



Avis de la FNEEQ sur l'assurance qualité

**Document déposé au
Conseil supérieur de l'éducation**

Décembre 2011

La FNEEQ-CSN représente près de 30 000 membres dans les cégeps, les établissements privés et les universités. Au Québec, elle est l'organisation syndicale la plus représentative de l'enseignement supérieur.

Note liminaire : à propos de la reddition de comptes

La Fédération nationale des enseignantes et des enseignants du Québec tient d'abord à remercier le Conseil supérieur de l'éducation (CSE) d'avoir sollicité son apport en vue d'un avis demandé par la ministre Line Beauchamp concernant la mise en place au Québec d'un système d'assurance qualité. Nous avons déjà fait part de nos positions au CSE lors d'une rencontre tenue le 2 décembre dernier. Le texte qui suit reprend l'essentiel de ces réflexions; nous demeurons évidemment disponibles pour les approfondir, si besoin était.

Compte tenu du peu de temps dont nous disposions pour produire cet avis, nous avons choisi d'aller à l'essentiel. Il nous apparaît d'ailleurs que les délais imposés, eu égard à l'importance de la question, étaient un peu courts.

La FNEEQ, comme nous l'expliquerons dans les pages qui suivent, est profondément inquiète des orientations ministérielles qui se profilent derrière cette demande d'avis en matière d'assurance qualité.

Dans le monde de l'éducation, on répète à l'envi que la société a changé, que la mondialisation impose des contraintes nouvelles, qu'on ne peut plus dans ce contexte voir l'enseignement supérieur et les universités comme avant. Mais au lieu de lancer une réflexion en profondeur sur la mission et le rôle des universités dans ce « nouveau monde » pour en faire découler ensuite des changements portés par un regard consensuel sur l'avenir des universités, tout se passe comme si l'on prenait pour acquis qu'il faut prendre le train et s'inscrire, sans regard critique préalable, dans de grandes tendances dont les effets pervers sont pourtant abondamment décriés.

L'initiative qu'annonce la demande faite par Mme Beauchamp s'inscrit dans cette logique, qui n'a pas affecté beaucoup le Québec jusqu'à maintenant. Certains diraient que la société québécoise est en retard : nous pensons plutôt l'avoir échappé belle!

Nous présenterons brièvement dans les pages qui suivent quelques traits de la situation actuelle qu'il nous apparaît utile de relever, au niveau international d'abord, puis au Québec.

Nous exposerons ensuite deux réserves importantes de la FNEEQ concernant la mise en place de systèmes dits un peu pompeusement « d'assurance qualité ». La première en est une de fond : nous croyons que par sa nature même, l'éducation n'est pas un monde « quantitatif » dans lequel la « qualité » serait univoque. Ce monde est traversé – et c'est heureux - par des courants de pensée diversifiés; il peut et doit y exister des pratiques et des philosophies différentes, qui ne peuvent ni ne doivent se laisser enfermer dans un cadre étroit. Dès lors il faut aborder la question de l'évaluation en enseignement supérieur avec beaucoup de prudence et d'intelligence.

Par ailleurs, via les nombreux échanges internationaux auxquels elle participe avec des collègues étrangers, la FNEEQ est bien placée pour connaître les effets néfastes que génèrent certains systèmes d'évaluation de la qualité actuellement en place dans d'autres pays. Nous en ferons une brève description dans la quatrième section. Inutile d'insister sur le fait que nous ne souhaitons absolument pas voir le Québec tomber dans ces travers. Nous résumerons en conclusion ce que préconise la FNEEQ dans le contexte actuel.

1. L'assurance qualité

Pourquoi implanter un modèle d'assurance qualité ?

Selon l'Institut international de planification de l'Éducation de l'UNESCO, *la rapide expansion des systèmes d'enseignement supérieur a donné naissance à un plus large éventail de fournisseurs (institutions publiques, privées ou transfrontalières, organismes d'enseignement à distance). La mondialisation a ainsi élevé le niveau de la fraude académique : « usines à diplômes », fournisseurs qui se « défilent », fausses institutions ou faux diplômes.*

C'est officiellement afin d'éviter de telles dérives que le concept d'assurance qualité est né. Sa mise en œuvre a été confiée à des agences d'accréditation, qui sont implantées depuis fort longtemps aux États-Unis et qui ont vu le jour plus récemment en Europe, où on observe une demande accrue pour des organisations crédibles, capables de rétablir la confiance en utilisant des méthodes d'évaluation censées représenter une assurance qualité.¹

Programmes d'assurance qualité aux États-Unis et en Europe

Aux États-Unis, le secteur privé a toujours été très présent en éducation. Il n'existe pas, comme au Québec, de *Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire*. Durant les années 1950, un système d'agences d'accréditation a été mis sur pied pour vérifier la qualité des programmes. Ces agences travaillent sur le plan régional, dans la plupart des États. En 1996, afin de surveiller les divers processus d'accréditation, un organisme national, le CHEA (*Council for Higher Education Accreditation*), a été créé dans le but d'accréditer les différentes agences régionales d'accréditation. Il s'agit, littéralement, d'un mécanisme de surveillance de la surveillance!

¹ Voir : <http://www.iiep.unesco.org/fr/focus-on-higher-education/quality-assurance-in-higher-education>.

En Europe, depuis 1999 avec la Déclaration de Bologne, les membres de l'Union européenne ont manifesté une volonté d'uniformiser leur système d'enseignement supérieur (LMD) en le calquant sur le modèle nord-américain (baccalauréat, maîtrise et doctorat). La Déclaration de Bologne encourageait aussi une réflexion sur l'assurance qualité en enseignement supérieur et en 2005, les ministres de l'Éducation ont adopté des lignes directrices et des références qui assurent cette qualité (*Standards and Guidelines for Quality Assurance*). À l'aide de ces lignes directrices, des agences nationales, accréditées par la *European Association for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA), évaluent les différents établissements d'enseignement supérieur.

Prenons l'exemple français : l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) évalue les différentes universités en fonction des lignes directrices et des références imposées par le processus de Bologne. Il faut rappeler que les universités françaises ne possédaient pas ou peu de procédures d'évaluation des enseignements, des programmes ou des établissements. Il n'est donc pas étonnant que les différents rapports de l'AERES indiquent des difficultés d'adaptation à ces nouvelles réalités. Certaines de ces réformes, et plus spécifiquement le processus d'évaluation des enseignements, semblent particulièrement difficiles à implanter.

Le processus de Bologne

Le 29 novembre dernier, la ministre de l'Éducation, Mme Line Beauchamp, accordait à l'*Actualitice* (un blogue français traitant de la place des technologies de l'information et de la communication dédiées à l'enseignement) une entrevue qui jette un éclairage particulier sur la demande qu'elle a formulée au CSE. Elle déclarait alors : « *Nos universités ont déjà un très grand degré d'autonomie, et au regard du processus de Bologne et de la mobilité des enseignants ou des étudiants, il faut un cadre permettant de mutuellement se donner l'assurance qualité que chacun apporte. Mon regard se portera dans les prochains mois sur ces notions de qualité pour savoir comment face au monde, aux autres communautés universitaires, se donner les bons critères pour garantir la qualité du système universitaire.*² »

Une telle affirmation nous incite à examiner plus en profondeur le processus de Bologne et ses implications. En effet, avant de vouloir imposer une réforme d'une telle ampleur au Québec, il nous semble essentiel d'en évaluer les enjeux et de souligner quelques impacts potentiels.

² Voir : <http://www.actualitice.fr/dossiers/line-beauchamp-ministre-de-leducation-du-quebec>

Lors d'un colloque en 2009, l'Association des universités et collèges du Canada (AUCC) exposait la démarche européenne en reprenant certains éléments de la Déclaration de Bologne soit « (...) *un but commun clairement défini : créer un espace européen de l'enseignement supérieur afin d'accroître l'employabilité et la mobilité des citoyens de même que la compétitivité du secteur de l'enseignement supérieur européen sur la scène internationale.* »³

Par ailleurs, une enquête de l'*European University Association* a fait le point en 2010 sur l'implantation du processus de Bologne. Cette étude traite de plusieurs aspects, notamment de l'employabilité, de la mobilité et, évidemment, de l'assurance qualité. Il appert que plusieurs problèmes perdurent et que les objectifs de mobilité et d'employabilité ne sont toujours pas atteints⁴.

Ulrich Teichler, professeur à l'INCHER-Kassel, souligne quant à lui que *malgré la faiblesse des données disponibles, on peut conclure que l'un des deux objectifs stratégiques de la Déclaration de Bologne a été atteint : les étudiants des autres régions du monde sont venus en plus grand nombre en Europe. L'autre objectif n'a toutefois pas été atteint : la mobilité étudiante intra-européenne semble certes avoir augmenté au cours de la première décennie au XXI^e siècle, mais à un rythme lent.*⁵

Dans la même perspective, l'analyse de l'AUCC indique que « (...) *les dispositions du processus de Bologne visant à attirer un nombre accru d'étudiants de l'extérieur de la région ont intensifié la concurrence en matière de recrutement d'étudiants étrangers.* »⁶ »

Dans le contexte actuel de mondialisation de l'enseignement supérieur, l'avantage comparatif donné à l'Europe par le processus de Bologne semble intéresser grandement la ministre Beauchamp. Pour notre part, nous craignons, entre autres choses, que l'établissement d'une certification québécoise du type de celle qui est prônée par l'ENQA n'accentue la course aux étudiants étrangers.

³ Association des universités et collèges du Canada. *Le processus de Bologne et ses répercussions pour les universités canadiennes. Rapport du symposium de 2009 de l'AUCC*, p2.
<http://www.aucc.ca/wp-content/uploads/2011/05/processus-bologne-2009.pdf>

⁴ Sursock, Andrée et Smidt, Hanne. *Trends 2010: a decade of change in European Higher Education*. EUA publications 2010.
http://www.eua.be/fileadmin/user_upload/files/Publications/Trends_2010.pdf

⁵ Teichler, Ulrich. Mobilité étudiante : succès et échecs du Processus de Bologne, in *Repères*, no 3, février 2011, p.3. www.campusfrance.org

⁶ AUCC, *ibid*, p.6

Déjà, l'existence de droits de scolarité différenciés incite les universités à percevoir les étudiants étrangers comme une source de financement, ce qui introduit une logique marchande. Quel serait l'impact d'une réforme qui accentuerait ce phénomène ? Ne risquons-nous pas de privilégier le recrutement d'étudiants étrangers au détriment des objectifs de formation, des missions, notamment celle de l'accessibilité à l'enseignement supérieur ?

Il n'est pas inutile de rappeler que les réseaux internationaux en éducation supérieure ont toujours existé, autant en enseignement qu'en recherche. Certains programmes d'échange entre la France et le Québec sont d'ailleurs exemplaires à cet égard. Un étudiant français peut faire des études au Québec dans les mêmes conditions qu'un étudiant québécois et vice-versa. Nous sommes alors loin d'une logique marchande de l'enseignement supérieur. C'est d'ailleurs cette approche de l'internationalisation que nous privilégions.

Les programmes d'évaluation au Québec

Au Québec, la situation est totalement différente de celle des États-Unis ou de l'Europe. Il nous apparaît essentiel d'examiner les processus existants d'évaluation avant de considérer la pertinence d'imposer un modèle d'assurance qualité.

Évaluation des programmes

Un *guide d'application de la Politique de la CREPUQ relative à l'évaluation périodique des programmes existants* encadre les processus d'évaluation des programmes des universités québécoises. Ces dernières disposent toutes d'une politique institutionnelle en matière d'évaluation des programmes qui s'inspire des règles de la CREPUQ.

Il s'agit d'une procédure d'autoévaluation, qui met à contribution les professeurs, les chargés de cours (généralement), les étudiants, les diplômés et parfois des personnes en provenance du milieu socio-économique. Un comité d'experts de la discipline peut également être constitué. L'objectif de cette évaluation est de vérifier la pertinence d'un programme et de l'ajuster si nécessaire. Ce processus est collé à la réalité d'un programme, à ses valeurs. Il s'inscrit dans une perspective d'amélioration de la qualité d'un programme. Rigoureux et transparent, il exige des comités formés pour l'occasion de rendre des comptes aux instances universitaires.

Bien sûr, cette démarche est perfectible, notamment en ce qui concerne la participation de l'ensemble des enseignants impliqués dans un programme. La FNEEQ revendique depuis plusieurs années une meilleure intégration des chargées et chargés de cours aux missions de l'université, notamment aux comités de programmes et, évidemment, aux comités d'évaluation des programmes. Ainsi, là où les chargées et chargés de cours assument une forte proportion de cours, ils devraient nécessairement être associés et consultés lors d'un processus d'évaluation d'un programme, alors que, malheureusement, ce n'est pas toujours le cas.

Un modèle particulier d'évaluation: le CAPFE

Dans le cas des programmes en éducation, c'est l'État qui mène le processus d'évaluation par l'entremise du Comité d'agrément des programmes de formation à l'enseignement (CAPFE), qui relève du MELS. Les objectifs du processus d'évaluation sont semblables à ceux de la CREPUQ, mais les procédures sont adaptées à la discipline. Les enseignants, notamment les chargés de cours et les superviseurs de stage impliqués dans le programme, sont nécessairement consultés. Par ces travaux, le MELS cherche à améliorer les programmes de formation en enseignement et à en assurer le suivi. Il nous semble que ce modèle serait une piste à explorer pour répondre aux préoccupations de la ministre de l'Éducation concernant la qualité des programmes tout en reconnaissant la singularité des diverses disciplines. Il permettrait également de préserver l'expertise et la maîtrise d'œuvre au sein du ministère de l'Éducation plutôt que de confier les destinées des programmes universitaires à des organismes privés.

L'évaluation des enseignements

Toutes les universités disposent d'une politique institutionnelle d'évaluation des enseignements. Ce qui est important pour nous, c'est que les enseignants participent à l'élaboration et à la mise à jour de ces politiques, qui visent à assurer et à améliorer la qualité de l'enseignement.

Nous observons cependant une tendance qui nous inquiète : l'évaluation des enseignants selon la performance de leurs étudiants. Cette tendance pointait déjà dans la *Loi modifiant la Loi sur l'instruction publique et d'autres dispositions législatives* et les projets de loi 38 et 44 empruntaient également cette voie. Nos inquiétudes se sont confirmées lorsque la ministre a fait le lien entre le financement des commissions scolaires et leur performance.

L'évaluation des établissements

Il faut rappeler qu'un mécanisme de reddition de comptes démocratique existe déjà. En effet, les établissements sont convoqués régulièrement par la Commission de l'éducation et de la culture de l'Assemblée nationale en vertu de la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire (loi 95). Les dirigeants des universités ont alors l'occasion d'échanger directement avec les élus. Ils fournissent un dossier étoffé dans lequel ils dressent un bilan de leurs réalisations autant en recherche qu'en enseignement ainsi que leurs perspectives de développement. Ils doivent en outre déposer leurs états financiers et une série d'éléments statistiques. Nous nous interrogeons sur la pertinence d'établir un nouveau modèle de reddition de comptes alors que ce processus respecte la responsabilité de l'État en la matière, même s'il pourrait être amélioré.

Manifestement, les députés disposent actuellement de peu de moyens pour donner tout son sens à l'exercice. Ils pourraient pourtant de manière utile poser des questions plus précises, par exemple sur les priorités des dirigeants de nos universités, à partir d'une lecture fine des états financiers. Rappelons que les budgets reflètent les orientations des dirigeants. Il importerait surtout d'assurer un suivi aux recommandations de cette Commission.

Constat

À la lumière de l'analyse des procédures d'évaluation institutionnelle du processus de Bologne, nous notons que notre système d'enseignement supérieur se compare avantageusement à cet égard. Contrairement à la réalité européenne, nos universités ont depuis longtemps introduit des processus d'évaluation des enseignements, des programmes et plus récemment des établissements (1995).

Notre modèle s'avère plus efficient, car il est adapté aux réalités de nos établissements. En outre, sa mise en œuvre par la communauté universitaire lui assure la transparence nécessaire. Notre modèle d'évaluation ne cherche pas une conformité à un système de normes; il s'inscrit plutôt dans une volonté d'améliorer un programme, des enseignements ou les façons de faire d'un établissement à partir de constats internes et externes. Si l'objectif poursuivi par la ministre est vraiment d'améliorer la qualité de l'enseignement supérieur, nous chercherions plutôt à bonifier le modèle existant.

2. Une question s'impose : pourquoi implanter un modèle d'assurance qualité au Québec ?

En ce qui nous concerne, les motifs invoqués par la ministre pour envisager la mise en place d'un système d'assurance qualité au Québec ne sont pas très convaincants.

Son intention soulève plutôt plusieurs questions. Quels problèmes veut-on régler exactement ? En quoi peut-on douter de la qualité générale du système actuel ? Y a-t-il eu fraude ? Diplômes à rabais ?

Pourquoi devrait-on adopter un modèle européen, américain ou canadien d'assurance qualité ? Pourquoi devrait-on adopter un modèle d'évaluation où le regard d'agences externes prime sur celui de la communauté universitaire concernée, dont le travail est tout de même, dans le système actuel, soumis à l'examen de divers intervenants qui lui sont extérieurs ?

Pourquoi plaquer sur la complexe réalité universitaire des normes et des processus qui ne sont pas toujours adaptés aux spécificités des programmes et des établissements ?

Voulons-nous uniformiser l'enseignement supérieur ? Rappelons que des normes reflètent des valeurs, une vision.

Veut-on adopter de telles certifications afin d'être plus compétitifs dans les classements et attirer ainsi les étudiants étrangers ?

Certains semblent oublier les missions des universités québécoises. Peut-être que ces missions et le rôle des universités doivent être mis à jour pour répondre aux défis de la société moderne. Toutefois, des changements de cette envergure ne peuvent se faire en douce et doivent reposer sur un consensus qui nécessite un débat de société. Cette discussion sur l'avenir des universités dépasse largement le cadre d'une assurance qualité; c'est pourquoi nous nous insurgons contre des modifications qui seraient faites à la pièce, en bonne partie pour répondre aux besoins du marché.

Notre vision de l'assurance qualité

Jeter un regard sur la qualité de l'enseignement suppose qu'on tienne compte de la réalité, des profils des étudiants, des spécificités des programmes et des établissements, des conditions d'apprentissage, telles la taille des groupes, l'accès au soutien à l'enseignement (auxiliaires d'enseignement) et aux services (reprographie, bibliothèque), des locaux adéquats, etc. Cette qualité doit reposer sur une équipe d'enseignantes et d'enseignants qui travaillent ensemble; elle appelle donc une intégration beaucoup plus importante des chargées et chargés de cours à la vie pédagogique des universités. Elle suppose une organisation de l'enseignement et de la recherche qui favorise des lieux d'échanges.

Nous réitérons que la reddition de comptes est incontournable lorsqu'il s'agit d'organismes publics subventionnés en grande partie par l'État. Mais celle-ci ne peut se limiter à la seule collecte d'indicateurs et de résultats quantitatifs par des organismes externes. L'État doit demeurer maître d'œuvre de l'opération et tenir compte du portrait global des missions, des activités et du rôle des établissements, notamment en développement régional.

Nous dénonçons un modèle d'assurance qualité qui adopte une approche normative de l'efficacité en éducation. Cette vision oublie que la formation, la création et la recherche ne sont pas des produits. Rappelons qu'une université ne cherche pas à faire des profits, mais à transmettre et à produire des connaissances afin de former des citoyens responsables. Le remplacement de la communauté par une agence externe, dans le cas de l'évaluation des programmes et des établissements, constitue une autre attaque à la collégialité, comme on l'observait dans le projet de loi 38.

Or, nous avons fait connaître notre vive opposition à la philosophie du projet de loi 38, qui change la composition du conseil d'administration et qui centralise le pouvoir aux mains de quelques administrateurs en provenance de l'extérieur. Nous rejetons cette gouvernance hiérarchique centralisée, inspirée du secteur privé, qui entre en contradiction avec une longue tradition universitaire où la collégialité domine.

Pour la FNEEQ, il ne faut pas diminuer mais plutôt renforcer la collégialité, notamment en matière d'évaluation institutionnelle et d'évaluation de programmes. C'est cette collégialité qui assure la légitimité et la transparence nécessaires au processus décisionnel, qui alimente le sentiment d'appartenance des membres de la communauté universitaire et qui peut contenir la dérive instrumentaliste de l'université.

3. Un problème de fond

En matière d'éducation, certaines choses sont mesurables, d'autres vérifiables et d'autres enfin, évaluables. On peut, par exemple, examiner comment une université a dépensé les subventions publiques qu'elle a reçues et vérifier si elle a respecté les règles édictées et les principes de transparence comptable. On peut jeter un regard sur l'environnement physique de l'enseignement, évaluer la pertinence et la structure des programmes.

Mais même cet exercice apparemment objectif est fondé sur des choix préalables. Quelles règles financières serviront de guide à l'évaluation de la gestion des budgets ? Tiendra-t-on compte de la part dévolue à l'enseignement par rapport à la recherche ? Et dans cette dernière, la part de la recherche fondamentale par rapport à celle dont les résultats pourraient être commercialisés ? Tolérera-t-on que des sommes importantes soient déplacées du budget de fonctionnement vers les immobilisations ?

L'absence de certains éléments est aussi parlante. Va-t-on, dans des critères de qualité, considérer les conditions de travail imposées aux professeurs et aux chargés de cours ? Voudra-t-on examiner dans un établissement le degré de collégialité de la gouvernance ?

On comprend rapidement qu'une entreprise d'évaluation peut difficilement se targuer d'objectivité dans un domaine aussi complexe et à la portée sociale aussi multiforme que l'enseignement universitaire.

D'autres aspects, dans les pratiques d'évaluation de l'enseignement supérieur, concernent plus directement des choix de nature subjective qui, s'ils font l'objet de critères ou de normes, retirent aux établissements une partie de leur autonomie. La volonté d'imposer un modèle unique d'épreuve synthèse uniforme dans les cégeps, relayée par la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial (CEEC) peu après sa mise en place, en constitue un bon exemple. Même si on peut reconnaître la pertinence d'une épreuve synthèse dans certains programmes, il demeure que son application dans tous les programmes est un sujet de débat, que la « vérité » en ce domaine n'existe pas et que, dès lors, imposer là-dessus une vision unique prive un établissement de la possibilité d'établir à ce sujet un consensus local, qui pourrait fort bien être différent – et rester justifiable - du choix fait dans un autre cégep. D'autres éléments du même ordre pourraient être relevés dans l'histoire de la CEEC.

Mais il y a plus. Les universités – et les cégeps – ne sont pas des usines à diplômes. Il faut admettre que l'évaluation d'une prétendue « performance » à l'égard de l'enseignement échappe en bonne partie à la mesure. L'échec fait partie du processus éducatif. La pertinence et la valeur de ce dernier ne se mesureraient, idéalement, qu'à l'aune du chemin parcouru par les étudiantes et les étudiants, ce qui déjà nous éloigne de la comptabilité mécanique des taux de réussite basés uniquement sur la diplomation... sans compter les effets pervers d'une fixation là-dessus.

En enseignement supérieur, il y a une tension évidente et inévitable entre l'accessibilité, les exigences de formation et les taux de réussite. Toute tentative d'évaluer cet équilibre est périlleuse et les indicateurs peuvent être trompeurs. Comment prendre en compte efficacement la qualité des intrants, la valeur de la préparation antérieure, le milieu socio-économique des effectifs étudiants ?

Les indicateurs en ce domaine sont, au mieux, sujets à caution. L'usure excessive de pneus ne révèle pas nécessairement une piètre qualité : elle peut être le résultat d'une mauvaise conduite ou d'une mauvaise pression d'air. De même, la santé d'une personne ne peut être tenue pour l'indice de la qualité de son médecin, et il serait ridicule de vouloir évaluer ce dernier par le taux de guérison qu'il obtient!

En éducation, des exemples de ce type abondent. On fait ses choux gras des palmarès des écoles secondaires, où figurent évidemment en bonne place celles qui... sélectionnent leurs élèves! Comment peut-on sérieusement imputer à des « méthodes » ou à des « qualités pédagogiques » les meilleurs résultats d'élèves triés sur le volet ? Sans rien enlever aux enseignantes et aux enseignants qui œuvrent dans ces écoles, doit-on les tenir pour meilleurs pédagogues que ceux à qui on confie tous les jours des élèves plus difficiles et qui, s'ils ne les font pas réussir, les font peut-être cheminer davantage ?

L'évaluation en enseignement supérieur pose des problèmes de fond, reliés à la nature même de la mission d'enseignement. Dans ce contexte, le choix d'indicateurs et de critères est non seulement complexe, mais il reflète aussi des choix idéologiques. Il nous semble que ces choix devraient commander d'une part une extrême prudence et d'autre part, la mise en place de modalités permettant d'assurer que ces choix reposent sur un consensus minimal.

4. Quelques dérives

La FNEEQ a tissé au fil des ans des relations suivies avec d'autres organisations syndicales autour du globe. Comme membre de l'Internationale de l'éducation (IE), de la North American Higher Education (NAHE), de la Coalition of Contingent Academic Labor (COCAL) et du Réseau pour l'éducation publique (REP), nous participons régulièrement à des rencontres d'échanges sur l'évolution de l'enseignement supérieur.

Plusieurs de nos collègues étrangers, particulièrement des États-Unis et du Royaume-Uni, travaillent dans un environnement universitaire influencé depuis assez longtemps par des systèmes d'assurance qualité. Ils nous ont à plusieurs reprises signalé des dérives importantes, conséquentes à la mise en place de ces systèmes, dont on nous dit que l'objectif – celui qui est officiel, en tout cas – est loin d'être atteint.

La charge aux établissements

L'une des conséquences très fréquentes de la mise en place de systèmes d'assurance qualité, au-delà des modalités particulières qui peuvent être choisies, est l'ajout d'un volume de travail considérable imposé aux activités courantes des établissements d'enseignement supérieur.

Lorsque des agences indépendantes ou privées sont mises en place, on note chez elles une tendance à justifier leur existence et à faire du zèle en exigeant des établissements passés sous la loupe une quantité impressionnante de rapports de toute sorte. Le directeur d'un petit collège américain rapportait que son établissement avait dû fournir au total plus de 10 000 pages à l'agence d'accréditation de son État! On devine que le travail ne se limite pas à l'écriture de cette prose : il faut recueillir les données, tenir des réunions de concertation, vérifier le tout.

Ce problème de surcharge est bien réel. Le nombre des critères sur lesquels on exige des comptes, sous prétexte de transparence, est parfois ahurissant : une interminable liste d'éléments à examiner, à scruter et sur lesquels un établissement doit avoir quelque chose à dire. Le tour du jardin exigé est souvent beaucoup trop détaillé et nous sommes de ceux qui pensent que les gains sont marginaux par rapport à l'énergie considérable demandée par l'exercice.

Cette dérive n'est d'ailleurs pas le seul fait des agences d'accréditation privées ou indépendantes : les visées initiales de la CEEC ont imposé, au cours des premières années de son existence, une charge de travail supplémentaire considérable aux cégeps. Ces derniers, qui venaient avec la réforme de voir augmenter le volume de leurs responsabilités, ont d'ailleurs regimbé, ce qui a obligé la CEEC à revenir à des exigences plus réalistes. Cet exemple montre à notre sens l'importance d'une zone d'influence possible entre les établissements d'enseignement supérieur, le gouvernement et l'organisation ou l'instance à qui l'on confie des responsabilités de surveillance.

En tout état de cause, ce que nous observons ailleurs nous indique clairement que dans plusieurs pays, l'instauration de systèmes d'assurance qualité a conduit à une dépense en énergie sans commune mesure avec les améliorations générées. Pour reprendre les mots d'un collègue anglais : » avec les opérations d'évaluation-accréditation, les universités n'ont à peu près rien gagné en qualité... mais elles ont certainement beaucoup perdu en vitalité! »

La perte d'expertise gouvernementale

L'État assume en regard de l'éducation une responsabilité que nous considérons fondamentale. Et nous sommes conséquents : même si nous aurions une longue liste de critiques sur les décisions qu'il prend dans le cadre de cette responsabilité, celle-ci demeure pour nous incontournable.

On sait que dans plusieurs États américains, le gouvernement se déleste de cette responsabilité en sous-traitant l'éducation, en bonne partie, à des entreprises privées. Il faut signaler que cela se fait avec de l'argent public qui, à toutes fins utiles, passe directement à l'entreprise privée. La mise en place d'agences privées (ou à but non lucratif, mais indépendantes) s'inscrit, chez nos voisins du sud, dans le cadre de ce délestage.

Or, il nous semble clair qu'en confiant à un tiers indépendant la conduite des opérations d'évaluation ou d'accréditation des universités et collèges, les gouvernements des États se privent à moyen terme de l'expertise directe sur laquelle ils devraient fonder l'exercice de leurs responsabilités. Bien que les milieux soient à l'évidence fort différents, il y aurait ici un parallèle à établir avec la perte d'expertise au ministère des Transports du Québec récemment.

Pour nous, tout mécanisme actuel de reddition de compte en enseignement supérieur doit préserver une forme d'expertise gouvernementale, de telle sorte que l'État soit en mesure d'exercer ses responsabilités de manière éclairée en matière d'éducation. Cela ne signifie pas nécessairement que le ministère procède lui-même aux opérations nécessaires, mais plutôt qu'il maintient un contrôle direct et un pouvoir utile sur ces dernières.

Le caractère limitatif des critères de qualité

Lorsqu'on jette un coup d'œil aux grilles d'évaluations utilisées par les agences d'accréditation américaines ou européennes, on peut y constater assez directement ce que nous évoquons plus haut, à savoir que les objets d'évaluations sont nécessairement l'objet d'un choix politique préalable, ne serait-ce que par ceux qu'on écarte.

L'exemple de la démocratisation est très parlant. Si on retenait la démocratisation comme critère important de qualité et qu'on classait en conséquence les universités, nous serions au Québec parmi les meilleurs! En effet, on compte à la Faculté de médecine de l'Université de Montréal 22 % plus d'étudiants qu'ailleurs au Canada en provenance de régions éloignées ou de milieux socio-économiques défavorisés. Pour nous, il s'agit là d'une richesse et d'un accomplissement extraordinaires. Parions pourtant que nous ne sommes pas près de voir apparaître de tels critères dans les questionnaires d'assurance qualité!

Les conditions de travail, les salaires, la collégialité de la gouvernance : autant d'éléments qui sont souvent ignorés dans les grilles d'analyse. Les contextes sont à peine pris en compte, et ce, quand on prend la peine de les examiner. Où est située une université donnée ? Quelles sont les caractéristiques culturelles et socio-économiques des étudiantes et des étudiants qui la fréquentent ? Autant de questions essentielles qui ne sont pas prises en compte et qui, si elles l'étaient, viendraient compliquer singulièrement un exercice déjà bien complexe et en souligner les limites.

La baisse des standards

Parmi l'ensemble des éléments examinés par l'assurance qualité, il y a presque toujours le taux d'obtention des diplômes. La logique est simple : le gouvernement investi des sommes importantes du Trésor public en éducation, les États ont un important besoin de travailleurs et de professionnels qualifiés : il faut hausser d'urgence les taux de réussite!

Même si ses tenants s'en défendent bien, l'assurance qualité adopte dans les faits une approche comptable de la réussite et de la diplomation. Pas besoin d'aller très loin : les plans d'aide à la réussite imposés aux cégeps il y a une dizaine d'années relevaient de cette logique. Fixons-nous des cibles et, peu importe si les conditions se dégradent en parallèle, peu importe si les moyens de le faire sont sans commune mesure avec l'ampleur de la tâche : il faut que les taux grimpent!

Une telle approche constitue, qu'on le veuille ou non, une incitation à la baisse des standards, en particulier quand des subventions gouvernementales ou la place dans les palmarès sont en jeu⁷.

Plusieurs collègues nous ont lancé à cet égard un cri du cœur : coincés entre les attentes sociales, les pressions gouvernementales relayées par leurs directions, et la réalité d'un système scolaire où les effectifs étudiants sont de plus en plus hétérogènes et les moyens d'agir de plus en plus réduits, plusieurs enseignantes et enseignants se sentent écartelés. Les pressions à la baisse des standards, qui s'inscrivent dans une logique de productivité, ne sont jamais directes, mais elles n'en existent pas moins. Il y aurait à notre sens une réflexion en profondeur à mener sur cette question, bien avant de se lancer dans des opérations comptables.

La commercialisation

Pendant que le débat fait rage entre ceux qui présentent l'évaluation continue et serrée des « performances » des universités comme seul vecteur d'une meilleure efficacité et ceux qui pointent du doigt les nombreux problèmes que cette approche engendre, une gigantesque industrie de l'« accountability » est en train de se développer. Il se trouve même des observateurs pour signaler que c'est cette industrie même qui génère le courant idéologique qui la porte!

⁷ Voir à ce sujet J. Côté et A. Allahar, *La tour de papier. L'université à quel prix ?* Éditions Logiques, 2010.

Mais cette intrusion de l'entreprise privée dans le domaine de l'éducation n'est pas la seule; les partenariats de recherche entre les universités et les entreprises se multiplient. Nous ne sommes pas contre cette collaboration, mais nous observons d'une part que son développement échappe pour l'instant à tout encadrement – alors même que les missions de l'université sont indirectement concernées – et d'autre part, que l'utilisation de certains critères dans les systèmes d'assurance qualité vient renforcer la tendance à développer la recherche destinée à la commercialisation aux dépens de la recherche fondamentale et l'enseignement.

Les universités tentent par tous les moyens d'attirer un financement pour la recherche et courtisent à cet égard les entreprises privées. Or, dans les contrats de partenariat qui en résultent, il existe un danger évident que les risques inhérents à la recherche soient assumés par les universités, qui retirent par contre bien peu des profits générés par ces recherches. On ne peut que constater l'absence d'encadrement législatif ou règlementaire actuellement à cet égard.

Lorsque, dans un examen de la « qualité universitaire », on prend en compte le nombre de brevets consécutifs à des recherches universitaires nécessairement faites dans des secteurs commercialisables, on renforce cette tendance et on incite ainsi les universités à marginaliser ses autres missions.

L'uniformisation des pratiques

Parmi les nombreuses critiques soulevées par le projet AHELO (Assessing Higher Education Learning Outcomes) mis en place par l'OCDE dans la perspective avouée de pouvoir juger les performances des universités, l'Internationale de l'Éducation fait remarquer que l'établissement d'une liste de critères de qualité a comme résultat, à plus ou moins long terme, une homogénéisation des pratiques qui n'est pas sans poser problème.

On pourrait évoquer, pour la conduite des établissements d'enseignement supérieur, un équivalent du syndrome « teaching for the test ». Les critères retenus induisent des comportements institutionnels et mènent à une uniformisation des pratiques. Est-ce bien là ce que nous souhaitons ?

Des éléments fondamentaux de la réalité universitaires sont ici en jeu : la liberté académique et l'autonomie des établissements, pour ne nommer que ceux-là. Bien sûr, ces deux éléments en particulier ne peuvent être présentés comme des absolus. Il doit être question d'équilibre entre une relative et justifiable indépendance et la nécessité de rendre compte de l'accomplissement de la mission universitaire. Mais il nous semble clair que cet équilibre est singulièrement biaisé lorsque l'on va trop loin dans la volonté de tout sanctionner. Bien sûr, les agences de surveillance ou d'accréditation constatent que les établissements améliorent... ce qu'elles mesurent, mais tout cela ne garantit en rien que les efforts institutionnels seraient orientés dans la même direction si la communauté universitaire devait elle-même en décider.

5. Conclusion

Soyons clairs, la FNEEQ n'est pas du tout opposée à l'existence de mesures de reddition de comptes dans l'enseignement supérieur. Mais nous croyons que ces mesures, compte tenu de la nature et des finalités de l'enseignement supérieur ainsi que des dérives importantes générées par certains systèmes d'assurance qualité, doivent être mises en place avec prudence. Elles doivent être consensuelles et respectueuses des autonomies en jeu.

Cet accent mis sans réserve sur la reddition de comptes, sur les mesures de performance et sur les évaluations de tout acabit comporte une part d'imposture intellectuelle. Jamais dans l'histoire de l'humanité l'enseignement supérieur n'a-t-il été aussi nécessaire, aussi important pour nos sociétés. Croire, dans ce contexte, que le développement de l'enseignement supérieur passe nécessairement par un examen plus profond et plus détaillé de ses « performances » est une idée pernicieuse. Concentrer beaucoup d'énergie à l'évaluation, avec les débats souvent stériles que cela génère, fait oublier le mal financement des universités et l'érosion de la recherche libre, de l'autonomie universitaire et de l'importance de la mission d'enseignement des universités. En bref, et pour reprendre la métaphore que nous avons utilisée lors de l'étude des projets de loi 38 et 44, ce n'est pas parce qu'on pèse un poulet tous les jours qu'il engraisse.

Les transformations sociales, la mondialisation, l'évolution foudroyante du savoir appellent, certes, une mise à jour des missions et du rôle de l'université dans la société québécoise. Comment composer par exemple avec la « concurrence », donnée comme incontournable dans le monde actuel de l'enseignement universitaire ? Certains la considèrent comme un moteur, d'autres font remarquer qu'elle est peu compatible avec les nobles missions qu'on confère à l'éducation en général et avec l'enseignement supérieur en particulier. Soyons compétitifs ? Ou cherchons les moyens de concilier la réalité internationale avec des valeurs de coopération et de démocratisation ?

Justement à cause de l'importance des bouleversements que nous vivons, il nous apparaît que l'avenir de l'université devrait faire l'objet d'une réflexion beaucoup plus globale à laquelle l'ensemble des intervenants serait convié au premier chef, mais qui devrait aussi être ouverte à l'ensemble de la société. Voilà pourquoi nous réclamons depuis longtemps des États généraux. Comme société, nous ne devrions pas avoir peur, au sortir d'un tel exercice, d'affirmer nos différences et de faire des choix qui nous ressemblent.

Sur la question restreinte de l'amélioration de la qualité de l'enseignement supérieur, nous favorisons de beaucoup la bonification des mesures actuelles plutôt que la mise en place d'un coûteux système externe. En tout état de cause, il nous apparaît essentiel dans ce domaine de prendre les moyens concrets d'éviter les dérives décrites plus haut.