



notre réf.

Centre de documentation collégiale
3111, rue Lapierre
Lasalle (Québec)
H8N 2J4

RESUME DU MEMOIRE
de la Fédération des cégeps à la
Commission parlementaire sur l'éducation
concernant les projets de loi No 24 et 25

Le 4 juin 1979.

INTRODUCTION

La qualité et le développement des cégeps intéressent au plus haut point la Fédération des cégeps et ce, depuis fort longtemps.

Incorporée depuis 1969, la Fédération des cégeps, par la concertation qu'elle rend possible et par les services diversifiés et souples qu'elle offre, contribue puissamment à la maturation de ces institutions plusieurs fois perturbées et dont les difficultés ne sont pas toutes venues de l'intérieur, à preuve ce qui nous amène ici.

Il n'est peut-être pas inutile de rappeler que la Fédération des cégeps est le regroupement libre de tous les collèges publics du Québec, et qu'à ce titre, elle est seule autorisée à parler au nom de tous les collèges. De là à être écoutée, l'histoire nous l'enseigne, il y a plus d'un pas.

Le Mémoire que nous présentons aujourd'hui est le fruit d'une réflexion qui se poursuit depuis plusieurs années et à laquelle furent associés un très grand nombre d'agents et d'officiers des collèges. Le Congrès d'orientation de 1976, qui réunissait, entre autres, cinq délégués de chaque Conseil d'administration, s'était déjà penché sur les grandes orientations de l'enseignement collégial. Des groupes multidisciplinaires ont par la suite analysé et approfondi les principales dimensions de ce niveau d'enseignement. Le tout a fait l'objet de synthèses elles-mêmes soumises à la consultation. Le Congrès d'orientation de l'automne 1978 était dès lors en mesure de préciser les volontés profondes des collèges eu égard à leur développement. La Fédération était donc bien préparée à comprendre le projet gouvernemental à l'endroit des collèges et à y réagir à partir d'une lecture continue du milieu, lecture dont l'essentielle qualité résulte de l'authentique enracinement de ceux et celles qui la font quotidiennement.

C'est justement cette lecture de l'évolution de ces institutions, faite sous l'éclairage des principes fondamentaux qui inspiraient les pères de ce nouveau niveau d'enseignement, qui fonde les réactions que nous vous communiquons aujourd'hui, suite au dépôt des projets de loi 24 et 25.

Ce qui frappe, même à première vue, c'est que les principes en question inspirent d'autant plus les discours et les déclarations d'intentions qu'ils ne fécondent plus les actions.

En effet, entre la distinction, si importante aux yeux des auteurs du rapport Parent, dans les fonctions devant caractériser les trois étapes de la direction du système scolaire et la confusion des rôles accrédités dans le projet de loi sur le Conseil des collèges, il y a un monde. Entre le principe d'une autonomie accrue qui devait présider à l'existence et au développement des collèges et la si peu subtile tutelle qui caractérise le projet de loi modifiant la loi des collèges, il y a un écart qui n'a cessé de se creuser depuis l'origine.

En haut lieu, on s'est à ce point habitué à la confusion des rôles et des responsabilités qu'on nous propose un Conseil des collèges dont une commission (la commission d'évaluation dont tous les membres sont nommés par le ministre) a un rôle d'examineur et de prestation de services. Une clinique Esso dont le propriétaire possède une station service et qui est le principal conseiller en législation sur l'entretien des automobiles.

En ce qui regarde les collèges eux-mêmes, on est à mille lieues des intentions tant et tant déclarées de décentralisation. Sauf, la nomination du directeur général et du directeur des services pédagogiques, et la désignation du président du conseil d'administration, le collègue n'a aucun pouvoir, si ce n'est en vertu de l'approbation du ministre ou du lieutenant-gouverneur en conseil. L'incapacité d'agir présumée et la volonté d'intervention sont telles que le projet de loi prévoit une suspension des pouvoirs du conseil d'administration pour des raisons aussi vagues que des actions ou absences d'actions incompatibles avec la poursuite de ses fins (article 26 a)). Cette incapacité d'agir présumée n'est pas étonnante, puisqu'au nom d'une longue réflexion, curieusement très résumée dans le Livre blanc, le conseil d'administration serait composé majoritairement de membres provenant de l'institution elle-même. Une instance aussi inefficace que conflictuelle ne peut que préparer le terrain à l'intervention du ministre et à l'envahissement des fonctionnaires pour qui le vide n'a rien d'horifiant.

L'actuelle loi des collèges elle-même limitait déjà le champ d'ouverture dégagé par les auteurs du rapport Parent et du chapitre 4 du Document d'éducation #3. Le vécu ministériel s'est chargé de restreindre davantage ce qui restait d'ouverture. Le projet de loi 25 pousse à bout ce mouvement de réduction et laisse voir ce qui arrive quand la mentalité de contrôleur des bureaucrates remplace l'esprit des lois.

Nous voulons bien nous adonner à l'examen des principaux points de ces deux projets de loi en vue d'en souligner les faiblesses les plus importantes mais nous voulons surtout attirer votre attention sur le fait que ce sont de mauvaises lois, à tous égards, et que l'absence de situation d'urgence commande, à notre avis, leur report, nécessaire à leur mûrissement.

PROJET DE LOI NO. 24

1. La Fédération des cégeps est d'accord avec l'existence d'un Conseil des collèges consultatif auprès du ministre.
 - 1.1 Le niveau d'intervention de ce Conseil doit être bien situé et distingué des autres niveaux d'intervention.
 - 1.2 Il doit intervenir au niveau des orientations et des objectifs du réseau tel qu'indiqué à l'article 13 du projet de loi. Ce qui, entre autres, devrait avoir pour conséquence d'écarter les Directions générales du ministère de ce champ de préoccupations.
 - 1.3 Nous ne sommes pas d'accord avec les restrictions apportées par l'article 14 au nombre d'objets à propos desquels le Ministre doit demander l'avis du Conseil. Il devrait en être ainsi pour tous les objets de réglementation prévus à l'article 18 de la loi modifiée sauf le paragraphe a).
 - 1.4 Puisque le Conseil devrait être une instance de consultation auprès du Ministre sur des questions relatives au réseau, nous nous opposons fermement à l'article 18 du projet de loi: compte tenu de la nature, des fonctions et du niveau d'intervention d'un tel Conseil, il n'est pas normal de lui attribuer, à fortiori par l'une de ses commissions, des rôles d'examineur des institutions et de prestataire de services auprès de celles-ci.
 - 1.5 Il est par ailleurs étonnant de constater que cette commission d'évaluation, située "auprès du Conseil" (art. 17), dont tous les membres sont nommés par le Ministre, a plus de pouvoirs que le Conseil lui-même. Il est tentant de penser que tout le projet de loi constitue un emballage pour justifier, par commission interposée, l'exercice de la responsabilité d'évaluation.
 - 1.6 Dans la même ligne de pensée, le risque est grand que la constitution d'autres commissions, prévue à l'article 23, serve à refiler tous les problèmes embarrassants.

- 1.7 La complexité et le caractère délicat du problème d'évaluation et de la mise en oeuvre de politiques institutionnelles d'évaluation militent en faveur de laisser le temps nécessaire au Conseil de s'en saisir, de l'analyser et de recommander au Ministre les politiques et les objectifs qu'il juge à propos pour faire avancer ce dossier qui n'est pas particulier au réseau collégial.
- 1.8 L'article 25 prévoit que le rapport annuel du Conseil doit aussi contenir tous les renseignements que le Ministre peut prescrire. La constitution de banques de données exigées par le Ministre ne nous semble pas être une fonction conforme au rôle que doit jouer cette instance. D'ailleurs, les fonctions attribuées par les articles 13, 14, 16, 19 et 23 seront déjà assez difficiles à remplir.
- 1.9 En résumé, à l'occasion de la création d'un Conseil des collèges, il est nécessaire de redéfinir le partage des responsabilités entre les divers intervenants du réseau de façon à ce que chacun les assume pleinement. C'est dans ce sens qu'un Conseil des collèges ne devrait être que consultatif auprès du ministre sur des questions d'orientations concernant le réseau.

PROJET DE LOI NO. 25

Nous avons regroupé l'examen du projet de loi no. 25 sous les quatre titres suivants:

1. Les limites à l'exercice des pouvoirs de la corporation
2. Les modifications apportées à la composition des conseils d'administration
3. Les pouvoirs d'intervention spéciale du lieutenant-gouverneur en conseil et du ministre
4. La création de nouvelles structures à l'intérieur de la corporation.

Si l'on doit procéder rapidement à l'adoption de ces deux projets de loi, il nous apparaît essentiel d'y apporter des amendements qui tiendront compte des remarques formulées ci-après:

1. Les limites maintenues à l'exercice des pouvoirs de la corporation sont en contradiction avec tous les discours sur la décentralisation.
 - 1.1 Dans la loi 21, le collège, comme entité juridique distincte, est bien assis par l'article 8 et l'article 13. Le collège se compose d'un certain nombre de personnes (art. 8) et ses droits et pouvoirs sont exercés par un conseil. Dans le projet de loi 25, on cherche cette entité dont on sait par ailleurs qu'elle "est administrée par un conseil ..." (Art. 3 modifiant l'art. 8). Quant à nous, nous ne pouvons voir aucune raison de modifier les textes actuels dans ce sens, alors qu'elle a comme conséquence d'affaiblir l'assise juridique des collèges.
 - 1.2 Les seuls pouvoirs qu'un Conseil d'administration peut exercer et qui ne requièrent pas une autorisation préalable ou une approbation ultérieure se limitent à la nomination du directeur général, du directeur des services pédagogiques et du président du Conseil.
 - 1.3 Il est inadmissible de penser que compte tenu de tout l'encadrement réglementaire prévu à l'article 18, on maintienne, à l'article 19, le dernier alinéa à l'effet

que les règlements que peut faire un Collège n'ont d'effet qu'à compter de leur approbation par le ministre. Ce qui présuppose, contrairement à ce qui existe actuellement, que le lieutenant-gouverneur en conseil exerce son pouvoir de réglementation.

- 1.4 Il est également inadmissible qu'un "collège doive soumettre chaque année ... l'ensemble des enseignements qu'il entend dispenser à ses étudiants lors de la prochaine année scolaire" ainsi que le prescrit l'ajout proposé à l'article 25 de la loi. C'est une attaque de bureaucratie papivore puisque l'article 2 de la loi modifiée par l'article 1 du projet stipule que les collèges ont pour fins de dispenser l'enseignement général et professionnel de niveau collégial.
 - 1.5 Nous sommes d'accord avec la réglementation, par le lieutenant-gouverneur en conseil, des avantages sociaux et de la rémunération des membres du personnel qui ne sont pas membres d'une association accréditée, tel que le prévoit l'article 18h du projet de loi, mais nous ne sommes pas d'accord pour qu'il en soit ainsi des "autres conditions de travail".
 - 1.6 En tout état de cause, les limites maintenues à l'exercice des pouvoirs des corporations sont conséquentes avec le fait que la composition projetée de leurs conseils d'administration ne fera qu'augmenter leurs difficultés d'agir ... et justifiera d'autant plus l'intervention providentielle de l'Etat, c'est-à-dire la présence accrue des fonctionnaires.
 - 1.7 En résumé, nous pensons que les corporations que constituent les collèges devraient être dotées d'un pouvoir de réglementation dont les seules limites seraient celles qui sont propres à l'acte gouvernemental.
2. Les modifications apportées à la composition des conseils d'administration ne font qu'éroder davantage leur crédibilité et rendent encore plus difficile la réalisation du caractère essentiel du collège: une corporation publique i.e. une instance décentralisée à qui l'Etat confie l'accomplissement d'un service public.

- 2.1 Une augmentation de la représentation des membres provenant de l'extérieur de l'institution, et **non** une réduction de celle-ci, est nécessaire pour maintenir le fragile équilibre entre l'appartenance au milieu desservi et la participation des instances internes.
- 2.2 Du point de vue même de l'exercice de la responsabilité ministérielle dans le cadre d'une gestion décentralisée, seule une participation majoritaire de membres qui ne sont pas juges et parties peut garantir à la société et à l'Etat que la mission déléguée est accomplie dans le sens de l'intérêt public et justifier la confiance du Ministre responsable.
- 2.3 En contrepartie, le loi devrait préciser la composition et les fonctions de la commission pédagogique.
- 2.4 L'augmentation de la représentation des composantes internes, telle que proposée dans le projet de loi, accentue le risque de renfermement sur elle-même et le narcissisme qui guettent ces institutions.
- 2.5 La majorité de la représentation des instances internes, telle que proposée dans le projet de loi, peut donner l'impression d'une confiance accrue en ces dernières; il nous semble qu'elle risque surtout d'exacerber la tendance au conflit, à la compromission et au blocage tout en préparant le terrain aux interventions spéciales du pouvoir central, interventions tellement prévisibles qu'elles font l'objet de dispositions nouvelles dans le même projet de loi.
- 2.6 Le troisième alinéa de l'article 5 du projet (remplaçant les articles 11 et 12 de la loi) fait également difficulté. Pour éviter toute ambiguïté et toute tartufferie, la loi devrait prévoir non seulement qu'un membre du personnel d'un collège qui fait partie du Conseil ne peut pas prendre part aux délibérations ni voter sur toute question concernant son engagement et ses conditions de travail, ce qui devrait aller de soi, mais aussi que cette même restriction s'applique à tout membre du personnel syndiqué qui fait partie du Conseil à l'égard de la préparation de la négociation et l'interprétation des conventions collectives de toutes les catégories d'employés syndiqués du collège.

- 2.7 Etant donné que les fonctions de président du conseil d'administration se situent surtout dans l'exercice de son pouvoir moral et que l'exercice d'un tel pouvoir exige une grande crédibilité et un désintéressement personnel, le président ne doit avoir aucun intérêt personnel ou immédiat dans les décisions prises par le collège. Ceci exige qu'il soit élu parmi les personnes extérieures à l'institution.
- 2.8 En résumé, pour en fonder la crédibilité, la composition du conseil doit garantir sa capacité de donner priorité à l'intérêt collectif. Nous demandons donc, contrairement au projet de loi, un conseil d'administration constitué aux deux tiers de membres provenant de l'extérieur. Ceci garantirait davantage toutes les dimensions d'un tel souci.
3. Les pouvoirs d'intervention spéciale du lieutenant-gouverneur en conseil et du ministre dont il est question à l'article 16 et l'article 18 du projet de loi sont mal définis et dangereusement pas encadrés. Ils devraient être justifiés et s'exercer par étape selon un processus uniforme, quitte à prévoir des situations d'urgence. L'article pourrait se lire ainsi:
- "Le lieutenant-gouverneur en conseil peut charger une personne qu'il désigne de faire enquête lorsqu'un collège s'adonne à des pratiques ou tolère une situation incompatible avec sa loi constitutive ou les règlements adoptés en vertu de l'article 18 de cette loi:
- a) La personne ainsi désignée est investie, pour les fins de l'enquête, des pouvoirs et immunités d'un commissaire nommé en vertu de la Loi des commissions d'enquête. (Statuts refondus, 1964, chap. 11).
 - b) Au cours de cette enquête, le collège est entendu.
 - c) Suite à cette enquête, le ministre peut recommander au lieutenant-gouverneur en conseil de suspendre les pouvoirs d'un conseil et de nommer un administrateur qui en exerce les pouvoirs."

4. La possibilité de la création de "la société" prévue à l'article 20, de même que la constitution possible d'un comité chargé de l'organisation et de la gestion d'un programme d'enseignement professionnel d'intérêt national nous apparaissent comme une espèce d'éclatement des structures de direction des collèges et nous inquiètent beaucoup. Nous croyons que ces mesures ne sont pas les seules solutions possibles aux problèmes qu'elles entendent régler et, compte tenu des conséquences qu'elles peuvent avoir sur le développement du réseau, nous croyons qu'il est imprudent de les faire passer tels quels dans la loi. Si, comme nous le souhaitons, il y a report du projet de loi, nous serons en mesure de faire des propositions précises à leur sujet.