

DOCUMENT RÉALISÉ POUR LE COMPTE DE L'AGECVM

Les projets de loi sur la gouvernance

Une critique unanime de la part du milieu de
l'éducation

Document produit par Maxime Cardinal Lemieux



Le présent document à été réalisé par l'AGECVM dans le cadre d'une présentation au conseil d'administration du 24 février 2010 du Cégep du Vieux Montréal. Il se divise en trois parties; une description théorique du projet de loi, une brève étude idéologique du discours liés et finalement, les critique du projet faites par différente acteurs de l'éducation.

« En décembre 2006, l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP) a mis sur pied un groupe de travail qui avait pour mandat de proposer des principes de gouvernance ce pour les universités québécoises.

En septembre 2007, le groupe de travail a publié un rapport indiquant douze principes en vue d'assurer, selon ce groupe, une saine gouvernance pour les établissements universitaires du Québec. Par ailleurs, deux études ont complété les conclusions de ce groupe de travail. En décembre 2007, la ministre de l'Éducation, Mme Courchesne, a demandé aux conseils d'administration des universités québécoises d'examiner leur gestion à la lumière de ces principes et de lui soumettre un avis.

Le rapport propose à la fois une centralisation du pouvoir vers le conseil d'administration et le remplacement de membres issus de l'organisation interne à l'institution par des membres de provenance externe. En proposant de renforcer le pouvoir de quelques administrateurs et en imposant une gouvernance hiérarchique plus centralisée, ce rapport entre en contradiction avec une longue tradition universitaire où la collégialité domine. »

Extrait du texte de la FNEEQ « *Pour une gouvernance transparent axée sur la collégialité* »^{2)*}

* Les chiffres font référence à la bibliographie

Table des matières

| | |
|---|----|
| Table des matières | 3 |
| 1.0 PRÉSENTATION DU PROJET DE LOI 44 | 4 |
| 1.1 Loi modifiées par ce projet | 4 |
| 1.2 Modification de la mission des cégeps | 4 |
| 1.3 Règles relatives aux membres du conseil d'administration | 4 |
| 1.4 Fonctionnement et responsabilités du C.A. et du collège | 5 |
| 1.5 Comité du conseil d'administration | 5 |
| 1.6 Autre considération du projet de loi | 5 |
| 2.0 Les fondements théoriques et idéologique des projets de loi sur la gouvernance. | 6 |
| 2.1 L'économie du savoir : une nouvelle idéologie mondiale | 6 |
| 2.2 La réappropriation du discours au niveau du Québec | 7 |
| 3.0 Les projet de loi sur la gouvernance : une critique unanime du milieu de l'éducation | 8 |
| 3.1 Liste des organisations opposées aux projets de loi 38 et 44 | 8 |
| 3.2 Le point de vue des étudiantEs | 8 |
| 3.3 Pour une gouvernance transparente axée sur la collégialité; analyse du discours de la FNEEQ | 9 |
| 4.0 Proposition au conseil d'administration du Cégep du vieux Montréal | 11 |
| 5.0 Bibliographie | 12 |

1.0 PRÉSENTATION DU PROJET DE LOI 44

1.1 Lois modifiées par ce projet

Le projet de loi 44 modifie la « Loi sur les collèges d'enseignement générale et professionnel (L.R.Q., chapitre C-29) et la « Loi sur la Commission de l'évaluation de l'enseignement »¹⁾

1.2 Modification de la mission des cégeps

Le projet de loi sur la gouvernance modifie une partie de la mission des cégeps qui est actuellement de

« Dispenser l'enseignement général et professionnel de niveau collégial » pour la remplacer par « dont la mission est principalement de dispenser une formation préuniversitaire et technique, tant à l'enseignement régulier qu'à la formation continue. Font également partie de leur mission la recherche appliquée et le transfert de connaissances ainsi que les services à la collectivité. »¹⁾

1.3 Règles relatives aux membres du conseil d'administration

Le projet de loi 44 modifie la composition du Conseil d'administration (C.A.) en augmentant la proportion de membres extérieures à la communauté (appelés membres indépendants).

Un membre se qualifie comme indépendant si, de l'avis du conseil d'administration ou du ministre, lorsqu'il est nommé par ce dernier, il n'a pas, de manière directe ou indirecte, de relations ou d'intérêts, par exemple de nature financière, commerciale ou professionnelle, susceptibles de nuire à la qualité de ses décisions eu égard aux intérêts du collège. Les relations ou intérêts de nature philanthropique d'une personne ne sont pas pris en compte dans sa qualification de membre indépendant.¹⁾

La nouvelle composition du C.A. serait la suivante :

- a) 11 membres indépendants, dont huit nommés par le ministre et trois nommés par le conseil d'administration selon son règlement intérieur ;
- b) deux étudiants du collège, l'un provenant du secteur préuniversitaire et l'autre du secteur technique, nommés conformément à l'article 32 de la Loi sur l'accréditation et le financement des associations d'élèves ou d'étudiants (chapitre A-3.01) ;
- c) deux enseignants du collège, l'un provenant du secteur préuniversitaire et l'autre du secteur technique, élus par leurs pairs à l'occasion d'une réunion convoquée à cette fin par le collège ;

d) un membre du personnel du collège autre qu'un enseignant, élu par ses pairs à l'occasion d'une réunion convoquée à cette fin par le collège ;

e) le directeur général qui en est membre d'office ; il est le seul membre issu du personnel de direction. ¹⁾

On assiste donc à la disparition du poste de directeur-directrice des études comme membre du C.A. et à celle d'un des membres du personnel non-enseignant. À noter aussi la disparition du C.A. des ancienNEs étudiantEs et des parents d'étudiantEs. Avec le projet de loi 44 on passe donc d'un C.A composé initialement de 12 membres internes et 7 indépendantEs, à un C.A. composé en tout de 17 membres dont 11 de ceux et celles-ci sont externes à la communauté du cégep.

1.4 Fonctionnement et responsabilités du C.A. et du collège

Il y a très peu de modification dans les responsabilités du C.A. si ce n'est l'accentuation des mesures de contrôles de vérification de l'efficacité financière et du respect de l'enveloppe budgétaire. Le projet de loi permet aussi, suite à l'autorisation du ou de la ministre, de gérer « un centre collégial de transfert de technologie pour exercer, dans un domaine particulier, les activités de recherche appliquée, d'information et d'aide technique à l'entreprise ou à l'organisation. »¹⁾ De plus, le ou la présidentE a maintenant comme rôle d'évaluer la « performance » des autres membres du C.A.

1.5 Comité du conseil d'administration

« Tout comité (...)est composé de membres indépendants et d'au plus un membre issu de la communauté collégiale. Il ne peut être présidé que par un membre indépendant. »¹⁾

Ce sont trois nouveaux comités qui sont mis en place, un comité d'éthique et de gouvernance, un comité de vérification et un comité des ressources humaines.

Le premier a pour rôle principal d'élaborer des règles d'éthique pour les membres du C. A. et le personnel du collège, de mettre en place une politique d'évaluation et d'intégration des nouveaux membres et « d'élaborer des profils de compétence et d'expérience des membres IndépendantEs.

Le deuxième a pour but de s'assurer de la qualité de la gestion financière et surtout de « réviser toute activité susceptible de nuire à la bonne situation financière du collège »¹⁾. Il est aussi à noter que ce comité doit comporter au minimum un comptable professionnel.

Le troisième, comme son nom l'indique, veille à s'assurer de la bonne gestion du personnel.

1.6 Autres considérations du projet de loi

Le reste du projet de loi étant consacré à la gestion particulière des cégeps de régions et bien que fort intéressant, cet aspect de la loi ne sera pas traité dans cette présentation.

2.0 Les fondements théoriques et idéologiques des projets de lois sur la gouvernance.

2.1 L'économie du savoir : une nouvelle idéologie mondiale

« L'OCDE, dans ses analyses, s'applique de plus en plus à comprendre la dynamique de l'économie fondée sur le savoir et sa relation avec l'économie traditionnelle, à l'image de la *nouvelle théorie sur la croissance*.(...) Repérer les « *meilleures pratiques* » à appliquer à l'économie du savoir est l'un des points de focalisation des travaux de l'OCDE. » (OCDE, *L'économie fondée sur le savoir*, « Avant-propos », 1996 : 3)⁵⁾

C'est dans un contexte mondial de transformation des fondements de l'éducation pour l'assujettir à la production marchande que les projets de lois sur la gouvernance ont pris naissance. Ce n'est donc pas une mesure isolée provenant de quelques illuminés québécois, mais bien une mesure ayant pour but l'annexion de l'éducation à l'économie de marché. Partout dans le monde occidental, des projets de loi sur la gouvernance sont mis de l'avant.

Par exemple en 2004, la France a adopté le projet Bologne, un « Décret définissant l'enseignement supérieur, favorisant son intégration dans l'espace européen de l'enseignement supérieur et refinançant les universités » (nom du décret). Ce décret, comme ceux sur la gouvernance promus au Québec, exclut les acteurs internes des universités et axe la formation donnée sur le secteur professionnel.

En 1999, à Bologne, une trentaine de ministres de l'enseignement supérieur s'étaient fixés comme objectif de créer un espace européen de l'enseignement supérieur. Depuis lors, différentes réformes structurelles sont en cours dans les pays signataires. Le processus d'harmonisation a souvent servi de prétexte à une multitude de modifications des législations d'enseignement supérieur des états concernés, parfois sans véritable rapport avec l'essence du processus dit "de Bologne".⁸⁾

Si l'économie du savoir entrevoit le marché de l'éducation comme un nouveau vecteur de développement, elle ne s'en tient pas qu'à modifier « la production » intellectuelle que les institutions postsecondaires développent. « L'État contemporain « s'est également engagé, au niveau interne, dans une profonde réorientation de sa philosophie de gestion publique. »⁵⁾

On ne peut donc voir dans les projets de lois que nous présente Michelle Courchesne qu'un geste isolé, mais plutôt la mise au diapason à l'idéologie néolibérale mondiale qui voit dans l'éducation un nouveau marché ayant jusqu'à ce jour échappé à sa domination.

2.2 La réappropriation du discours au niveau du Québec

C'est l'IGOPP (Institut sur la Gouvernance d'Organisations Privées et Publiques), au niveau du Québec, qui a repris le discours de l'OCDE, servant ainsi de courroie de transmission « justifiant l'adoption graduelle d'une série d'outils de gestion issus du secteur privé, en vue d'assouplir l'appareil étatique et être ainsi en mesure d'attirer ultimement le plus possible de capitaux étrangers. » Ce sont neuf recommandations que l'Institut fait quant à l'instauration d'une « saine gouvernance », les plus notables étant « le conseil doit être formé d'une majorité d'administrateurs indépendants », « le conseil doit préparer un profil des différentes expériences et expertises requises pour permettre au conseil d'assumer pleinement ses responsabilités », et finalement « de modestes compensations monétaires devraient être versées aux membres du conseil d'administration ». ³⁾

Bien que ces recommandations puisse sembler anodines, il est important de bien mettre en évidence ce que représente et pense l'IGOPP et d'ainsi de déconstruire son discours qui se veut une « référence sur les enjeux de gouvernance incontournable au Québec »³⁾.

Analysons en premier lieu la composition du propre conseil d'administration de l'IGOPP, Sur 14 membres, l'ensemble des membres viennent du milieu des affaires. Prenons ensuite leurs partenaires : Jarislowsky Fraser limité, l'Autorité des marchés financiers, École de gestion de Concordia, HEC Montréal, BELL, Spencer Stuart, la Banque National... et plusieurs autres. Bref des acteurs du monde des finances qui veulent que le secteur public devienne à l'image du privé.

3.0 Les projets de lois sur la gouvernance : une critique unanime du milieu de l'éducation

3.1 Liste des organisations opposées aux projets de lois 38 et 44

Association pour une solidarité syndicale étudiante (ASSÉ) (40 000 membres), Fédération étudiante collégiale du Québec (FECQ) (40 000 membres), Fédération étudiante universitaire du Québec (FEUQ), (120 000 membres), Association des étudiant-e-s en sciences sociales de l'Université Laval (AESS-UL) (3 500 membres), Association facultaire des étudiants en arts de l'UQAM (AFÉA) (4 050 membres), Association facultaire étudiante de science politique et de droit de l'UQAM (AFESPED) (2 300 membres), Association générale étudiante du Cégep du Vieux-Montréal (AGECVM) (6 800 membres), Confédération des associations d'étudiants et d'étudiantes de l'Université Laval (CADEUL) (28 000 membres), Students' Society of McGill University (SSMU) (20 000 membres) Regroupement des étudiantes et des étudiants de maîtrise, de diplôme et de doctorat de l'Université de Sherbrooke (REMDUS) (5400 membres), Association des étudiantes et des étudiants de Laval inscrits aux études supérieures (AELIES) (9000 membres), Syndicat des auxiliaires de recherche et d'enseignement de l'Université de Sherbrooke (SAREUS) (1200 membres), Syndicat des employé-e-s étudiant-e-s de l'UQAM, (SÉtuE) (3 000 membres), Syndicat des étudiantes et étudiants salarié-e-s de l'UQO (SEES-UQO) (300 membres) Fédération québécoise des professeures et professeurs d'université (FQPPU) Centrale des syndicats du Québec (CSQ) (170 000 membres), Confédération des syndicats nationaux (CSN) (300 000 membres).

En tout, plus de 750 000 personnes, représentées par leurs associations et syndicats se sont opposées à ces projets de loi.

3.2 Le point de vue des étudiantEs

« L'ASSÉ exige le retrait des projets de loi 38 et 44 et s'oppose à la vision régressive et marchande du gouvernement en matière de gouvernance collégiale et universitaire, notamment en ce qui a trait à la notion <<d'indépendance>> accordée aux membres externes et la majorité de sièges qui leur est allouée sur les C.A. »

« L'ASSÉ s'oppose à la modification de la mission des cégeps proposée par le projet de loi 44 ainsi qu'à toutes autres modifications à la mission respective des cégeps et des universités qui viseraient la régression de leurs objectifs académiques et sociaux et/ou un accroissement de leur fonction marchande »

« L'ASSÉ revendique que les conseils d'administration des cégeps et des universités soient composés d'au moins une majorité absolue de membre internes, délégué-e-s par leur instances syndicales ou associatives respective et redevable devant ces dernières, dans une perspective d'autogestion par les communautés internes des établissements d'enseignement postsecondaire. »

Bien que l'opinion étudiante ne soit pas un tout homogène, il est clair que la « Loi modifiant la loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel en matière de gouvernance » crée un tumulte généralisé. Tous s'entendent pour dire que le principe fondateur de collégialité est menacé, dans l'optique où le processus décisionnel relatif à un cégep sera retiré des mains de sa communauté. On décrit aussi la volonté du ministère de chapeauter chaque conseil d'administration en créant les comités *ad hoc* au C.A.. On voit aussi d'un très mauvais œil l'idée de laisser entre les mains d'économistes et de figures du secteur privée une institution publique sous-financée par l'État. On y voit une tentative grossière de marchandisation de l'éducation ainsi qu'une intrusion du secteur privée dans la gestion de nos affaires.

Avant tout, les associations étudiantes rappellent que les problématiques actuelles dans le secteur de l'éducation proviennent d'un sous-financement et que leur résolution est inhérente à un réinvestissement massif en l'éducation postsecondaire. Selon elles, ce ne sont pas les gestionnaires qui créent un déficit, mais bien les enveloppes budgétaires insuffisamment garnies. Au contraire, comme dans le cas de l'UQAM et de l'Ilot voyageur, elles croient évident que les principaux-ales concerné-e-s ont une vision plus précise et plus éclairée des détails de leur lieu de travail ou d'études. En aucun cas des membres extérieur à un cégep pourraient se vanter d'en connaître mieux le fonctionnement ou les conséquences que leurs décisions vont apporter.

3.3 Pour une gouvernance transparente axée sur la collégialité; analyse du discours de la FNEEQ

Dans son texte intitulé « *Pour une gouvernance transparente axée sur la collégialité* » la FNEEQ apporte une critique de la nouvelle composition des C.A. et surtout de la notion « d'Indépendance ». Avec les projets de lois sur la gouvernance, ont assiste à une centralisation du pouvoir dans les mains du C.A, au détriment de la collectivité.

Il rappelle que c'est la « collégialité qui assure la légitimité et la transparence nécessaires au processus décisionnel, alimente le sentiment d'appartenance des membres et contrôle la dérive instrumentaliste de l'université, et ce, afin de préserver l'intégrité de la mission universitaire. » Il critique la nouvelle répartition du C.A mettant en évidence que les membres « indépendants » « sont souvent absents des réunions et approuvent les décisions en posant peu de questions. »²

Elle note aussi que les projets de loi vont créer une surreprésentation d'un milieu, le milieu économique, alors que même le rapport de l'IGOPP recommandait le contraire. Elle souligne aussi que le rapport recommande la disparation des observateurs-observatrices avec droit de parole.

Elle conclut en rappelant que l'éducation « ne cherche pas à faire des profits, elle cherche à transmettre et à produire des connaissances afin de former des citoyens responsables. C'est pourquoi l'université n'est pas une entreprise privée et qu'elle ne doit pas être gouvernée selon des principes empruntés au monde des affaires. »

4.0 Proposition au conseil d'administration du Cégep du Vieux Montréal

Attendu que les projets de loi sur la gouvernance (38 et 44) sont issus d'idéologies provenant du monde des affaires et que dans l'ensemble les acteurs et actrices du monde de l'éducation s'y opposent.

Attendu que les projets de lois transforment la composition des C.A. niant ainsi la tradition historique de collégialité qui a toujours été partie intégrante du fonctionnement du C.A. du Cégep du Vieux Montréal.

Attendu que les membres internes sont les mieux placés pour comprendre la réalité de leurs institutions.

Attendu que les problématiques actuelles de l'éducation postsecondaire ne résultent pas d'une mauvaise gestion des membres internes des C.A, mais bien d'un sous-financement de l'éducation.

Les délégués de l'AGECVM au conseil d'administration (C.A) du Cégep du Vieux Montréal proposent que le C.A se positionne contre les projets de loi 38 et 44 et contre tout autre projet de loi futur qui diminuerait la proportion de membres internes vis à vis aux membres externes.

5.0 Bibliographie

- 1) Projet de loi no 44 « **Loi modifiant la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel en matière de gouvernance** » Assemblée Nationale, 16 juin 2009
- 2) « *POUR UNE GOUVERNANCE TRANSPARENT AXÉE SUR LA COLLÉGIALITÉ* » texte publié par la FNEEQ, le 21 février 2008
- 3) « *Mémoire relatif au projet de loi n44* » IGOPP, Août 2009
- 4) « Mémoire de l'Association pour une Solidarité Syndicale Étudiante (ASSÉ) concernant les projets de loi 38 et 44 sur la gouvernance des cégeps et des universités », ASSÉ, août 2009
- 5) « Démystifier la gouvernance universitaire dans une « économie du savoir » : les discours de légitimation de la restructuration managériale de l'Université », Amélie Descheneau-Guay, Département de sociologie UQAM, septembre 2008
- 6) « Les projets de loi 107 et 110 sur la gouvernance du gouvernement Charest : imputabilité, transparence et démocratie ou l'asservissement des cégeps et des universités aux diktats du privé? » David Clément, ASSÉ, Février 2009
- 7) « Décret définissant l'enseignement supérieur, favorisant son intégration dans l'espace européen de l'enseignement supérieur et refinançant les universités », Parlement Européen, avril 2006
- 8) Lignes directrices sur le projet de décret "Bologne" Position du Conseil fédéral de la FEF, mardi 4 novembre 2003
- 9) Autres sources, non indiquées faute de temps pour envoyer le document