

Adopté à la 227<sup>e</sup> réunion du Conseil

L'avenir du Conseil supérieur de l'éducation

1979-10-30

---



E359  
A8/  
1979.2

## L'AVENIR DU CONSEIL SUPERIEUR DE L'EDUCATION

### Présentation

A sa 227e réunion, les 11 et 12 octobre 1979, le Conseil supérieur de l'éducation a fait le point sur sa réflexion concernant la présence et le rôle de Conseils consultatifs en éducation. Le texte de l'avis qu'il a adopté à cette occasion, à titre de rapport provisoire, se veut une contribution dans l'esprit d'un travail à poursuivre. En effet, le Conseil réitère au ministre de l'Éducation sa demande du 9 février 1979 que soit formé un groupe de travail, auquel il veut être associé activement, pour l'approfondissement des questions posées sur l'avenir du Conseil supérieur et sur l'articulation des liens à établir entre ce Conseil et des Conseils sectoriels.

Le Conseil pourra donc réviser éventuellement le présent avis à la lumière des résultats de l'étude souhaitée et de son propre travail de réflexion. Et, dans l'immédiat, il entend jouer pleinement le rôle que la loi actuelle lui attribue.

Conseil supérieur de l'éducation



## 1. Un historique à rappeler

Annonce de  
la création  
d'un Conseil  
des collèges

1.1 A son assemblée plénière de juin 1978, le Conseil reçut le ministre de l'Éducation qui exprima alors aux membres le souhait de connaître son avis sur la création d'un Conseil des collèges, telle que proposée dans le Projet du Gouvernement à l'endroit des CEGEP. Quelques mois plus tard, soit en novembre, dans une communication au congrès de la Fédération des CEGEP, le ministre émit l'hypothèse de la transformation du Conseil supérieur en un Conseil des écoles, comme conséquence de l'établissement d'un Conseil des collèges. Le Conseil réagit immédiatement dans une note au ministre le 11 novembre. Il indiqua clairement son opposition à une telle réduction de son mandat sans exclure pour autant l'hypothèse de l'établissement d'un Conseil des écoles à l'instar de la création d'un Conseil des universités et d'un Conseil des collèges. Le Conseil demanda de rencontrer le ministre afin de discuter d'une orientation qui se dessinait au ministère de l'Éducation, fort différente sous plusieurs aspects de celle qui se dégageait de ses propres réflexions.

Fondement  
d'un Conseil  
de l'éduca-  
tion

1.2 Dans cette note de novembre, le Conseil affirmait en effet la nécessité d'un organisme, quel qu'en doive être le nom ou la structure, qui a pour rôle "de conseiller le gouvernement en matière de politiques éducatives globales, aussi bien non-scolaires que scolaires" (1). Car, expliquait-il, l'éducation déborde largement l'école. La perspective même dans laquelle le Livre blanc sur le développement culturel situait le développement de la société québécoise fournissait un nouvel éclairage sur le rôle forcément élargi d'un Conseil supérieur de l'éducation. Le Conseil avait auparavant rappelé la nécessité qu'il fasse "contrepoids à la lourde machine technocratique d'un ministère de l'Éducation, de même qu'à des approches déterminées avant tout selon les niveaux scolaires" (2).

Le propre  
d'un Conseil  
de l'éduca-  
tion

1.3 Cette note fut suivie d'un avis adressé au ministre de l'Éducation le 21 février dernier. Le Conseil y explicitait le mandat d'un Conseil de l'éducation après avoir distingué deux ordres de questions qui motiveraient des plans distincts de consultation et conséquemment l'existence de conseils différents. D'une part, les "questions spécifiques à des secteurs ou à des niveaux d'enseignement, souvent d'ordre technique ou administratif

---

(1) CONSEIL SUPERIEUR DE L'EDUCATION, Note au ministre de l'Éducation, Québec, novembre 1978, p. 2.

(2) Idem, p. 1.



et qui appellent des solutions plus immédiates" (1) appartiendraient au mandat de conseils sectoriels tels que le Conseil des universités et un Conseil éventuel des collèges. D'autre part, "des questions générales d'éducation qui transcendent des secteurs ou niveaux particuliers ou même le système scolaire, qui se situent davantage dans un plan d'ensemble de développement culturel et dans des vues souvent plus prospectives" (2), devaient constituer le propre du mandat d'un Conseil de l'éducation. Pour le Conseil, il était évident que des Conseils de niveau ne sauraient remplacer un Conseil de l'éducation.

- Besoin de situer divers Conseils
- 1.4 Le Conseil ne prétendait pas, dans cet avis, vider complètement la question. Aussi recommanda-t-il au ministre de l'Éducation la formation d'un groupe de travail qui aurait la tâche de prévoir les structures administratives et les mesures législatives propres à assurer les liens jugés nécessaires entre plusieurs conseils consultatifs en éducation, dont ceux déjà établis: le Conseil des universités et le Conseil supérieur de l'éducation.
- Reprise de l'examen de la question au Conseil
- 1.5 A la fin de mars, devant le dépôt annoncé d'un projet de loi créant un Conseil des collèges sans que soit par ailleurs amorcée l'étude d'un plan d'ensemble qui situerait les divers conseils impliqués, le Conseil supérieur mit sur pied un comité chargé du mandat qu'il avait d'abord souhaité voir confier à un groupe de travail mixte, composé, entre autres membres, de représentants du ministre de l'Éducation et des deux Conseils existants. Ce mandat fut plus précisément de définir sous forme de projet de loi ce que pourrait être la consultation en éducation.
- 1.6 A son assemblée plénière de juin dernier, des documents de travail furent soumis à la consultation des membres du Conseil, de ses Comités catholique et protestant et de ses cinq Commissions. Entre temps, dans une rencontre avec le ministre de l'Éducation, le Comité ad hoc du Conseil, chargé de ce dossier, avait informé le ministre du projet en préparation pour le Conseil. Le Ministre avait manifesté beaucoup d'intérêt à l'égard de ce texte et souhaitait recevoir un avis dans les meilleurs délais.
- Comparution à la Commission parlementaire sur l'éducation
- 1.7 Cette assemblée plénière fut également marquée d'une réunion spéciale du Conseil qui demanda de comparaître à la Commission parlementaire de l'éducation afin d'expliquer sa position telle que définie dans son avis de novembre et ainsi dissiper toute

---

(1) CONSEIL SUPERIEUR DE L'EDUCATION, Avis au ministre de l'Éducation, Québec, février 1979, p. 2.

(2) Idem., p. 1.





ambiguïté que pouvaient suggérer certains propos tenus sur cette question à l'Assemblée nationale et renforcée par la teneur de l'article 16 du projet de loi 24 relatif à l'établissement d'un Conseil des collèges. Cet article situait à un même niveau les conseils sectoriels et le Conseil supérieur de l'éducation et venait ainsi raviver l'appréhension que ce dernier Conseil soit éventuellement converti en un Conseil des écoles. Aussi, devant cette Commission parlementaire, le 18 juin 1979, les représentants du Conseil demandèrent de modifier l'article 16 de façon à bien distinguer la nature d'un Conseil supérieur de celle de conseils de niveau(1). Auparavant, ces représentants avaient rencontré le ministre de l'Éducation pour lui expliquer la position du Conseil arrêtée à sa réunion spéciale du 14 juin.

Existence d'un 1.8  
Conseil de  
l'éducation  
distinct,  
autonome

Ces diverses actions témoignent d'un certain débat qui a pris forme sur l'avenir du Conseil et qui origine en bonne partie de l'hypothèse émise en novembre 1978 par le ministre de l'Éducation de faire du Conseil supérieur un Conseil des écoles. Or depuis, divers propos entendus de voix autorisées accréditent davantage cette orientation. Par ailleurs, le ministre de l'Éducation a bien affirmé ceci, en conclusion à la comparution du Conseil à la Commission parlementaire, le 18 juin:

"Il doit exister un organisme de consultation dont les fonctions transcendent les divers niveaux d'éducation au Québec. C'est un principe sur lequel, pour ma part, je n'ai jamais eu le moindre doute. Il reste, évidemment, à savoir comment on doit bâtir le système de consultation pour qu'il en soit ainsi.

Il est important également que soient membres de cet organisme des personnes qui ne sont pas des professionnels de l'enseignement. Je suis également persuadé de cela; l'expérience nous l'enseigne. Il doit y en avoir, bien sûr, qui viennent du monde de l'enseignement parce que c'est utile au moment de discuter de choses concrètes, mais il doit également y avoir des gens de l'extérieur. C'est une exigence de la conception de plus en plus large qu'on se fait de l'éducation comme transcendant les niveaux et comme devant nécessairement avoir des contacts avec ce qui est extérieur au monde de l'éducation au sens strict du mot" (?).

- 
- (1) Article proposé: le Conseil des collèges peut, avec le Conseil des universités, préparer et soumettre au ministre de l'Éducation des rapports conjoints sur des questions d'intérêt commun, et avec le Conseil supérieur de l'éducation, des rapports conjoints sur toute question relative à la coordination, d'une part, entre niveaux d'enseignement et, d'autre part, entre le système scolaire et l'éducation non scolaire.
  - (2) Gouvernement du Québec, Commission permanente de l'éducation, lundi, 18 juin 1979, R/758 - B/E - p. 2, R/759 - B/E - p. 1.



- 1.9 Le Conseil ne peut être que d'accord avec cette affirmation de principe du Ministre. Cependant, circulent au ministère de l'Éducation, des schémas réducteurs de la fonction consultative en éducation et conséquemment du mandat, du statut et de la composition du Conseil de l'éducation. En effet, selon ces schémas, ce Conseil pourrait n'être principalement qu'un lieu de concertation entre des Conseils sectoriels. Au contraire, le Conseil croit à la nécessité d'un Conseil de l'éducation vraiment autonome, distinct des Conseils de niveau. Le mandat d'un Conseil de l'éducation, déjà défini dans sa note de novembre 78, précisé dans son avis de février 79, ne saurait être à la remorque des préoccupations des Conseils sectoriels.

## 2. Une position du Conseil à réaffirmer

- 2.1 L'étude menée jusqu'à maintenant au Conseil pour redéfinir l'ensemble de la fonction consultative en éducation a conduit à plusieurs questions qu'il faudra élucider. Par exemple, à quels Conseils confier le champ de l'éducation des adultes? Où situer les comités confessionnels? Comment assurer des liens entre les divers Conseils tout en leur accordant toute l'autonomie souhaitée? Comment situer le Conseil de l'éducation par rapport aux Conseils de niveau? Le Conseil supérieur se voit mal mener seul l'étude de questions qui concernent également d'autres Conseils et le ministère de l'Éducation. D'où sa demande d'une étude menée en collaboration.

Mandat du  
Conseil  
supérieur

- 2.2 Le Conseil n'a jamais considéré que l'instauration de Conseils de niveau remettait en cause l'existence d'un organisme de consultation distinct des nouveaux conseils. La création en 1968 d'un Conseil des universités fut précédée d'une recommandation du Conseil supérieur d'établir un office de l'enseignement universitaire. Dans son rapport sur l'état et les besoins de l'enseignement collégial intitulé Le Collège et publié en juillet 1975, il recommandait l'établissement d'un Conseil des collèges. Aussi, est-il opportun de décrire de nouveau le mandat tel qu'il s'impose dans le contexte actuel: il demeure en continuité avec le mandat défini à l'origine tout en se faisant plus large. Le Conseil doit donc aviser le Gouvernement et particulièrement le ministre de l'Éducation (1) sur:

- a) les questions fondamentales que pose l'éducation en milieu scolaire et non scolaire et qui doivent être situées dans une vue prospective;

ex.: le degré souhaitable d'intervention de l'État et le niveau de responsabilité locale; la place de l'enseignement privé; le type d'école à instaurer; l'égalité des chances; la professionnalité à l'obligatoire; le rôle spécifique de l'institution scolaire et sa fonction sociale; la formation des enseignants;

- (1) L'interlocuteur immédiat du Conseil est le ministre de l'Éducation mais la Loi du Conseil prévoit par ailleurs que le rapport annuel de l'organisme soit déposé à l'Assemblée nationale. De plus l'élargissement du champ de l'éducation amène le Conseil à examiner des questions qui concernent plusieurs ministères.



- b) les priorités d'une politique québécoise d'éducation  
 ex.: la qualité de l'enseignement; la place de la mission éducative dans l'ensemble du budget national;
- c) les mesures propres à favoriser l'évolution de l'enseignement vers une politique globale d'éducation permanente  
 ex.: l'inventaire des ressources d'une cité éducative; la définition d'une politique de perfectionnement continu de l'adulte; la révision des finalités de l'enseignement afin d'assurer l'autonomie des citoyens;
- d) les moyens d'assurer la coordination, d'une part, entre les niveaux d'enseignement et, d'autre part, entre les institutions scolaires et les autres lieux de formation  
 ex.: la reconnaissance des "acquis"; les stages de formation en milieu de travail;
- e) les liens devant exister entre les activités spécifiquement éducatives et les autres activités destinées au développement culturel de la collectivité  
 ex.: la mise en commun des ressources matérielles (locaux, équipements); la promotion des activités artistiques et artisanales comme moyens d'éducation; l'utilisation des media à des fins éducatives; une politique de développement des musées.

2.3 Il est donc bien difficile d'admettre qu'un tel mandat puisse être rempli adéquatement par une sorte de comité ad hoc, constitué de représentants des Conseils de niveau. Et, même dans le cas d'un comité permanent qui demeurerait sous le leadership de Conseils de niveau, pourrait-il remplir un mandat qui fait appel à des préoccupations nettement différentes et qui se situe dans des perspectives non moins différentes que celles de ces conseils? Au contraire, la nature et l'ampleur de ce mandat commandent l'existence d'un organisme fort, bien structuré, autonome, indépendant à la fois du Gouvernement et d'autres conseils qui exercent leur action dans des champs plus spécifiques et qui sont plus près de l'administration gouvernementale.

Description  
du Conseil  
supérieur

2.4 Le mandat du Conseil supérieur de l'éducation adapté au contexte actuel, n'infirmé aucunement l'économie de la Loi qui l'instaurait en 1964. Et, il est opportun de rappeler ici brièvement ce que le Conseil croit devoir être pour remplir ce mandat.



- a) Le Conseil est un organisme de consultation sur tout sujet d'éducation puisque l'article 10-b prévoit que le Conseil peut "soumettre au ministre des recommandations sur toute question concernant l'éducation" (1).
- b) Il doit être un organisme de réflexion et de recherche particulièrement sur le moyen et le long terme. L'article 10-c dit bien qu'il peut "faire effectuer les études et recherches qu'il juge utiles et nécessaires à la poursuite de ses fins".
- c) Il peut intervenir à l'occasion sur des questions ponctuelles même s'il a prioritairement la responsabilité de "transmettre au ministre, qui le communique à la Législature, un rapport annuel sur ses activités et sur l'état et les besoins de l'éducation". Ici c'est toute l'économie des articles 9 et 10 qui est impliquée.
- d) Le Conseil doit servir de lien entre la population et le Gouvernement. Le rapport de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement voyait le Conseil comme une commission d'enquête permanente. La Loi prévoit d'ailleurs à l'article 10-a que le Conseil peut "solliciter des opinions, recevoir et entendre les requêtes et suggestions du public, en matière d'éducation".
- e) Il doit être représentatif des milieux. A cet égard la Loi du Conseil est explicite sur la nécessité de fonder la nomination des membres du Conseil sur la "consultation des autorités religieuses et des associations ou organisations les plus représentatives des parents, des enseignants, des administrateurs scolaires et des groupes socio-économiques" (article 4). Il en est de même pour la composition des Comités catholique et protestant (articles 16 et 17) et des Commissions (article 25).
- f) Le Conseil constitue à certains égards un organisme de pression et peut servir ainsi de contrepois aux pouvoirs politique et technocratique. La publication de la plupart des interventions ponctuelles du Conseil et de son rapport annuel

---

(1) L.R.Q., chapitre C-60 (Loi du Conseil supérieur de l'éducation).





constitue en effet, dans une certaine mesure, un moyen de pression, mais permet davantage au Conseil de rendre ainsi compte de son mandat à la population. Toutefois, on ne saurait confondre le Conseil avec des organismes qui ont des intérêts spécifiques à défendre. Au contraire, le Conseil se veut attentif aux attentes de la population en général en matière d'éducation et il s'en inspire largement dans ses avis.

- 2.5 Le mandat défini dans la Loi du Conseil est vaste et ne peut être limité à celui de Conseils de niveau. Ces Conseils éprouveraient des difficultés s'ils étaient consultés sur des questions qui dépassent leur compétence. Les termes mêmes de cette Loi qui étend la compétence du Conseil à "toute question d'éducation" permet de situer son mandat dans le contexte d'une société munie d'un grand nombre de ressources éducatives autres que scolaires. Le Conseil doit donc se situer dans une perspective d'éducation permanente. Et l'étendue de ce mandat amène inévitablement le Conseil à traiter de questions qui relèvent d'autres ministères que celui de l'Éducation. A cet égard, il peut donner avis indirectement à d'autres ministères ou au Gouvernement, même si son interlocuteur premier demeure le ministre de l'Éducation.

### 3. Un travail à poursuivre et à intensifier

- 3.1 La révision, ces derniers mois, des structures actuelles du Conseil et de sa loi l'a conduit à la conclusion que la Loi actuelle lui dessine un mandat suffisamment large et lui fournit toute la latitude nécessaire à la poursuite et à l'intensification de son travail. Sans doute, depuis la création du Conseil des collèges, il ne revient plus au Conseil de donner des avis sur toutes les questions éducatives spécifiques à l'enseignement collégial. Mais le Conseil ne doit pas se départir pour autant de toute préoccupation sur l'enseignement collégial, partie d'un tout dont le Conseil doit se préoccuper. La création en 1968 d'un Conseil des universités n'avait pas entraîné au Conseil supérieur de l'éducation la disparition de la Commission de l'enseignement supérieur qui a fourni, particulièrement ces dernières années, des études fort appréciées des divers milieux. Qu'il suffise de mentionner les plus récentes: Deux aspects de la fonction sociale de l'Université (juin 1978); L'étudiant au 1er cycle universitaire et la formation fondamentale (juin 1979), Commentaires sur le Livre vert "Pour une politique québécoise de la recherche scientifique" (juin 1979). Ces rapports témoignent de considérations sensiblement différentes de celles du Conseil des universités.



Ligne de conduite pour l'avenir immédiat 3.2 Le Conseil ne rejette pas à priori un changement en profondeur de sa Loi actuelle ni la perspective d'instaurer d'autres Conseils de niveau. Cependant, en attendant que soient apportés des changements législatifs aussi importants, s'ils se révélaient nécessaires, le Conseil compte poursuivre et même intensifier ses activités. Les réflexions qu'il a dû faire sur l'ensemble de la question de la consultation en éducation ne pouvaient que favoriser une autoévaluation de son fonctionnement. Elle se poursuit. Déjà le Conseil a arrêté certaines mesures qui lui permettront d'adapter davantage son action aux besoins nés d'une évolution scolaire rapide depuis le début de la réforme des années soixante et d'une évolution même de la fonction consultative.

Rôle spécifique des Commissions 3.3 Les Commissions du Conseil ont été très actives et ont fourni nombre de travaux sur des questions spécifiques à leurs secteurs. Ces dernières années, la qualité exceptionnelle de plusieurs de leurs rapports adressés au ministre de l'Éducation et diffusés largement en milieu scolaire ou en milieu de l'éducation des adultes, selon le cas, témoigne du rôle bénéfique qu'elles peuvent exercer. Aussi, le Conseil entend-t-il laisser à ses Commissions le plus d'initiative possible de façon à ce qu'elles influencent plus efficacement l'évolution de leurs secteurs. C'est une politique amorcée depuis déjà trois ans avec la publication de nombreux rapports des Commissions sous leur signature. Elle sera donc intensifiée. Trois des quatre Commissions actuelles occupent des secteurs non couverts par des Conseils de niveau, soit l'enseignement primaire, l'enseignement secondaire et l'éducation des adultes. Ces groupes pourront ainsi remplir adéquatement certaines tâches qui dans d'autres secteurs ont été assignées à des Conseils de niveau. Par ailleurs, conformément à l'économie de la Loi actuelle du Conseil, ce dernier continuera à coordonner les activités de ses Commissions. La structure actuelle du Conseil prévoit également des services communs - secrétariat, communication, recherche - qui favorisent une économie de ressources, économie qui se révèle plus difficile à réaliser avec des Conseils de niveau complètement indépendants les uns des autres.

Rôle spécifique du Conseil 3.4 Dans la mesure où le Conseil laissera plus d'initiative à ses Commissions, il pourra consacrer plus d'énergie à l'approfondissement de questions plus générales, parfois plus fondamentales, plus prospectives. Il entend également améliorer son fonctionnement. Une plus grande autonomie donnée aux Commissions est l'exemple d'une mesure propre à alléger ce fonctionnement et à assurer à l'organisme plus d'efficacité.



Avenir à  
définir

- 3.5 Le ministère de l'Éducation examine actuellement les moyens de loger les Conseils consultatifs en éducation dans un même lieu afin de favoriser, entre autres, une mise en commun de services de secrétariat. L'hypothèse déjà mentionnée par le ministre de l'Éducation de créer un Conseil des écoles pourra conduire à la préparation de nouvelles mesures législatives et administratives. Dans son avis de février 1979, le Conseil avait recommandé au Ministre l'établissement d'un groupe de travail qui aurait pour mandat de prévoir les structures administratives et les mesures législatives propres à assurer des liens jugés nécessaires entre plusieurs Conseils consultatifs. Il demandait que ce groupe soit composé de représentants des groupes impliqués dont justement le Conseil supérieur.
- 3.6 A la Commission parlementaire de l'éducation, le ministre de l'Éducation s'est dit lui-même d'avis que devraient être examinées les structures actuelles de consultation avant de procéder à d'autres changements majeurs tels que par exemple la création d'un Conseil des écoles et la modification du Conseil supérieur. Il s'est dit également d'accord avec la suggestion du Conseil de créer un groupe de travail à cette fin, qu'il mettrait sur pied à la suite de la réception d'un avis tout au moins provisoire du Conseil supérieur. Le Conseil réitère donc sa demande surtout que s'impose avec encore plus d'évidence le besoin d'un examen de l'ensemble de la question de la fonction consultative en éducation comme préalable à tout changement majeur de la Loi actuelle du Conseil supérieur de l'éducation. Les réflexions déjà recueillies au Conseil sur le sujet pourront être utiles à un tel groupe. Pour sa part, le Conseil poursuivra l'examen de ses propres structures. Le présent avis demeure donc provisoire et pourra être éventuellement suivi d'autres recommandations.

CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉDUCATION



QCSE005338