



CAPERN – 012M
C.P. – PL 77
Institut de
technologie
agroalimentaire
VERSION RÉVISÉE

MÉMOIRE

présenté à la

**Commission de l’agriculture, des pêcheries, de l’énergie
et des ressources naturelles**

dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques
sur le projet de loi n° 77,
Loi sur l’Institut de technologie agroalimentaire du Québec

par la

**Fédération nationale des enseignantes et des enseignants du Québec
(FNEEQ-CSN)**

(14 janvier 2021)

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	2
Gestion et administration en enseignement supérieur	3
Conseil d'administration de l'ITAQ	4
Commission des études de l'ITAQ	7
CONCLUSION	8

Présentation de la FNEEQ

Fondée en 1969, la Fédération nationale des enseignantes et des enseignants du Québec (FNEEQ) est l’une des huit fédérations affiliées à la CSN, elle compte plus de 35 000 membres en provenance de 101 syndicats. La FNEEQ rassemble des enseignantes et des enseignants œuvrant dans tous les ordres d’enseignement, du primaire à l’université, tant dans le secteur public que le secteur privé.

La FNEEQ se démarque par le fait qu’elle représente la majorité des enseignantes et des enseignants du collégial, soit près de 85 % d’entre eux, sur tout le territoire du Québec. Elle représente aussi la majorité des personnes chargées de cours à l’université. Elle compte dans ses rangs 45 syndicats dans les cégeps, 9 au collégial privé et 13 dans les établissements universitaires.

La FNEEQ est l’organisation syndicale la plus représentative de l’enseignement supérieur au Québec.

INTRODUCTION

Le 26 novembre dernier, le ministre de l’Agriculture, des Pêcheries et de l’Alimentation du Québec, André Lamontagne, a annoncé le dépôt du projet de loi n° 77 visant à constituer l’Institut de technologie agroalimentaire du Québec (ITAQ). Avec ce changement de statut de l’ITA, une démarche désirée par le milieu et attendue depuis des décennies, le gouvernement poursuit l’autonomisation des écoles de l’État, qu’il transforme en organismes autres que budgétaires, tout comme il l’a fait pour l’Institut de tourisme et d’hôtellerie du Québec (2018), le Conservatoire de musique et d’art dramatique (2015), l’École nationale des pompiers du Québec (2000) ou l’École nationale de police (2000).

Si la mission éducative de l’ITA reste inchangée, à savoir offrir une formation dans les domaines agricole et agroalimentaire, sa sortie de la fonction publique entraînera toutefois des conséquences substantielles et durables sur son organisation et sur son fonctionnement. C’est à titre d’organisation syndicale représentant la majorité des professeur-es de cégep ainsi que les enseignantes et les enseignants de l’ITHQ que la Fédération nationale des enseignantes et des enseignants du Québec (FNEEQ-CSN) souhaite faire part aux membres de la Commission parlementaire d’un certain nombre d’observations et de recommandations liées au projet de loi n° 77.

Les membres de la FNEEQ œuvrent très majoritairement en enseignement supérieur. Au total, la Fédération regroupe, avec ses 10 syndicats de chargé-es de cours, ses 9 syndicats du collégial privé de même que ses 45 syndicats d’enseignantes et d’enseignants de cégep, près de 30 000 personnes qui travaillent quotidiennement à l’accomplissement des missions des universités et des collèges du Québec. De ce point de vue, la FNEEQ compte certainement parmi les organisations bien placées pour intervenir au sujet de la création de l’ITAQ et elle compte apporter un éclairage particulièrement sur la gestion et sur l’administration des établissements en enseignement supérieur.

Nous croyons que les membres de la Commission parlementaire ont tout intérêt à tenir compte d’une perspective enseignante, d’autant que les organismes invités à témoigner dans le cadre des consultations particulières et des auditions publiques, qui se dérouleront les 14 et 15 janvier, proviennent presque exclusivement du monde agricole. Or, le projet de loi transforme l’ancien ITA, une unité administrative du MAPAQ, en un nouvel établissement d’enseignement supérieur, l’ITAQ. Qu’on ne s’y méprenne, ce changement est majeur. Afin d’en favoriser la plus grande réussite, la loi doit nécessairement tenir compte des particularités du mode de fonctionnement du monde de l’éducation, qui est distinct de celui du fonctionariat. À l’instar du ministre Lamontagne, nous croyons que l’ITAQ doit « se développer dans des conditions qui reflètent sa mission et sa réalité, au même titre que les autres établissements d’enseignement collégial¹ ».

¹ Communiqué de presse du MAPAQ, 26 novembre 2020. <https://www.newswire.ca/fr/news-releases/formation-agroalimentaire-le-ministre-lamontagne-depose-un-projet-de-loi-pour-dynamiser-l-institut-de-technologie-agroalimentaire-808148367.html>

Gestion et administration en enseignement supérieur

On se rappellera qu'au milieu des années 2000, le gouvernement Charest a lancé la vaste opération de la « réingénierie de l'État », inspirée des principes de la nouvelle gestion publique (NGP). C'est dans ce cadre que l'on a souhaité redéfinir la « gouvernance » dans le secteur public et dans les sociétés d'État. Parmi les premières cibles visées figurent les universités en raison, notamment, du lamentable désastre financier de l'Îlot Voyageur de l'UQAM, qui a longtemps défrayé les manchettes et suscité l'indignation dans la population. On confie d'abord à l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP), nouvellement fondé en 2005, le mandat de proposer des principes généraux pour une gouvernance universitaire efficace. Le rapport de l'IGOPP, publié en 2008, formule douze recommandations, en concordance avec les prémisses de la NGP, qui constitueront la base des projets de loi 107 et 110, déposés à la fin du mois d'octobre 2008 et touchant parallèlement les réseaux des universités et des cégeps. En raison du déclenchement des élections générales quelques jours plus tard, ces projets de loi meurent au feuillet, mais la ministre Michelle Courchesne revient à la charge en juin 2009 avec les mêmes projets de loi, qui portent cette fois les numéros 38 et 44. Les audiences de la Commission de la culture et de l'éducation, au cours de l'été, permettent de mesurer l'opposition du milieu aux changements proposés. La forte mobilisation des communautés collégiales et universitaires pour exiger le retrait pur et simple de ces projets de loi fait qu'ils sont mis en veilleuse par le gouvernement à la fin de l'automne. Cette décision est loin d'être anodine.

Pour mieux comprendre l'échec de cette tentative de réforme, il faut considérer que le modèle de « gouvernance » proposé, issu du secteur privé, heurte de front le principe de collégialité et le mode de gestion participative qui définissent l'enseignement supérieur. Isabelle Fortier, professeure à l'ENAP, cerne bien les caractéristiques et les limites de ce modèle de gestion calqué sur celui des entreprises dans une analyse de la réforme des années 2000 :

La Nouvelle gestion publique propose un changement de culture, d'une nature essentiellement juridique, fondée sur le respect des procédures, la loyauté hiérarchique et la primauté des enjeux d'équité vers une culture entrepreneuriale, axée sur le leadership, la prise de risque, l'obtention de résultats et la concurrence et l'appât du gain comme sources d'innovations managérielles. En découle une conception générique du management, en apparence insensible au contexte, qui dénie la spécificité du secteur public et dont les modèles empruntés au secteur privé sont présumés supérieurs et pertinents pour le secteur public².

Si les milieux collégiaux et universitaires ont rejeté avec autant d'ardeur ce projet, c'est aussi parce qu'il imposait des conseils d'administration composés majoritairement de membres externes et qu'il visait la centralisation des pouvoirs.

² Isabelle Fortier, « La modernisation de l'État québécois. La gouvernance démocratique à l'épreuve des enjeux du managérialisme », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 22, no 2, printemps 2010, p. 36.

Les projets de loi actuels ne reconnaissent pas le rôle majeur que doivent jouer les communautés universitaire et collégiale dans les décisions collectives concernant les orientations, la mise en œuvre des missions ainsi que la bonne marche des établissements d'enseignement supérieur. Cette participation continue aux débats publics qui engagent l'avenir et les missions des universités et des cégeps est essentielle. En ce sens, nous estimons que l'équilibre optimal à rechercher dans la composition d'un conseil d'administration devrait se traduire par une meilleure représentation des membres internes, ce qui n'est même le cas actuellement³.

La mésaventure du PL 38 et du PL 44 met en lumière la profonde incompatibilité entre une forme de gestion inspirée de la NGP et la réalité de l'enseignement supérieur, caractérisée par la concertation et l'implication de tous les membres de la communauté afin d'obtenir la plus grande adhésion possible aux décisions dans l'exercice d'une responsabilité collective. Le Conseil supérieur de l'éducation cerne d'ailleurs très bien la singularité de ce milieu : « compte tenu du caractère social, public et démocratique de sa mission et du caractère foncièrement humain de sa 'production', la gestion de l'éducation évolue dans un système ouvert où interagissent nombre d'institutions et d'individus qui véhiculent des préoccupations et des intérêts divers⁴. »

Il nous semblait important de rappeler de manière générale aux membres de la Commission parlementaire les spécificités relatives aux structures et aux pratiques de l'enseignement supérieur, car nous nous inquiétons de plusieurs éléments qui sont mis de l'avant par l'actuel projet de loi n° 77, notamment en ce qui a trait à l'organisation de l'ITAQ.

Conseil d'administration de l'ITAQ

La section I du chapitre III du projet de loi détermine la composition, le fonctionnement et les responsabilités ainsi que les comités du conseil d'administration de l'ITAQ. Nous souhaitons exprimer des réserves substantielles à l'égard du texte proposé.

D'entrée de jeu, nous tenons à souligner le caractère public des conseils d'administration de toutes les organisations gouvernementales, ainsi que ceux des organismes autres que budgétaires. Nous suggérons que le projet de loi le mentionne clairement et que, dans un souci de transparence, des mécanismes soient prévus pour rendre accessibles leurs travaux à la communauté.

Malgré la volonté affirmée par le ministre Lamontagne de faire de l'Institut un établissement comparable aux cégeps de la province, le modèle de conseil d'administration proposé dans le PL 77 l'éloigne considérablement de cet objectif. Alors que les modalités prévues à l'article 8 de la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel assurent une véritable représentation des membres de l'établissement (par la présence de deux étudiant-es, de deux enseignant-es, d'un-e

³ FNEEQ-CSN, *Pour une meilleure collégialité dans la gouvernance en enseignement supérieur. Mémoire de la Fédération nationale des enseignantes et des enseignants du Québec (FNEEQ-CSN) sur les projets de loi 38 et 44 portant sur la gouvernance des cégeps et des universités*, août 2009, p. 6.

⁴ Conseil supérieur de l'éducation, *Rappel des positions du Conseil supérieur de l'éducation sur la gouvernance en éducation*, août 2009, p. 11-12.

professionnel-le non enseignant-e et d’un-e membre du personnel de soutien⁵), le projet de loi confine les membres internes à une présence minimale, quasi symbolique : outre deux étudiant-es par campus, on propose la présence d’un seul et unique « membre représentant du personnel choisi en alternance entre les enseignants et les autres groupes d’emploi du personnel d’un campus de l’Institut et en alternance entre ses campus ». À l’évidence, ce projet cherche à évacuer du conseil d’administration de l’ITAQ la vision et l’apport, pourtant fort avertis, de ses employé-es.

Or, nous jugeons essentiel que le conseil d’administration de l’ITAQ accueille une diversité de voix internes et, au premier chef, celles du corps professoral. Au sein d’un établissement d’enseignement supérieur, la gestion participative ainsi que la représentation de tous les groupes de la communauté à l’intérieur des comités décisionnels s’avèrent indispensables à une « gouvernance » équilibrée et transparente. C’est précisément ce que soulignait Pauline Marois, alors qu’elle était ministre de l’Éducation, dans une lettre adressée aux présidentes et aux présidents des conseils d’administration de cégep : « La présence, imposée par la Loi sur les collèges d’enseignement général et professionnel d’étudiants, de parents, d’enseignants et de membres du personnel des collèges aux conseils d’administration démontre clairement l’intention du gouvernement de confier l’administration de l’organisme aux principaux intéressés⁶. »

Par ailleurs, à l’article 16, le nombre total d’administrateurs annoncé, à savoir 15, ne concorde pas avec la liste qui suit. Si l’on additionne la direction générale, la direction des études, 10 personnes indépendantes, un membre du personnel et quatre étudiant-es (2 par campus), on arrive plutôt à 17 membres du conseil d’administration.

En outre, le projet de loi prévoit que la désignation de ce seul membre issu du personnel d’un campus est orchestrée par la direction générale de l’ITAQ. Il nous semble plus adéquat de permettre l’élection des personnes représentantes par leurs pairs dans les instances qui les regroupent, à l’instar de ce qu’on trouve dans la Loi sur les collèges, en laissant la direction à l’extérieur du processus de nomination.

Ajoutons que le texte du PL 77 précise que cette représentante ou ce représentant du personnel, qu’on distingue des membres dits « indépendants », serait aussi exclu-e des comités saisis des questions fondamentales à la mission de l’ITAQ, comme le comité exécutif ainsi que le comité de gouvernance et d’éthique. S’il était adopté tel quel, la gestion de l’ITAQ différerait largement de celle des cégeps. Dit clairement, ce projet de loi porte atteinte à l’équilibre recherché par la Loi sur les collèges dans la composition et le rôle des membres du CA d’un établissement d’enseignement collégial, marginalisant ainsi les principales personnes concernées dans leur capacité d’expression et d’intervention.

⁵ Loi sur les collèges d’enseignement général et professionnel, article 8 e) et f)
<http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showdoc/cs/c-29>

⁶ Gouvernement du Québec, « Lettre de la ministre de l’Éducation aux présidentes et aux présidents de conseils d’administration de cégeps », 5 novembre 1998.

D'ailleurs, nous nous demandons pourquoi les membres indépendants ont un statut préférentiel dans la composition de ce conseil d'administration, tant par leur nombre que par leur rôle ou encore par la durée de leur mandat. En quoi cette extériorité apporte-t-elle une expertise ou une neutralité dans l'administration d'un établissement? La gouvernance contemporaine, issue des préceptes de la nouvelle gestion publique, tend à créer deux classes de membres dans les conseils d'administration : les « indépendants » et les membres internes, qui seraient *de facto* en conflit d'intérêts dans toutes les discussions relatives au fonctionnement de leur organisation. Cette terminologie est discriminatoire et véhicule un préjugé défavorable à l'égard des personnes salariées d'un établissement. Il nous paraît évident, au contraire, que les membres de l'interne présents au conseil d'administration permettent de disposer d'une connaissance concrète des affaires courantes de l'établissement. Rappelons que les membres « indépendants » sont tout sauf indépendants (ils sont simplement externes) et que ce statut ne constitue pas en soi une compétence, une garantie de pureté ou un sceau de conformité éthique.

Nous nous questionnons également sur la durée des mandats inscrite dans le projet de loi. L'article 19 stipule que les mandats des membres du conseil d'administration sont d'une durée variable en fonction de leur provenance : un membre indépendant a le droit de siéger durant quatre ans, tandis que le mandat du membre du personnel est limité à trois ans. De plus, on précise que les mandats d'un membre indépendant ou du président ou de la présidente du conseil peuvent être renouvelés deux fois, alors que celui du représentant ou de la représentante du personnel ne peut l'être. Comment justifier ces disparités? Il nous semble logique que les balises relatives aux mandats des membres du personnel devraient être identiques à celles des membres externes afin de favoriser la continuité dans la représentation et le suivi des dossiers.

L'article 25 précise que la convocation d'une réunion extraordinaire est assujettie à une demande écrite de la majorité des membres en fonction. Nous sommes d'avis que le nombre d'administrateurs requis est trop élevé et qu'un processus de convocation assoupli devrait plutôt être inscrit dans les règles de régie interne du conseil d'administration. Quant au quorum, précisé à l'article 27, le texte devrait prévoir les cas où il peut varier en fonction des vacances et des absences, par exemple pour cause de maladie.

Enfin, nous sommes étonnés de constater que l'article 33 impose le même degré de responsabilité au membre issu du personnel qu'aux dirigeant-es de l'ITAQ en ce qui a trait aux conflits d'intérêts dans une entreprise faisant affaire avec l'établissement. Rappelons que le personnel salarié n'a pratiquement aucun pouvoir décisionnel sur les questions d'attribution de contrats à des compagnies externes, puisqu'il n'a pas voix au chapitre à cet égard ni en ce qui concerne les appels d'offres et le choix des partenaires. Nous croyons que le membre du personnel devrait plutôt figurer dans le paragraphe suivant et, tout comme les autres membres du conseil d'administration, dénoncer par écrit son intérêt au président ou à la présidente et s'abstenir de participer à toute délibération de même qu'à toute décision portant sur l'entreprise dans laquelle il ou elle a cet intérêt ou à toute séance au cours de laquelle son intérêt est débattu.

Commission des études de l'ITAQ

La section IV est consacrée à la commission des études, une instance consultative mise en place dans tous les établissements collégiaux du Québec et dont les modalités sont précisées dans la Loi sur les collèges. Pourtant, le projet de loi n° 77 en rend la création facultative à l'ITAQ. Nous considérons que ce serait une grave erreur de ne pas l'imposer, d'autant plus qu'une instance semblable à la commission pédagogique existe déjà à l'ITA (l'Équipe de direction des programmes) et qu'elle est composée majoritairement de professeur-es. Rappelons qu'il s'agit de la plus haute instance responsable des questions de pédagogie, de programmes d'enseignement, d'évaluation des apprentissages et de sanction des études au collégial. Elle est chargée de donner son avis au conseil d'administration sur des sujets névralgiques liés à la mission d'un cégep. À défaut de pouvoir compter sur une commission des études, qui pourra guider le conseil d'administration dans ses décisions concernant ces enjeux? Il y a tout lieu de s'en inquiéter considérant le peu de place accordé dans le projet de loi n° 77 aux spécialistes sur ces questions que sont les enseignantes et les enseignants, en tout premier lieu dans la composition même du conseil d'administration.

Dans son mémoire de 2009 portant sur la gouvernance des cégeps, l'IGOPP souligne d'ailleurs le caractère essentiel de cette instance, notamment en raison de son rôle consultatif dans le cadre de l'adoption du plan stratégique :

La commission des études est une instance pédagogique majeure dans la vie d'un CÉGEP car c'est le forum où se discutent les choix pédagogiques fondamentaux. Ce statut oblige à préciser son rôle lorsque l'établissement est face à des grandes décisions telles que le plan stratégique. L'IGOPP estime que la commission des études comme instance pédagogique doit pouvoir s'exprimer durant la démarche qui mènera au plan stratégique et sur le projet de plan stratégique avant que ce dernier soit soumis au conseil d'administration. Le conseil doit examiner et adopter le plan proposé mais il doit aussi procéder en sachant que les groupes de la communauté collégiale et la commission des études ont été entendus⁷.

Cette commission des études devrait être constituée, tout comme dans les cégeps, à majorité de membres du personnel enseignant et inclure des représentant-es étudiant-es. Elle se doit de refléter la diversité des programmes et des disciplines présente à l'intérieur des murs de l'Institut dans le but de jouer pleinement son rôle dans l'analyse et la réflexion toujours nécessaires à l'accomplissement de la mission d'un établissement d'enseignement supérieur tel que celui que deviendra l'ITAQ.

⁷ Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP), *Mémoire relatif au projet de loi n° 44 : Loi modifiant la Loi des collèges d'enseignement général et professionnel en matière de gouvernance*, août 2019, p. 14-15.

Finalement, nous souhaitons mentionner que parmi les responsabilités que donne la Loi sur les collèges à la commission des études figure la nomination de la direction générale et de la direction des études de même que le renouvellement de leur mandat (article 20 de la Loi sur les collèges). Ces éléments devraient être ajoutés aux articles 40 et 43 du projet loi n° 77.

CONCLUSION

On peut se réjouir que les démarches entreprises par le ministre Lamontagne visent à assurer la pérennité et le développement de l'ITA, « vaisseau amiral de la formation collégiale en agroalimentaire au Québec⁸ », en reconnaissant sa véritable fonction d'établissement d'enseignement supérieur. Un potentiel de croissance lui est consenti avec l'ajout éventuel à son offre de programmes de formation professionnelle et universitaire ainsi qu'un centre collégial de transfert de technologie. Nous tenons à rappeler l'importance de maintenir un équilibre à l'intérieur des réseaux de l'éducation et de l'enseignement supérieur. Par conséquent, tout nouvel octroi devra être analysé en fonction de ses impacts et soumis aux mêmes règles que les autres établissements relevant du MEES afin de préserver cet équilibre et d'éviter de créer une compétition malsaine dans le milieu.

Le projet de loi n° 77 propose un nouveau cadre pour la poursuite de sa mission en prévoyant des règles et une structure administrative qui nous semblent pertinentes dans l'ensemble, mais dont plusieurs articles méritent à la fois une relecture attentive et une réécriture plus conforme à la réalité du milieu. Nous déplorons le peu de considération accordé dans ce projet de loi aux enseignantes et aux enseignants : le texte semble réduire leur rôle à celui de simples exécutants, notamment en rendant facultative la commission des études où s'exerce, entre autres, leur appartenance à l'enseignement supérieur.

L'enseignement supérieur collégial suppose une complexité des savoirs enseignés et, donc, aussi une expertise disciplinaire spécialisée ainsi qu'une autonomie professionnelle qui appellent le travail de concertation. Les décisions de l'ITAQ ne peuvent ni reposer sur un petit noyau de personnes ni, comme le fait cette première mouture du projet de loi, exclure presque entièrement les enseignantes et les enseignants des instances de l'établissement. Elles doivent être débattues et prises en collégialité, ce qui en favorise une meilleure compréhension et leur garantit une large acceptation. L'organisation du travail présentement mise de l'avant en enseignement supérieur déconstruit l'approche descendante (*top-down*) du milieu entrepreneurial au profit d'une vision plus horizontale dans laquelle les employé-es sont partie prenante des décisions qui les concernent. Par conséquent, nous croyons que des modifications substantielles devraient être apportées au texte du projet de loi dans les sections concernant le conseil d'administration (qui instaure deux catégories de membres) et la commission des études.

⁸ Communiqué de presse du MAPAQ, 26 novembre 2020, *op. cit.*

**Mémoire de la FNEEQ-CSN sur le projet de loi n° 77 –
Loi sur l’Institut agroalimentaire du Québec**

Les articles qui seront inscrits dans l’éventuelle loi constituant l’ITAQ ne pourront faire l’objet de changements rapides ou fréquents et nous sommes d’avis que les problèmes soulevés dans ce mémoire affecteront sévèrement la gouvernance de l’ITAQ, notamment dans sa transparence et son efficacité. Les membres de la Commission parlementaire ont tout intérêt à fonder leur réflexion sur le modèle du réseau des cégeps, qui a fait ses preuves au cours des cinquante dernières années à travers l’expérience exigeante, certes, mais fondamentale de la collégialité.