

Les collèges et l'évaluation institutionnelle

Paul-Émile Gingras

Consultant-chercheur
PERFORMA
Université de Sherbrooke

Depuis leur création, les collèges ont été régulièrement soumis à des évaluations externes. Ils n'ont toutefois pas réussi, jusqu'à maintenant, à se doter de politiques et de mécanismes d'évaluation interne adéquats. De tels instruments, joints à une évaluation externe, pourraient conduire à un système d'accréditation pour lequel les collèges semblent mûrs.

Tel un détonateur ou une bougie d'allumage, le « Palmarès des collèges », publié l'an dernier dans la revue *L'actualité*, a relancé la réflexion sur l'évaluation institutionnelle des collèges. S'il a été facile de dénoncer les malfaçons et l'injustice de ce jeu de classification, la pratique de l'évaluation institutionnelle n'a pas permis de rendre clairement compte au public de la qualité réelle des collèges. Faute de s'être bien évalués eux-mêmes, les collèges ont subi les conséquences d'être mal évalués par d'autres. Le récent séminaire de la Fédération des cégeps sur l'évaluation institutionnelle et le présent article se situent dans ce contexte.

UNE ÉVALUATION EXTERNE CONTINUE

Paradoxalement, si les mécanismes d'évaluation institutionnelle ne semblent pas encore adéquatement en place dans les établissements, nous ne connaissons pas d'institution scolaire qui ait été l'objet d'autant d'évaluations externes que le collège québécois en moins de vingt-cinq ans.

C'est avec une exceptionnelle continuité que s'enchaînent, depuis 1972, les colloques, bilans, rapports, études et documents sur l'évaluation des collèges. On s'interroge sur leur mission et leur triple objectif de formation, de recherche et de service à la communauté : colloques de la Fédération des cégeps en 1972, 1977 et 1988 ; rapport du Conseil supérieur de l'Éducation (Rapport Nadeau) en 1975 ; documents du ministère de l'Éducation, dont le *Livre blanc* sur les collèges, en 1978, et *L'évaluation dans le système éducatif*, en 1983 ; avis et rapports du Conseil des collèges et de sa Commission de l'évaluation, depuis le *Rapport annuel 1981-1982* de la Commission jusqu'à la consultation sur *Les priorités du développement de l'enseignement collégial*, en 1990, en passant par *Le cégep de demain*, en 1985. On a remis en question la structure administrative du cégep et révisé la Loi sur les collèges et la réglementation. Le Ministère et les organismes consultatifs du gouvernement, la Fédération des cégeps, le Centre d'animation, de développement et de recherche en éducation (CADRE), la FNEC, l'OCDE ont constamment évalué les performances éducatives des collèges ; qualité de l'enseignement et des

apprentissages, perfectionnement des maîtres, programmes d'études et ressources didactiques, enseignement professionnel et centres spécialisés, recherche sous ses formes institutionnelle, fondamentale, pédagogique, technologique. Nombre de revues (*Prospectives, Pédagogie collégiale, Maintenant, Recherches sociographiques, Relations*) ont fait le point, à l'occasion de numéros spéciaux, sur l'état général des collèges ou sur l'une ou l'autre des dimensions de leur réalité institutionnelle.

Le collège est en outre rigidement encadré par l'État qui adopte des règlements et exige des renseignements concernant le régime pédagogique, les programmes d'études, le personnel, la gestion des ressources matérielles et financières, en plus d'intervenir dans la détermination des conditions de travail du personnel.

Il serait donc radicalement faux d'affirmer qu'on ne procède pas au Québec à l'évaluation institutionnelle des collèges. Ceux-ci ont été, au contraire, constamment sur la sellette depuis leur création et tenus sur le gril par des évaluateurs externes, et ce, bien davantage que ne l'ont été les établissements des autres ordres d'enseignement.

C'est un fait cependant, reconnu par le milieu même des établissements, que les cégeps ne se sont pas encore dotés, sauf pour la dimension de l'évaluation des apprentissages, de politiques globales d'évaluation institutionnelle. Un peu d'histoire permettra de faire le point et d'expliquer le phénomène.

UN DÉPART RATÉ

Les nouveaux collèges de 1967 n'héritaient pas d'une tradition d'évaluation institutionnelle de leurs prédécesseurs. Œuvrant dans une société stable, offrant à une élite un programme traditionnel d'humanités, les collèges classiques ne s'évaluaient pas. Affiliés aux facultés des Arts des universités (il n'y avait pas alors de ministère de l'Éducation), ils jouissaient d'un statut variable de reconnaissance ou d'accréditation.

Ayant renoncé aux examens d'immatriculation et de baccalauréat, les facultés des Arts maintenaient certaines conditions d'affiliation, notamment en matière de qualification du personnel enseignant, de programmes d'études et d'examens. Dans ce dernier cas, le statut des collèges pouvait varier : certains devaient faire subir à leurs élèves des épreuves préparées par la faculté ; d'autres étaient responsables de leurs examens, mais devaient faire approuver leurs questionnaires par l'université ; d'autres enfin n'avaient qu'à transmettre à la faculté, pour information et réaction, une copie de leurs questionnaires.

Au début des années 60, sous l'influence américaine et plus précisément par le biais de l'accréditation, l'idée d'évaluer les collèges avait ses adeptes à la Fédération des collèges classiques et aux facultés des Arts. Notons au passage que l'accréditation est la reconnaissance officielle, par un organisme compétent, après évaluation de la valeur des objectifs d'un établissement et des moyens qu'il prend pour les atteindre. Dans sa revue et dans ses mémoires à la Commission Parent et au Ministre, la FCC recommandait un régime d'accréditation pour les collèges. Entre 1964 et 1966, l'Université Laval et l'Université de Montréal établissaient un processus d'auto-évaluation des collèges et s'acheminaient vers un système d'accréditation.

C'est dans ce contexte que la Commission Parent, sans en préciser les mécanismes, proposait d'une part d'évaluer à l'aide d'un examen ministériel la performance des collégiens et d'autre part d'évaluer les établissements dans le cadre d'un régime d'accréditation. En 1970, le CADRE recommandait au Ministre d'instaurer un tel régime, dans sa publication *Vers l'excellence par l'accréditation* ; en 1971, il publiait un *Guide d'auto-évaluation*. Cette même année, le Conseil supérieur de l'éducation recommandait au Ministre « fermement et d'urgence » de mettre en place un système d'accréditation pour les niveaux secondaire et collégial.

Le Ministère refusa de donner suite à ces recommandations, Une institution créée par l'État, réglementée par lui en ce qui concernait le personnel, les programmes d'études, la gestion, le financement, le régime pédagogique, n'avait pas à être autrement accréditée. Et l'on notait que, dans une situation similaire, la France était allergique à l'accréditation et s'en tenait aux examens d'État et à l'inspection. Le problème, c'est qu'ayant déjà renoncé au Québec à l'examen ministériel et à l'inspection et en refusant le régime d'accréditation, l'évaluation institutionnelle allait tourner à vide : le départ était raté.

L'ANALYSE INSTITUTIONNELLE

L'année suivante, en 1972, la Direction générale de l'enseignement collégial demandait au CADRE d'analyser les aspects théoriques et pratiques de l'analyse institutionnelle, ainsi que les mécanismes possibles de la mise en place d'un système d'évaluation des collèges. Suite à un premier rapport, la DGEC mandatait le CADRE, en 1974, pour poursuivre cette étude et pour lui proposer un plan de mise en œuvre de l'évaluation institutionnelle.

En mai 1975, le CADRE présentait les résultats de ses travaux : une analyse des courants et tendances en évaluation : accréditation, recherche institutionnelle, *accountability*, auto-analyse ; un inventaire des ressources disponibles pour l'évaluation au Québec et hors du Québec ; l'identification de plus de cinquante projets de recherche de collèges comportant des préoccupations d'évaluation

institutionnelle ; un plan d'opérationnalisation d'une approche d'évaluation : l'analyse institutionnelle.

La même année, dans son rapport sur l'état et les besoins de l'enseignement collégial, *Le Collège*, le Conseil supérieur de l'éducation endossait les orientations proposées par le CADRE et recommandait en plus que soient accrédités par le Conseil des collèges, dont il proposait ailleurs la création, les établissements qui auraient fait la preuve qu'ils avaient procédé méthodiquement à leur analyse institutionnelle.

À l'aide des subventions de la DGEC et des contributions de ses trois associations membres – la Fédération des cégeps, l'Association des collèges du Québec (ACQ) et l'Association des institutions d'enseignement secondaire (AIES) –, le CADRE s'engagea alors dans son projet triennal d'analyse institutionnelle.

On trouve les résultats de ces travaux dans la publication du CADRE, parue en 1979 : *L'analyse institutionnelle : 1975-1978. Rapport de recherche*. Le CADRE avait approfondi le concept d'analyse institutionnelle, fabriqué des instruments, proposé des guides et des techniques, organisé un centre de documentation spécialisé en évaluation institutionnelle, sensibilisé le milieu collégial, accompagné des collèges dans des projets d'analyse, contribué à la formation de personnes-ressources. La dizaine de chercheurs et de représentants des collèges et du Ministère qui constituaient l'équipe de recherche du CADRE avaient doté le réseau collégial d'un véritable centre spécialisé en évaluation institutionnelle. Ils avaient publié dix des documents de la collection « L'analyse institutionnelle », accompagné une vingtaine de collèges dans diverses entreprises d'évaluation et posé les bases d'un système spécifiquement québécois d'auto-analyse de l'établissement scolaire.

En 1978, l'un des membres de l'équipe du CADRE, dont les services étaient prêtés au Ministère, rédigeait la version de base du *Livre blanc* sur les collèges. On ne s'étonnera pas de retracer dans le document, lorsqu'il y est question d'évaluation des collèges, les orientations de l'analyse institutionnelle : inciter les établissements à se donner des politiques institutionnelles d'évaluation ; consacrer des fonds à la production de techniques et d'instruments d'analyse ; mandater le Conseil des collèges aux fins d'examiner les politiques institutionnelles d'évaluation des collèges ; offrir au milieu des services d'appoint en évaluation.

Entre 1978 et 1980, deux événements surviennent qui vont influencer la recherche et la pratique de l'évaluation institutionnelle.

Le CADRE centre ses travaux, durant ces deux années, sur la question particulière des indicateurs de la qualité de la formation.

*Ayant déjà renoncé au Québec
à l'examen ministériel et à l'inspection
et en refusant le régime d'accréditation,
l'évaluation institutionnelle
allait tourner à vide :
le départ était raté*

Le rapport de cette étude, présenté en novembre 1979, ne retient pas l'attention du Ministère. Celui-ci est davantage intéressé par des indicateurs qui lui permettraient de « contrôler » les collèges que par ces indicateurs de qualité que le CADRE veut fournir aux établissements pour les aider à s'analyser et à s'améliorer. Dans ce contexte, le CADRE se retirait du dossier de l'analyse institutionnelle et ouvrait celui de la formation fondamentale, qui allait être au centre de ses travaux des années 80.

Pour des raisons politiques encore, le Ministère transférait le dossier de l'analyse institutionnelle (et son aide financière) à la Fédération des cégeps, en 1979. Cette même année, le Conseil des collèges était créé et, conformément au mandat de la Commission de l'évaluation, les collèges allaient être appelés à se doter de politiques institutionnelles d'évaluation. Entre 1980 et 1982, la Fédération réalisa le projet : *Vers des politiques institutionnelles d'évaluation*, soit un inventaire des pratiques d'analyse et d'évaluation ; un répertoire d'expériences et d'instruments ; une revue de la documentation sur les courants et les démarches d'évaluation institutionnelle ; un portrait de la situation de l'évaluation dans les collèges ; une proposition de concepts d'évaluation et de politique institutionnelle d'évaluation.

Comme il l'avait fait précédemment avec le CADRE, le Ministère ne tarda pas à retirer son appui financier à l'entreprise de la Fédération : en pratique, le dossier était refilé au Conseil des collèges. Peu après, il supprimait son programme de subventions aux cégeps pour les projets de recherche en analyse institutionnelle. Ainsi, l'évaluation institutionnelle connaissait, au début des années 80, un second raté.

LE CONSEIL DES COLLÈGES PREND LA RELÈVE

Le Conseil des collèges héritait donc, au début de la décennie 80, des acquis de l'analyse institutionnelle : une philosophie de « s'évaluer pour évoluer » ; la responsabilité de l'institution dans l'entreprise ; l'objectif de l'élaboration par les collèges de politiques institutionnelles d'évaluation. En vertu de la loi qui avait créé le Conseil, la Commission de l'évaluation était chargée « de procéder à l'examen des politiques institutionnelles d'évaluation et de la mise en œuvre de ces politiques » (art. 17).

Pour diverses raisons, dont l'inexpérience, la pénurie de ressources au Conseil, le retrait du CADRE et de la Fédération de ce dossier et l'attitude attentiste du Ministère et des collèges, la transition dura près de quatre ans. Quatre années durant lesquelles la Commission met au point son approche, précise le concept de politique institutionnelle d'évaluation, départage les responsabilités en la matière entre les collèges, le Ministère et le Conseil, consulte le milieu et identifie les difficultés de l'entreprise, cerne la situation de l'évaluation dans les établissements, décide d'amorcer la démarche par le biais de l'évaluation des apprentissages.

L'élaboration des politiques institutionnelles d'évaluation des apprentissages progressera lentement. En 1989, l'objectif est convenablement atteint et le Conseil enclenche laborieusement la deuxième opération : les politiques institutionnelles d'évaluation des programmes de formation. Éventuellement, on en viendra à l'évaluation de l'administration, des ressources, des services et du personnel. Outre sa lenteur, le processus a le défaut majeur d'éliminer une approche globale d'évaluation de l'établissement, ce dont les collèges ont actuellement grandement besoin pour

Outre sa lenteur, le processus a le défaut majeur d'éliminer une approche globale d'évaluation de l'établissement

spécifier leur projet d'établissement, pour choisir leurs priorités et élaborer leur plan de développement, comme pour rendre leurs comptes à la société.

QUELQUES CONCLUSIONS

Nous en sommes là. De ce survol historique et de sa propre expérience, chacun peut tirer ses conclusions. Nous nous limiterons personnellement à trois considérations : les obstacles, les acquis et l'avenir de l'évaluation institutionnelle.

Les obstacles

Si la démarche évaluative piétine, malgré son bien-fondé et son utilité reconnus, c'est qu'elle s'est butée à une multitude d'obstacles. Tous ceux qui ont promu l'évaluation institutionnelle des collèges depuis vingt ans – CADRE, Ministère, Fédération, Conseils, établissements – ont tenté d'identifier ces difficultés. Une simple énumération de ces obstacles, établie à partir des rapports de ces organismes, suffira à expliquer l'insuccès relatif des entreprises d'évaluation institutionnelle.

- ◆ L'évaluation apparaît menaçante pour les personnes : elle insécurise.
- ◆ Les syndicats de professeurs s'opposent à une évaluation institutionnelle qu'ils qualifient de patronale et qui menace leur liberté académique.
- ◆ Les gestionnaires sont ambivalents, reconnaissant d'une part la pertinence de l'entreprise, mais craignant d'autre part d'en être les boucs émissaires.
- ◆ La question du pouvoir est remise en cause par l'évaluation institutionnelle.
- ◆ La démarche est enrayée par l'absence d'indicateurs, de normes, de critères et de standards.
- ◆ Tant à l'intérieur de l'institution que dans le réseau des collèges, la concertation fait problème.
- ◆ Les collèges ne disposent pas des ressources humaines, techniques et financières requises pour ces entreprises d'évaluation institutionnelle.

Ces obstacles, relevés dans le rapport de la Fédération des cégeps (*Vers des politiques institutionnelles d'évaluation*, t. 4, p. 5-18) sont confirmés par le rapport de recherche du CADRE (p. 241-245 et 293-296). Pour sa part, le Conseil des collèges, dans son *Rapport annuel 1981-1982* (p. 15-23), insiste particulièrement sur « les difficultés inhérentes à la nature de l'organisme

scolaire », et notamment sur la présence d'une très grande majorité de professionnels, sur l'attitude autonomiste des départements et sur la bipolarisation du pouvoir.

Personnellement, nous ajouterions à ces difficultés :

- ◆ le fait que le collègue, tel que nous le connaissons aujourd'hui, n'a pas 25 ans : il fallait le créer avant de l'évaluer ;
- ◆ l'absence de centres spécialisés en évaluation et le défaut des universités d'assurer la recherche et la formation de professionnels dans ce domaine ;
- ◆ le manque de savoir-faire, de techniques et d'instruments ;
- ◆ l'attitude attentiste du Ministère et des collègues ;
- ◆ le retrait successif du CADRE et de la Fédération des cégeps du dossier ;
- ◆ le statut d'établissement public des cégeps, en vertu duquel leur fonctionnement et leur financement sont assurés indépendamment de leur performance.

Ces obstacles nous ouvrent des pistes d'action : il faudra les surmonter, si l'on veut implanter l'évaluation institutionnelle.

Les acquis

Compte tenu de l'absence de tradition au Québec en évaluation institutionnelle, de la priorité qu'il fallait accorder à la création du cégep, des obstacles rencontrés dans les entreprises d'évaluation, il y a lieu de se réjouir des acquis des vingt dernières années.

- Le rapport de la Fédération des cégeps inventorierait, en 1982, 419 entreprises d'évaluation engagées dans 34 collèges. À la même époque, une quinzaine de projets étaient soumis à la DGEC dans le cadre de son programme de subventions à l'analyse institutionnelle. Le développement des cégeps, dans une conjoncture particulièrement difficile, a amené les établissements à procéder à des examens systématiques de leur réalité durant les années 80.
- Après une décennie marquée d'incessants conflits, on constate que, depuis plus de cinq ans, le principe de l'évaluation institutionnelle est généralement admis par le milieu.

- La philosophie et les règles d'action de la Commission de l'évaluation sont maintenant acceptées par les collèges. L'appropriation du concept de politique institutionnelle d'évaluation s'est effectuée et l'expérience menée dans le champ de l'évaluation des apprentissages servira dans les autres domaines.
- Les idées de formation fondamentale et d'approche-programme ont remis en cause les objectifs de la formation, l'enseignement et la pratique pédagogique.
- Le milieu collégial nous semble mûr pour une approche plus globale d'évaluation institutionnelle.

L'avenir

L'avenir de l'évaluation institutionnelle nous semble d'abord lié à la volonté de l'établissement, sous le leadership du directeur général, de se prendre en mains, de s'analyser, de se définir, de se donner un modèle opérationnel d'intervention.

L'avenir demeure toujours lié à la sensibilisation et à la mobilisation du milieu. Les intervenant iront de l'avant, en concertation, lorsqu'ils reconnaîtront le besoin d'évaluation, lorsqu'ils se seront approprié son concept, son esprit, son approche et ses méthodes.

L'avenir dépend encore du développement de la recherche en évaluation, de la formation de spécialistes qui soutiendront l'entreprise, de l'instrumentation disponible et des ressources dont disposera le cégep pour mener à bien l'évaluation institutionnelle.

Enfin, après vingt ans de réflexion, nous demeurons personnellement convaincu qu'un système d'évaluation institutionnelle des collèges repose fondamentalement sur des initiatives locales d'auto-analyse de l'établissement. Mais l'expérience nous a également convaincu qu'il y a lieu de faire aussi appel à l'analyse et à l'évaluation externes. Le système de l'accréditation, utilisant à la fois l'auto-évaluation et l'observation externe, nous paraît encore la meilleure voie de l'avenir. Malgré ses limites et ses lacunes, on n'a pas su trouver, depuis 1885, de meilleure formule. Le processus respecte la spécificité de l'établissement ; il oblige périodiquement le collègue à se regarder et à se redéfinir, à rendre des comptes ; il vaut à l'institution une juste reconnaissance. L'heure de l'accréditation nous semble venue pour les collèges. ✎

N.D.L.R. : Nous publions ici la liste des documents du CADRE dont il est fait mention dans le texte de Paul-Émile Gingras.

L'analyse institutionnelle : s'évaluer pour évoluer
par Paul-Émile Gingras et Mathieu Girard (1975)

Guide pour la mise en route de l'analyse institutionnelle
par Pierre Lucier (1976)

L'analyse locale des programmes de formation
par Gabriel Aubin (1977)

Analyse institutionnelle et « accountability »
par Pierre Lucier (1977)

Les priorités d'un projet institutionnel : instrument d'identification
par Claude Fortier et Mathieu Girard (1979)

Le concept d'« indicateur » appliqué à l'éducation
par Paul-Émile Gingras (1977)

Analyse institutionnelle et prise de décision
par Pierre Lucier (1977)

Instruments d'observation et de mesure pour l'analyse institutionnelle
par Louis Gadbois (1978)

La technique du groupe nominal appliquée à l'analyse locale des programmes de formation
par Gabriel Aubin

L'analyse institutionnelle 1975-1978. Rapport de recherche

Quelques jalons d'une politique institutionnelle d'évaluation
par Paul-Émile Gingras (1979)

Projet éducatif et analyse institutionnelle
par Paul-Émile Gingras (1980)