

**L'évaluation institutionnelle en éducation :
une dynamique propice au développement
Rapport annuel 1998-1999
sur l'état et les besoins de l'éducation
Synthèse**

Le Conseil supérieur de l'éducation a choisi de traiter du thème de l'évaluation institutionnelle dans son rapport annuel 1998-1999 sur l'état et les besoins de l'éducation. Il est persuadé que l'importance qu'une société décide d'accorder à cette question est en lien direct avec l'importance qu'elle accorde à l'éducation, à la réalisation de la mission confiée au système éducatif et à la qualité des moyens mis en œuvre et des ressources engagées pour y arriver.

Pour baliser sa réflexion, le Conseil s'est donné deux objectifs importants: dédramatiser la démarche et les objectifs de l'évaluation institutionnelle, pour que l'ensemble du milieu éducatif en perçoive tout le potentiel de soutien au développement dans un établissement voué à l'éducation et à la formation, et en faire ressortir les aspects à la fois essentiels et positifs dans l'édification et le maintien d'un système éducatif de qualité à l'échelle des sociétés les plus avancées. Il situe son intervention dans un contexte général de décentralisation des pouvoirs de l'État et dans le contexte plus spécifique des changements importants qui touchent l'ensemble du système éducatif québécois, afin que l'établissement soit au cœur de l'action dans la réalisation d'un objectif national de réussite éducative. Amorcée depuis 1994 avec le renouveau de la formation au collégial, la réforme de l'éducation s'est confirmée avec la publication du plan d'action ministériel *Prendre le virage du succès* et la modification de la *Loi sur l'instruction publique* en 1998; l'adoption prochaine d'une politique de la formation continue et d'une politique des universités conclura les orientations nouvelles du système éducatif à travers tous les ordres et secteurs d'enseignement.

De façon à mieux outiller le milieu éducatif et à compléter de façon concrète son analyse de l'évaluation institutionnelle, le Conseil a consigné une information d'appoint dans des annexes, notamment en ce qui a trait à des expériences réalisées en la matière dans le milieu éducatif, à une abondante typologie d'indicateurs utilisés ou suggérés par la recherche à des fins d'évaluation de l'éducation, à des sites Internet où poursuivre la réflexion.

L'évaluation institutionnelle: une définition opérationnelle

Le Conseil définit l'évaluation institutionnelle de la façon suivante: *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 société.

Cette démarche devrait être intégrée au fonctionnement administratif et pédagogique de l'établissement; elle s'appuie sur des informations, tant qualitatives que quantitatives, jugées pertinentes pour vérifier l'atteinte d'objectifs convenus collectivement, en lien avec le projet d'établissement et le plan d'action institutionnel. Il s'agit essentiellement d'une démarche d'auto-évaluation réalisée à l'interne pour donner à chacun des acteurs concernés le pouvoir de prendre les moyens nécessaires pour réaliser la mission éducative de son établissement, en fonction des objectifs nationaux de l'éducation mais aussi en fonction du contexte local d'intervention et des besoins particuliers du milieu. La raison d'être de l'évaluation institutionnelle se résume en fait à ce que le milieu éducatif dispose des moyens nécessaires pour prévoir, décider, agir, mais aussi réagir (ré-agir) afin de corriger une situation problématique le plus tôt possible, orienter ou réorienter l'action pour atteindre les résultats souhaités.

Un aperçu de la situation et des enjeux dans le système éducatif

Il se fait déjà de l'évaluation dans le milieu éducatif, parfois même beaucoup, notamment au collégial et à l'université. Le Conseil note toutefois que, pour s'inscrire dans la démarche d'évaluation institutionnelle qu'il préconise, ces activités devront faire partie d'une démarche intégrée et concertée qui permet d'apprécier dans quelle mesure l'ensemble des interventions réalisées dans un établissement – en matière d'administration, d'enseignement et de formation, de pratique pédagogique – contribuent à la réalisation de sa mission éducative et à l'amélioration des résultats obtenus.

Ses constats, en fonction de chacun des ordres ou secteurs d'enseignement et de formation, sont les suivants:

au primaire-secondaire – une autonomie nouvelle à assumer de concert avec le conseil d'établissement et les divers acteurs de l'établissement; des commissions scolaires appelées à jouer un rôle de soutien auprès des établissements, et de vigilance aussi, pour s'assurer qu'il y a équité dans l'allocation des ressources; l'importance de concevoir un projet éducatif (ou d'établissement) qui permette d'arrimer la réalisation des objectifs nationaux de l'éducation aux spécificités du contexte local d'intervention et qui se prête à une démarche d'évaluation et de reddition de comptes;

au collégial – le passage d'une évaluation de programmes, balisée de l'externe, à une évaluation institutionnelle, entreprise à l'interne, qui mise sur l'auto-évaluation et l'engagement collectif des acteurs et partenaires concernés; la nécessité que chaque

établissement se dote d'un projet d'établissement auquel arrimer la démarche d'évaluation institutionnelle, la nécessité de préserver la cohérence du réseau collégial et l'équilibre des divers aspects de la mission du collégial;

à l'université – à partir des diverses évaluations qui s'y font déjà, le développement d'une approche globale de l'évaluation qui permette de déterminer dans quelle mesure chaque établissement, et ses diverses composantes, répond aux exigences de sa mission et aux besoins de la collectivité en matière de formation générale, de qualification professionnelle, de recherche et ses retombées en lien avec la mission de formation et de recherche, et dans l'exercice de sa fonction critique sur le plan social;

à l'éducation des adultes et à la formation technique et professionnelle – l'importance de réaliser une évaluation, à chacun des ordres d'enseignement concerné, qui tienne compte des besoins auxquels doit répondre ce type de formation dans un contexte d'intégration au marché du travail, tout en respectant une mission éducative plus globale qui doit favoriser également l'insertion sociale des individus et le développement de leur capacité à se maintenir en emploi;

à tous les ordres d'enseignement – la nécessité d'un leadership institutionnel qui favorise le développement d'une culture de l'évaluation axée sur l'amélioration continue et le soutien des acteurs à cet égard et qui suscite l'adhésion et la collaboration des divers acteurs concernés, notamment le personnel enseignant.

Les caractéristiques d'une pratique avisée en matière d'évaluation institutionnelle

En faisant la promotion de l'évaluation institutionnelle, le Conseil poursuit au premier chef un objectif fondamental de nature pédagogique et formative qui concerne d'abord la qualité de l'éducation au Québec et s'appuie sur une responsabilisation collective et réaffirmée des acteurs concernés. Il lui apparaît crucial que l'ensemble du milieu éducatif adhère à des principes de base qui guideront les choix et la prise de décision:

- l'élève, l'étudiant, l'étudiante et son devenir sont au cœur de tout ce que fait un établissement d'enseignement et de formation;
- l'autonomie des établissements en fait les maîtres d'œuvre de l'évaluation institutionnelle;
- dans une perspective de cohérence et d'équité sociales, chaque établissement adhère aux visées globales de l'éducation à l'échelle nationale;
- chaque établissement est doté d'une responsabilité d'amélioration continue, tributaire d'une volonté et d'une vision communes des divers acteurs et partenaires institutionnels;
- l'évaluation institutionnelle n'est signifiante que dans la mesure où elle débouche sur l'action;

- l'évaluation institutionnelle permet aussi de faire la lumière sur les réussites de l'établissement.

L'évaluation institutionnelle ne peut faire abstraction de la complexité et de la pluralité des finalités de l'éducation. Elle est donc appelée à concilier objectifs individuels et objectifs collectifs dans la réalisation de la mission éducative locale. Elle doit également tenir compte d'un équilibre à réaliser dans la poursuite d'objectifs visant à répondre aux besoins d'harmonisation internationale d'un système éducatif ouvert sur le monde, aux orientations nationales de l'éducation et aux besoins d'interventions locales arrimées sur les besoins et les attentes de la collectivité locale.

C'est pourquoi, préalablement à toute démarche d'évaluation institutionnelle, il importe de bien identifier ce qu'on en attend et d'avoir convenu, collectivement, du pourquoi de sa réalisation. Un questionnement s'impose sur les objectifs à retenir pour cibler adéquatement la démarche. Le Conseil invite d'ailleurs le milieu éducatif à adopter une attitude raisonnée et raisonnable à cet égard, de façon à distinguer le possible du souhaitable, l'essentiel de l'accessoire, bref à se poser les bonnes questions, notamment celles qui tiennent compte de la capacité améliorative de l'établissement et donc qui se prêtent à l'intervention des acteurs concernés à l'échelle locale.

Une grande diversité d'outils et de mécanismes se complètent pour permettre une démarche avisée d'évaluation. Tout en insistant sur les avantages et les atouts d'une démarche d'auto-évaluation, le Conseil s'interroge néanmoins sur le risque de complaisance qui pourrait y être associé et fait ressortir certains aspects positifs de l'évaluation externe. Il jette un regard critique sur le rôle des critères et des indicateurs en évaluation, notant avec insistance que c'est par la mise en contexte et une analyse nuancée d'une situation donnée que l'exploitation de données quantitatives devient significative; s'inspirant d'expériences étrangères, il lui semble important que les indicateurs puissent témoigner d'une « valeur ajoutée » qui permette de tenir compte de l'environnement social, culturel ou économique des populations étudiantes et du milieu d'intervention. Confirmant que les résultats jouent un rôle fondamental dans la réalisation d'une démarche d'évaluation institutionnelle, le Conseil s'interroge sur l'usage qui en est fait dans les palmarès de toutes sortes, et par les médias; il note le caractère superficiel de tels classements et l'impact souvent démotivant qu'ils peuvent avoir dans certains milieux où d'énormes efforts ont pu être investis dans la réussite éducative et la qualité de la démarche pédagogique – il y a là une question d'éthique professionnelle à soulever.

Enfin, quelle que soit la qualité des éléments qui entrent dans une démarche avisée d'évaluation institutionnelle, ils sont tributaires de l'engagement des acteurs de l'éducation; car c'est par eux et avec eux que s'amorce et s'actualise l'évaluation institutionnelle dans les établissements du système éducatif, puisqu'il s'agit d'auto-évaluation. Ces acteurs de première ligne, ce sont d'abord les chefs d'établissement – et leur conseil d'établissement, dans les établissements régis par la *Loi sur l'instruction publique*, ou les instances correspondantes à l'enseignement supérieur –, pour le

leadership qu'ils sont à même d'exercer dans leur établissement à l'égard de l'évaluation; ce sont bien sûr le corps professoral et les autres personnels qui, par leur engagement collectif, leur participation et leur concertation feront en sorte que la démarche d'évaluation soit signifiante et productive; et ce sont aussi les populations étudiantes, qui sont conviées à assumer un rôle actif et éclairé en la matière. Mais il y a aussi les partenaires externes: associations syndicales, commissions scolaires, organismes d'évaluation qui sont appelés à jouer un rôle de soutien auprès des acteurs de première ligne, que ce soit en matière de ressources humaines, matérielles ou financières, ou dans le domaine d'une expertise d'appoint. Par ailleurs, le Conseil s'interroge sur la pertinence de nommer une personne de l'établissement, qui serait dégagée de l'ensemble ou d'une partie de ses tâches, pour assurer la coordination et le suivi des nombreuses activités reliées à une démarche d'auto-évaluation institutionnelle; la réflexion reste à poursuivre à ce sujet.

Des conditions de réussite essentielles, mais aussi des pistes d'action

Au nombre des conditions de réussite qui lui apparaissent essentielles à la réussite d'une démarche d'évaluation institutionnelle, le Conseil a choisi de mettre l'accent sur les suivantes:

- la capacité de poser un regard lucide sur l'évaluation institutionnelle, c'est-à-dire ni surestimer ce qui peut être fait, ni sous-estimer l'ampleur et les difficultés de la tâche ou les résistances que suscite une telle démarche; aussi suggère-t-il de porter une attention toute particulière aux mises en garde suivantes: l'évaluation institutionnelle ne s'improvise pas, il faut y consacrer du temps et des ressources, elle n'a pas réponse à tout, il n'est pas possible ni nécessaire de tout évaluer en même temps, il ne faut pas attendre un moment idéal pour s'y engager;
- la création d'un environnement favorable à l'évaluation institutionnelle, en misant sur le développement d'une culture de l'évaluation qui mènera au développement institutionnel, et sur la concertation des acteurs; pour le Conseil, le développement d'une culture organisationnelle où l'évaluation fait partie intégrante d'une pratique réflexive proactive des acteurs institutionnels et où s'établit une véritable collégialité dans la réalisation de la mission éducative, apparaît comme une priorité;
- la mise au point et la diffusion de documents institutionnels mobilisateurs, c'est-à-dire des textes qui orientent et balisent l'action, permettent de délimiter le cadre et les objets d'intervention de l'évaluation institutionnelle, le questionnement auquel elle devrait apporter des réponses significatives; ces documents sont le projet d'établissement (au primaire-secondaire, la loi parle de projet éducatif), ou projet institutionnel, qui permet de préciser la mission institutionnelle, et le plan d'action, dans lequel sont identifiées les actions à entreprendre pour la réaliser;
- l'existence d'un soutien approprié qui se manifestera dans quatre dimensions: la formation initiale et le perfectionnement des acteurs institutionnels; la recherche, sans oublier la recherche-action, afin d'aider à mieux circonscrire ce qu'on entend par évaluation institutionnelle en éducation et à rendre la démarche utile,

fonctionnelle, moins lourde; les ressources, certes financières, mais aussi le temps qu'il faudra consacrer à la démarche d'évaluation, l'expertise de soutien à laquelle le milieu éducatif souhaitera se référer, si besoin est; un lieu d'échanges à travers tout le système éducatif pour favoriser le transfert des connaissances et le partage des expériences; l'engagement politique des décideurs à l'échelle du système éducatif et l'engagement professionnel des chefs d'établissement à l'échelle de chaque établissement.

Ces conditions de réussite constituent, de l'avis du Conseil, autant de pistes d'action que le milieu éducatif et les divers acteurs décisionnels sont invités à explorer, à adapter à leur propre contexte d'intervention et à emprunter pour que l'évaluation institutionnelle devienne un instrument privilégié d'orientation et d'action concertées en éducation et le gage d'une autonomie responsable des acteurs de l'éducation.

Le rôle de l'État et du ministère de l'Éducation: un fonctionnement éclairé et exemplaire

Le gouvernement québécois estime nécessaire de revoir ses approches et ses méthodes en matière de gestion gouvernementale; il souhaite être « exemplaire » à cet égard. Le ministère de l'Éducation, comme les autres ministères, s'inscrit dans ce nouveau cadre de gestion. Dans ce contexte, le Conseil estime que le rôle du Ministère, pour être exemplaire, doit aussi être « éclairé », afin d'assumer le paradoxe auquel le confronte l'opération de décentralisation dans laquelle il est engagé: réaliser ses propres fonctions (d'orientation et de planification, d'allocation des ressources, d'évaluation, d'information et de reddition de comptes, d'expertise et de conseil au sein de l'appareil gouvernemental), tout en laissant au milieu éducatif la marge de manœuvre nécessaire pour agir de la façon la plus efficace possible et obtenir les résultats souhaités par l'État et l'ensemble de la société.

Le Ministère sera exemplaire, croit le Conseil, s'il procède à son propre questionnement sur son mode de fonctionnement, s'il valorise l'évaluation institutionnelle comme outil d'amélioration et de développement, s'il se tient informé et sait tirer profit de ce qui ressort des évaluations réalisées dans le milieu éducatif et de leur suivi, s'il fournit aux établissements les ressources qui leur permettront d'en faire une démarche satisfaisante et significative.

Grâce à une compréhension éclairée des tenants et aboutissants de l'autonomie institutionnelle, et partagée par l'ensemble des acteurs éducatifs, il pourra assumer plus adéquatement les responsabilités qui lui sont propres à son niveau d'intervention, de façon à assurer la cohérence du système éducatif: délimiter clairement les grands enjeux de l'éducation, globalement et pour chacun des ordres ou secteurs d'enseignement, faire connaître clairement ses attentes et s'assurer que le milieu éducatif met en œuvre les moyens nécessaires pour y répondre, fournir les outils et les ressources nécessaires pour

aider les milieux à mieux comprendre leur réalité, encourager la concertation des acteurs éducatifs, baliser la reddition de comptes.

Par-dessus tout, cependant, le Ministère est appelé à faire confiance aux acteurs du terrain dans la poursuite d'un idéal éducatif, à leur laisser la latitude nécessaire pour expérimenter dans leurs façons de faire, acceptant la diversité d'approches et de mécanismes pour obtenir les résultats escomptés et répondre à des attentes qu'il aura su définir clairement au préalable. Le Conseil souhaite que le Ministère invite spécifiquement chacun des établissements du système éducatif à se doter le plus tôt possible d'une politique d'évaluation institutionnelle et à offrir tout le soutien nécessaire à cet égard.

En conclusion: des défis à relever et une idée à explorer

Le Conseil est conscient des défis que présente l'évaluation institutionnelle pour le milieu éducatif. Il n'en soutient pas moins qu'une telle démarche doit être intégrée à une saine pratique de la gestion, malgré l'évidente complexité de la tâche. Seule l'évaluation institutionnelle lui apparaît capable de fournir l'encadrement nécessaire pour que chaque établissement d'enseignement et de formation puisse réaliser le passage d'un état présent à un état souhaité, en s'appuyant sur la connaissance qu'il a de sa « capacité améliorative » sur le plan institutionnel et de la spécificité de son environnement interne et externe. Parmi les défis qui ont retenu son attention sur les plans conceptuel, technique et organisationnel, mentionnons les suivants: ne jamais perdre de vue que l'évaluation n'est pas une fin en soi, mais un moyen qui permet de s'améliorer de façon continue en vérifiant si l'on atteint ou non, ou peut-être en partie, les objectifs qu'on s'est fixés et les finalités de la mission institutionnelle; accepter qu'il n'y a vraisemblablement pas de modèle unique d'évaluation institutionnelle qui puisse convenir à tous, qu'il s'agit d'une démarche évolutive et donc perfectible; assurer la cohérence et la cohésion des actions de chacun au regard d'une vision commune de la mission institutionnelle; affirmer une volonté institutionnelle d'agir et de réagir qui s'arrime aux constats qui ressortent de l'évaluation institutionnelle; concevoir et promouvoir un projet institutionnel capable de porter la démarche d'évaluation; travailler en concertation avec l'ensemble des acteurs; faire le choix idéologique et politique de l'évaluation et donc y consacrer les moyens et les ressources nécessaires.

Il importe cependant de rappeler que l'évaluation institutionnelle locale ne peut faire abstraction des orientations de l'éducation à l'échelle du système éducatif québécois comme à l'échelle internationale et du rôle fondamental que joue l'État, à cet égard, dans notre société. C'est pourquoi le Conseil revient sur une idée avancée il y a quelques années, dans le rapport annuel 1995-1996 sur le partage des pouvoirs et des responsabilités en éducation: celle du « pilotage » du système éducatif par l'État. Pour le Conseil, c'est en fonction de la responsabilité qu'il a d'assurer la cohésion et la cohérence du système éducatif que l'État doit en assumer le pilotage, c'est-à-dire la gestion

concertée de l'éducation à travers tout le système éducatif. Avec le degré d'autonomie impartie aux établissements, une réflexion devra s'amorcer, sans trop tarder, sur le rôle nouveau de l'État et du ministère de l'Éducation dans un système éducatif de plus en plus décentralisé. L'éducation est et doit demeurer un service public. C'est donc à l'État de veiller à ce qu'elle soit de qualité pour tous, partout au Québec. Le pilotage concerté du système éducatif apparaît comme une voie d'avenir qu'il faut explorer davantage et qui pourra s'enrichir des expériences d'évaluation institutionnelle réalisées dans le milieu éducatif, de façon à réconcilier trois facettes de la gestion de l'éducation à l'échelle nationale: la régulation, la concertation, l'amélioration.

En guise de conclusion, le Conseil soutient que l'évaluation institutionnelle est un facteur indispensable d'évolution et un outil stratégique de développement. C'est une démarche qui permet de mieux responsabiliser l'ensemble des acteurs concernés afin qu'ils utilisent davantage, avec succès et efficacité, le pouvoir qu'ils ont de susciter ou d'implanter le changement en éducation pour le bien des individus en formation et celui de la société en général.