

Une approche étriquée de la réussite

Mémoire présenté à la Commission parlementaire portant sur le projet de loi n° 123 modifiant la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel et la Loi sur la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial

**Par la Centrale des syndicats du Québec et ses fédérations affiliées :
la Fédération des enseignantes et enseignants de cégep (FEC),
la Fédération du personnel professionnel des collèges (FPPC) et
la Fédération du personnel de soutien de l'enseignement supérieur (FPSES)**

Novembre 2002

La Centrale des syndicats du Québec (CSQ) représente environ 160 000 membres dont plus de 100 000 font partie du personnel de l'éducation.

La CSQ compte 13 fédérations qui regroupent environ 250 syndicats affiliés en fonction des secteurs d'activité de leurs membres ; s'ajoute également l'Association des retraitées et retraités de l'enseignement du Québec (A.R.E.Q.).

Les membres de la CSQ occupent plus de 350 titres d'emploi. Ils sont présents à tous les ordres d'enseignement (personnel enseignant, professionnel et de soutien) de même que dans les domaines de la garde éducative, de la santé et des services sociaux (personnel infirmier, professionnel et de soutien, éducatrices et éducateurs), du loisir, de la culture, du communautaire et des communications.

De plus, la CSQ compte en ses rangs 69 % de femmes et 25 % de jeunes âgés de moins de 35 ans.

Introduction

Au nom de la Centrale des syndicats du Québec (CSQ) et de ses trois fédérations affiliées du secteur collégial, la Fédération des enseignantes et enseignants de cégep (FEC), la Fédération du personnel professionnel des collèges (FPPC) et la Fédération du personnel de soutien de l'enseignement supérieur (FPSES), nous tenons à remercier la Commission de nous permettre d'exprimer notre point de vue sur le projet de loi 123 modifiant la Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel et la Loi sur la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial.

Nous regroupons quelque 5 800 membres œuvrant dans trente-huit (38) collèges ; nos membres auront à vivre concrètement les conséquences des modifications proposées à ces lois cadres de l'enseignement collégial. C'est pourquoi nous avons accordé à l'analyse du projet de loi 123 toute l'importance qu'elle mérite, étant donné ses conséquences éventuelles sur l'avenir des collèges.

D'entrée de jeu, soulignons que le milieu collégial n'était pas préparé à ce qu'un projet de loi proposant des modifications d'une telle importance soit déposé aussi rapidement. Malgré une intention ministérielle annoncée par voie de communiqué le 6 juin 2002, c'est avec surprise que nous avons appris le dépôt du projet de loi 123. En effet, contrairement à la situation qui a prévalu dans le réseau des commissions scolaires, plusieurs organisations représentatives du milieu collégial n'ont été ni informées ni consultées préalablement sur la question.

Pourtant, les modifications proposées par le projet de loi concernent deux aspects importants de la vie des collèges : la réussite scolaire et le rôle de la Commission de l'évaluation de l'enseignement collégial. Ces modifications transformeraient en profondeur les façons de faire en imposant aux collèges une obligation de résultat, en transformant le rôle de la Commission d'évaluation et en réduisant l'autonomie des institutions collégiales, y compris celle de la Commission.

Notre position sur les plans de réussite demeure la même depuis leur mise en œuvre, au printemps 2000, sous l'égide du ministre Legault. Nous acceptons de nous prêter à l'exercice des plans de réussite dans la mesure où ces derniers permettent de faire une analyse de la situation des collèges à partir de données pertinentes et d'identifier des mesures susceptibles d'améliorer la réussite des étudiantes et des étudiants, la qualité de l'enseignement et les services offerts. Par contre, nous nous opposons à ce que des objectifs mesurables à atteindre soient fixés *a priori* en ce qui concerne le non-retard scolaire ou le taux de diplomation ; une telle approche n'est nullement garante d'amélioration.

Dans la même perspective, nous souscrivons aux principes généraux guidant la reddition de comptes et l'évaluation institutionnelle, soit d'accroître la transparence et de contribuer à l'amélioration de la qualité de l'enseignement et des services

offerts. C'est pourquoi nous avons soutenu la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial et la mission d'évaluation institutionnelle qui lui fut confiée.

Nous considérons toutefois que l'élargissement du mandat de la Commission, tel qu'il a été proposé par le projet de loi 123, transformerait profondément sa mission d'origine et modifierait l'équilibre des pouvoirs entre les collèges, la Commission et le ministre de l'Éducation. Ces changements auraient notamment pour effet de réduire l'autonomie de la Commission et la crédibilité de ses recommandations, en plus d'encourager une approche interventionniste plutôt que conseil.

Notre mémoire s'attardera d'abord à la question de la réussite et aux meilleurs moyens de l'améliorer. Nous traiterons ensuite des changements proposés à la Loi sur la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial.

Chapitre 1 – Favoriser une approche globale de la réussite

Le personnel des collèges s'est toujours préoccupé de réussite ; c'est un peu la raison d'être de nos métiers et professions. Toutefois, à compter des années 80, des efforts particuliers ont été consentis en ce sens. De nombreuses recherches ont été conduites pour diagnostiquer les sources des difficultés de certains étudiants et étudiantes et de nouvelles mesures ont été mises en place.

Ainsi sont nés les centres d'aide en français, en mathématiques et en méthodes de travail, le tutorat par les enseignantes et les enseignants et par les pairs ; de même, les aides pédagogiques, les conseillères et les conseillers d'orientation, les psychologues, *etc.* furent mis plus étroitement à contribution. Les améliorations n'ont pas tardé ; en 1993-1994 le taux de diplomation atteignait 43,6 %.

C'est à compter de cette année-là que fut mise en place l'importante réforme Robillard, du nom de la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science d'alors : révision en profondeur de tous les programmes, mise en place de politiques institutionnelles d'évaluation des apprentissages et des programmes, évaluation comme telle de nombreux programmes sous la supervision de la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial (CEEC), *etc.* Les membres du personnel ont investi temps et énergie pour mettre cette réforme en œuvre.

Mais cette mise en œuvre a coïncidé avec des coupes budgétaires majeures. Entre 1994 et 1999, le budget des collèges a été réduit de 260 millions de dollars, réduction qui a eu des conséquences dramatiques sur les membres du personnel ; comme l'indique le Tableau 1, entre 1994 et 1999, 880 postes de professionnels et de personnel de soutien ont disparu.

Tableau 1

Personnel des cégeps calculé selon l'équivalence au temps plein et selon la catégorie d'emplois de 1992-1993 à 1999-2000¹

	1992-1993	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000
Cégeps	20 820	21 304	21 771	21 245	20 472	19 570	19 692	19 869
Enseignement ordinaire et éducation des adultes								
Personnel enseignant	12 863	13 405	13 919	13 652	13 224	12 699	12 892	12 950
Personnel cadre	657	667	670	664	612	583	595	622
Personnel de gérance	323	335	327	307	287	245	230	232
Personnel professionnel	1095	1 127	1 146	1 085	1 047	964	964	1 017
Personnel de soutien	5 882	5 770	5 709	5 537	5 302	5 079	5 011	5 048

Source : Système d'information sur le personnel des organismes collégiaux (SPOC-RFA)

¹ Indicateurs de l'éducation, édition 2002.

Par ailleurs, les budgets qui, jusque-là, avaient permis de libérer des enseignantes et des enseignants pour faire de la recherche ou pour travailler à l'encadrement des étudiants en difficulté ne laissent plus aucune marge de manœuvre aux collèges dont le financement dépend presque entièrement de l'État. Plusieurs projets d'aide à la réussite ont dû être abandonnés en même temps que l'abolition de nombreux postes compromettrait la contribution essentielle du personnel professionnel et du personnel de soutien à la réussite. Le Conseil supérieur de l'éducation soulignait d'ailleurs le problème du manque de ressources professionnelles dans son avis sur l'orientation et la réussite éducative au collégial.

Que peut faire un aide pédagogique individuel (API) qui doit s'occuper à lui seul des choix de cours et de programmes de quelques centaines d'étudiantes et d'étudiants ? Et que peut faire un enseignant de français, sans ressource d'appoint, pour assurer la réussite des quelque 160 étudiants qu'il rencontre chaque semaine, tout en travaillant à la révision de son programme et à l'apprentissage complexe d'une nouvelle méthode d'enseignement ?

Bref, il ne faut pas s'étonner si, en 1998-1999, le taux de diplomation avait chuté de près de 6 points, à 37,7 %. Il ne faut pas non plus s'étonner si le personnel des collèges a reçu comme une douche froide l'obligation de résultat attachée aux plans de réussite du ministre Legault au printemps 2000. Nos membres avaient nettement l'impression que le Ministre leur refilait la note des dégâts causés par les coupes budgétaires.

Les collèges ont néanmoins accueilli avec soulagement les quelque 32 millions de dollars (sur trois ans)² qui devaient être consacrés à la réussite. Cette aide permettait enfin de reprendre le travail plus ou moins laissé en chantier durant la dure période de compressions et de mise en œuvre de la réforme Robillard. Les plans de réussite qui ont été soumis au Ministre et à la CEEC l'an dernier sont l'œuvre du personnel des collèges ; ils sont mis en application alors que se poursuivent le travail de recherche diagnostique et l'expérimentation de nouvelles méthodes d'aide à la réussite.

De même, nos syndicats affiliés qui y ont été invités, ont pleinement participé à l'opération Évaluation institutionnelle parce qu'elle permettait justement d'aller plus à fond dans la recherche des causes de l'échec et des faibles taux de diplomation. Ils se sont donc donnés, sans réserve, une obligation de moyens et ils y tiennent toujours.

Cependant, les membres de nos fédérations ont refusé de participer à l'établissement de cibles à atteindre fixées *a priori* et de se soumettre à l'obligation

² Nous nous questionnons cependant sur l'utilisation de ces subventions destinées à la réussite dans les collèges, certains collèges ayant utilisé ces sommes à d'autres fins que la réussite.

de résultat qui constituait malheureusement l'essentiel des plans de réussite du ministre Legault. Cela explique notre opposition aux modifications concernant les plans de réussite proposées par le projet de loi 123.

Favoriser l'obligation de moyens plutôt que l'obligation de résultat

Après avoir examiné attentivement le projet de loi 123, il nous apparaît, en effet, qu'il viendrait consacrer l'obligation de résultat avec toutes les conséquences de l'inscription d'une telle obligation dans la loi fondatrice des cégeps.

En vertu de la modification qui serait apportée à l'article 16 de la Loi sur les collèges, « Le conseil de chaque collège établit, en tenant compte de la situation de chaque collège et des orientations du plan stratégique établi par le ministère de l'Éducation, un plan stratégique couvrant une période de plusieurs années ». Le terme « en tenant compte de » signifie que les collèges devraient prendre en compte, c'est-à-dire considérer avec attention tant leur situation que les orientations du plan stratégique du Ministère. Ainsi, en vertu de l'article 1 du projet de loi 123, les collèges ne pourraient faire fi des orientations du plan stratégique établi par le ministère de l'Éducation.

Or, un chapitre de ce plan stratégique porte sur les indicateurs de résultats et les indicateurs stratégiques précisent que le taux de diplomation devrait être de 60 % en 2010 à l'enseignement collégial. Il s'agit d'une progression de plus de 20 points par rapport au taux de diplomation observé en 1997-1998, comme l'indique le Tableau 2. Cet objectif ambitieux devra donc être pris en considération par le collège, qui devra lui accorder toute l'importance requise dans son propre plan stratégique et dans le plan de réussite que celui-ci devra obligatoirement inclure.

Tableau 2

Tableau des indicateurs

N°	Indicateurs	Type ³	Cible	Données de départ 1997- 1998	Données 1998- 1999	Échéance
Enseignement collégial						
COL 1	Proportion d'une génération qui obtient un premier diplôme d'études collégiales	R	60 %	39,3 %	n. d.	2010
COL 2	Taux d'accès à l'enseignement collégial ordinaire	MO	70 %	57,6 %	58,2 %	2010
COL 3	Taux de réussite des cours suivis par les étudiantes et les étudiants inscrits aux programmes d'études collégiales	MO	90 %	84 %	84 %	2000 ⁴
COL 4	Proportion des étudiantes et des étudiants de la formation préuniversitaire terminant leurs études avec un DEC	R	85 %	69,2 %	n. d.	2010
COL 5	Proportion des étudiantes et des étudiants de la formation technique terminant leurs études avec un DEC	R	85 %	52,9 %	n. d.	2010

Source : Ministère de l'Éducation du Québec, *Suivi des indicateurs stratégiques 2000-2003*, p. 3.

Ce même article 1 du projet de loi 123, précise que le plan stratégique du collège « comporte l'ensemble des objectifs et des moyens qu'il entend mettre en œuvre pour réaliser la mission du collège ». C'est le sens que l'on pourrait donner au terme « objectifs » qui pose problème. En effet, dans un document d'orientation sur la planification stratégique des commissions scolaires et les plans de réussite 2003-2006, on définit les objectifs comme des « résultats à atteindre au cours d'une période spécifique. Ils sont précis et mesurables », tout en spécifiant que ces objectifs sont traduits en cibles « précises et normalement quantifiables ».

³ Il peut s'agir d'un indicateur de *contexte* (C), qui permet de situer l'environnement dans lequel s'inscrit l'action du Ministère, d'un indicateur de *mise en œuvre* (MO), qui fournit des résultats intermédiaires permettant d'observer les progrès accomplis en attendant de connaître les résultats escomptés, d'un indicateur de *résultats* (R), lié aux effets et aux retombées des actions engagées, qui permet d'apprécier directement les progrès accomplis par rapport à l'objectif visé et, enfin, d'un indicateur de *gestion* (G), qui permet de juger de l'efficacité des ressources utilisées pour atteindre les résultats. Par ailleurs, d'autres indicateurs seront rattachés aux objectifs du *Plan stratégique 2000-2003*, lesquels seront progressivement mis au point à travers divers exercices par le Ministère et ses partenaires : plan d'action, plan de réussite, contrat de performance, reddition de comptes et autres.

⁴ Bien que fixée pour l'an 2000, le Ministère poursuivra l'observation des résultats liés à cette cible jusqu'en 2010.

L'article 2 du projet de loi 123 qui modifierait l'article 27.1 de la Loi sur les collèges fait plus explicitement référence à l'obligation de résultat lorsqu'il est spécifié que le rapport annuel des collèges « doit faire état des résultats obtenus en regard des objectifs fixés dans le plan stratégique ». Concrètement, qu'advierait-il si un collège ne réussit pas à atteindre ses objectifs ? Peut-on craindre une forme de sanction, tel un financement conditionnel à l'atteinte des résultats, comme c'est le cas avec les contrats de performance des universités ? Nous ne pouvons permettre de laisser planer un tel doute.

Ces modifications confirment que le Ministère a choisi la voie de l'obligation de résultat. Or, il s'agit selon nous d'une vision non seulement réductrice de la réussite éducative qui ne tient pas compte de la mission plus large des collèges mais, plus fondamentalement, d'une conception pervertie de l'éducation par le productivisme et l'esprit de compétition ambiants.

Les collèges ne sont pas des entreprises, ils ne produisent ni des biens ni des services destinés à une « clientèle ». Ce ne sont pas des institutions économiques, bien qu'ils contribuent à la richesse (dans tous les sens du terme) de notre société au même titre qu'une politique démographique adéquate et que la santé de la population. Ils ne sont pas là seulement pour qualifier et préparer les jeunes à leur entrée sur le marché du travail ou à l'université. Ils sont là pour transmettre et enrichir le savoir, pour transmettre et enrichir notre patrimoine culturel. C'est une mission éminemment sociale et bien sûr culturelle.

Or, l'obligation de résultat est essentiellement une méthode de gestion de la productivité. Une telle approche est fort éloignée du monde complexe de l'éducation où le « produit », comme on veut l'appeler aujourd'hui, est un individu qui vient apprendre, avec ses acquis antérieurs, son éducation familiale, son milieu social et surtout, surtout, ses motivations, ses forces et ses faiblesses. Or, l'obligation de résultat restreint chacune de ces personnes que nous accueillons dans les collèges à un rendement à donner, à une performance à faire, à un diplôme à acquérir.

Un tel accent sur le diplôme pourrait conduire à négliger son contenu réel pour favoriser une simple amélioration des scores. Ainsi, le ministère de l'Éducation estime que sont comptabilisables parmi les diplômés de tel ou tel cégep, les élèves d'abord inscrits chez eux, mais qui auront terminé leurs études avec un diplôme d'études professionnelles (DEP) ou avec une attestation d'études collégiales (AEC). Où est donc la préoccupation pour l'amélioration de l'éducation des jeunes, pour une accessibilité plus grande aux études supérieures, pour la qualité de la formation ? S'agit-il avant tout d'émettre un diplôme en faisant l'impasse sur le contenu ?

Nos craintes quant aux effets pervers de l'obligation de résultat sont partagées par le Conseil supérieur de l'éducation qui, dans un récent avis sur l'orientation et la

réussite au collégial, faisait la distinction entre la réussite scolaire, d'une part, qui se mesure notamment par les résultats scolaires et l'obtention du diplôme et la réussite éducative, d'autre part, qui couvre une réalité plus large, englobant les notions de développement de la personne et d'insertion sociale. Selon le Conseil supérieur de l'éducation, le système d'éducation a tendance à privilégier la réussite scolaire plutôt que la réussite éducative, ce qui peut entraîner des effets pervers : « [...] la pression qui s'exerce actuellement sur les collèges pour augmenter leurs taux de diplomation peut avoir pour effet de renforcer la sélection des élèves sur la base exclusive des résultats scolaires et d'élever ainsi le seuil d'admissibilité [...] Sans compter que, devant une telle pression, l'évaluation des élèves peut aussi en souffrir si, par exemple, on était tenté d'alléger les critères d'évaluation pour favoriser la diplomation⁵ ».

Déjà, des pressions s'exercent sur les enseignantes et les enseignants pour qu'ils facilitent la réussite des étudiants ; par exemple, deux collèges où le personnel enseignant est affilié à la Fédération des enseignantes et enseignants de cégep (FEC) réclament un contrôle plus grand sur les notes à attribuer. Au cégep de Sainte-Foy, deux griefs ont été déposés par des enseignants qui ont subi des pressions quant à la révision de notes d'étudiants. Au Cégep de Victoriaville, l'assemblée syndicale des enseignantes et des enseignants a réussi à faire retirer une phrase de la politique institutionnelle d'évaluation des apprentissages qui précisait que le directeur des études « au besoin, demande à l'enseignant ou à l'enseignante de remédier aux distorsions dans les résultats ».

Nous l'avons déjà dit, la réussite éducative des jeunes est d'une importance cruciale pour l'ensemble de nos membres. Notre opposition à certains aspects des plans de réussite découle de notre engagement quotidien auprès des étudiantes et des étudiants et de notre préoccupation pour une réussite de qualité.

Nous ne nous opposons pas aux objectifs chiffrés en soi. Il nous apparaît normal, par exemple, que le ministère de l'Éducation se dote de grands objectifs nationaux relativement à la diplomation par ordre d'enseignement. Les données quantitatives sont utiles ou même nécessaires lorsqu'il est question, par exemple, de l'écart entre les garçons et les filles.

Nous ne nous opposons pas aux plans de réussite non plus, les membres de nos syndicats ayant participé à cette opération jugent utile et nécessaire de poser un diagnostic des forces et des faiblesses de leur collège et d'identifier des pistes de solution dans une perspective d'amélioration de la réussite.

Ainsi, pour nous, les plans de réussite devraient être compris comme une façon de procéder à une analyse de la situation des collèges relativement à la réussite,

⁵ CSE. *Au collégial. L'orientation au cœur de la réussite* : avis du Conseil supérieur de l'éducation au ministre de l'Éducation, avril 2002, p. 65.

d'identifier des mesures susceptibles d'améliorer la réussite, de prévoir certaines modalités d'évaluation de ces mesures et de faire la mise à jour et l'évaluation périodique de ces plans. À cet égard, nous préconisons l'obligation de moyens.

Par contre, nous ne souscrivons pas à l'approche préconisée par le ministre Legault et dont le ministre Simard veut « assurer la pérennité ». Car notre lecture du projet de loi 123 nous porte à croire que cette dernière mène tout droit à l'obligation de résultat. La réussite est bien plus complexe qu'une série de statistiques qui ne tiennent pas compte des multiples réalités que vivent les jeunes dans les collèges. Dit plus prosaïquement, on ne peut pas obliger les jeunes à réussir, il s'agit là d'une idée absurde.

Nous refusons de revoir les exigences à la baisse, d'encourager la prolifération de formations à rabais et d'exclure certains étudiants et étudiantes qui rencontrent plus de difficultés pour améliorer des taux de diplomation fixés à l'avance comme garantie de qualité. Nous tenons par ailleurs à nous assurer que la Loi sur les collèges ne permettra pas que le financement soit conditionnel à certains objectifs fixés. C'est pour ces raisons que nous proposons les modifications suivantes aux articles 1 et 2 du projet de loi.

Proposition 1

À l'article 1, lorsqu'il est question du plan stratégique du collège, que le mot « objectifs » soit remplacé par le mot « mesures ».

La deuxième phrase se lirait ainsi : « Ce plan comporte l'ensemble des mesures et des moyens qu'il entend mettre en œuvre pour réaliser la mission du collège. »

Proposition 2

Lorsqu'il est question du rapport annuel du collège, à l'article 2 du projet de loi 123, qu'on remplace « Ce rapport doit faire état des résultats obtenus en regard des objectifs fixés dans le plan stratégique. » par « Ce rapport doit faire état de l'évaluation des mesures et des moyens mis en œuvre dans le plan stratégique. »

Chapitre 2 – Favoriser l'évaluation institutionnelle plutôt qu'un contrôle de la productivité

Le renouveau des collèges, amorcé en 1993, a renforcé l'autonomie des collèges en leur accordant une plus grande marge de manœuvre dans l'exercice de la gestion administrative et pédagogique et en leur donnant le statut d'établissement d'enseignement supérieur, à peu près au même titre que les universités. C'est au même moment que fut créée la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial.

Ce changement est à l'image de nombreuses réformes mises en œuvre ailleurs. Au cours des deux dernières décennies, un vent de changement a soufflé sur la régulation étatique de l'éducation des pays occidentaux. On a assisté à un double mouvement d'accroissement de l'autonomie des établissements éducatifs, d'une part, et d'expansion des modes d'évaluation institutionnelle, d'autre part. Ce mouvement a été amplifié par des gouvernements conservateurs qui remettaient en cause le rôle de l'État dans les affaires publiques.

Un peu partout en Occident, on a assisté à une vague de réformes éducatives qui, tout en instaurant une plus grande décentralisation vers les établissements, introduisaient un contrôle accru du pouvoir central. Dans un contexte où les établissements d'enseignement disposaient d'une plus grande autonomie sur les processus, l'État resserrait son contrôle, dans le but d'assurer une cohérence dans l'ensemble du système éducatif. Autrement dit, l'État se délestait d'une part de ses responsabilités en les déléguant aux établissements, mais conservait son pouvoir par un contrôle. Ce pouvoir de contrôle a peu à peu pris la forme d'un contrôle sur les résultats, selon une approche empruntée aux entreprises.

Au Québec, la montée de « l'État évaluateur » s'est récemment traduite par la loi 82 qui introduit le principe de « gestion axée sur les résultats » et qui oblige les ministères à se doter d'un plan stratégique et à rendre compte publiquement de leurs résultats. Procédant de la même logique, le plan stratégique des collèges et le plan de réussite qui y est rattaché généralisent la pratique à l'ensemble des collèges.

Ainsi, l'évaluation institutionnelle et la reddition de comptes font partie du paysage des collèges depuis leur création. Toutefois, le projet de loi 123 annonce des changements majeurs d'orientation par rapport au concept d'évaluation institutionnelle qui a prévalu jusqu'à aujourd'hui. Au ministère de l'Éducation, la « gestion axée sur les résultats » s'est développée sous l'égide du ministre Legault et a pris la forme de plans de réussite et de contrats de performance.

C'est cette conception qui a provoqué la résistance des acteurs du monde de l'éducation lors de l'instauration des plans de réussite et des contrats de performance, autant chez le personnel des commissions scolaires et des cégeps

que chez celui des universités. L'opposition ne concernait pas le principe d'une reddition de comptes et d'une évaluation institutionnelle visant à accroître la transparence du système éducatif.

Nous souscrivons toujours aux principes de transparence et d'amélioration de la qualité du système éducatif. Nous regrettons toutefois que le ministère de l'Éducation ait choisi la voie de l'obligation de résultat ce qui change la nature de l'évaluation institutionnelle.

Deux concepts à distinguer

Généralement, les concepts de reddition de comptes et d'évaluation institutionnelle sont compris sous la même rubrique, les deux concepts étant reliés entre eux. Il importe toutefois de bien les distinguer. La reddition de comptes, comme son nom l'indique, renvoie au fait de rendre des comptes à une autre entité. Selon le Conseil supérieur de l'éducation « La reddition de comptes s'inscrit [...] dans un processus de gestion qui vise à expliquer ou à contextualiser les activités réalisées et les résultats obtenus en fonction d'objectifs prédéterminés et, au besoin, à faire le lien avec les ressources (humaines, matérielles, financières) investies pour y arriver⁶. » La reddition de comptes pourrait être comprise comme un contrat ou un pacte liant les gouvernants et les gouvernés. La transparence est l'objectif visé dans les processus de reddition de comptes.

Le concept d'évaluation institutionnelle est, quant à lui, plus englobant. Toujours selon le rapport annuel du Conseil supérieur de l'éducation de 1998-1999 portant sur la question, l'évaluation institutionnelle se définit comme « [...] une démarche continue et concertée des acteurs concernés qui conviennent formellement d'analyser et d'apprécier, en tout ou en partie, la réalisation de la mission éducative de leur établissement ou de leur secteur d'intervention pour s'ajuster de façon continue à un environnement en constante évolution, fonder la prise de décision et pouvoir rendre compte à la société⁷ ».

L'évaluation institutionnelle est donc un concept beaucoup plus large ; il s'adresse à l'ensemble des acteurs de la scène éducative, alors que celui de reddition de comptes s'adresse plus particulièrement au monde de la gestion. On peut rattacher ce concept d'évaluation institutionnelle à l'objectif d'une amélioration de l'enseignement et des services offerts aux étudiantes et aux étudiants.

La distinction entre les deux concepts revêt une importance particulière pour notre propos puisque nous estimons qu'il existe plusieurs façons de procéder à

⁶ Conseil supérieur de l'éducation (1999). *L'évaluation institutionnelle : une dynamique propice au développement. Rapport annuel 1998-1999 sur l'état et les besoins de l'éducation*, p. 24.

⁷ *Ibid.*, p. 18.

l'évaluation des établissements d'enseignement collégial, les plans stratégiques et les plans de réussite qui y sont rattachés n'en étant que des exemples. De plus, il semble que le ministère de l'Éducation privilégie le concept de reddition de comptes dans sa dimension comptable, par l'entremise de l'obligation de résultat, au détriment de celui d'évaluation institutionnelle.

On peut se demander si l'élargissement du mandat de la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial ne vise tout simplement pas à assurer un contrôle de l'obligation de résultat que le Ministre souhaite imposer aux collèges. Est-ce que ces modifications visent réellement une amélioration de la qualité de l'enseignement et des services offerts ou visent-elles plutôt une augmentation simpliste de la productivité des collèges ?

Un mandat d'origine à préserver

Dès la fin des années 1970, les cégeps s'étaient dotés d'un léger mécanisme d'évaluation institutionnelle, aidés en cela par la Commission d'évaluation du Conseil des collèges. À la même époque, plusieurs travaux sur l'évaluation institutionnelle ont été réalisés par le Centre d'animation et de recherche en éducation (CADRE). Il ne s'agit donc pas d'un thème nouveau pour les collèges, d'autant plus que des mécanismes d'évaluation de tout ordre existent depuis leur création (évaluation des programmes, compilation de données sur la réussite et la diplomation, *etc.*).

En 1993, le Conseil des collèges a été remplacé par la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial (CEEC) dont le mandat est d'évaluer les politiques institutionnelles d'évaluation des apprentissages et d'évaluation des programmes des collèges ainsi que la mise en œuvre des programmes d'études. Depuis 1993, le travail de la CEEC a été bien accueilli par nos membres, dans la mesure où cette dernière a contribué à une véritable démarche d'évaluation institutionnelle dans une perspective d'amélioration de la qualité des établissements d'enseignement collégial.

Comme elle se définit elle-même, la Commission d'évaluation est un « [...] organisme essentiellement voué au développement de la qualité de l'enseignement collégial, la Commission a défini sa mission et ses orientations dans la perspective de contribuer à l'amélioration de la pertinence et de la qualité de la formation collégiale et d'en favoriser la reconnaissance sociale ». De plus, la CEEC intervient surtout sur les processus et non sur les résultats. Le mandat de la Commission est donc de procéder à une évaluation formative plutôt qu'à une évaluation sommative des politiques institutionnelles et des programmes d'études. Comme elle le disait dans son document d'orientation, « [...] parce qu'elle vise essentiellement à

contribuer à l'amélioration de la qualité de l'enseignement et de la formation, la Commission mettra l'accent sur la dimension formative de ses évaluations⁸ ».

Or, force est de constater que les modifications proposées par le projet de loi 123 pervertiraient son mandat et sa mission d'origine en mettant l'accent sur les résultats. Ces modifications permettraient, de plus, au Ministre d'intervenir directement dans les travaux de la Commission, notamment en ce qui concerne l'enseignement proprement dit.

En effet, selon les modifications proposées à l'article 13 de la Loi sur la Commission d'évaluation, les pouvoirs de celle-ci seraient élargis. Cet article se lirait désormais ainsi : « En outre, pour les collèges [...], la Commission évalue la **réalisation** des activités reliées à leur mission éducative tant au regard de la planification et de la gestion administrative et pédagogique qu'au regard de l'enseignement et des divers services de soutien. » Le terme « réalisation » signifie, selon le *Petit Robert* : « l'action de réaliser ; son résultat ».

Nous nous opposons à une telle modification du mandat de la Commission. Cela confirmerait une perspective liée à l'obligation de résultat plutôt qu'à celle de l'évaluation institutionnelle. En privilégiant la voie d'une évaluation institutionnelle liée à l'évaluation des processus, la Commission a fait la preuve de sa capacité d'aider les collèges à améliorer leurs politiques d'évaluation. Ses recommandations ont été bien accueillies parce qu'elle a su respecter l'autonomie des collèges. Le changement de perspective risque de conduire à une certaine forme d'ingérence que nous ne souhaitons pas.

Proposition 3

Nous proposons, en conséquence, que soit biffé, à l'article 7 du projet de loi 123, le pouvoir de la Commission d'évaluer « la réalisation » des activités d'un collège.

La phrase se lirait ainsi : « En outre, pour les collèges d'enseignement général et professionnel et les établissements d'enseignement privés et les établissements d'enseignement privés agréés à des subventions en vertu de la Loi sur l'enseignement privé (chapitre E-9.1), la Commission évalue les activités reliées à leur mission éducative tant au regard de la planification et de la gestion administrative et pédagogique qu'au regard de l'enseignement et des divers services de soutien. »

Un pouvoir d'ingérence indu

L'idée derrière la création de la Commission d'évaluation, un organisme externe au Ministère et aux collèges, était justement d'en faire un organisme autonome et

⁸ CEEC (1994). *La Commission d'évaluation de l'enseignement collégial : sa mission et ses orientations. Document d'orientation*, p. 10.

neutre procédant à une évaluation objective des politiques institutionnelles des collèges. Cette objectivité est sérieusement remise en question par une modification proposée à l'article 8 du projet de loi 123.

En effet, cet article propose de modifier l'article 16 de la Loi sur la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial en ajoutant : « [...] elle doit, **sur demande du ministre**, évaluer un ou plusieurs aspects de l'enseignement dispensé par un ou plusieurs établissements d'enseignement ». Le « sur demande du ministre » remettrait sérieusement en question la neutralité et l'objectivité de la Commission d'évaluation et fait apparaître cette dernière comme le « gendarme » du Ministre qui exécute ses ordres quand bon lui semble. Le Ministre vient de s'octroyer un pouvoir important par le biais de la Commission, pouvoir qui briserait l'équilibre entre les collèges, le Ministère et la Commission d'évaluation et qui remettrait en question l'autonomie récemment acquise par les collèges parce qu'ils devenaient des établissements d'enseignement supérieur.

Mais plus grave encore nous apparaît le pouvoir indirect qu'on accorderait ainsi au Ministre. L'amendement proposé à l'article 8 spécifie que la Commission doit, sur demande du Ministre, évaluer « un ou plusieurs aspects de l'enseignement ». Qu'entend-on exactement par « un ou plusieurs aspects de l'enseignement » ? Le contenu enseigné dans un programme ? dans un collège ? Le mode, les critères, les instruments d'évaluation du programme ? de l'établissement ? La méthode pédagogique de l'enseignant ? C'est pourtant bien ce que signifient les termes utilisés dans cet article. Le Ministre pourrait donc intervenir, par le biais de la Commission, sur la pratique quotidienne de l'enseignement, sur ce qui se passe dans les classes, allégeant ici un contenu trop exigeant en regard des cibles de réussite fixées *a priori*, réduisant là les critères d'évaluation des apprentissages.

Est-ce bien là ce que le gouvernement a en tête ? Nous sommes d'autant moins rassurés quant à l'utilisation qui pourrait être faite de cette disposition qu'elle colle parfaitement à ce commentaire de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) à propos des « vertus » de l'obligation de résultat : « Le ciblage encourage aussi les établissements à prendre des mesures pour remédier aux insuffisances qui peuvent avoir été identifiées, en matière de sélection, d'orientation, de conseils, d'enseignement, de programme d'études, d'évaluation, de financement des études, *etc.*⁹ » Voilà qui renforce drôlement les craintes que nous exposions précédemment : l'atteinte obligée de résultats prédéterminés conduit à la subordination de l'enseignement à cet unique objectif : si les résultats ne sont pas atteints malgré les efforts qu'on aura mis à l'encadrement et à l'aide aux étudiants, on n'en conclura pas que les cibles sont irréalistes, on allégera plutôt le contenu de l'enseignement ou les exigences d'évaluation des apprentissages. C'est bien ainsi que cette disposition peut être lue. Nous demandons évidemment son abolition.

⁹ OCDE (1998). *Redéfinir l'enseignement tertiaire*, p. 80.

L'article 9 du projet de loi 123 a également attiré notre attention à ce propos. À première vue, la modification proposée à l'article 17 de la Loi sur la Commission d'évaluation semble anodine : on a changé le terme « académique » par celui de « l'enseignement au sein de l'établissement ». Or, cette modification induit un glissement de sens important.

Lorsqu'il est dit que la Commission « [...] peut recommander à l'établissement d'enseignement des mesures propres à rehausser la qualité de ses politiques d'évaluation, de ses programmes ou des moyens de mise en œuvre des programmes », on spécifiait, dans la version originale de la Loi, que « [...] ces mesures peuvent aussi concerner l'organisation, le fonctionnement et la gestion académique de l'établissement ». Le document d'orientation de la Commission allait dans le même sens, en disant que « Ces mesures peuvent aussi concerner l'organisation et le fonctionnement de l'établissement de même que sa gestion de l'enseignement¹⁰. » Dans la version modifiée, on donnerait à la Commission un pouvoir de recommandation spécifique à l'enseignement en précisant que « Ces mesures peuvent aussi concerner la planification, l'organisation, le fonctionnement et la gestion de l'enseignement au sein de l'établissement. » On parle ici de l'organisation et du fonctionnement de l'enseignement au sein de l'établissement et non de l'organisation et du fonctionnement de l'établissement. Encore une fois, on vient de mettre plus de pression sur l'enseignement, tout en transformant la mission d'origine de la Commission. Cette modification éloignerait la Commission de son mandat de faire une évaluation institutionnelle globale en mettant l'accent sur la seule activité d'enseignement.

Nous ne nous opposons pas à la reddition de comptes et à l'évaluation institutionnelle. Nous sommes conscients qu'il s'agit là de mécanismes nécessaires dans toute institution publique. Les principes de transparence, d'imputabilité et d'amélioration du système éducatif sont des principes auxquels nous souscrivons totalement. Toutefois, l'élargissement du mandat de la Commission d'évaluation et le rôle que s'octroie le Ministre en passant par la Commission introduiraient un changement dans la dynamique d'évaluation institutionnelle des collèges, changement que nous ne pouvons accepter.

La Commission d'évaluation a été créée comme organisme autonome travaillant dans une perspective d'aide aux collèges. Le projet de loi 123 viendrait pervertir sa mission en lui donnant le pouvoir d'évaluer les résultats et en donnant au Ministre le pouvoir d'intervenir indirectement dans l'évaluation des collèges. Ces deux changements brimeraient l'autonomie des collèges et l'autonomie de la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial.

Nous croyons qu'une telle modification risque de nuire grandement à l'autonomie de la Commission d'évaluation et à la crédibilité qu'elle a acquise au cours des années. Elle conférerait au Ministre un pouvoir d'ingérence indu dans les activités

¹⁰ *Ibid.*, p. 6.

des collèges par le biais des demandes qu'il pourrait adresser à la Commission. C'est pourquoi nous proposons que cette modification soit retirée du projet de loi.

De plus, la modification de l'article 17 de la Loi sur la CEEC induirait un glissement de sens important et mettrait une pression indue sur la seule activité d'enseignement. En conséquence, nous proposons également une modification à l'article 9 du projet de loi 123.

Proposition 4

Que l'article 8 soit retiré du projet de loi 123.

Proposition 5

Que la deuxième phrase de l'article 9 du projet de loi 123 soit modifiée comme suit : « Ces mesures peuvent aussi concerner l'organisation et le fonctionnement de l'établissement de même que sa planification et sa gestion de l'enseignement. »

Miser sur la coopération entre les collèges

La plus grande autonomie accordée aux collèges a entraîné une plus forte concurrence entre les établissements, concurrence exacerbée par le phénomène de la baisse de l'effectif étudiant dont nous avons déjà évoqué les enjeux dans un précédent mémoire. Les collèges se livrent de plus en plus une lutte sans merci afin d'accueillir plus d'étudiantes et d'étudiants et d'avoir ainsi accès à un financement plus substantiel. Cette dynamique risque d'avoir de graves conséquences sur les collèges en région. Elle risque également de renforcer des pratiques qui ne sont guère favorables à la coopération qui, jusqu'à récemment, a caractérisé le réseau collégial.

Par ailleurs, la transparence des activités des institutions publiques est un principe auquel nous adhérons. C'est en ce sens que nous comprenons l'ajout proposé à l'article 16 de la Loi sur les collèges précisant que « Le conseil de chaque collège transmet chaque année au Ministre et à la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial une copie de son plan stratégique et le rend public. »

Toutefois, nous insistons pour que cette obligation s'inscrive dans une perspective de coopération et non de compétition entre les établissements. Déjà, on voit poindre des campagnes de publicité vantant les mérites de tel établissement, notamment de ses taux de diplomation. Cette dynamique risque de polariser davantage le réseau entre les collèges « dits performants » et les autres.

Le ministère de l'Éducation s'est déjà prononcé sur la publication du palmarès des écoles secondaires, dénonçant sa méthodologie douteuse et ses effets

dévastateurs sur les écoles publiques. Nous saluons cette prise de position. Nous craignons que la tentation de faire un palmarès des collèges soit forte dans un contexte de concurrence et de compétition entre ces derniers. Nous invitons donc à une plus étroite collaboration entre les établissements dans la perspective d'une amélioration des services offerts par l'ensemble du réseau.

Conclusion

Tout au long de ce mémoire, nous avons exprimé nos craintes concernant l'obligation de résultat et le changement de dynamique qu'introduirait l'élargissement du mandat de la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial.

Notre opposition à l'obligation de résultat n'est pas que de principe, elle est aussi pragmatique. En effet, nous avons évoqué notre opposition de fond à cette approche inspirée de l'entreprise, mais nous avons aussi évoqué les effets pervers que peut entraîner l'imposition de cibles chiffrées *a priori*. Bien qu'il soit encore trop tôt pour évaluer les effets de l'obligation de résultat sur les collèges, certains collèges vivent déjà des pressions quant à l'évaluation de leurs élèves. Il s'avère que nos craintes étaient fondées.

Dans un contexte de baisse des inscriptions et dans un contexte de concurrence entre les établissements, nous ne pouvons que nous inquiéter de l'impact d'une approche centrée sur le contrôle de la productivité sur les collèges les moins « performants ». Les résultats chiffrés peuvent être compilés facilement. Il n'y a qu'un pas à franchir pour réaliser un palmarès des collèges.

Quant à l'élargissement du mandat de la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial, les modifications proposées dans le projet de loi 123 viendraient pervertir la mission et le mandat d'origine de la Commission en mettant l'accent sur l'évaluation des résultats et en la soumettant à un pouvoir d'ingérence indue du Ministre.

Finalement, nous soulignons l'importance que les modifications à la Loi fondatrice des collèges et à la Loi sur la Commission d'évaluation auront sur les collèges et sur la vie quotidienne de nos membres. Nous ne saurions trop insister pour que le ministre de l'Éducation prenne sérieusement en considération les amendements que nous proposons au projet de loi 123.

