

- Prévoir que le président du Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études est d'office membre adjoint sans droit de vote du Conseil de l'enseignement supérieur;
- Transférer de la Loi sur le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie (chapitre M-15.1.0.1) vers la loi qui institue le Conseil, les dispositions concernant l'institution, la composition et le fonctionnement du Comité, en y apportant les modifications suivantes :
 - Prévoir que le président du Conseil est d'office membre adjoint sans droit de vote du Comité. La présence du président du Conseil au sein du Comité lui permettra d'avoir une vue d'ensemble sur les travaux menés et de signaler une situation où il y aurait empiètement ou incohérence entre les travaux des

- deux organismes;
- Remplacer le membre étudiant à l'ordre d'enseignement secondaire en formation professionnelle par un membre qui est étudiant ou membre du personnel à cet ordre d'enseignement. Cela signifie que ce membre pourrait être un étudiant, mais également un enseignant, un conseiller pédagogique ou tout autre membre du personnel provenant de cet ordre d'enseignement;
- Assujettir le règlement intérieur du Comité à l'approbation du Conseil. Cette disposition vise à assurer la cohérence des règlements internes des deux organisations;
- Prescrire la transmission au Conseil de toute demande d'avis faite au Comité par la ministre ou par le ministre de l'Éducation. Cette disposition vise à permettre au Conseil de rester informé des demandes d'avis reçues par le Comité, afin d'assurer une coordination et d'éviter tout chevauchement entre les travaux des deux organismes;
- Soumettre à l'autorisation du Conseil l'exercice par le Comité de ses pouvoirs de saisir un ministre concerné d'une question, d'effectuer des études et des recherches, de solliciter des observations et suggestions d'individus ou de groupes et de requérir d'un ministre des renseignements disponibles. Cette disposition vise à permettre au Conseil de rester informé des sujets sur lesquels le Comité se penche.

Abolition de la CEEC

Le projet de loi abolit la CEEC. À cette fin, il abroge la *Loi sur la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial* (RLRQ, chapitre C-32.2) et retire les références à la CEEC qui figurent à certaines dispositions de la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel* (RLRQ, chapitre C-29), du *Règlement sur le régime des études collégiales* (RLRQ, chapitre C-29, r.4) et de la *Loi sur l'administration financière* (RLRQ, chapitre A-6.001).

5- Autres options

Modifications concernant le CCAFE et le CES

Deux autres options ont été évaluées pour intégrer le Comité au sein du Conseil, mais elles ont été écartées.

Premièrement, le statu quo a été envisagé, soit que le Comité demeure entièrement distinct du Conseil et qu'il n'y ait aucun mécanisme d'arrimage entre les deux organismes. Toutefois, considérant le nouveau rôle du Conseil, il y aurait eu des risques d'empiètement ou de manque de cohérence entre les travaux menés par les deux organismes.

Deuxièmement, l'intégration du Comité sous forme de commission au sein du Conseil a été envisagée. Par commission, on entend une entité à laquelle le Conseil confie des mandats spécifiques, comme il en existe actuellement. Toutefois, dans cette option, le Conseil aurait dû entériner les avis produits par le Comité. Considérant la fréquence des rencontres du Conseil, cela aurait pu compromettre la capacité du Comité à respecter le délai de 30 jours prévu à l'article 90 de la Loi sur le MERST.

Abolition de la CEEC

Dans le but d'optimiser les ressources de l'État, deux autres scénarios ont été évalués :

Scénario 1 : *Maintenir la CEEC en optimisant ses ressources*. Ce scénario visait une diminution importante du nombre d'employés. Dans un contexte où la CEEC avait récemment procédé à une optimisation de ses ressources, cet effort additionnel aurait probablement été difficile, d'autant plus que jusqu'à récemment, elle demandait une augmentation de son budget et de son nombre d'heures rémunérées.

Scénario 2 : *Intégration de la CEEC au Conseil de l'enseignement supérieur (CES)*. Ce scénario impliquait que le CES ait désormais deux mandats, soit de conseiller la ministre sur toute question relative à l'enseignement supérieur et d'évaluer l'enseignement collégial. Cette option a été écartée considérant la possible perception d'influence entre les fonctions d'évaluation et de conseil de l'organisme par la société civile en général et le réseau collégial en particulier.

6- Évaluation intégrée des incidences

Modifications concernant le CCAFE et le CES

Outre les changements mentionnés dans les sections précédentes, les principaux effets de ce projet de loi concernant la gouvernance des deux organismes impliqués. Aucun autre effet n'est anticipé par la proposition.

Abolition de la CEEC

L'abolition de la CEEC pourrait avoir un impact :

- À plus ou moins long terme, sur la qualité et la quantité des moyens mis en place pour assurer la mise en œuvre de leurs politiques, de leurs plans et de leurs programmes d'études;
- Sur l'étendue des responsabilités du MES au regard des actions qui pourraient être déployées pour veiller à la qualité des services offerts par les établissements d'enseignement collégial, notamment pour les futurs collèges;
- Sur les nouveaux collèges privés qui ne pourront se référer à l'expertise de la CEEC pour confirmer la qualité des services offerts à la suite de l'obtention du permis;
- Dans l'opinion publique, puisque l'abolition d'une instance responsable de l'assurance qualité de l'enseignement collégial, sans mécanisme de remplacement, pourrait entraîner un certain mécontentement.

Le projet de loi, dans son ensemble, ne requiert pas d'analyse d'impact réglementaire en vertu de la *Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif – Pour une réglementation intelligente* (décret 1558-2021).

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Modifications concernant le CCAFE et le CES

Le Conseil a été consulté au sujet des différentes options d'intégration du Comité envisagées. Les considérations soulevées par l'organisme ont été prises en compte dans l'élaboration de la proposition actuelle. Le ministère de l'Éducation a également été consulté concernant le siège prévu pour un membre représentant l'ordre d'enseignement secondaire en formation professionnelle.

Abolition de la CEEC

Le Secrétariat aux emplois supérieurs, le Secrétariat du Conseil du trésor ainsi que le ministère des Finances ont été consultés afin de préciser les étapes à suivre pour procéder à l'abolition de la CEEC selon les normes et les règles établies.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Modifications concernant le CCAFE et le CES

Le projet de loi vise à synchroniser l'entrée en vigueur des modifications concernant le Comité et le Conseil avec l'entrée en vigueur des dispositions du projet de loi 23 concernant le nouveau mandat du Conseil, lesquelles entreront en vigueur à la date fixée par le gouvernement.

Abolition de la CEEC

L'entrée en vigueur de l'abrogation de la *Loi sur la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial* (RLRQ, chapitre C-32.2) et, par conséquent, l'abolition de la CEEC, est prévue pour le 1^{er} janvier 2026. Le respect des engagements contractuels relatifs aux ressources humaines, tout comme le temps nécessaire pour effectuer les changements requis aux niveaux administratifs, matériels et budgétaires, expliquent le choix de la date d'abolition.

D'ici là, les équipes ministérielles effectueront les changements requis aux niveaux administratifs (ex. : cessation des contrats), matériels (ex. : cessation de bail pour le loyer), budgétaires et en lien avec les ressources humaines qui sont inhérents à l'abolition d'un organisme. De plus, le Secrétariat aux emplois supérieurs s'assurera de la gestion des engagements des commissaires, dont le mandat sera toujours en cours au moment de l'abolition de l'organisme.

Bien que le réseau collégial ne disposera plus d'un organisme provincial de vérification externe de l'assurance qualité de l'enseignement collégial, chaque collège possède des plans et politiques institutionnelles, notamment une PIEA et une PIEP, dont il assure l'application conformément au *Règlement sur le régime des études collégiales* (RLRQ, chapitre C-29, r.4).

La ministre, par l'entremise de l'article 4 de la Loi sur le MERST, détient par ailleurs la fonction de « favoriser le développement des établissements d'enseignement supérieur et veiller à la qualité des services dispensés » par ces établissements. Cette fonction lui

donne la latitude nécessaire pour mettre en place des mesures pertinentes pour assurer la qualité du réseau collégial selon l'évolution des besoins des établissements, et ce, malgré l'abolition de la CEEC.

Le MES dispose par ailleurs de plusieurs unités administratives et ressources pour soutenir les établissements d'enseignement, notamment :

- la Direction du soutien aux établissements et de la gouvernance, qui reçoit l'ensemble des politiques et des plans des établissements;
- la Direction de l'enseignement privé et la Commission consultative de l'enseignement privé, qui évaluent les demandes relatives au permis au regard des ressources financières, matérielles et humaines déclarées par les collèges;
- Le Bureau de la conformité de la Direction de l'enseignement privé, qui effectue des vérifications au niveau des contrats de services éducatifs signés avec les clients, des dossiers des élèves ainsi que de la publicité faite par le collège. Il traite également certaines plaintes.

9- Implications financières

Modifications concernant le CCAFE et le CES

La solution proposée n'implique aucune dépense.

Abolition de la CEEC

La proposition générera des économies, à terme, de près de 2,8 M\$ annuellement. Aucun investissement n'est nécessaire.

10- Analyse comparative

N/A.

La ministre de l'Enseignement supérieur,

PASCALE DÉRY