

## Cadre d'obligation redditionnelle pour le financement des universités

---

Composé de 17 universités et du Ontario College of Art and Design, le réseau universitaire de l'Ontario est le plus important au Canada. L'effectif total à plein temps du réseau en septembre 1998 comptait environ 230 000 étudiantes et étudiants. Pour l'exercice terminé le 30 avril 1998, dernier exercice pour lequel des données étaient disponibles, les recettes des universités s'élevaient à quelque 4,5 milliards de dollars. Ces recettes provenaient des subventions octroyées par l'ancien ministère de l'Éducation et de la Formation, des droits de scolarité et autres droits, des subventions de recherche et d'autres sources, notamment les dons et les activités auxiliaires telles que le stationnement, les librairies et les services alimentaires. Les dépenses des universités correspondent à peu près tous les ans à leurs recettes.

### Sources des recettes des universités

	1998		1997	
	En millions de \$	en %	En millions de \$	en %
Ministère de l'Éducation et de la Formation	1 660	37	1 659	39
Droits de scolarité	1 255	28	1 174	27
Subventions de recherche	796	17	758	18
Autres, p. ex. dons, activités auxiliaires	799	18	673	16
Total	4 510	100	4 264	100

Source : Conseil des universités de l'Ontario

Les universités tirent leur autonomie, leur liberté universitaire et leur pouvoir d'attribuer des grades universitaires de leurs lois constitutives. Chaque université a été créée en vertu de la loi qui la régit. Alors que les lois constitutives de deux universités prévoyaient la création d'un seul organe de gestion, 16 lois constitutives établissaient un cadre de gestion

---

composé d'un sénat responsable des activités d'enseignement de l'université et d'un conseil des gouverneurs responsable du fonctionnement et des finances de celle-ci. Tout en assumant des fonctions distinctes, les deux organes doivent, pour assurer une gestion efficace de l'université, travailler de concert, car la plupart des décisions relatives à l'enseignement ont des répercussions importantes sur les ressources et la plupart des décisions en matière de ressources ont un effet sur la prestation des programmes et des services offerts par l'université.

La politique, les mesures de financement et les dispositions législatives de l'Ontario, y compris la *Loi sur l'attribution de grades universitaires*, confèrent en fait aux universités le monopole d'offrir des programmes menant à l'obtention d'un diplôme universitaire. Par conséquent, pour protéger la clientèle étudiante dans un milieu fermé à la concurrence, le ministère doit veiller à ce que les universités respectent certaines normes minimales en entretenant un rapport d'obligation redditionnelle efficace avec les universités. En vertu de la directive du Conseil de gestion du gouvernement sur l'obligation de rendre compte des paiements de transfert, le ministère est également tenu d'établir des paramètres efficaces pour assurer une gestion prudente des paiements de transfert provinciaux. Au nombre de ces paramètres, mentionnons :

- préciser ses attentes à l'égard des objectifs et des résultats que doit atteindre le bénéficiaire des paiements de transfert;
- conclure un accord visant à assurer que l'on s'entend sur les objectifs et résultats à atteindre et sur la responsabilité de fournir des rapports sur le rendement;
- fournir des rapports réguliers sur les objectifs et les résultats atteints;
- prendre rapidement les mesures correctrices qui s'imposent, le cas échéant.

Aucune disposition des lois constitutives des universités ou de la *Loi sur le ministère des Collèges et Universités* n'accorde au ministère le pouvoir d'exercer directement son autorité sur le fonctionnement ou sur les activités d'enseignement des universités. La loi l'autorise cependant à prescrire les critères qui régissent l'octroi des subventions. Le ministère peut donc exercer indirectement un pouvoir important sur les universités en rattachant des critères à l'octroi des subventions. Les critères les plus importants permettent au ministère d'exercer un contrôle sur les droits de scolarité maximums que les universités peuvent imposer et sur l'effectif minimum que chaque université doit maintenir.

La responsabilité de l'élaboration, de la planification, de la coordination et de l'instauration de la politique du gouvernement et de ses lignes directrices en matière de programmes pour les universités de l'Ontario incombe à la direction des universités qui relève de la division de l'éducation postsecondaire du ministère. Au moment de notre vérification, la direction comptait 29 employés chargés de l'administration d'un montant total de 1,6 milliard de dollars en subventions de fonctionnement et d'équipement et en subventions à des fins spéciales destinées aux universités pour l'exercice 1998-1999.

La dernière vérification que nous ayons faite du financement et de l'obligation redditionnelle des universités remonte à plusieurs années. À la suite des préoccupations que nous avons soulevées à ce moment, le ministre de l'époque a créé un Groupe de travail sur l'obligation redditionnelle des universités. En 1993, ce groupe a publié un rapport intitulé *Renforcement du cadre de l'obligation redditionnelle des universités* qui

## 3.13

---

renfermait des recommandations en ce sens pour les universités de l'Ontario. La plupart des recommandations exigeaient que les universités prennent elles-mêmes les mesures nécessaires pour renforcer leur obligation redditionnelle et ont été approuvées en général par le ministre.

En décembre 1996, le Comité consultatif sur l'orientation future de l'éducation postsecondaire a conseillé le ministre sur un certain nombre de questions dont le financement des établissements d'enseignement postsecondaire, l'aide aux étudiantes et étudiants, le rôle des collèges et des universités, les liens entre les collèges et les universités, et les façons d'améliorer la qualité et l'obligation redditionnelle.

En mai 1999, le Conseil de l'emploi et de l'investissement de l'Ontario a soumis au premier ministre un rapport intitulé *Carte routière de la prospérité*, qui recommandait entre autres des façons de renforcer la contribution des universités à la performance économique de l'Ontario.

# OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

Notre vérification visait à déterminer dans quelle mesure le cadre d'obligation redditionnelle établi par le ministère pour le financement des universités favorisait l'atteinte des objectifs, notamment :

- la qualité des programmes;
- l'accès;
- l'adaptation aux changements dans les besoins éducationnels;
- la prestation efficiente des programmes et des services;
- une gestion financière saine.

Nous avons mené notre vérification du ministère dans le respect des normes relatives aux missions de certification, notamment l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Par conséquent, nous avons eu recours à des contrôles par sondages et autres procédés de vérification jugés nécessaires dans les circonstances. Notre vérification reposait sur les critères suivants, lesquels ont été acceptés par le ministère :

- Le ministère doit établir des objectifs pour les subventions aux universités et des buts mesurables pour déterminer si ses objectifs ont été atteints.
- Le ministère doit s'assurer que l'on a instauré des cadres de gestion et d'obligation redditionnelle adéquats dans les universités.
- Le ministère doit s'assurer qu'il existe des normes de qualité pertinentes pour les programmes subventionnés par l'État, que l'on a instauré des procédures fiables et objectives pour vérifier si les normes de qualité des programmes sont atteintes, et si l'on prend les mesures correctrices nécessaires lorsque des lacunes sont relevées.
- Le processus de financement doit prévoir des critères d'admissibilité précis pour l'octroi des subventions et appuyer la réalisation des objectifs du ministère.

- 
- Le ministère doit obtenir des renseignements fiables sur les finances et sur le rendement et effectuer les analyses nécessaires pour déterminer si le réseau universitaire est efficient et efficace, si les établissements d'enseignement ont la capacité financière nécessaire pour remplir leurs engagements envers les intervenants, si les objectifs du ministère sont atteints et si les critères d'octroi des subventions sont respectés. Le ministère doit prendre rapidement les mesures qui s'imposent lorsque des lacunes sont relevées.

Notre vérification portait sur les activités de la direction des universités. Nous avons examiné les travaux effectués récemment par la Direction des services de vérification du ministère relativement au contrôle financier des subventions versées aux universités, et nous avons pu nous en remettre à ces travaux pour réduire la portée de notre vérification.

La *Loi sur la vérification des comptes publics* ne permet pas au vérificateur provincial d'accéder aux renseignements dont il a besoin pour effectuer des vérifications de l'optimisation des ressources dans les universités. Nous avons donc demandé la collaboration des universités pour effectuer un examen plus restreint de leurs processus de gestion et d'obligation redditionnelle dans le cadre de notre vérification du ministère. Les présidents et les conseils des gouverneurs de cinq universités nous ont permis de consulter les renseignements qui nous seraient utiles en plus de leurs registres comptables, et toutes les autres universités sauf une ont rempli un questionnaire portant sur leurs processus de gestion et d'obligation redditionnelle. Les gouverneurs, les sénateurs, les cadres supérieurs et les professeurs que nous avons interviewés ont fait preuve de franchise et de coopération au cours de nos visites et ont répondu à toutes nos questions.

On nous a aussi permis d'examiner les processus d'assurance de la qualité des programmes menés par le Conseil des universités de l'Ontario. Le Conseil se compose des présidents des universités de la province et est financé par les universités.

Puisque le travail que nous avons effectué dans les universités et au Conseil des universités de l'Ontario n'était pas une vérification, et qu'il s'est borné à des demandes de renseignements et à des discussions ainsi qu'à une analyse de la documentation et des réponses au questionnaire, nous ne pouvons pas assurer avec une grande certitude que les systèmes, politiques et procédures que l'on nous a décrits fonctionnaient comme prévu. Par ailleurs, nous ne pouvons fournir aucune assurance que les résultats de nos visites aux cinq universités qui se sont portées volontaires s'appliquent à toutes les universités de l'Ontario.

Notre travail de vérification s'est déroulé entre septembre 1998 et juin 1999.

## **CONCLUSIONS GLOBALES DE LA VÉRIFICATION**

Bien que le ministère ait fixé récemment des objectifs mesurables pour l'éducation postsecondaire et qu'il ait commencé à recueillir des renseignements sur le rendement, ces mesures initiales ne lui permettent pas de déterminer dans quelle mesure le réseau universitaire répond aux besoins de la province et contribue à l'atteinte des objectifs fixés

## 3.13

---

pour l'éducation postsecondaire. Nous sommes en outre arrivés à la conclusion que le cadre d'obligation redditionnelle en vigueur pour le financement des universités ne répondait toujours pas à certaines exigences du Conseil de gestion du gouvernement relatives à l'obligation de rendre compte des paiements de transfert et que le ministère n'avait pas relié le financement à l'atteinte des objectifs provinciaux fixés pour l'éducation postsecondaire.

Afin d'assurer que le ministère se conforme à toutes les exigences du Conseil de gestion du gouvernement en matière d'obligation redditionnelle et que les universités de l'Ontario répondent aux besoins et objectifs provinciaux, le ministère doit :

- préciser ses attentes à l'égard de la gestion et de l'obligation redditionnelle des universités et inciter les universités à publier des rapports sur leurs principaux processus de gestion et d'obligation redditionnelle, y compris ceux visant à assurer la qualité des programmes;
- de concert avec la communauté universitaire, renforcer les processus établis pour faire une évaluation objective de la qualité des programmes;
- obtenir davantage de renseignements pertinents sur la mesure dans laquelle les universités répondent aux besoins de la province et de la population étudiante, notamment les tendances des moyens mis en oeuvre pour diminuer le besoin d'aide financière de la population étudiante dans la prestation des programmes et les résultats réalisés sur ce point;
- instaurer des procédures pour surveiller de manière efficace la situation financière des universités en péril;
- encourager et surveiller les améliorations dans les efforts déployés par les universités pour publier des rapports sur leur rendement.

Les cinq universités auxquelles nous avons rendu visite avaient apporté un certain nombre de changements et d'améliorations, au cours des dernières années suscités en bonne partie par les recommandations du Groupe de travail sur l'obligation redditionnelle des universités, la réduction du financement provincial et d'autres changements. Au nombre des améliorations importantes, mentionnons l'accent mis sur l'établissement de plans stratégiques et de priorités fondés sur l'évaluation des points forts, des faiblesses et des débouchés, la présentation de renseignements financiers plus pertinents, plus précis et mieux analysés aux organes de gestion et au public, l'instauration de processus d'assurance de la qualité internes et externes des programmes de premier cycle, ainsi que l'élaboration et la publication de mesures de rendement propres à chaque établissement d'enseignement.

Toutefois, pour donner au ministère et aux autres intervenants l'assurance que les universités atteignent de façon efficiente les objectifs fixés par la province et par les universités elles-mêmes, les conseils de gestion des universités doivent :

- fixer des objectifs mesurables et publier des rapports sur les progrès réalisés dans l'atteinte de ces objectifs;
- évaluer formellement le rendement de leurs présidents à la lumière des objectifs fixés et veiller à ce que les autres cadres supérieurs fassent l'objet d'une évaluation semblable;

- 
- s'assurer qu'ils s'acquittent de leurs responsabilités de gestionnaire de manière efficace en évaluant à intervalles réguliers les membres du conseil d'administration et leurs fonctions et en structurant de façon formelle l'orientation des membres du conseil, y compris l'utilisation du matériel d'orientation du Conseil des universités de l'Ontario.

### **Réponse globale du ministère**

***Le ministère accueille avec plaisir les résultats de l'examen du vérificateur provincial et les constatations faites par celui-ci. C'est un rapport qui arrive à point. La création du nouveau ministère de la Formation et des Collèges et Universités en juin 1999 témoigne de l'importance que le gouvernement accorde à l'éducation postsecondaire. Le rapport du Conseil de l'emploi et de l'investissement de l'Ontario (CEIO) soulignait également l'importance des établissements d'enseignement postsecondaire pour le développement économique de la province et renfermait plusieurs recommandations concernant les universités. De manière particulièrement pertinente pour la question de l'obligation redditionnelle des universités, le CEIO recommandait la création d'un organisme indépendant d'évaluation de la qualité pour les établissements d'enseignement postsecondaire qui aurait pour mandat de fixer des normes de qualité, d'évaluer les programmes par rapport à ces normes et de publier des rapports sur les questions relatives à la qualité dans le domaine de l'éducation postsecondaire. Le ministère étudie présentement la possibilité de mettre cette recommandation en oeuvre.***

***Le ministère tient à s'assurer qu'il existe un cadre d'obligation redditionnelle efficace dans les universités, et il s'inspirera du rapport du vérificateur provincial pour examiner le cadre en vigueur. Comme indiqué dans les réponses suivantes du ministère aux différentes recommandations, nous sommes conscients de la nécessité de renforcer certains aspects, et les recommandations nous seront utiles à cet égard. Par ailleurs, le ministère est aussi conscient de l'autonomie conférée aux universités par leurs lois constitutives respectives et il tient à s'assurer qu'il existe un juste équilibre entre l'autonomie des universités et leur obligation de rendre compte de leur utilisation des fonds publics.***

## **CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE LA VÉRIFICATION**

### **PROCESSUS DE GESTION ET D'OBLIGATION REDDITIONNELLE DES UNIVERSITÉS**

La directive du Conseil de gestion du gouvernement relative à l'obligation de rendre compte des paiements de transfert a fait l'objet d'une révision en 1997 afin de renforcer

## 3.13

cette obligation. Toutefois, au moment de notre vérification, les ministères étaient tenus de se conformer à la directive initiale émise en 1988. Ils doivent respecter intégralement la directive révisée d'ici le 1<sup>er</sup> avril 2000. Entre-temps, les ministères sont tenus de se conformer aux exigences révisées dans la mesure où ils peuvent le faire de façon raisonnable et efficiente. Nous avons constaté que le ministère ne respectait intégralement ni la directive initiale ni la directive révisée au moment de notre vérification. Par exemple, l'absence de mesures de l'efficacité ou de l'efficacité convenues de part et d'autre restreignait la capacité du ministère de déterminer si les fonds octroyés aux universités étaient bien gérés.

En vertu de l'une des exigences révisées de la directive, les ministères, avant d'octroyer des fonds, doivent exiger que les bénéficiaires aient des structures et des processus de gestion et d'administration permettant d'assurer une gestion prudente et efficace des fonds publics. Dans ce but, les ministères doivent préciser leurs attentes minimales dans ces domaines. Or, le ministère n'avait pas précisé ses attentes à cet égard.

Le rapport du Groupe de travail sur l'obligation redditionnelle des universités renfermait 47 recommandations visant à renforcer les cadres de gestion et d'obligation redditionnelle, qui s'adressaient pour la plupart aux universités. Toutefois, le ministère n'avait pas déployé beaucoup d'efforts pour évaluer dans quelle mesure les universités avaient mis ces recommandations en oeuvre.

### PROCESSUS DES UNIVERSITÉS

L'existence de processus efficaces permettant d'assurer une gestion et une obligation redditionnelle adéquates dans les universités pourrait compenser en partie l'absence d'attentes ministérielles précises à l'égard de la gestion et de l'obligation redditionnelle des universités. Or, d'après les réponses au questionnaire, il existait en général des processus de gestion efficaces dans ces universités. Il semble que les cinq universités auxquelles nous avons rendu visite avaient instauré un certain nombre de processus et de procédures efficaces, et qu'elles en avaient communiqué les détails au ministère et au Conseil des universités de l'Ontario. Il y avait tout de même certains domaines susceptibles d'amélioration.

- Seulement deux établissements d'enseignement avaient instauré des processus formels d'évaluation des risques, devant être menés par des vérificateurs internes ou externes à l'intention de leur comité de vérification et de leur conseil d'administration. En l'absence d'un processus rigoureux permettant de repérer et de contrôler les risques sur le plan des finances et du fonctionnement, il existe une possibilité que la direction prenne, en toute connaissance de cause ou non, des risques importants à l'insu du conseil ou sans son approbation.
- Les processus visant à mesurer le rendement et à en faire rapport étaient encore en voie d'élaboration. Les universités n'avaient commencé que tout récemment à faire rapport de leur rendement sur le plan de la réalisation d'objectifs stratégiques; parmi les cinq auxquelles nous avons rendu visite, seulement deux avaient fixé des objectifs de rendement mesurables. Les efforts déployés jusqu'à ce jour avaient surtout porté sur l'élaboration d'indicateurs de rendement propres à chaque établissement d'enseignement et sur la publication de rapports sur les tendances dans ce domaine. La façon de mesurer le rendement n'était donc pas très cohérente, et la possibilité d'effectuer des comparaisons entre les établissements s'en trouvait ainsi limitée.

- 
- Dans la plupart des universités auxquelles nous avons rendu visite, l'évaluation du rendement du président et des cadres supérieurs se faisait de façon informelle ou était peu fréquente. Aucun des conseils d'administration n'avait évalué le rendement de ses membres. En l'absence de processus d'évaluation adéquats du rendement, les conseils s'exposent à conserver des équipes de direction inefficaces ou des membres qui n'apportent pas une contribution valable à la gestion de l'établissement d'enseignement. Dans l'une des universités, nous avons remarqué que le conseil avait élaboré une proposition visant à créer un comité de gestion dont le mandat comprendrait entre autres des processus d'évaluation.
  - Tous les conseils des universités auxquelles nous avons rendu visite, sauf un, recevaient de l'information sommaire sur les activités internes et externes d'assurance de la qualité des programmes et sur les résultats de ces activités. Dans les réponses au questionnaire, toutefois, les conseils de six autres universités ont indiqué que l'examen de la qualité des programmes universitaires ne relevait pas d'eux, et cinq autres conseils ont déclaré qu'ils ne recevaient aucun rapport sur les résultats des examens effectués. Bien que la surveillance de la qualité des programmes soit la responsabilité principale des sénats, les conseils doivent aussi obtenir l'assurance que l'université a instauré des procédures d'évaluation de la qualité efficaces puisque la qualité des programmes est d'une importance cruciale pour permettre à l'université de remplir sa mission.
  - Le processus d'orientation pour les nouveaux membres du conseil pourrait être amélioré. Si l'on distribuait plus rapidement le matériel d'orientation du Conseil des universités de l'Ontario aux membres du conseil pour en discuter avec eux et que l'on adoptait des processus d'orientation internes formels, les membres du conseil auraient une connaissance plus approfondie de l'ensemble du réseau universitaire ainsi que du fonctionnement, des problèmes passés et des sujets de préoccupation actuels de l'établissement dont ils assurent la gestion et ils pourraient ainsi remplir leur rôle de manière plus efficace.

### **Recommandation**

**Pour s'assurer que les universités instaurent les processus de gestion et d'obligation redditionnelle leur permettant de répondre aux objectifs provinciaux en matière d'éducation postsecondaire, le ministère doit :**

- **établir, de concert avec les universités, les attentes à l'égard de la gestion et de l'obligation redditionnelle des universités et inciter les universités à publier des rapports sur leurs processus de gestion et d'obligation redditionnelle;**
- **veiller à ce que chaque université soit évaluée à intervalles réguliers par rapport à ces attentes et lorsque des lacunes sont relevées, se faire confirmer que les mesures correctrices nécessaires ont été prises pour y remédier;**
- **encourager l'adoption, à l'échelle du réseau, des pratiques efficaces relevées dans les établissements individuels.**



## 3.13

### **Réponse du ministère**

***Dans le cadre de sa collaboration avec les universités au fil des années, le ministère a constaté en général que les organes de gestion s'acquittaient des rôles et responsabilités précis que leur confèrent les lois constitutives des universités. Le rapport de 1993 du Groupe de travail sur l'obligation redditionnelle des universités recommandait diverses façons de renforcer les structures et processus de gestion, et nous savons qu'un grand nombre d'universités ont apporté des améliorations importantes inspirées de ces recommandations. Nous sommes conscients, toutefois, que les conseils pourraient soumettre des rapports à intervalles plus réguliers sur la façon dont ils s'acquittent de leurs responsabilités.***

***Par conséquent, le ministère, de concert avec les universités, va s'employer à renforcer ses attentes en matière de gestion et d'obligation redditionnelle, ainsi que ses exigences en matière de rapports. Nous nous inspirerons pour ce faire du rapport du Groupe de travail sur l'obligation redditionnelle des universités ainsi que des analyses récentes des pratiques de gestion efficaces. Cette tâche sera le complément d'une initiative entreprise récemment par le ministère en collaboration avec les universités, par l'entremise du Conseil des universités de l'Ontario, portant sur l'examen et l'amélioration des exigences de déclaration pour les universités. Il est possible d'élargir cet examen pour assurer que le ministère reçoit automatiquement les rapports de planification stratégique, les rapports annuels destinés à la collectivité et autres rapports établis par les universités. Le ministère pourra ainsi déterminer s'il doit exercer une surveillance plus rigoureuse.***

## **ÉTABLISSEMENT D'OBJECTIFS MESURABLES**

Le ministère a commencé à établir des objectifs mesurables pour l'éducation postsecondaire. On trouve dans son plan d'activités pour 1998-1999 les deux objectifs suivants ainsi que les mesures proposées pour déterminer s'ils ont été atteints.

- **Qualité des programmes** : Un système d'éducation postsecondaire qui offre des programmes d'études de qualité supérieure, que l'on mesurera dans les universités d'après le taux de placement des titulaires d'un diplôme universitaire et le taux d'obtention du diplôme (nombre d'étudiantes et d'étudiants ayant terminé le programme). Le ministère s'est engagé à maintenir l'Ontario au premier rang au Canada pour ce qui est de l'emploi à plein temps des titulaires d'un diplôme universitaire et à améliorer le classement de la province au troisième rang pour ce qui est du pourcentage de titulaires de diplômes universitaires employés à plein temps ou à temps partiel.
- **Accès** : Un système d'éducation postsecondaire qui est accessible aux étudiantes et étudiants ayant besoin d'une aide financière, mais qui dispose de mécanismes permettant d'assurer le remboursement des prêts, que l'on mesurera d'après le pourcentage de la population âgée de 18 à 24 ans qui fait des études postsecondaires

---

(le taux de participation) et d'après le taux de prêts étudiants en souffrance. Le ministère souhaite maintenir le taux de participation à 34 pour 100, sous réserve de l'évolution du marché du travail, et réduire de plus de 20 pour 100 à 10 pour 100 dans un délai de cinq ans le taux des prêts étudiants en souffrance.

Le ministère exige que les universités publient leurs statistiques sur le taux d'obtention des diplômes et le taux de placement des titulaires d'un diplôme à compter de 1999 pour permettre aux étudiantes et aux étudiants ainsi qu'à leurs parents d'évaluer le rendement de chaque établissement d'enseignement afin de faire un choix éclairé au sujet de leurs études postsecondaires. Le ministère a en outre publié les taux des prêts étudiants en souffrance pour tous les établissements d'enseignement postsecondaire en décembre 1998. Il publiera également ces taux pour chaque programme.

## **MESURE ET DÉCLARATION DE LA QUALITÉ DES PROGRAMMES**

En plus d'être un objectif du ministère, la qualité des programmes est la clé du maintien de la réputation d'excellence de tout établissement d'enseignement postsecondaire. L'obtention de renseignements sur la qualité relative des programmes universitaires revêt donc une importance cruciale pour le ministère, pour les organes de gestion des universités, pour la population étudiante et pour les autres intervenants.

Les taux d'obtention d'un diplôme et les taux de placement mentionnés dans le plan d'activités du ministère constituent des résultats qu'il est important de mesurer et de suivre. Toutefois, ils ne permettent pas d'évaluer à eux seuls la qualité des programmes offerts par les universités. Plus précisément, les taux d'obtention d'un diplôme ne tiennent pas compte des écarts du calibre des étudiantes et étudiants que les universités attirent, et la situation du marché du travail local et général peut exercer une grande influence sur les taux de placement.

Nous avons remarqué que certaines des universités auxquelles nous avons rendu visite menaient aussi des sondages auprès des titulaires de diplômes universitaires pour connaître leur niveau de satisfaction à l'égard de la qualité de l'enseignement reçu et qu'elles en publiaient les résultats dans leur collectivité. Ces sondages permettaient d'en apprendre davantage sur la qualité des programmes, mais leur utilité était limitée du fait que les étudiantes et étudiants étaient rarement en mesure de comparer la qualité des programmes qu'ils avaient suivis à celle des programmes offerts par d'autres établissements. Le moment choisi pour effectuer le sondage a aussi de l'importance puisque la perception des points forts et des faiblesses d'un programme d'études peut changer en fonction de l'expérience de travail des titulaires d'un diplôme.

En fait, la qualité des programmes est difficile en soi à mesurer directement, et les attentes ou normes sur le plan de la qualité des programmes universitaires ne sont pas clairement définies. Il est impossible d'effectuer des comparaisons valables de la qualité d'un programme par rapport aux années précédentes ou par rapport aux programmes semblables offerts dans d'autres universités, en l'absence :

- d'attentes plus précises en ce qui a trait aux compétences et aux connaissances que les étudiantes et étudiants sont censés acquérir avant l'obtention de leur diplôme;
- de méthodes d'évaluation fiables de la mesure dans laquelle les étudiantes et étudiants

## 3.13

---

acquièrent les compétences et connaissances prévues à mesure qu'ils avancent dans leur programme.

En l'absence d'une base de comparaison, on peut difficilement déterminer l'effet que les écarts entre les méthodes d'enseignement et les ressources connexes exerce sur la qualité. Par conséquent, les décisions prises au sujet de l'affectation des ressources, du montant des subventions et des plafonds des droits de scolarité sont fondées sur des renseignements insuffisants.

Conscientes que les indicateurs actuels axés sur les résultats ne permettent pas de mesurer pleinement la qualité des programmes, les universités ont instauré des processus d'évaluation de la qualité de leurs programmes de premier, de deuxième et de troisième cycle qui prévoient des examens de la suffisance et de la pertinence des ressources affectées à chaque programme. Leurs processus d'assurance de la qualité se résument en fait à des autoévaluations faites par le corps professoral d'un programme et à des examens effectués par le corps professoral d'autres universités.

Le Comité consultatif sur l'orientation future de l'éducation postsecondaire est arrivé à la conclusion qu'il était important, tant du point de vue de l'obligation redditionnelle que du point de vue de la protection des étudiantes et étudiants, de faire évaluer par un organisme indépendant l'efficacité des processus d'assurance de la qualité de chaque université. Nous sommes du même avis. Nous avons remarqué d'ailleurs que le ministère n'effectuait lui-même aucune évaluation en ce sens et qu'il s'en remettait plutôt aux activités de deux organismes affiliés au Conseil des universités de l'Ontario :

- l'Ontario Council of Academic Vice-Presidents (OCAV), responsable des programmes de premier cycle;
- le Conseil des études supérieures de l'Ontario (CESO), responsable des programmes de deuxième et de troisième cycle (environ 10 pour 100 de l'effectif).

Le CESO existe depuis le début des années 1960, alors que l'OCAV a été créé en 1996. Les deux organismes effectuent leurs évaluations selon un cycle de sept ans et soumettent les résultats de leurs travaux au ministère. Ils remplissent toutefois une tâche distincte. Le CESO évalue la qualité de chaque programme de deuxième et de troisième cycle subventionné par le ministère, tandis que l'OCAV évalue la pertinence des procédures internes de chaque université relatives à l'assurance de la qualité des programmes de premier cycle. En date du mois de décembre 1998, l'OCAV avait évalué les procédures de quatre universités et prévoyait terminer l'évaluation des procédures de toutes les universités de l'Ontario d'ici 2003.

Le ministère n'avait accordé aucun soutien financier pour l'assurance de la qualité et ni le ministère ni le Conseil des universités de l'Ontario n'avaient affecté des ressources à des recherches sur la façon d'améliorer les méthodes de mesure et d'évaluation de la qualité des programmes ou à l'élaboration de normes d'assurance de la qualité. Le Conseil des universités de l'Ontario, par l'entremise de ses organismes affiliés, a consacré les ressources suivantes à l'assurance de la qualité :

- l'OCAV dépense environ 100 000 \$ et peut compter sur quelque 80 heures de temps bénévole fournies par des professeurs à la retraite pour évaluer les processus d'assurance de la qualité des programmes de premier cycle de deux ou trois universités par année;

- 
- le CESO dépense environ 700 000 \$ et peut compter sur quelque 2 300 heures de temps bénévole fournies par des professeurs pour évaluer la qualité de 80 à 120 programmes de deuxième et de troisième cycle par année.

Les doyens et les directeurs de département que nous avons interviewés au cours de nos visites ont déclaré que leurs processus d'autoévaluation et d'examen externe en valaient la peine, même s'il fallait y consacrer beaucoup de temps. Ils nous ont d'ailleurs fourni des exemples d'améliorations qui avaient été apportées à la suite des examens. Nous avons examiné un échantillon de rapports préparés par des examinateurs externes et constaté qu'ils renfermaient des recommandations utiles et que les examinateurs semblaient faire preuve d'objectivité.

Par contre, nous avons aussi relevé certaines lacunes dans les processus, et en avons fait part en détail au ministère et au Conseil des universités de l'Ontario. Ces lacunes découlaient, d'une part, de l'absence de normes d'assurance régissant les examens de la qualité des programmes et, d'autre part, de lignes directrices insuffisantes au sujet des critères qui devaient guider les examinateurs dans l'évaluation des aspects clés de la qualité des programmes. Ainsi, les examinateurs étaient censés évaluer si un programme exigeait des diplômées et diplômés qu'ils fassent montre d'un niveau de développement intellectuel approprié, mais les critères sur lesquels devait reposer cette évaluation importante ainsi que la nature et l'étendue des preuves exigées pour appuyer leurs constatations et leurs conclusions étaient laissés à l'entière discrétion de chaque examinateur.

La pertinence des procédures d'évaluation de la qualité des programmes du CESO a été évaluée à deux reprises au cours des 30 dernières années, et le rapport sur l'évaluation la plus récente a été publié en avril 1999. Le CESO a entrepris cette évaluation et en a fixé le mandat sans la participation du ministère, mais il lui a remis un exemplaire du rapport. Comme les procédures de l'OCAV étaient encore en voie d'élaboration, elles n'avaient pas encore fait l'objet d'un examen.

Le rapport d'avril 1999 soulevait un certain nombre de questions, notamment le fait que les procédures du CESO ne visaient pas à comparer la qualité des programmes de l'université concernée à celle des programmes d'autres universités de l'Ontario ou situées à l'extérieur de la province. Chaque programme était plutôt évalué par rapport aux objectifs qui avaient été fixés pour celui-ci. Ainsi, les évaluations du CESO ne faisaient pas ressortir le fait qu'une université atteignait peut-être ses objectifs sur le plan de la qualité d'un programme, mais qu'elle n'était pas au diapason des améliorations apportées par les autres universités sur le plan de la qualité.

D'après notre examen, il en est de même des examens menés par l'OCAV et des autoévaluations faites par les établissements d'enseignement. Il s'ensuit que le ministère n'a aucune assurance que les universités apportent les changements nécessaires pour au moins maintenir, sinon améliorer, la situation concurrentielle de la province.

En revanche, les programmes qui doivent respecter les normes fixées par des organismes d'agrément externes reposent sur une base plus objective et plus cohérente pour évaluer la qualité puisque les objectifs et les résultats des programmes ont été clairement établis. La plupart des organismes sont d'origine nationale ou internationale, ce qui permet de faire des comparaisons avec d'autres territoires de compétence. Toutefois, le pourcentage d'étudiantes et étudiants inscrits à ces programmes est plutôt faible.

## 3.13

Bien que le ministère compte sur les organismes affiliés au Conseil des universités de l'Ontario pour obtenir une assurance externe que son objectif en matière de qualité des programmes est atteint, il n'a pas conclu d'entente avec le Conseil des universités de l'Ontario au sujet de cette activité. Avant de conclure une telle entente, le ministère doit d'abord définir les exigences qu'il souhaite voir intégrer à l'entente, notamment :

- ses attentes concernant les normes d'assurance à utiliser dans les examens de la qualité des programmes, notamment la portée des examens et le degré d'assurance dont il a besoin;
- les ressources financières nécessaires pour répondre à ses attentes et pour soutenir le coût de la recherche de méthodes d'évaluation de la qualité des programmes;
- la nature et la fréquence des évaluations indépendantes des processus d'assurance de la qualité du Conseil des universités de l'Ontario.

Les renseignements fournis de manière indépendante sur la qualité des programmes aideraient les étudiantes et les étudiants à choisir l'établissement d'enseignement qui convient le mieux à leurs besoins. Nous avons toutefois constaté, parmi les universités auxquelles nous avons rendu visite, que deux d'entre elles seulement publiaient de l'information sommaire sur les résultats des examens de la qualité menés par le CESO, et qu'une seule publiait de l'information sur ses processus internes d'assurance de la qualité et sur les résultats de ces processus. Par conséquent, les universités ne publient pas suffisamment de rapports sur l'étendue et les résultats des efforts qu'elles déploient sur le plan de l'assurance de la qualité des programmes.

### **Recommandation**

**Afin d'obtenir l'assurance que les programmes subventionnés par l'État sont de qualité, le ministère doit :**

- **établir, de concert avec les universités, des attentes précises sur le plan de la qualité des programmes, y compris une définition de la qualité convenue de part et d'autre, qui permet de faire des comparaisons;**
- **définir ses exigences concernant les processus d'assurance de la qualité indépendants et les intégrer dans une entente conclue avec le Conseil des universités de l'Ontario;**
- **veiller à ce que les universités résument leurs processus, activités et résultats internes sur le plan de l'assurance de la qualité et qu'elles publient des rapports à ce sujet, et qu'elles fassent de même pour les résultats des examens externes.**

### **Réponse du ministère**

***Le ministère convient qu'il peut prendre des mesures supplémentaires pour obtenir l'assurance de la qualité des programmes universitaires subventionnés par l'État et il s'emploiera, de concert avec les universités, à définir formellement ses attentes à l'égard de la qualité des programmes et des processus d'assurance de la qualité. Dans le cadre de cet exercice,***

---

***on s'attachera à préciser le niveau et le genre d'information que les universités doivent publier sur les résultats. Dans la mesure où l'on pourra définir des mesures objectives et comparables de la qualité des programmes universitaires, on les intégrera aux attentes. Comme nous l'avons souligné précédemment, l'une des recommandations du rapport du Conseil de l'emploi et de l'investissement de l'Ontario portait sur la création d'un organisme indépendant d'évaluation de la qualité.***

## ACCÈS

L'accessibilité est l'autre objectif primordial que le ministère a défini pour l'éducation postsecondaire. Bien que le ministère n'ait pas de politique officielle sur l'accès, on nous a informés qu'il acceptait les principes énoncés par le Comité consultatif dans son rapport de 1996, intitulé *Excellence, accessibilité, responsabilité* (p. 24) :

*... que l'enseignement postsecondaire doit évoluer de façon à offrir une expérience de qualité supérieure à chaque Ontarienne et à chaque Ontarien qui est motivé à la rechercher et qui a la capacité de la poursuivre.*

En outre (p. 25),

*... que les gouvernements doivent contribuer à garantir que les étudiantes et étudiants ayant la capacité et la motivation de poursuivre des études supérieures n'en soient pas empêchés parce qu'ils n'en ont pas les moyens.*

L'accessibilité comprend deux éléments : la capacité d'accueil et l'abordabilité. Certains territoires de compétence, par exemple en Europe de l'Ouest, mettent davantage l'accent sur l'abordabilité que l'Ontario, mais le font aux dépens de la capacité d'accueil, ce qui se traduit par un plus petit pourcentage d'étudiantes et étudiants admissibles aux études universitaires qu'en Ontario.

Le ministère n'exerce aucun contrôle direct sur la capacité d'accueil des universités de l'Ontario, mais il exerce un contrôle indirect grâce à la structure de son système de financement. Bien que le système de financement incite les universités à desservir une plus grande partie de la population que ce n'est le cas dans un grand nombre d'autres territoires de compétence, il ne vise pas à assurer que les universités sont en mesure d'accueillir tous ceux et toutes celles qui souhaitent s'inscrire à un programme sans égard à leurs aptitudes scolaires. À la lumière du coût élevé des études universitaires tant pour les contribuables que pour la population étudiante, il est évident que tous y perdraient si les politiques d'admission ne tenaient pas compte des aptitudes. Il s'ensuit que l'établissement de la capacité d'accueil du réseau universitaire implique la nécessité de parvenir à un juste équilibre entre l'accessibilité d'une part et le coût assumé par la population étudiante et les contribuables d'autre part.

La capacité d'accueil subventionnée dans le cadre du système de financement du ministère a permis d'accueillir, au cours des dernières années, entre 50 et 55 pour 100 des candidates et candidats aux universités ontariennes. Les données du Conseil des universités de l'Ontario indiquent que les étudiantes et étudiants qui obtiennent une moyenne de 70 pour 100 dans leurs cours préuniversitaires de l'Ontario (CPO) peuvent être admis à certains programmes dans certaines universités, mais pas nécessairement au programme et à

## 3.13

l'université qui constituent leur premier choix. L'expérience tentée dans certaines des universités auxquelles nous avons rendu visite, qui a consisté à abaisser leurs critères d'admission au milieu des années 1990, démontre que la probabilité que les étudiantes et étudiants terminent leur programme d'études est plus élevée chez celles et ceux admis à l'université avec une moyenne d'au moins 70 pour 100.

Bien que le ministère appuie l'objectif de la politique de maintien de la capacité d'accueil des universités à un niveau permettant d'accueillir tous ceux et toutes celles qui ont la capacité et la motivation de poursuivre des études universitaires, il n'a pas élaboré les indicateurs nécessaires pour déterminer la mesure dans laquelle cet objectif a été atteint.

### **PRÉVISION DES BESOINS SUR LE PLAN DE LA CAPACITÉ D'ACCUEIL**

Puisque les principaux utilisateurs du système d'éducation postsecondaire se situent dans le groupe des 18 à 24 ans, le ministère surveille le taux de participation de ce groupe à l'éducation postsecondaire comme mesure de l'accessibilité. L'objectif du ministère, qui consiste à maintenir un taux de participation de 34 pour 100 à l'éducation postsecondaire, est fondé sur les taux actuels, soit environ 22 pour 100 pour les universités et 12 pour 100 pour les collèges d'arts appliqués et de technologie.

Le taux de participation à l'éducation universitaire tend à grimper depuis plusieurs années, étant passé de 17 pour 100 à 22 pour 100 au cours de la dernière décennie. Résultat, l'effectif à temps plein a augmenté d'environ 29 000 étudiantes et étudiants au cours des dix dernières années, soit une augmentation de 14 pour 100, bien que l'effectif issu du groupe des 18 à 24 ans ait baissé de 9 pour 100.

#### **Effectif universitaire à temps plein, réel et prévu : 1988, 1998 et 2008**

	Nombre			Changement			
	Réel		Prévu 2008	Réel 1988-1998		Prévu 1998-2008	
	1988	1998		Nombre	En %	Nombre	En %
Pop. 18-24 ans	1 156 000	1 047 000	1 207 000	-109 000	-9	+160 000	+15
Effectif à temps plein	201 000	230 000	266 000	+29 000	+14	+36 000	+16
Taux de participation	17 %	22 %	22 %				

Source : Données du Conseil des universités de l'Ontario

Il est difficile de faire des estimations fiables de la demande future à l'heure actuelle à cause de l'augmentation prévue de la population des 18 à 24 ans. Si le ministère veut maintenir le taux de participation actuel de 22 pour 100, il faudrait que l'effectif universitaire augmente de 36 000 étudiantes et étudiants d'ici 2008. Par ailleurs, une étude récente du Conseil des universités de l'Ontario laissait entendre que la demande en provenance d'étudiantes et étudiants qualifiés sera suffisante pour justifier une augmentation du taux de participation à 24,3 pour 100 d'ici 2008. Pour être en mesure de

---

répondre à cette augmentation, le ministère serait obligé d'augmenter de 63 000 places la capacité d'accueil de l'effectif à temps plein. Si l'on se fonde sur les niveaux de financement actuels, ces augmentations (36 000 et 63 000 places) nécessiteraient des crédits supplémentaires de 238 millions et de 416 millions de dollars respectivement en subventions de fonctionnement annuelles ainsi que des dépenses en immobilisations considérables.

Les universités ont besoin d'un long délai pour mettre en oeuvre des décisions importantes sur le plan de la dotation en personnel et des placements en immobilisations. Par conséquent, le ministère a formé un comité auquel il a confié le mandat d'examiner l'effet des projections susmentionnées et celui de l'élimination de la 13<sup>e</sup> année en 2003.

Toutefois, le ministère ne dispose pas des renseignements qui lui permettraient d'évaluer l'effet que d'autres facteurs, tels que le pourcentage d'étudiantes et étudiants ayant les aptitudes nécessaires, les débouchés d'emploi pour les titulaires d'un diplôme universitaire et le niveau des droits de scolarité, auront vraisemblablement sur la demande future d'éducation universitaire. S'il était mieux informé, le ministère pourrait prédire, par exemple, dans quelle mesure la tendance à la hausse du taux de participation des 18 à 24 ans à l'éducation universitaire peut se poursuivre sans amoindrir la qualité des programmes offerts.

## ***S'ADAPTER À L'ÉVOLUTION DE LA DEMANDE***

Par l'entremise de son système de financement, le ministère gère la capacité d'accueil globale des universités. Il a également instauré un processus visant à assurer que l'approbation du financement provincial des nouveaux programmes repose sur une demande suffisante. Une fois que les programmes sont approuvés, toutefois, il incombe à chaque établissement d'enseignement de surveiller la demande pour ses programmes et de décider s'il faut ou non continuer de les financer.

Les universités auxquelles nous avons rendu visite nous ont fourni un certain nombre d'exemples où l'on avait réaffecté des ressources pour répondre à l'évolution de la demande. Par ailleurs, le ministère avait instauré un programme spécial pour aider les universités à augmenter rapidement leur capacité d'accueil dans les programmes de technologie de l'information. Malgré les efforts déployés, il y a encore des programmes pour lesquels la demande augmente plus rapidement que la capacité d'accueil. En général, la note d'entrée exigée pour les programmes offerts dans ces disciplines est en moyenne de 10 à 20 pour 100 plus élevée que pour les programmes à faible demande et dépasse largement les exigences d'admission minimales des universités. Le ministère doit donc être en mesure de surveiller les tendances de la demande de la population étudiante et de celle du marché du travail ainsi que les efforts déployés par les universités pour répondre à la demande de façon à pouvoir s'assurer que les universités prennent les mesures nécessaires pour s'adapter à l'évolution des besoins de la province.

## ***MAINTENIR L'ABORDABILITÉ***

L'abordabilité comprend plusieurs facteurs : le coût des études universitaires, le moyen de financer ces coûts et le temps que mettent les étudiantes et les étudiants à atteindre leurs objectifs éducationnels et à joindre les rangs de la population active.

Puisque les titulaires d'un diplôme universitaire tirent des avantages économiques personnels importants de leur diplôme, il ressort d'études réalisées en Ontario et dans



## 3.13

---

d'autres territoires de compétence que les étudiantes et les étudiants doivent assumer une partie du coût de leurs études universitaires. Toutefois, comme l'a souligné le Comité consultatif, le ministère n'a pas déterminé la part des coûts que les étudiantes et étudiants pourraient raisonnablement assumer.

La moyenne des droits de scolarité réclamés aux étudiantes et étudiants du premier cycle à temps plein en Ontario est passée de 1 400 \$ à 3 500 \$ environ par année au cours de la période de 10 ans qui s'est terminée le 30 avril 1998, et le pourcentage des recettes de fonctionnement des universités provenant des droits de scolarité est passé de 18 à 33 pour 100. Les données du Conseil des universités de l'Ontario indiquent que ces droits sont plus élevés que ceux réclamés par la plupart des autres provinces, mais inférieurs à ceux imposés par la plupart des universités publiques des États des Grands Lacs. Pour maintenir l'accessibilité malgré l'augmentation des coûts, le ministère a affecté une part plus importante des dépenses consacrées à l'éducation postsecondaire aux programmes d'aide financière aux étudiantes et étudiants et a aussi créé un certain nombre de programmes de bourses d'études.

Par ailleurs, les étudiantes et étudiants financent une partie ou la totalité de leurs études universitaires en travaillant. La plupart des universités structurent leurs programmes de manière que les étudiantes et étudiants puissent suivre des cours entre septembre et avril et occuper un emploi pendant l'été. Certaines universités offrent des programmes d'études incluant des stages en entreprise dans le cadre desquels les étudiantes et étudiants travaillent et étudient en alternance, d'une façon qui leur permet bien souvent de travailler pour des employeurs qui ont des postes vacants à combler au cours de l'automne et de l'hiver. Le gouvernement a instauré des crédits d'impôt pour inciter les employeurs à accroître le nombre d'emplois offerts dans le cadre de ces programmes.

L'une des universités auxquelles nous avons rendu visite a réduit de 16 mois à 12 mois le temps nécessaire pour terminer une maîtrise en administration des affaires, permettant ainsi aux étudiantes et étudiants de réintégrer plus rapidement la population active. Il est ressorti clairement de nos discussions avec les concepteurs du programme que l'un des facteurs qui leur a permis de condenser le programme est le fait d'avoir considéré le temps des étudiantes et étudiants comme une denrée rare et d'avoir mis en oeuvre certaines mesures pour l'utiliser à bon escient. L'établissement d'objectifs clairs et précis sur le plan éducationnel est également un facteur important.

D'après notre recherche, une université américaine a entrepris de réduire de quatre ans à trois ans le temps nécessaire pour obtenir un diplôme de premier cycle en mettant l'accent sur les résultats d'apprentissage plutôt que sur le temps passé en classe et en adoptant des méthodes innovatrices pour la prestation des programmes. S'il porte fruit, le projet contribuera à réduire les coûts assumés par la population étudiante et les contribuables pour atteindre les résultats éducationnels souhaités et permettra aux étudiantes et étudiants d'intégrer plus rapidement les rangs de la population active.

Nous avons remarqué que le ministère ne recueillait pas les renseignements qui lui auraient permis de surveiller le rendement des universités sur le plan de l'adoption de mesures qui contribuent à réduire le fardeau financier des étudiantes et étudiants associé à l'atteinte de leurs objectifs éducationnels.

L'efficacité du processus de transfert des crédits entre les collèges et les universités est un autre aspect qui contribue à réduire l'investissement de temps et d'argent fait par les

---

étudiantes et les étudiants pour atteindre leurs objectifs éducationnels. Tant le Conseil consultatif que le Conseil de l'emploi et de l'investissement de l'Ontario ont soulevé la question et réclamé l'amélioration des ententes en matière de transfert de crédits ainsi qu'une coopération accrue sous la forme de programmes concertés ou de partage des services et des installations.

À cet égard, nous avons remarqué que le ministère subventionne le College-University Consortium Council (consortium des collèges et des universités) et qu'il y participe. Créé en avril 1996, le consortium a pour mandat de faciliter, de promouvoir et de coordonner les projets d'éducation et de formation mixtes qui facilitent le transfert des étudiantes et étudiants entre les secteurs, la création de programmes mixtes entre les collèges et les universités et la poursuite du développement d'un continuum d'éducation postsecondaire plus intégré en Ontario. Le but de cette initiative est d'accroître la capacité du système de s'adapter à l'évolution des besoins de la population étudiante et de réduire l'investissement de temps et d'argent fait par les étudiantes et les étudiants pour atteindre leurs objectifs. Toutefois, le ministère n'avait pas encore fixé d'objectifs à cet effet et il n'avait pas commencé à recueillir les données nécessaires pour mesurer le succès de cette importante initiative.

### **Recommandation**

**Afin d'assurer que le réseau universitaire répond aux besoins de la province et de la population étudiante, le ministère doit :**

- **élaborer des indicateurs pour évaluer dans quelle mesure les programmes universitaires répondent aux objectifs d'accessibilité;**
- **obtenir les renseignements qui lui permettront de prévoir de manière fiable les exigences sur le plan de la capacité d'accueil et des dépenses;**
- **surveiller les efforts déployés par les universités pour redistribuer la capacité d'accueil en fonction de l'évolution de la demande, et prendre les mesures qui s'imposent lorsque ces efforts sont insuffisants;**
- **encourager les universités à trouver de nouvelles façons d'offrir leurs programmes afin de diminuer la nécessité pour les étudiantes et les étudiants de recourir aux programmes d'aide financière et afin de réduire l'investissement de temps et d'argent fait par les étudiantes et les étudiants pour atteindre leurs objectifs éducationnels, et surveiller les efforts déployés par les universités en ce sens.**

### **Réponse du ministère**

***Le ministère convient qu'il pourrait utiliser davantage les données actuelles sur les demandes d'admission et les effectifs pour élaborer des indicateurs relatifs à l'accessibilité, et il collaborera avec les universités à ce sujet.***

***En ce qui concerne la nécessité d'obtenir les renseignements qui lui permettraient de prévoir de façon fiable les besoins sur le plan de la***

## 3.13

**capacité d'accueil et des dépenses, le ministère, de concert avec les universités et les collèges, a formé des comités composés de cadres supérieurs dont le mandat est de fournir des conseils sur les mesures pouvant être prises pour faire face à la croissance prévue. Ces comités se sont penchés sur des questions telles que la croissance des effectifs, les coûts de fonctionnement associés à la croissance, la qualité et l'obligation redditionnelle, les besoins sur le plan de la technologie, les exigences sur le plan des installations et les répercussions sur le plan des immobilisations.**

**Grâce à ces travaux, le ministère est maintenant en mesure de faire des estimations de la demande d'admission future, d'élaborer des stratégies pour remédier aux problèmes de la capacité d'accueil et de prévoir une forte demande pour certains genres de programmes et d'y répondre, comme ce fut le cas pour le Programme d'accès aux perspectives d'avenir qui avait reçu un grand nombre de demandes d'admission pour les programmes d'informatique et de génie.**

**En ce qui a trait au point voulant que le ministère surveille les efforts déployés par les universités pour redistribuer la capacité d'accueil en fonction de l'évolution de la demande, le ministère collaborera avec les universités à l'élaboration de stratégies appropriées pour régler cette question.**

**Quant au dernier point de cette recommandation, le ministère souligne que l'on aura besoin de diverses méthodes innovatrices de prestation des programmes universitaires pour faire face à la croissance prévue des effectifs. Ces méthodes feront l'objet d'une étude approfondie dans le cadre de la poursuite des travaux sur la capacité d'accueil des universités. La souplesse accrue des programmes pourrait contribuer à réduire la dépendance des étudiantes et étudiants à l'égard de l'aide financière.**

## SURVEILLER LA SANTÉ FINANCIÈRE DES UNIVERSITÉS

Les lois constitutives des universités confèrent à leurs conseils la responsabilité de la gestion financière des universités. Les conseils s'en remettent aux états financiers vérifiés, aux rapports de la direction et à l'expertise de leurs comités des finances et de la vérification pour surveiller la santé financière de l'université. D'après nos discussions avec les membres des conseils des universités auxquelles nous avons rendu visite et les réponses à notre questionnaire, tous les conseils sauf deux étaient satisfaits de la qualité et de la clarté des renseignements financiers qu'ils recevaient.

Un élément caractéristique de l'efficacité du cadre d'obligation redditionnelle est la surveillance par le ministère de la situation financière des universités pour déterminer quels conseils s'acquittent pleinement de leurs responsabilités de gestionnaires. À cet égard, nous avons remarqué que neuf universités avaient enregistré des déficits de

---

fonctionnement à au moins une reprise au cours des deux dernières années. Toutefois, un grand nombre des déficits étaient en bonne partie imputables aux indemnités de départ et autres frais ponctuels associés aux programmes de restructuration mis en oeuvre par les universités à la suite des réductions du financement. Par conséquent, il ne s'agit pas nécessairement d'un problème permanent. Néanmoins, le ministère a dû intervenir à deux reprises au début des années 1990, époque où les petites universités éprouvaient des problèmes financiers graves. Par ailleurs, plusieurs universités ont mentionné qu'elles étaient préoccupées par le coût important associé au report de l'entretien de leurs édifices, qui correspondait à un montant estimatif de 600 millions de dollars pour l'ensemble du réseau, d'après une étude réalisée en 1998 par le Conseil des universités de l'Ontario.

Afin de s'acquitter de ses responsabilités de manière efficace, le ministère a besoin de politiques et de procédures précises pour déterminer à quel moment il doit intervenir et de quelle façon. Au moment de notre vérification, le ministère n'avait pas instauré les politiques et les procédures nécessaires pour assurer une surveillance efficace.

Le retard dans les rapports soumis par les universités au ministère est un autre facteur qui restreint l'efficacité de la surveillance exercée par le ministère. En 1998, par exemple, à peu près la moitié seulement des universités avaient remis leurs états financiers vérifiés au ministère sept mois après la fin de leur exercice. Alors que le ministère utilise les renseignements financiers sommaires préparés par le Conseil des universités de l'Ontario sur toutes les universités, ces renseignements ne sont pas disponibles avant le mois de juin de l'année suivante, soit 14 mois plus tard environ.

Le ministère demande également aux universités qu'elles lui fournissent leurs renseignements budgétaires, mais il reçoit rarement ces renseignements dans des délais raisonnables.

### **Recommandation**

**Afin de s'assurer que la situation financière des universités de l'Ontario est saine et qu'elle le demeure, le ministère doit établir des politiques précises et obtenir les ressources et les renseignements dont il a besoin pour surveiller de façon efficace la situation financière des universités en péril et prendre toutes les mesures correctrices nécessaires.**

### ***Réponse du ministère***

***Le ministère convient qu'il doit surveiller la situation financière des universités. Le ministère obtient actuellement les renseignements dont il a besoin pour évaluer de manière efficace la situation financière des universités et il s'emploie présentement à établir des politiques internes précises concernant l'identification des universités en péril. La recommandation voulant que le ministère «prenne toutes les mesures correctrices nécessaires» peut semer la confusion sur le plan des responsabilités puisque le conseil d'administration est légalement responsable des finances de l'université. Le rôle du ministère est de s'assurer que le conseil s'acquitte effectivement de ses responsabilités sur ce plan.***

---

# RAPPORTS SUR LE RENDEMENT DES UNIVERSITÉS

## PRATIQUES EN VIGUEUR

En 1992, le Groupe de travail sur l'obligation redditionnelle des universités a demandé l'avis du Conseil des universités de l'Ontario sur les indicateurs de rendement qui seraient pertinents pour les universités de l'Ontario. En 1993, le Conseil a fait état de 25 catégories de rendement et de 34 indicateurs que les organes de gestion pouvaient choisir en fonction de la mission de leur université. Les indicateurs étaient axés sur la réalisation des missions et des objectifs de l'établissement. Ils ne visaient pas à établir des normes servant à comparer le rendement des universités ni à fournir une base pour classer les universités.

Toutes les universités auxquelles nous avons rendu visite avaient commencé à publier des rapports sur leurs indicateurs de rendement, dont certains étaient issus des recommandations du Conseil des universités de l'Ontario. Comme l'illustre le tableau suivant, les processus étaient relativement nouveaux et on nous a avisés qu'ils étaient encore en voie d'élaboration.

### État des indicateurs de rendement et de la publication de rapports sur les indicateurs dans les universités auxquelles nous avons rendu visite

Indicateurs de rendement et publication de rapports sur les indicateurs	Université				
	1	2	3	4	5
Nombre de catégories	12	13	8	6	5
Nombre d'indicateurs	14	28	41	19	20
Nombre d'années concernées	2	1	1	2	4
Rapports mis à la disposition du public	Non	Oui	Oui	Oui	Oui

*Source : Bureau du vérificateur provincial*

Étant donné que la plupart des indicateurs publiés reposaient sur des données déjà disponibles, les établissements d'enseignement n'ont pas eu à investir dans de nouveaux systèmes ou de nouveaux processus. Voici des exemples des indicateurs publiés par les universités auxquelles nous avons rendu visite :

### Exemples des indicateurs de rendement publiés par les universités

CATÉGORIE DE RENDEMENT	INDICATEURS	MESURE DE COMPARAISON
Demande	Le nombre de demandes d'admission. Le nombre de candidates et candidats ayant mentionné l'université comme leur premier choix.	Comparaisons historiques.
Calibre des étudiantes et étudiants	La note d'entrée moyenne des étudiantes et étudiants de première année. Le pourcentage de Lauréats du Mérite scolaire de l'Ontario.	Comparaisons historiques et/ou résultats d'un sondage mené par une revue canadienne.
Calibre du corps professoral	Le pourcentage de professeurs titulaires d'un doctorat.	Comparaisons historiques et/ou résultats d'un sondage mené par une revue canadienne.
Suffisance des ressources	Nombre d'étudiantes et étudiants dans les cours. Financement de la bibliothèque.	Comparaisons historiques et/ou résultats d'un sondage mené par une revue canadienne.
Qualité de la recherche	Subventions de recherche par professeur.	Comparaisons historiques et/ou résultats d'un sondage mené par une revue canadienne.
Utilisation de l'espace (renseignement fourni par une université)	Superficie réelle par catégorie (classes, laboratoires, bureaux, etc.) exprimée en pourcentage de la norme du CUO.	Normes élaborées par le CUO en fonction de l'effectif.
Consommation d'énergie (renseignement fourni par une université)	Consommation d'énergie par pied carré par rapport à d'autres établissements d'enseignement.	Consommation d'énergie par pied carré de sept autres établissements d'enseignement.

Source : Bureau du vérificateur provincial

Dans un document publié en 1995 et intitulé *Introduction aux indicateurs de rendement*, l'Association des universités et collèges du Canada déclarait que les indicateurs de rendement devraient comporter une dimension comparative ou un point de référence qui permettrait de porter un jugement de valeur sur l'université ou sur le réseau universitaire. Comme l'indique le tableau précédent, dans la plupart des cas, les points de référence des indicateurs publiés par les universités auxquelles nous avons rendu visite étaient des comparaisons historiques ou des statistiques tirées d'un sondage mené par une revue canadienne. L'indication des tendances dans des domaines comme le financement des

## 3.13

---

bibliothèques peut fournir des renseignements sur le degré de priorité que les universités leur accordent, mais ces tendances ne fournissent aucun renseignement sur la qualité de la gestion des services en question.

Dans quelques cas, ces universités avaient fait des comparaisons avec d'autres universités de l'Ontario ou du Canada. Par exemple, comme mesure de l'excellence de la recherche, une université s'était comparée à d'autres universités canadiennes et à la moyenne nationale pour le taux d'obtention de subventions nationales pour les projets de recherche sélectionnés par les pairs. Bien que ces comparaisons soient plus informatives que les tendances historiques, il y manque aussi un point de référence tel que les attentes ou les cibles que l'université pourrait définir à la lumière de ses propres objectifs stratégiques. Étant donné que les efforts de mesure du rendement des universités étaient relativement nouveaux et encore en voie d'élaboration, les universités nous ont avisés qu'elles n'étaient pas encore en mesure de fixer des objectifs de rendement pertinents, mais qu'elles le feraient sous peu.

### **SURVEILLANCE DU RESPECT DES PRINCIPES D'ÉCONOMIE ET D'EFFICIENCE**

L'un des aspects qui nous a tout particulièrement préoccupés était l'incapacité des universités auxquelles nous avons rendu visite d'établir un lien entre les ressources (intrants) et les extrants. Il s'agit d'un renseignement essentiel pour déterminer si les universités exercent leurs activités dans le respect des principes d'économie et d'efficience, fait qui influe en retour sur l'abordabilité des études universitaires. Toutefois, les universités auxquelles nous avons rendu visite n'avaient pas instauré de système qui leur aurait fourni la plupart des renseignements nécessaires pour mesurer les ressources utilisées dans la production de leurs extrants de base, soit les titulaires de diplôme universitaire, les résultats de la recherche et les services communautaires. Par conséquent, les universités auxquelles nous avons rendu visite n'ont pas pu démontrer, par exemple, que la qualité de leurs programmes variait en fonction des ressources dont elles disposaient pour les offrir.

Nous avons également remarqué que les universités devaient être mieux renseignées sur leur capacité d'accueil pour offrir des programmes. La capacité d'accueil est une mesure complexe influencée par plusieurs facteurs, dont la superficie et le nombre de professeurs disponibles, le nombre d'heures de fonctionnement de l'université par année, le genre de programmes offerts et les objectifs éducationnels des programmes et des cours.

Le fait de disposer de renseignements pertinents sur les coûts et sur la capacité d'accueil permettrait aux organes de gestion :

- de surveiller l'utilisation de la capacité d'accueil et les coûts des programmes, de faire des comparaisons pertinentes des coûts au sein des universités et entre celles-ci et de déterminer les possibilités d'amélioration;
- de déterminer dans quelle mesure les efforts de restructuration entrepris par un certain nombre d'universités au cours des dernières années ont permis d'améliorer de façon durable leur fonctionnement sur le plan de l'économie et de l'efficience, ou s'ils ont tout simplement contribué à reporter certains coûts sur les années futures.

## Recommandation

**Afin d'aider le ministère et les organes de gestion à évaluer le rendement des établissements d'enseignement, le ministère doit encourager les universités à élaborer des objectifs mesurables et des indicateurs pertinents de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité démontrées dans l'atteinte de ces objectifs, et à en faire rapport.**

### *Réponse du ministère*

*Comme l'a souligné le vérificateur provincial, le Conseil des universités de l'Ontario a déployé des efforts considérables pour élaborer des indicateurs de rendement à l'intention des universités. Cette tâche a été entreprise de pair avec les travaux du Groupe de travail sur l'obligation redditionnelle des universités. La mise en oeuvre des indicateurs en est à différentes étapes dans les universités, et le ministère n'a pas encore défini ses attentes à cet égard. Le ministère collaborera avec les universités à l'élaboration d'objectifs mesurables et d'indicateurs de rendement pertinents.*

## FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT UNIVERSITAIRE

Sur le montant de subvention total de 1,6 milliard de dollars que le ministère octroie aux universités de la province, les subventions de fonctionnement de base accaparent une part d'environ 1,4 milliard de dollars. À une certaine époque, le montant de subvention versé à une université était fondé sur son effectif dans certaines grandes catégories de programmes et sur un facteur de pondération pour chaque catégorie qui visait à refléter le coût de la prestation des programmes dans cette catégorie.

Au cours des années 1970, le ministère a abandonné cette formule de financement fondée sur l'effectif pour adopter, à compter de l'année scolaire 1986-1987, un système dans lequel chaque université touche une part déterminée du budget des subventions de fonctionnement du ministère. Pour toucher la subvention, l'université doit maintenir un effectif pondéré minimum et respecter les politiques du ministère en matière de droits de scolarité.

Bien que la méthode de financement actuelle fournisse aux universités un financement relativement stable en réduisant l'effet des baisses d'effectif, elle ne relie pas le financement à l'atteinte des objectifs du ministère. Par exemple :

- **Qualité des programmes :** Le système de financement ne récompense pas les universités pour la qualité de leurs programmes. Un programme dont la qualité n'a rien à envier aux meilleurs programmes offerts dans le monde génère le même niveau de subvention et le même niveau de recettes tirées des droits de scolarité qu'un programme de qualité médiocre. Même si le ministère a autorisé les universités à augmenter les droits de scolarité au-delà de ses normes pour les programmes de



## 3.13

deuxième et de troisième cycle et pour les programmes de formation professionnelle, les universités ne sont pas autorisées à consacrer le total des augmentations à l'amélioration de la qualité des programmes. Elles doivent plutôt en réserver une tranche de 30 pour 100 aux fins d'aide financière aux étudiantes et étudiants. À moins de pouvoir attirer d'autres sources de financement importantes, les universités de la province se trouvent lésées d'une certaine façon, car le système de financement limite le nombre de programmes pour lesquels elles pourraient atteindre des niveaux de qualité supérieurs.

- **Accès :** Les effectifs pondérés minimums par programme et les droits de scolarité normalisés fixés par le ministère ne sont pas fondés sur des analyses à jour du coût de la prestation des programmes. Il s'ensuit que les universités n'ont pas pu augmenter la capacité d'accueil dans certains programmes à coût élevé aussi rapidement que le justifiait la demande de la population étudiante et des employeurs.

Le ministère a remédié à ce problème dans le cas des programmes de haute technologie au moyen du Programme d'accès aux perspectives d'avenir qui, en partenariat avec le secteur privé, vise à fournir les fonds nécessaires pour doubler l'effectif dans un délai de deux ans. Le ministère a également assoupli les contrôles exercés sur les droits de scolarité exigés pour certains programmes à la condition qu'une partie de l'augmentation des recettes soit consacrée à l'augmentation de la capacité d'accueil ou à l'amélioration de la qualité des programmes. Ces mesures permettent aux universités de répondre à des besoins précis, mais elles ne garantissent pas que les universités peuvent répondre à l'évolution de la demande de façon permanente ou qu'elles le fassent effectivement.

### Recommandation

**Afin d'assurer que le système de financement répond aux besoins de la population étudiante et à ceux de la province, le ministère doit adopter des méthodes de financement qui relient l'octroi des subventions à l'atteinte des objectifs fixés par le ministère pour l'éducation postsecondaire.**

### Réponse du ministère

***Le système de financement actuel relie la part des subventions de fonctionnement totales touchée par les universités à l'atteinte de niveaux d'effectif minimums, pondérés par programme. Dans le cadre de cette méthode de financement, les universités ont contribué à l'atteinte des objectifs fixés par le ministère en matière d'accessibilité à l'éducation postsecondaire, permettant à l'Ontario d'afficher l'un des taux de participation les plus élevés au Canada. Nous examinerons la possibilité d'intégrer d'autres objectifs à la formule de financement. Le rapport du Conseil de l'emploi et de l'investissement de l'Ontario renfermait plusieurs recommandations portant sur l'orientation du financement vers l'atteinte d'objectifs précis et nous nous en inspirerons dans l'analyse de cette question.***