

E X C E L L E N C E

A C C E S S I B I L I T É

R E S P O N S A B I L I T É

Rapport du
Comité consultatif
sur l'orientation future
de l'éducation postsecondaire

Décembre 1996

Ministry of Education
and Training

Advisory Panel on Future Directions
for Postsecondary Education

56 Wellesley St W 10th Floor
Toronto ON M7A 2B7
(416) 325-4549 or 1-800-529-4496
Facsimile (416) 325-4573
e-mail: pspanel@edu.gov.on.ca

Ministère de l'Éducation
et de la Formation

Comité consultatif sur l'orientation
future de l'éducation postsecondaire

56 rue Wellesley ouest 10^e étage
Toronto ON M7A 2B7
(416) 325-4549 ou 1-800-529-4496
Télécopieur (416) 325-4573
e-mail : pspanel@edu.gov.on.ca



Le 15 décembre 1996

L'honorable John C. Snobelen
Ministre
Ministère de l'Éducation et de la Formation
22^e étage
900 rue Bay
Toronto (Ontario)
M7A 1L9

Monsieur le Ministre,

Nous avons l'honneur de vous soumettre notre rapport sur l'orientation future de l'éducation postsecondaire en Ontario. Nous avons rédigé nos recommandations après consultation avec plusieurs centaines d'Ontariennes et d'Ontariens qui nous ont fait connaître les divers points de vue au sein des établissements postsecondaires et à l'extérieur.

La province peut s'enorgueillir de son système d'éducation postsecondaire qui a énormément profité aux personnes concernées et à notre société dans son ensemble. Chacun reconnaît le haut niveau de l'éducation, qu'elle soit sanctionnée par un diplôme ou un certificat octroyé par un collège d'arts appliqués et de technologie ou par un grade d'une université de l'Ontario.

Il est indispensable que nos établissements d'enseignement postsecondaires continuent à fournir des programmes de qualité et restent accessibles. En examinant les graves défis qui se posent à l'éducation postsecondaire, nous nous sommes laissés guider par des considérations d'importance fondamentale, à savoir l'excellence et l'accessibilité dans le contexte de la responsabilité partagée.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de notre très haute considération.

Handwritten signature of David C. Smith in black ink.

David C. Smith
Président

Handwritten signature of David M. Cameron in black ink.

David M. Cameron

Handwritten signature of Fred Gorbet in black ink.

Fred Gorbet

Handwritten signature of Catherine Henderson in black ink.

Catherine Henderson

Handwritten signature of Bette M. Stephenson in black ink.

Bette M. Stephenson

On peut acheter des exemplaires de la présente publication à :

Publications Ontario
880 rue Bay
Toronto, Ontario

Accès Ontario
Centre Rideau
50 rue Rideau
Ottawa, Ontario

Pour les commandes par courrier veuillez contacter :

Publications Ontario
50 rue Grosvenor
Toronto, Ontario M7A 1N3
Appel sans frais en Ontario 1-800-668-9938
Télécopie (416) 326-5317

This document is also available in English : *Excellence, Accessibility, Responsibility – Report of the Advisory Panel on Future Directions for Postsecondary Education.*

Cette publication est également disponible sur le site Web du Ministère de l'Éducation et de la Formation :
<http://www.edu.gov.on.ca>

Table des matières

Sommaire et recommandations	1
I. Introduction	18
Mandat du Comité	18
Processus de consultation	18
Buts de l'enseignement postsecondaire	20
Excellence, accessibilité et responsabilité	21
Stratégie pour l'avenir	22
Grandes lignes du présent rapport	24
II. Le partage des coûts	26
Ressources financières pour l'enseignement postsecondaire	26
Aspects dont il faut tenir compte dans le partage des coûts	30
Le financement public	32
La répartition du financement public	33
Financement de la recherche et politique en matière de recherche	35
Droits de scolarité et aide financière aux étudiantes et étudiants	36
Aide du secteur privé pour les études postsecondaires	44
III. Rôles et liens	48
Les rôles distincts des collèges et universités de l'Ontario	48
Des liens accrus entre les établissements	49
Liens avec les écoles secondaires	51
Titres des collèges	52
Conseils relatifs à des questions touchant l'enseignement postsecondaire	54
IV. Répondre aux besoins futurs	57
La demande dans le domaine de l'enseignement postsecondaire	57
Capacité des établissements de répondre à la demande	60
Nomination et maintien des meilleurs enseignantes et enseignants et chercheuses et chercheurs	62
Promouvoir des normes élevées de rendement	63
Un rôle limité pour les universités financées par des fonds privés	65
V. Conclusion	70
Annexes	71
A. Calendrier des consultations et liste des groupes, organismes et personnes qui ont participé	71
B. Prologue au changement : Résumé de l'historique de la politique gouvernementale et de l'éducation postsecondaire en Ontario (Document de référence)	76

Excellence, accessibilité, responsabilité

Sommaire et recommandations

Notre mandat

Le Comité consultatif sur l'orientation future de l'éducation postsecondaire a été créé à la mi-juillet 1996 par le ministre de l'Éducation et de la Formation. Il avait le mandat suivant :

1. recommander un partage des coûts approprié entre les étudiants, le secteur privé et le gouvernement, et la meilleure façon de le mettre en oeuvre;
2. déterminer les moyens de favoriser et de soutenir la collaboration entre collèges et universités, et entre ces établissements et les écoles secondaires, afin de répondre à l'évolution des besoins des étudiantes et étudiants;
3. donner des conseils sur ce qu'il faut faire pour répondre à la demande prévue de places au post-secondaire, en considérant à la fois les établissements publics existants et les établissements privés existants ou proposés.

Le Comité devait présenter son rapport d'ici le 15 décembre 1996 et il a fallu développer des processus accélérés pour les consultations et la mise au point des recommandations. Nous n'avons donc pas eu le temps d'approfondir certains sujets avec toute l'attention et la rigueur qu'ils méritent, et nous avons signalé différents domaines dans le rapport où, selon nous, il faut pousser plus loin l'étude. Nous nous sommes inspirés, cependant, des connaissances de nombreux spécialistes dans le domaine et des conclusions des nombreuses études sur l'enseignement postsecondaire produites au cours des 25 dernières années. Nous avons eu l'avantage de pouvoir tirer parti de ces acquis.

Notre consultation s'est révélée éminemment intéressante et utile. Nous nous sommes entretenus avec des représentants de chaque université et de chaque collège d'arts appliqués et de technologie, habituellement sous forme de tables rondes réunissant collèges et universités. Nous étions curieux d'apprendre le point de vue des étudiantes et étudiants, du corps enseignant, du personnel, des membres des conseils d'administration et des responsables de l'administration. Étant donné le nombre élevé, la diversité et l'importance de la population étudiante, les membres du Comité ont tout mis en oeuvre pour se réunir séparément avec des groupes d'étudiantes et d'étudiants dans différents établissements. Le Comité s'est réuni avec les représentants d'un certain nombre d'établissements provinciaux, notamment des associations d'étudiantes et d'étudiants, d'enseignants et d'employés, des représentants des milieux d'affaires et du monde communautaire, des établissements de recherche et des syndicats, et le grand public. Des écoles et instituts professionnels privés ont également reçu l'invitation de participer.

Nous nous sommes entretenus avec des personnes n'appartenant pas au secteur de l'enseignement postsecondaire, capables d'envisager les questions de politique gouvernementale dans une large perspective. En outre, nous avons accueilli avec intérêt des mémoires portant sur des aspects précis de notre mandat. Si, à cause de notre programme de travail chargé, il nous a été impossible de rencontrer toutes les personnes qui ont communiqué avec nous, nous avons pourtant lu attentivement tous les mémoires qui nous ont été présentés. On trouvera dans l'annexe A un résumé de nos consultations.

Le nombre (185) et la qualité des mémoires font ressortir les inquiétudes graves et générales devant l'avenir du secteur de l'enseignement postsecondaire en Ontario. Nous n'avons malheureusement pas pu, faute de temps, reprendre dans notre rapport un grand nombre des arguments de poids avancés dans les mémoires. Du fait qu'ils constituent des documents publics, ces mémoires demeureront toutefois une importante source de renseignements pour les études à réaliser à l'avenir.

Ainsi, nous avons reçu d'importants mémoires de la part de groupes autochtones. Nous les félicitons de leur recherche de politiques adaptées à leurs besoins distincts et susceptibles de répondre à des normes appropriées et nous les encourageons à poursuivre dans cette voie. Nous avons pu mieux comprendre le cas spécial des universités et collèges du Nord, qui doivent offrir un ensemble assez complet de programmes à des étudiantes et étudiants éparpillés dans une vaste région géographique. Nous avons également pu mieux comprendre les besoins particuliers des Franco-Ontariennes et Franco-Ontariens qui doivent avoir accès à une vaste gamme de programmes en français qui doivent aussi être d'excellente qualité. Le cas de ces groupes et de ces communautés mérite selon nous un examen attentif, mais nous avons trop peu de temps pour formuler avec confiance des recommandations significatives à leur égard.

Vous trouverez joint à notre rapport, un document de référence rédigé par nos collègues David M. Cameron et Diana Royce. Il s'agit de l'histoire de l'enseignement postsecondaire en Ontario qui présente un contexte et une perspective d'importance sur les questions étudiées dans notre rapport.

Nos thèmes : excellence, accessibilité, responsabilité

Avant de passer à nos recommandations, nous aimerions souligner brièvement l'opinion que nous avons pu nous former sur l'importance générale du sujet et les thèmes qui ont dominé notre façon de penser.

L'existence d'un ensemble d'universités et de collèges accessibles et d'excellente qualité apportera une nette contribution au développement économique, social et culturel de notre société. Aussi sommes-nous profondément convaincus qu'il est indispensable d'employer tous les moyens pour que l'Ontario bénéficie d'un excellent niveau d'enseignement postsecondaire et d'activités de recherche connexes. La réalisation de cet objectif prioritaire nous apportera des avantages énormes. L'échec entraînera des conséquences néfastes.

Le Comité estime que la structure fondamentale du secteur postsecondaire de l'Ontario est solide. Il n'est pas nécessaire de tout refaire. Il est évident, toutefois, que le secteur postsecondaire subit des pressions. Le Comité est convaincu que, faute d'apporter un changement important à l'évolution du secteur et aux ressources qui sont à sa disposition, la qualité et l'accessibilité seront compromises. La capacité des établissements d'offrir les multiples programmes d'enseignement et la recherche de premier ordre nécessaires à l'avenir sera également entravée. Il nous incombe de préserver les acquis et reconnaître, en même temps, que le changement s'impose pour répondre aux besoins de la population étudiante et de la société au XXI^e siècle.

Nous ne parviendrons à relever ce défi que si nous nous acquittons de nombreuses responsabilités communes. Ainsi :

- Les gouvernements ne peuvent seuls mener à bien cette tâche. Il leur incombe de dresser un cadre d'action qui permet de faire avancer l'excellence dans l'enseignement et dans la recherche. Ils doivent fournir d'importantes mises de fonds, car l'enseignement et la recherche présentent des caractéristiques d'un bien public qui ne pourra pas recevoir suffisamment de fonds de sources privées, et parce que les gouvernements doivent intervenir pour que les étudiantes et étudiants qui possèdent les capacités et la motivation voulues ne se voient pas interdire l'accès aux études supérieures, simplement parce qu'ils n'en ont pas les moyens.

- Il appartient aux collèges et universités, et en particulier à leur corps enseignant, et à leurs employés et dirigeants, d'intervenir pour relever ce défi. Ils doivent offrir l'accès aux études de la plus haute qualité dans les domaines de spécialisation de leur établissement, se garder de gaspiller les ressources, et veiller à la capacité de leur établissement de s'adapter à l'évolution des besoins d'enseignement et de recherche.
- Les organismes et particuliers du secteur privé ont un rôle important à jouer. Ils doivent prendre à leur charge le coût des efforts de formation et de recherche entrepris directement dans leur propre intérêt. De façon générale, les résultats obtenus par le monde des études supérieures dépend dans une large mesure des efforts déployés par les membres de Comités directeurs et consultatifs, des initiatives qu'ils prennent pour souligner le rôle prioritaire que jouent dans notre société l'enseignement et la recherche avancés, et des particuliers et des organismes du secteur privé qui, grâce à des dons généreux, permettent la réalisation de nombreux projets de valeur.
- Les étudiantes et étudiants, qui représentent la raison d'être de l'enseignement postsecondaire, doivent également assumer leur part de responsabilités. Il leur appartient de tirer le maximum des fonds que les pouvoirs publics ont consacrés à leurs études, et de contribuer, dans la mesure de leurs moyens, aux coûts. Nous avons déjà évoqué le devoir des gouvernements d'accorder un soutien convenable à l'accès à l'enseignement. Il reviendra aux étudiantes et aux étudiants et à leur famille d'assumer leur part de ce soutien financier, dans la mesure de leurs moyens.

Nous suivons, à ce sujet, le principe général ci-après, qui regroupe un certain nombre des responsabilités évoquées et qui met l'accent sur les études : Il faut que l'enseignement postsecondaire suive une évolution qui ouvre la possibilité d'études de haute qualité pour toutes les Ontariennes et tous les Ontariens qui possèdent la motivation voulue pour s'y consacrer, et qui ont les capacités de les entreprendre.

Le cadre idéal qui favorise l'excellence et l'accessibilité grâce à ces responsabilités communes et liées doit présenter, selon nous, un certain nombre de caractéristiques, à savoir :

- Il faut donner aux collèges et aux universités la possibilité de se **spécialiser dans leurs domaines de compétence**, afin que les objectifs multiples de l'enseignement postsecondaire puissent être réalisés dans les meilleures conditions. Ces objectifs multiples sont les suivants :
 - aider les étudiantes et étudiants à développer leur esprit critique, leur imagination créatrice et leur faculté d'exprimer des idées, et à comprendre les différents aspects du réservoir des connaissances et des valeurs du milieu universitaire et du monde extérieur;
 - enseigner les connaissances spécialisées nécessaires pour certaines professions et certains métiers, et attester le respect des normes applicables à la compréhension et à l'utilisation de ces connaissances;
 - être la source d'un vaste éventail de nouvelles idées, depuis l'érudition et la recherche théorique inspirées par la curiosité jusqu'aux utilisations pratiques du savoir, et mieux faire connaître, à l'intérieur du pays, les progrès réalisés dans tous les domaines de connaissances où que ce soit dans le monde;
 - aider à préserver le réservoir de connaissances et le transmettre par l'intermédiaire des étudiantes et étudiants et au moyen du service fourni directement à la collectivité.
- La qualité et la spécialisation selon les domaines de compétence qui existent dans les établissements, et la bonne utilisation des ressources, bénéficieront le plus d'un **contexte qui soit moins réglementé** que la situation actuelle de l'Ontario. Les conseils d'administration des universités et collèges ne doivent pas seulement élargir les choix possibles; ils doivent aussi afficher une plus grande responsabilité et obligation redditionnelle pour les décisions qui touchent les différents établissements. Il est à noter que cette recommandation repose sur les raisons pratiques, et non

idéologiques. En effet, les universités et collèges obtiennent leurs meilleurs résultats dans le domaine de l'enseignement et de la recherche lorsqu'ils bénéficient d'une grande autonomie et que leurs conseils d'administration appliquent avec rigueur les principes reconnus de **l'obligation redditionnelle**.

- L'excellence globale est la marque des établissements qui s'attachent à atteindre le niveau de qualité le plus élevé dans leurs domaines de spécialisation. Il ne s'agit pas d'établir des liens hiérarchiques entre les établissements, mais plutôt des liens complémentaires qui font que chaque établissement contribue à un élément particulier de l'objectif général. Il faut que le rendement soit évalué selon des normes applicables à l'ensemble des établissements, depuis les universités qui accordent une grande priorité à la recherche et qui ont une présence internationale aux établissements qui ont pour mission de préparer des étudiantes et étudiants à des métiers au niveau communautaire.
- Enfin, il est clair que la **suffisance des ressources** revêt une importance capitale. Le Comité croit qu'il faut relever le niveau des ressources mises à la disposition des collèges et universités de l'Ontario qui bénéficient d'un financement public pour que l'on puisse maintenir et améliorer la qualité et répondre aux besoins des étudiantes et des étudiants.

Pour promouvoir l'excellence de l'enseignement postsecondaire et de l'activité de recherche connexe, assurer l'accès des étudiantes et étudiants à une multitude de disciplines de haute qualité, et dresser un cadre des responsabilités communes visant à créer un secteur d'enseignement postsecondaire prêt à relever les défis du XXI^e siècle, le Comité présente les recommandations suivantes :

Recommandations

Suffisance de l'aide financière totale

Depuis quelque temps déjà, l'aide financière totale octroyée aux collèges et aux universités par des sources publiques et privées est très insuffisante. Nous faisons cette constatation d'après les différentes mesures que nous avons examinées, y compris l'aide financière totale dont disposent les établissements publics d'enseignement postsecondaire ailleurs en Amérique du Nord. Nous croyons que de nombreux secteurs de l'Ontario doivent intervenir pour redresser cette situation, et devront le faire à l'avenir.

Recommandation 1

Nous recommandons que les Ontariennes et les Ontariens prennent les mesures nécessaires pour remédier aux lacunes graves dans les ressources financières mises à la disposition de l'enseignement postsecondaire. C'est une responsabilité partagée, qui incombe à la fois au gouvernement, aux établissements de niveau postsecondaire, aux étudiantes et étudiants et à leurs familles, et au secteur privé.

Niveau de l'aide financière publique

Les récentes réductions importantes des subventions publiques octroyées aux collèges et universités de l'Ontario ont suivi une longue période de compression, commencée voilà 20 ans. Il y a de nombreux indicateurs qui témoignent des conséquences financières négatives de ce phénomène. Ainsi :

- Les subventions de fonctionnement publiques par tête pour les universités de l'Ontario se trouvent maintenant parmi les plus faibles des provinces canadiennes.
- Le financement public des grandes universités publiques aux États-Unis a augmenté comparative-ment à ce qui se produit en Ontario.

- La part des dépenses budgétaires provinciales consacrées au fonctionnement des collèges et des universités est tombée de 8,1 pour 100 en 1977/1978 à 4,9 pour 100 (montant estimatif) en 1996/1997.
- Les universités et les collèges connaissent depuis longtemps une baisse des dépenses réelles par étudiante et étudiant, tandis que les autres bénéficiaires de paiements de transfert, comme les hôpitaux et les écoles élémentaires et secondaires, ont vu une croissance réelle des dépenses par patient ou par élève.

Les droits de scolarité ont été nettement majorés en Ontario, mais cette hausse n'a compensé que partiellement la baisse de l'aide financière publique directe. Pour réduire l'effet que la hausse des droits de scolarité exerce sur l'accessibilité, le gouvernement a affecté des fonds supplémentaires aux programmes d'aide financière aux étudiantes et aux étudiants.

Ces indicateurs, ainsi qu'un grand nombre d'autres faits portés à notre connaissance, nous amènent à croire que l'aide financière publique octroyée à l'enseignement postsecondaire en Ontario est très insuffisante et, qu'en vérité, elle est si faible que la position concurrentielle de ce secteur en Amérique du Nord est dangereusement compromise. Beaucoup de temps, d'efforts et de ressources ont été consacrés à la mise en place des collèges et universités dont l'Ontario a besoin. Ce serait faire preuve d'un extraordinaire manque de perspicacité que de laisser cet édifice s'écrouler.

Quoique nous comprenions la demande voulant que tous les secteurs supportent ensemble les restrictions générales imposées aux dépenses publiques, nous croyons, cependant, qu'il faut accorder une grande attention aux priorités dans un contexte à long terme. Un système d'enseignement postsecondaire de premier ordre est essentiel pour l'avenir de l'Ontario. Nous sommes convaincus que, pour réaliser cet objectif prioritaire, il ne faut pas soumettre le système à encore d'autres réductions de subventions et qu'il faut fixer un objectif à moyen terme pour que l'aide financière publique soit portée à la moyenne des autres provinces canadiennes et pour que soit comblé l'écart entre le Canada et les États-Unis en ce qui concerne le financement public des grands systèmes des collèges et universités publics.

Recommandation 2

Nous recommandons que la province accorde aux universités et collèges de l'Ontario une aide financière qui soit comparable à ce qui est offert en moyenne dans les autres provinces canadiennes et qui s'apparente de façon raisonnable à l'aide gouvernementale accordée aux principaux réseaux universitaire et collégial publics aux États-Unis. On peut atteindre cet objectif en mettant fin immédiatement aux réductions des subventions publiques et en s'engageant progressivement au cours des prochaines années à atteindre cet objectif afin de renforcer l'excellence et l'accessibilité.

Distribution du financement public

La méthode actuelle utilisée pour distribuer les subventions de fonctionnement publiques de base octroyées aux universités par le biais du système de couloirs différentiels semble bien fonctionner. Ce système de couloirs différentiels permet d'amortir les chocs causés par les changements d'effectifs. À l'intérieur du couloir différentiel déterminé, la part des subventions et des droits de scolarité qui revient à l'établissement reste inchangée. Ce système a permis de mieux stabiliser la part des recettes, et il a favorisé la planification. Il convient d'empêcher, toutefois, que cette stabilité ne se transforme en une rigidité excessive. Nous reconnaissons que parfois des modifications de moindre envergure s'imposent afin d'atténuer les obstacles aux rajustements. Par exemple, l'université qui supprime ou réorganise un programme pourrait demander la permission de ne pas respecter, temporairement, le taux plancher prescrit pour les besoins du couloir différentiel, et ce, sans être assujéti à une pénalité

financière sévère. Ensuite, il y a une question à long terme qui entre en jeu. Il est prévu que les effectifs connaîtront une hausse considérable, surtout dans la région du Grand Toronto, au cours des 10 à 15 prochaines années. Les universités et collèges se sont dit convaincus de pouvoir absorber cette hausse prévue des effectifs. En outre, la politique en matière de droits de scolarité que nous recommandons plus loin dans le présent rapport poussera les établissements à mieux répondre aux pressions exercées par la hausse des effectifs. Étant donné les effets qu'une forte hausse des effectifs exercerait sur le système de couloirs différentiels, il conviendrait, cependant, de surveiller régulièrement la situation dans les années à venir.

Recommandation 3

Nous recommandons le maintien des caractéristiques principales du système d'attribution des subventions de fonctionnement de base aux universités en fonction du système de couloirs différentiels en y apportant toutefois de légères améliorations pour en accroître la souplesse.

La méthode actuellement suivie pour la distribution des subventions de fonctionnement publiques aux collèges d'arts appliqués et de technologie (qui est essentiellement une moyenne mobile des effectifs sur trois ans) est trop exposée aux variations dans les effectifs et fait que les finances d'un collège donné dépendent trop des politiques suivies par les autres collèges en matière d'effectifs. Un système de couloirs différentiels, adapté aux particularités des collèges, permettrait à ces derniers, selon nous, de mieux gérer le changement. Les questions de mise en oeuvre, y compris le passage à un nouveau système, restent cependant à résoudre.

Recommandation 4

Nous recommandons de remplacer la méthode d'attribution des subventions de fonctionnement de base aux collèges par une forme de financement en fonction du système de couloirs différentiels qui tienne compte de la situation des collèges, tout en portant attention à d'autres questions comme le soutien approprié offert aux étudiantes et étudiants à temps partiel et à temps plein.

Financement et politique en matière de recherche

La recherche est une fonction essentielle de toutes les universités, et certaines universités y accordent une plus grande priorité que d'autres. Les Canadiens dépendent beaucoup des universités sur le plan de la recherche fondamentale. Comme la recherche fondamentale produit un bien public, elle nécessite un financement public qui est accordé, en grande partie, par l'intermédiaire de conseils subventionnaires fédéraux mais qui subit aussi l'influence des politiques provinciales suivies dans le domaine de la recherche. Un problème particulier qui se pose aux universités tient au fait que les sommes octroyées par les conseils subventionnaires fédéraux ne couvrent pas les coûts indirects connexes, comme les bibliothèques, le matériel, les locaux et les salaires des principaux chercheurs. Nous ne croyons pas que la pondération accrue des effectifs d'étudiantes et étudiants diplômés ait permis de venir à bout de ce problème. De plus, nous jugeons inquiétante l'érosion constatée, depuis quelques années, du pourcentage des subventions de recherche approuvées par les pairs qui revient à l'Ontario, d'autant plus que la recherche doit occuper, selon nous, une priorité majeure dans la politique publique en Ontario.

Nous invitons instamment la province à envisager la possibilité de consacrer une plus grande part de ses ressources limitées à la promotion de l'excellence dans la recherche, par l'affectation de capitaux au budget des frais généraux de recherche à distribuer selon des critères de qualité.

Recommandation 5

- i) Nous recommandons que le gouvernement de l'Ontario augmente le budget des frais généraux/de l'infrastructure de la recherche pour le faire passer du niveau actuel d'environ 23 millions de dollars à environ 100 millions de dollars par année.
- ii) Nous recommandons que l'Ontario élabore une politique en matière de recherche. Il est urgent de se munir d'une telle politique devant les préoccupations croissantes soulevées à l'égard de la compétitivité de l'Ontario sur le plan de la recherche. La politique doit éviter de se limiter uniquement à la recherche pure, parce que la plus grande partie de la recherche appliquée, financée à la fois par le secteur public et le secteur privé, est menée dans les universités et qu'il y a quelques centres importants de recherche appliquée qui émergent dans les collèges. La politique devrait s'appliquer à la recherche effectuée tant dans le secteur public que dans le secteur privé.

Droits de scolarité et aide financière aux étudiantes et étudiants

Depuis trois décennies, le gouvernement régit les droits de scolarité des universités : il fixe une formule annuelle des droits qui s'applique à de grandes catégories de programmes et ne laisse aux universités que peu de marge de manoeuvre pour fixer des droits de scolarité supérieurs au niveau de la formule. Les universités peuvent fixer les droits de scolarité, mais c'est le gouvernement qui les régit en établissant un lien entre, d'une part, les entrées de fonds obtenues grâce aux droits correspondant à la formule et, d'autre part, l'octroi des subventions de fonctionnement : les recettes tirées des droits supérieurs au taux de la formule entraînent la réduction des subventions de fonctionnement. À l'heure actuelle, le gouvernement permet aux universités d'imposer des droits dont le montant dépasse jusqu'à 23 pour cent le taux de la formule, sans subir de pénalité. Dans le cas des collèges, la province fixe les droits de scolarité types applicables à tous les programmes d'enseignement postsecondaire. Pour les deux systèmes, le gouvernement détermine l'augmentation annuelle permise des droits de scolarité.

Le Comité estime que la détermination des droits de scolarité devrait relever davantage des universités et des collèges. Il pense que les établissements d'enseignement devraient jouir d'une plus grande marge de manoeuvre pour fixer les droits de scolarité selon les différents programmes. Cette déréglementation est assortie, cependant, de conditions. Il faut compenser cette marge de manoeuvre accrue par une hausse de l'aide financière aux étudiantes et étudiants dans le besoin. Nos propositions ont pour but, comme nous l'avons déjà dit, d'ouvrir à toutes les Ontariennes et les Ontariens qui présentent la motivation et les capacités voulues la possibilité d'entreprendre des études de haute qualité.

Pour ce qui est de la question de confier la fixation des droits de scolarité davantage aux universités et aux collèges, nous proposons :

Recommandation 6

- i) Nous recommandons que les établissements d'enseignement soient libres de fixer les droits de scolarité au niveau qu'ils jugent approprié, pour chaque programme, à la condition que s'ils décident de fixer ces droits à un niveau supérieur au plafond déterminé par le gouvernement, comme il est prévu en (ii), ils devront distribuer 30 pour 100 des recettes supplémentaires sous forme d'aide financière à leurs étudiantes et étudiants dans le besoin.
- ii) Nous recommandons que le gouvernement fixe un plafond aux droits de scolarité qui sert au calcul de l'aide financière publique à laquelle les étudiantes et étudiants peuvent prétendre. Il faut qu'un seul plafond soit applicable à tous les établissements (que leur financement soit public ou privé) qui participent au programme public d'aide financière aux étudiantes et aux étudiants.

- iii) Nous recommandons que les frais accessoires obligatoires imposés par des Comités d'étudiants continuent d'être calculés selon les processus actuels, mais que tous les autres montants accessoires entrent dans les droits de scolarité généraux.
- iv) Nous recommandons que les établissements d'enseignement, jouissant d'une plus grande liberté pour fixer les droits de scolarité, soient aussi conscients de la nécessité de mettre les étudiantes et étudiants à l'abri de hausses importantes et imprévues des droits de scolarité applicables aux programmes auxquels ils sont inscrits actuellement. On encourage les établissements à fixer leurs droits de scolarité en fonction des programmes d'études, plutôt que d'après des cours ou des trimestres, dans la limite de leurs possibilités. En outre, il faut que les établissements d'enseignement s'efforcent, dans l'attribution de leurs fonds d'aide financière, de ne pas mettre les étudiantes et étudiants qui ont la motivation et les capacités voulues dans l'impossibilité de suivre des cours ou des programmes du fait que les droits de scolarité s'y rapportant sont trop élevés.

Nous savons bien que les droits de scolarité connaissent une hausse spectaculaire depuis quelques années. À l'heure actuelle, les droits de scolarité maximums des étudiantes et étudiants à plein temps des collèges sont de 1 275 \$. Dans le cas des étudiantes et étudiants à plein temps en premier cycle à l'université, ils s'établissent à 2 935 \$. Le Comité n'ignore pas l'inquiétude que les étudiantes et étudiants éprouvent devant l'alourdissement de leur dette, dont le remboursement peut s'avérer difficile dans le système actuel des prêts à terme fixe, ni les effets de l'abandon du programme des subventions préalables en faveur de celui de la remise des dettes. Dans nos recommandations, nous avons tenu compte de ces questions et d'autres points.

Le Comité croit qu'il faut renforcer, et élargir considérablement, le système d'aide financière aux étudiantes et aux étudiants suivi par la province et les établissements d'enseignement. Nous sommes en faveur d'un ensemble de sources de soutien.

Recommandation 7

- i) Nous recommandons que le gouvernement adopte un programme de prêts remboursables en fonction du revenu qui offrirait aux étudiantes et aux étudiants les avantages suivants :
 - les intérêts sur les emprunts seraient subventionnés jusqu'au moment où l'étudiante ou l'étudiant aura terminé son programme d'études, dans la limite d'un nombre fixe d'années;
 - plusieurs options que l'étudiante ou l'étudiant pourrait retenir en ce qui concerne le calendrier des remboursements seraient disponibles, incluant la possibilité d'accélérer le remboursement n'importe quand, sans pénalité.
- ii) Nous recommandons que le programme de prêts remboursables en fonction du revenu entre dans un plan d'assistance financière aux étudiantes et aux étudiants fédéral-provincial, géré par l'intermédiaire du régime fiscal, mais que, si le gouvernement fédéral n'est pas disposé à collaborer avec l'Ontario en la matière, le gouvernement provincial prenne les mesures qui s'imposent pour mettre ce programme en application de sa propre initiative. Dans ce dernier cas, nous invitons instamment le gouvernement fédéral à fournir une aide appropriée à ce sujet, notamment la gestion des aspects fiscaux du régime dans le cadre des accords de perception d'impôt fédéraux-provinciaux et, au besoin, à verser à l'Ontario une indemnisation complète pour lui permettre de se retirer du Programme canadien de prêts aux étudiants et d'offrir aux étudiantes et aux étudiants de l'Ontario un programme intégré de prêts remboursables en fonction du revenu.

- iii) Nous recommandons que l'actuelle formule des remises de dettes dans le cadre du programme ontarien d'aide financière aux étudiantes et aux étudiants, qui met les intéressés dans l'incertitude, soit remplacé par un programme de bourses établies en fonction des besoins. Les bourses ne seraient octroyées qu'aux étudiantes et aux étudiants qui fréquentent un collège ou une université qui reçoit une aide financière publique.
- iv) Nous recommandons que le ministère examine les causes du taux élevé des prêts aux étudiantes et étudiants qui restent impayés. Il faut que le ministère examine l'application de pénalités qui donneraient aux établissements d'enseignement postsecondaire ayant un taux inhabituellement élevé de prêts impayés une plus grande responsabilité pour les pertes, sans pour autant limiter l'accès aux études postsecondaires.
- v) Nous recommandons que l'intérêt sur les capitaux empruntés afin de suivre un programme d'études postsecondaires admissible soit déductible du revenu aux fins de l'impôt. C'est un principe établi de l'impôt sur le revenu que les intérêts payés sur les capitaux empruntés pour gagner un revenu sont déductibles aux fins de l'impôt. Un prêt contracté pour faire un investissement dans ses études est de même nature qu'un prêt contracté pour faire un investissement commercial. Il faut que le gouvernement du Canada mette en oeuvre cette mesure. Nous engageons donc le gouvernement de l'Ontario à signifier à son homologue fédéral qu'il est en faveur d'un tel changement et qu'il est prêt à abandonner les recettes fiscales provinciales s'y rapportant.
- vi) Nous recommandons que le Régime enregistré d'épargne-études soit aligné de plus près sur le Régime enregistré d'épargne-retraite afin de favoriser l'épargne en vue d'études postsecondaires. En particulier, nous pressons le gouvernement fédéral à permettre que les cotisations au REEE bénéficient de la même déductibilité que les cotisations au REER, et qu'il soit possible de faire un transfert unique d'un REER à un REEE dans les limites du plafond du REEE. Il faut permettre que le revenu de placement, accumulé à l'actif d'un REEE, qui ne sert pas aux études postsecondaires soit transféré par roulement à un REER. Il faut que le gouvernement de l'Ontario presse le gouvernement du Canada de mettre en application un tel changement très prochainement. Si le gouvernement fédéral n'est pas prêt à adopter ce changement, il faut que le gouvernement provincial permette au moins un crédit d'impôt partiel pour les cotisations au REEE, et que le gouvernement fédéral assure l'administration de ce crédit pour la province.

Soutien du secteur privé

Le soutien du secteur privé se présente sous de nombreuses formes, notamment les droits de scolarité, et l'existence d'établissements d'enseignement postsecondaire financés par des intérêts privés. Dans cette section, nous nous sommes penchés cependant sur l'aide financière du secteur privé ayant comme source les oeuvres de bienfaisance, les partenariats et l'achat de services de formation.

Il est possible, à notre avis, d'augmenter les dons du secteur privé, quoique le total reste probablement à un niveau modeste par rapport aux autres grandes sources des recettes que touchent les collèges et universités. En outre, les dons faits en Ontario et au Canada restent nettement inférieurs aux dons faits aux États-Unis, et ce, pour plusieurs raisons. Soulignons en particulier le régime fiscal préférentiel accordé, aux États-Unis, aux plus-values découlant des dons de bienfaisance. Un certain nombre d'oeuvres de bienfaisance canadiennes ont signalé cette différence pour faire valoir qu'un régime fiscal semblable au Canada permettrait de relever considérablement les dons de bienfaisance, sans entraîner de diminution notable des impôts recueillis par l'État.

Recommandation 8

Nous recommandons que les dons de biens soient exemptés de l'impôt sur les gains en capital. Ce changement serait à l'avantage de toutes les oeuvres de bienfaisance.

Les entreprises et les autres organismes ont de nombreux besoins de formation précis auxquels les collèges et, dans une moindre mesure, les universités peuvent répondre. Par le passé, une bonne partie de cette aide financière à la formation venait du gouvernement fédéral, qui achetait directement aux collèges des cours de formation professionnelle. Toutefois, le gouvernement fédéral a fortement limité cette activité de financement et doit bientôt l'éliminer tout à fait. En conséquence, les provinces seront appelées à jouer un rôle plus important dans le domaine de la formation. À l'avenir, les possibilités de financement des programmes de formation dépendront donc aussi des intérêts du secteur privé et de la création de programmes de formation internationaux. Étant donné la mutation qui s'opère dans les sources publiques et privées d'aide financière à la formation, il y a lieu d'améliorer l'harmonisation des différentes initiatives et de clarifier les politiques provinciales qui s'appliquent aux négociations avec les organismes et gouvernements internationaux. Il faut que le cadre réglementaire appuie cette façon de procéder.

Recommandation 9

Nous recommandons que les collèges examinent plus activement les programmes de formation privés et internationaux et que le gouvernement provincial appuie cette activité dans son rôle de coordination et de réglementation. Il faut que les modalités des conventions collectives centralisées des collèges permettent une certaine souplesse dans l'élaboration de ces programmes. Généralement parlant, il existe des possibilités de plus en plus grandes de créer des partenariats avec des établissements d'enseignement privés en ce qui concerne les programmes d'études et de recherche. Il incombe aux collèges et aux universités d'adopter des lignes directrices pour préserver leur intégrité dans le cadre de ces partenariats.

Rôles et liens entre les collèges et les universités

À notre avis, la notion fondamentale d'un système parallèle de collèges et d'universités est toujours bonne. Cependant, les rôles de ces établissements et les liens qui les unissent ont évolué considérablement.

Depuis la création des collèges au milieu des années 1960, leur mandat et leur mission obéissent à un cadre réglementaire et stratégique assez détaillé dont l'administration est assurée par le ministère de l'Éducation et de la Formation ou ses prédécesseurs. Le Comité est en faveur d'une certaine libéralisation des règlements. En particulier, l'application de zones géographiques prescrites pour les services des collèges risque d'imposer des limites inappropriées à la portée globale de ces services. Les collèges doivent continuer de s'acquitter de leur mission d'enseignement et de formation pour les collectivités. Nous estimons, cependant, que le besoin des zones de recrutement déterminées par les pouvoirs publics n'existe plus. Il ne faut pas, en effet, que des facteurs géographiques découragent la promotion, à l'échelle provinciale, des ressources particulières de tel ou tel collège.

Recommandation 10

Nous recommandons l'abandon des secteurs de recrutement définis par le gouvernement pour les collèges. Les collèges doivent en même temps continuer de remplir leurs obligations en termes d'instruction et de formation de leurs collectivités locales ou linguistiques.

Nous sommes en faveur d'un système parallèle de collèges et d'universités ayant leurs spécialités. Soulignons cependant qu'il importe de supprimer les obstacles qui s'opposent aux étudiantes et aux étudiants qui désirent changer d'établissement d'enseignement et à la mise en commun des services et des installations. Nous nous félicitons des efforts entrepris, depuis quelques années, pour nouer des liens entre les établissements d'enseignement et nous appuyons les objectifs fixés par le récent consortium visant à favoriser ces liens.

Recommandation 11

Nous recommandons que les ententes de reconnaissance des crédits, l'établissement des programmes sur une base de collaboration entre les collèges et les universités, ainsi que les ententes de mise en commun de services et installations bénéficient davantage de l'encouragement du gouvernement que de ses directives. Le comité consultatif dont nous proposons la création dans le présent rapport serait chargé de stimuler et de surveiller l'évolution des liens.

La question des critères à retenir pour confirmer que telle étudiante ou tel étudiant a terminé avec succès ses études collégiales est difficile. C'est une question à laquelle nous avons beaucoup réfléchi et qui a suscité de multiples opinions dans le monde collégial. Il nous semble évident qu'à l'heure actuelle, la reconnaissance des diplômes collégiaux est insuffisante. Il est clair aussi qu'il faut mettre des efforts soutenus afin de fixer les normes minimums du diplôme collégial ontarien dans l'ensemble du système collégial.

Le Comité s'est également demandé s'il faut autoriser les collèges à octroyer des diplômes. Il existe une grande divergence de vues sur cette question, même entre les collèges. Si nous comprenons bien quelques-uns des arguments avancés en faveur de l'octroi de pouvoirs dans ce domaine, nous estimons toutefois qu'il vaut mieux, pour l'instant, privilégier la reconnaissance du diplôme collégial comme une attestation distincte. On pourrait examiner cette question plus en profondeur à une date ultérieure.

Recommandation 12

- i) **Nous recommandons que l'on crée un titre unique, le diplôme d'études collégiales de l'Ontario (DECO), appuyé par un processus d'examen des normes, et que des modifications à ce titre soient autorisées pour tenir compte de spécialisations et de réalisations particulières. L'élaboration continue de normes devrait être considérée comme une question urgente. Le DECO devrait pour le moment être réservé aux collèges d'arts appliqués et de technologie de l'Ontario et aux programmes de ces collèges qui répondent aux normes établies. Nous n'écartons pas la possibilité, par la suite, qu'une école professionnelle privée ou un collège d'enseignement professionnel satisfasse aux normes applicables au DECO et soit autorisé à utiliser ce titre.**
- ii) **Nous recommandons que l'octroi des grades demeure pour le moment la responsabilité des universités. Un collège devrait cependant avoir la possibilité de se transformer en un établissement autorisé à attribuer des grades polytechniques, et de là en une université.**

Recommandation sur des questions postsecondaires

Il y a des questions importantes qu'un ministère de l'éducation ou une association d'universités et de collèges ne peut résoudre adéquatement. Nous proposons donc la création d'un organisme consultatif sur l'enseignement postsecondaire. Il faut cependant s'assurer qu'un tel organisme ne se transforme pas en une agence de réglementation qui étouffe l'innovation, un gouffre qui consomme des fonds qui auraient dû être affectés au travail fondamental des collèges et des universités, ou un véhicule de nominations politiques inapproprié. Le secret de la réussite d'un tel organisme consultatif sera la

sélection attentive de sa direction, qui devrait réunir un niveau élevé de crédibilité, d'intégrité et de connaissances spécialisées. Ceci dit, nous estimons néanmoins qu'un tel organisme consultatif pourrait faire beaucoup de bien.

Recommandation 13

Nous recommandons la création d'un organe consultatif indépendant, chargé de faire des analyses soutenues de l'enseignement postsecondaire dans le but de confirmer, devant les pouvoirs publics, les étudiantes et étudiants, les organismes privés et d'autres groupes, que les évaluations critiques, les examens et les conseils indépendants constituent une caractéristique inhérente du système d'enseignement postsecondaire de l'Ontario. Cet organe doit avoir la faculté de procéder à un examen plus détaillé que n'a pu le faire le présent Comité faute de temps, et ce de façon permanente, des questions qui touchent les collèges et universités. Il doit avoir pour mandat d'améliorer les renseignements, en matière d'enseignement et de recherche postsecondaires, accessibles au public. Il doit aussi avoir pour fonction, notamment, de présenter des rapports réguliers sur les points forts et les points faibles que présente le système appliqué en Ontario comparativement à la situation qui existe ailleurs. Il doit avoir pour tâche, enfin, de surveiller et d'évaluer la suffisance des processus de contrôle de la qualité et d'obligation redditionnelle dans le cas des collèges et universités, et présenter des rapports à ce sujet.

Répondre aux besoins de l'avenir

Les estimations actuelles laissent entrevoir une forte croissance démographique, surtout dans la région du Grand Toronto, au cours des 10 à 15 prochaines années. S'il est vrai que les projections démographiques et les estimations d'effectifs futurs des établissements d'enseignement reposent forcément sur de grandes incertitudes, nous estimons toutefois que les collèges et universités subiront de fortes pressions pour augmenter les effectifs, surtout dans la région du Grand Toronto. Nous nous félicitons de la souplesse dont les établissements d'enseignement actuels font preuve pour réorganiser les zones géographiques auxquelles sont destinés leurs programmes et pour mettre au point des ententes novatrices entre collèges et universités. À notre avis, il existe encore beaucoup de possibilités de faire un usage plus intensif des installations qui existent et nous estimons que cette souplesse évoluera encore mieux dans le régime moins réglementé que nous recommandons.

Recommandation 14

Nous recommandons que, pour que les collèges et les universités puissent absorber les augmentations prévues d'effectifs, le gouvernement encourage les initiatives et les accords des établissements visant à étendre la portée géographique des programmes et à utiliser plus efficacement l'espace des établissements, et ne projette pas, à ce stade, la construction d'un nouvel établissement collégial ou universitaire.

Mesures à prendre pour nommer et retenir les meilleurs enseignants et chercheurs

Pour assurer l'excellence des universités et des collèges, il est absolument indispensable de nommer et de fidéliser les meilleurs enseignants et chercheurs. Ce sont des personnes très mobiles attirées par des lieux qui leur offrent la perspective d'une rémunération concurrentielle et d'une aide financière à la recherche, et qui leur permettront de traiter avec d'autres universitaires de haut niveau. L'Ontario doit s'évertuer à devenir une région de choix sur ce point en Amérique du Nord. Mais il reste beaucoup à faire à cet égard.

Une mesure particulièrement importante en ce sens serait, selon nous, la mise au point d'un programme bien conçu de renouvellement du corps enseignant. Elle reposerait sur la création d'un fonds de contrepartie. Cette idée a été lancée avec beaucoup de succès pour l'aide financière aux étudiantes et aux étudiants au printemps de 1996 sous le titre de Ontario Student Opportunity Trust Fund, projet qui doit prendre fin le 31 mars 1997. Le gouvernement s'est engagé à verser des contributions correspondantes aux dons du secteur privé destinées à l'aide financière aux étudiantes et aux étudiants. D'après ses estimations, la contribution paritaire se situerait à environ 100 millions de dollars, et le total de l'apport serait le double de ce chiffre.

Selon notre proposition, les conseils d'administration des universités seraient appelés à cerner les domaines où le besoin de renouvellement du corps enseignant se ferait particulièrement sentir. Les capitaux seraient affectés à des fonds spéciaux destinés à l'engagement des enseignants les plus méritants, surtout au début de leur carrière, et à conserver les universitaires de haut niveau. Les collèges devraient également déterminer les domaines où le développement du corps enseignant serait nécessaire et avoir accès au fonds pour répondre à ce besoin.

Recommandation 15

Nous recommandons l'établissement d'un fonds paritaire de fiducie pour le renouvellement des membres du corps enseignant. Pour les universités, le programme devrait se concentrer sur des dotations ou des fonds spéciaux pour embaucher et retenir des universitaires de haut niveau dans les domaines de compétences déterminés par les conseils d'administration. Pour les collèges, le programme devrait soutenir le perfectionnement pédagogique des membres du corps enseignant en place.

Les processus internes suivis pour reconnaître et encourager le rendement dans le domaine de l'enseignement et de la recherche méritent un examen attentif. Nous nous préoccupons des règlements et ententes internes qui étouffent la reconnaissance du rendement. Il faut que la mise en place de processus appropriés pour souligner le rendement entre sans équivoque dans les attributions des conseils d'administration.

Recommandation 16

Nous recommandons aux conseils d'administration des collèges et universités de s'assurer qu'un pourcentage élevé des augmentations de rémunération soit accordé en reconnaissance de l'excellence de l'enseignement et, dans le cas des universités, du rendement en matière de recherche et que, sans entrer dans des cas individuels, des processus appropriés soient établis pour évaluer et récompenser le rendement.

Nous n'ignorons pas que les collèges se trouvent dans un cas spécial sur ce point en raison surtout de leur système centralisé de négociations collectives, mais, selon nous, il faut que chaque établissement bénéficie d'une plus grande marge de manoeuvre dans la gestion de ses ressources humaines.

On dit souvent que l'interdiction de la permanence dans les universités permettrait d'améliorer le rendement, mais nous ne sommes pas convaincus. Si l'Ontario était seule à prendre cette initiative, le coût à supporter pour engager et conserver des enseignants dans la province augmenterait considérablement. D'ailleurs, quelques-unes des raisons qui ont motivé l'adoption de la permanence sont

toujours valables, malgré les garanties que prévoit actuellement le droit administratif et les ententes portant sur des pratiques d'emploi. L'essentiel est donc qu'il faut avoir en place des processus permettant l'évaluation minutieuse du rendement dans l'enseignement et la recherche, ainsi que la possibilité de prendre des mesures de redressement.

Recommandation 17

Nous recommandons que, en ce qui concerne les conditions des nominations universitaires, les conseils d'administration remplissent leur responsabilité qui consiste à assurer l'élaboration de processus pour l'évaluation efficace du rendement de l'enseignement et, dans le cas des universités, de la recherche, et l'élaboration de processus prévoyant des mesures en fonction des résultats de cette évaluation, notamment des mesures correctives si le rendement est moins que satisfaisant.

Nous avons constaté que les différentes options de «privatisation», mot souvent mal employé, se prêtent à de nombreux malentendus. Ainsi, il est très peu probable que l'on puisse réunir suffisamment de capitaux pour transformer l'une des principales universités de l'Ontario en un établissement alimenté entièrement par des capitaux privés. Toutefois, les universités et collèges se transforment de plus en plus en établissements privés, du fait que les recettes tirées des droits de scolarité et provenant d'autres sources du secteur privé connaissent une hausse importante par rapport aux capitaux venant de sources publiques. Il ne faut pas, selon nous, décourager l'apparition de certains cours, comme les programmes de MBA, dont les coûts proviennent entièrement de sources non publiques. Nous estimons, cependant, que les possibilités d'une telle prise en charge intégrale se limitent à un petit nombre de programmes professionnels.

Beaucoup d'établissements privés offrent actuellement des cours postsecondaires, notamment un grand nombre d'écoles ou collèges professionnels privés et plusieurs établissements confessionnels. Nombreux sont les établissements de ce genre qui aimeraient obtenir le pouvoir de conférer des diplômes. À notre avis, une telle mesure ne conviendrait pas. Aussi recommandons-nous que ces établissements proposent des normes pour l'attribution de diplômes qui leur sont propres. Sur ce point, deux collèges confessionnels nous ont fait connaître le désir que leurs pouvoirs d'attribution des diplômes (qui jusqu'ici se limitent aux diplômes d'ordre théologique ou religieux) soient étendus aux diplômes assortis de titres employés par les établissements séculiers. À notre avis, il vaut mieux que ces études spéciales et importantes continuent de mener à l'obtention d'un diplôme de théologie ou d'études religieuses, à moins que le collège en question n'entre, par affiliation, dans une université et dans ses structures administratives. Nous encourageons le Conseil des universités de l'Ontario à mettre au point des directives générales sur l'affiliation à des établissements et à des programmes qui guideront les intéressés dans leurs démarches.

Enfin, convient-il d'approuver une proposition visant la création d'une nouvelle université privée, quels qu'en soient les mérites? À notre avis, il faut permettre une telle proposition, aux conditions rigoureuses évoquées dans notre rapport.

Recommandation 18

Nous recommandons que la politique de l'Ontario interdisant la création de nouvelles universités financées par des fonds privés soit modifiée de façon à permettre, sous de strictes conditions, la création d'universités financées par des fonds privés, à but non lucratif, et disposant du droit d'attribuer des grades avec un nom laïque. Il faut appliquer des conditions et des normes rigoureuses à la mission de l'établissement et à ses structures de gestion, à la qualité de l'établissement et de l'enseignement, selon l'examen d'un comité de spécialistes reconnus à l'échelle nationale ou internationale, à la responsabilité financière et à la protection des étudiantes et étudiants en cas d'échec de l'établissement. Ces conditions et ces normes devraient être élaborées par l'organe consultatif sur l'enseignement postsecondaire recommandé dans le présent rapport.

Nul besoin de rejeter les progrès que nous avons réalisés jusqu'ici et de repartir à zéro. Nous pouvons nous targuer d'acquis précieux. Nous devons nous inspirer de cet acquis, plutôt que de tout démolir et recommencer. Il ne faut, cependant, pas être prisonnier du passé. Nous avons accompli de nombreux exploits louables en cours de route, mais bien des changements s'imposeront dans le chemin à parcourir. La hardiesse, tempérée par la sagesse : voilà ce qu'il nous faut pour tracer le chemin à suivre. Le pragmatisme, et non l'idéologie, nous guidera.

Une valeur doit toujours primer : la qualité. Ne nous contentons pas de la deuxième place. Dans le contexte mondial d'aujourd'hui, il ne faut pas se laisser distancer, surtout sur le plan de l'enseignement. Il ne faut pas que l'Ontario accepte la deuxième place pour ses établissements d'enseignement postsecondaires, quels qu'ils soient. Pour cela, il faudra transformer certains établissements. Cela demandera de la patience et de la ténacité afin de s'écarter de certaines coutumes et ententes dans le monde de l'enseignement qui ont pour effet de protéger la médiocrité plutôt que de favoriser l'excellence. Devant les pressions qui s'exercent sur nos ressources publiques, nous n'avons tout simplement pas les moyens d'investir dans la médiocrité.

La qualité ne caractérise pas seulement le développement d'une activité, mais aussi et surtout la façon d'arriver au résultat désiré. L'enseignement postsecondaire présente de nombreuses facettes : apprendre grâce à la recherche des questions fondamentales de l'humanité et de la nature, résoudre des problèmes pratiques de l'industrie, acquérir les compétences spéciales que le marché demande, assurer la formation dans les professions tant existantes que nouvelles, découvrir et transmettre les acquis du passé, confronter les dilemmes moraux du présent, et apprendre à se préparer pour l'avenir. Il ne s'agit pas d'une hiérarchie dans laquelle la «qualité» du travail est fonction de la tâche entreprise. La qualité dépend du soin que nous mettons à arriver aux résultats escomptés. Elle a autant d'importance dans les études pratiques que dans la théorie, dans l'enseignement que dans la recherche.

La qualité dicte la spécialisation et donc les différences entre nos établissements. On ne peut pas s'attendre à ce qu'ils soient excellents en tout. On n'a pas les moyens de les financer comme s'ils l'étaient. Voilà pourquoi nous ne cherchons pas à refaire tout. Le classement rigide des établissements ne mène nullement à la qualité. Nous sommes profondément convaincus que nos établissements d'enseignement postsecondaire doivent disposer de la marge de manoeuvre voulue pour faire des expériences, pour abandonner les domaines dans lesquels ils ne sont pas à la hauteur et pour concentrer leurs ressources dans les domaines où ils brillent. Nous voulons libérer l'imagination créatrice des meilleurs esprits dans nos établissements, et ne pas les soumettre à la contrainte de la planification centrale et de la réglementation. Autre conseil important pour les dirigeants des pouvoirs publics et des établissements d'enseignement : il faut récompenser la réussite et non l'échec. Il n'y a pas lieu, croyons-nous, d'abandonner la distinction entre collèges et universités. Cette dualité traduit, selon nous, une importante réalité dans l'enseignement postsecondaire. Notre histoire nous enseigne d'ailleurs combien il est facile d'étouffer la nécessité d'études pratiques par les charmes superficiels du snobisme sous les dehors d'une abstraction. Le désir d'évoluer est, et sera, le propre des établissements d'enseignement et il faut donc leur en donner les moyens. Il faut se garder, toutefois, d'un financement outrancier. Le temps est venu de fixer des normes strictes et de déterminer les conditions qui permettront le mieux de les respecter. D'autres prendront alors la relève pour diriger nos destinées et acquérir des connaissances. Pour cela, il faut notamment que les établissements, tant confessionnels que séculiers, ainsi que les intervenants à l'extérieur du secteur postsecondaire soient beaucoup plus disposés à collaborer, grâce à une planification conjointe, dans le cadre de transferts de crédits et de partenariats créateurs.

Et ceci nous amène à la question de l'accessibilité. Quelle serait la clientèle de ces établissements spécialisés? De toute évidence, ils s'adressent à l'ensemble de la société et rapportent un rendement énorme pour le capital investi dans une main-d'oeuvre ayant un haut niveau de formation et d'étude, dans la recherche et le développement, et dans une population bien informée et responsable. Mais, il faut signaler aussi les avantages secondaires qui reviennent à des particuliers en raison de leur rôle d'étudiantes et d'étudiants et d'universitaires, sans mentionner leur haut niveau de revenu et leur sécurité d'emploi accru. Encore une fois, nous soulignons la hardiesse de John Robarts dans sa déclaration des années 1960 et nous présentons le conseil suivant pour nous guider dans le prochain millénaire : nous devons offrir à toutes les Ontariennes et à tous les Ontariens qui possèdent la motivation et les capacités voulues la possibilité de faire des études de haute qualité.

Les études postsecondaires ne représentent pas un droit constitutionnel. On ne peut donner, ni ne recevoir, une éducation sur simple demande. Il faut l'acquérir activement et, dans la plupart des cas, grâce à d'énormes efforts. Ce n'est donc pas une question de droits, mais de responsabilités partagées, chez les pouvoirs publics, les établissements d'enseignement, les étudiantes et étudiants, les familles et le secteur privé.

Une telle orientation n'est pas sans conséquences financières. Dans le cadre des responsabilités partagées, il incombe, croyons-nous, aux pouvoirs publics de veiller à ce que les collèges et universités publics de notre province puissent compter sur une aide financière suffisante et stable pour pouvoir fonctionner. Ce n'est pas le cas à l'heure actuelle. Dans le contexte actuel, l'apport des étudiantes et étudiants et de leurs parents, par le biais des droits de scolarité, augmentera dans certains cas, si nous voulons éviter de sombrer dans la médiocrité. Nous acceptons cette évolution comme étant inévitable, à la condition toutefois que les personnes qui présentent les capacités intellectuelles, mais non les moyens, ne se voient pas refuser l'accès aux études.

Les établissements privés ont toujours joué un rôle extrêmement important, surtout ceux qui sont commandités par les communautés religieuses. L'époque du contrôle religieux des universités est révolue, mais les communautés religieuses continuent de jouer un rôle d'importance dans l'enseignement religieux, théologique et philosophique au niveau postsecondaire. Cependant, il n'y a pas lieu d'écarter les établissements séculiers. Nous demandons simplement que les normes applicables à ces établissements soient tout aussi rigoureuses, et qu'ils puissent justifier un financement stable et suffisant provenant des dons, étant donné qu'ils ne pourront pas compter sur un financement public. Le public, par la voie de l'impôt, a consacré des capitaux considérables aux collèges provinciaux et aux universités bénéficiant d'une aide publique. Il est en droit d'en tirer, comme auparavant, tous les avantages.

Les contribuables ont le droit de recevoir un bon service de ces établissements et de se voir libérés des obstacles qui s'opposent au changement et à l'adaptation nécessaires. Nous ne voulons pas attaquer les conditions à remplir pour la recherche universitaire, dont la liberté de l'enseignement et l'autonomie des établissements, si elles sont clairement établies. Cependant, nous trouvons à redire aux pratiques qui privilégient la sécurité plutôt que la qualité, et qui ont pour effet de limiter la liberté d'action des établissements d'enseignement. Nous ne cherchons nullement à refuser aux employés le droit aux conventions collectives. Toutefois, la possibilité que la responsabilité des conseils d'administration d'assurer la bonne gestion de nos collèges et universités ne soit pas reconnue au moins au même titre nous laisse profondément inquiets.

Enfin, nous reconnaissons qu'en accordant la priorité à la déréglementation et à la spécialisation, nous avons créé le besoin de protéger les intérêts tant publics que privés. Les pouvoirs publics ont l'obligation de respecter la vérité dans la publicité, de protéger les étudiantes et étudiants contre l'exploitation, et de surveiller et de garantir la qualité du système d'éducation postsecondaire. Il ne suffit pas d'élaborer les conditions de l'excellence. Il nous faut aussi assurer leur vitalité permanente.

Voilà l'orientation que nous proposons pour l'avenir. Elle demandera des décisions difficiles, des initiatives hardies, et des efforts considérables. En retour, elle promet des récompenses comme celles qui ont servi d'inspiration aux sociétés civilisées et prospères au cours de l'histoire. Nous avons toujours relevé le défi par le passé. Nous nous devons de faire rien de moins pour l'avenir.

Chapitre I

Introduction

Mandat du Comité

En juillet 1996, le ministre de l'Éducation et de la Formation a constitué le Comité consultatif sur l'orientation future de l'éducation postsecondaire. Il a chargé le Comité de consulter le milieu postsecondaire et le public et de recommander un cadre d'action pour l'enseignement postsecondaire, en abordant les points suivants :

- le partage des coûts approprié entre les étudiantes et les étudiants, le secteur privé et le gouvernement et les meilleures méthodes pour y parvenir;
- les moyens de promouvoir et d'appuyer la collaboration entre les collèges et les universités, et entre ces établissements et les écoles secondaires afin de répondre aux besoins en évolution des étudiantes et des étudiants;
- ce qui doit être fait pour répondre aux niveaux escomptés de la demande dans le domaine de l'enseignement postsecondaire, dans les établissements publics existants et les établissements privés existants ou proposés.

Parallèlement, le ministre a publié le document de réflexion intitulé *Perspectives d'avenir des collèges et universités de l'Ontario* pour lancer et orienter la consultation publique.

Processus de consultation

Le ministre a demandé au Comité de lui présenter son rapport au plus tard le 15 décembre 1996. Il fallait donc hâter la consultation et l'élaboration de nos recommandations. Malgré cet horaire très serré, le Comité était résolu à entendre les commentaires de chaque collège¹ et de chaque université² en Ontario. Afin d'élargir les consultations, on avait invité les présidentes et présidents des collèges et les recteures et recteurs des universités à se faire accompagner par une délégation représentant divers points de vue aux tables rondes tenues dans toute la province. Ainsi, nous avons pu engager des discussions avec bon nombre de professeures et de professeurs, de membres du personnel, d'étudiantes et d'étudiants, d'administratrices et d'administrateurs, d'agentes et d'agents d'administration et de gens des collectivités locales.

En plus des délégations provenant des établissements financés par les deniers publics, le Comité a rencontré des représentantes et des représentants d'organismes provinciaux, notamment des associations étudiantes, des associations du personnel de soutien, des associations du personnel enseignant, des entreprises et des groupes communautaires, des organismes de recherche et des syndicats et, enfin, du grand public. Les écoles professionnelles et établissements privés ont également été invités à participer aux réunions de consultation. Compte tenu de l'importance, de la taille et de la diversité du milieu étudiant, les membres du Comité ont pris la peine de rencontrer séparément les groupes d'étudiantes et d'étudiants dans les divers établissements.

1. À moins d'indication à l'effet du contraire, par «collèges» on entend les 25 collèges d'arts appliqués et de technologie en Ontario.

2. À moins d'indication à l'effet du contraire, par «universités» on entend les 17 universités subventionnées par les deniers publics en Ontario, leurs 25 universités et collèges fédérés ou associés, le Collège des beaux-arts de l'Ontario et le Collège dominicain.

Nous avons été heureux de recevoir des mémoires sur tous les aspects de notre mandat et, bien que nous n'ayons pu rencontrer toutes les personnes qui ont communiqué avec nous, nous avons lu attentivement tous les mémoires. Les soumissions par écrit étaient acceptées jusqu'au 31 octobre 1996.

Nous avons reçu d'importants mémoires des groupes autochtones et nous approuvons et encourageons leur recherche de politiques qui cadreront avec leurs besoins propres et assureront des normes appropriées. Nous avons mieux compris les besoins particuliers des universités et des collèges du Nord qui doivent offrir un ensemble de programmes assez complets aux étudiantes et étudiants dispersés dans plusieurs régions. Nous comprenons également les Franco-Ontariennes et Franco-Ontariens qui ont besoin d'avoir accès à une vaste gamme de programmes en français, lesquels doivent être de qualité supérieure. Nous croyons que les problèmes auxquels font face ces groupes et ces communautés méritent notre attention, mais en raison du temps limité dont nous disposions, nous ne pouvions pas élaborer de recommandations à ce sujet que nous aurions pu présenter avec assurance.

Bien que n'ayant pas le temps d'entreprendre des recherches sur nombre de sujets pertinents à notre mandat, le Comité a cherché à se renseigner auprès de spécialistes reconnus dans divers domaines reliés à l'enseignement postsecondaire afin de nous aider dans nos délibérations. Nous avons été jusqu'à rencontrer des personnes étrangères au secteur postsecondaire, susceptibles de fournir un point de vue général à l'égard des questions d'intérêt public. Nous avons aussi voulu connaître les facteurs qui avaient contribué à l'évolution des établissements postsecondaires de l'Ontario. Nos collègues David M. Cameron et Diana Royce ont présenté un document de référence sur l'histoire de l'enseignement postsecondaire en Ontario qui offre un contexte intéressant et une perspective utile dans les circonstances actuelles. Ce document est annexé à notre rapport.

Nos délibérations se sont inspirées dans une grande mesure d'une série d'études portant sur les universités, les collèges ou le secteur postsecondaire dans l'ensemble, notamment : *La société s'épanouit*, le rapport de 1972 de la Commission sur l'éducation postsecondaire en Ontario, dirigé par Douglas Wright; le rapport de 1981 intitulé *Report of the Committee on the Future Role of Universities in Ontario*, du comité présidé par H.K. Fisher; le rapport de 1984 de la Commission on the Future Development of the Universities of Ontario, présidée par Edmund C. Bovey; l'examen du mandat des collèges, dirigé par Charles E. Pascal, qui a donné naissance au rapport de 1990 intitulé *Vision 2000 : Qualité et possibilités*; le rapport de 1993, intitulé *Non aux impasses*, du Groupe de travail sur la formation avancée, présidé par Walter Pitman; et le rapport de 1993 du Groupe de travail sur l'obligation redditionnelle des universités, présidé par William H. Broadhurst. Ces études ont contribué à l'élaboration des politiques du gouvernement et des établissements au cours des 25 dernières années et, à bien des égards, nous avons pu nous en inspirer.

Le nombre (185) et la qualité des mémoires qu'a reçus le Comité témoignent de l'énorme intérêt que l'on porte à l'avenir de l'enseignement postsecondaire en Ontario. Nous regrettons de n'avoir pu entièrement intégrer dans notre rapport nombre d'analyses et d'arguments importants présentés dans les mémoires; il s'agit toutefois de documents publics qui constitueront une source d'information pour le gouvernement et le milieu postsecondaire. Veuillez vous reporter à l'annexe A pour la liste complète des établissements, des groupes et des particuliers que le Comité a consultés et qui nous ont fait parvenir des mémoires.

Buts de l'enseignement postsecondaire

En songeant à la manière la plus appropriée d'aborder son mandat, le Comité a pensé aux buts de l'enseignement postsecondaire et s'est demandé si la structure du secteur postsecondaire en Ontario permettrait d'atteindre ces buts dans les années à venir.

Les buts de l'enseignement postsecondaire peuvent se résumer comme suit :

- aider les étudiantes et les étudiants à développer leur esprit critique, leur imagination créatrice et leur capacité d'exprimer des idées, et à comprendre les divers aspects du savoir et des valeurs du monde;
- fournir des connaissances spécialisées et une formation professionnelle et fixer des normes de compréhension et d'utilisation de ces connaissances;
- être une source de génération d'idées dans tous les domaines, depuis la recherche théorique ou suscitée par la curiosité jusqu'aux applications pratiques des connaissances, et permettre de mieux comprendre dans son propre pays les progrès de la science, quel que soit l'endroit où ils se produisent dans le monde;
- aider à préserver le savoir et à le transmettre par l'intermédiaire des étudiantes et des étudiants et des services directs à la collectivité.

Pour atteindre ces buts, il faut pouvoir proposer un éventail complet de possibilités d'instruction de qualité supérieure et les offrir de diverses façons. La structure du secteur postsecondaire de l'Ontario – avec ses systèmes parallèles d'universités et de collèges d'arts appliqués et de technologie financés par les deniers publics, ainsi qu'un réseau de plus de 300 établissements professionnels privés agréés et un certain nombre d'établissements religieux financés par le secteur privé – a permis d'obtenir de bons résultats jusqu'ici.

Cette structure n'a pas évolué au hasard. Comme l'illustre le survol historique présenté dans l'annexe au présent rapport, la politique du gouvernement veut que depuis longtemps des fonds publics soient versés aux universités non confessionnelles, autonomes dans le domaine de l'enseignement, et se développant sur de vastes régions afin de répondre aux exigences de l'Ontario relativement à l'enseignement universitaire de premier, deuxième et troisième cycles, aux études professionnelles, et à la recherche dans les domaines social, culturel, scientifique, technologique, agricole, industriel et médical.

L'enseignement technique et professionnel a suivi une autre voie. En effet, dans le milieu des années 60, plusieurs projets différents ont abouti à la création de collèges d'arts appliqués et de technologie. Les collèges étaient établis à titre d'établissements communautaires afin d'offrir un vaste éventail de programmes axés sur la carrière dans les domaines des arts appliqués, de la gestion, de la technologie et des sciences de la santé. Cependant, bien que le gouvernement ait concentré ses efforts sur ces collèges et ces universités, il a autorisé le fonctionnement d'établissements privés, notamment des collèges confessionnels et des écoles et des établissements professionnels privés, qui se consacrent généralement à un nombre limité de programmes.

À travers l'histoire de l'enseignement postsecondaire en Ontario, on a toujours reconnu l'importance de l'enseignement supérieur pour le développement de la société et la prospérité économique. Aujourd'hui, au beau milieu des changements économiques, sociaux et politiques, il est plus important que jamais que le secteur postsecondaire soit solide et dynamique. Dans cette soi-disant ère de l'information, on se doit d'appuyer la diffusion des connaissances, de préparer des travailleurs intellectuels pour notre économie et de soutenir l'éducation permanente et la recherche innovatrice dans nos établissements pour assurer notre avenir collectif. Le Comité est convaincu qu'un système collégial et universitaire solide, vivant et accessible est essentiel au développement et à la compétitivité de l'Ontario.

Excellence, accessibilité et responsabilité

Le Comité estime que la structure de base du système postsecondaire de l'Ontario est solide. Il n'est pas nécessaire de repartir à zéro, de mettre de côté les progrès réalisés par l'Ontario ou d'imposer une nouvelle conception. On trouve de nombreux indicateurs au bon rendement des collèges et des universités de l'Ontario, et ceux-ci sont bien notés dans les mémoires présentés au Comité et ailleurs.

Cependant, des signes indiquent clairement que le système postsecondaire est sous pression. Le Comité est convaincu qu'il faut modifier la façon dont évolue le secteur et dont il est doté de ressources, sans quoi sa qualité et son accessibilité seront minées, et les établissements ne seront pas en mesure d'offrir la vaste gamme de programmes et les travaux de recherche de haut niveau qui seront requis dans l'avenir. Nous devons veiller à conserver les points forts actuels, tout en reconnaissant qu'un changement s'impose pour répondre aux besoins des étudiantes et étudiants et de la société du XXI^e siècle.

Trois objectifs primordiaux concernant l'enseignement postsecondaire en Ontario – *l'excellence, l'accessibilité et la responsabilité* – ont guidé les recommandations du présent rapport.

En ce qui concerne l'enseignement postsecondaire, le principal objectif du gouvernement, des établissements et des étudiantes et des étudiants doit être l'excellence. Tout le reste suivra. Nous sommes convaincus qu'il faut tout faire pour s'assurer que l'Ontario se démarque sur le plan de l'enseignement postsecondaire et du travail de recherche connexe.

Durant les délibérations du Comité, nous avons entendu des centaines de personnes et d'organismes manifester leur intérêt inébranlable pour l'enseignement postsecondaire et les établissements qui offrent cet enseignement. Dans leurs présentations et leurs mémoires, ils ont souvent exprimé des opinions divergentes sur la façon dont les collèges et les universités devraient s'adapter pour répondre aux besoins des étudiantes et des étudiants et de la société du XXI^e siècle. Cependant, tous partageaient un même avis : l'enseignement postsecondaire et la recherche jouent un rôle crucial dans le perfectionnement personnel et dans le développement économique, social, culturel et scientifique de la province.

Le Comité a tenté d'explorer des moyens de conserver et d'améliorer l'excellence dans tous les aspects de l'enseignement postsecondaire, malgré un contexte de restrictions budgétaires. Nous croyons 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.

Des contraintes et des occasions pointent à l'horizon. On prévoit que la demande de places dans les établissements postsecondaires augmentera considérablement au cours des 15 prochaines années. On s'attend à ce que la restructuration du programme d'études des écoles secondaires, qui passera de cinq à quatre ans, ait des conséquences pour les collèges et les universités. Les adultes de plus en plus nombreux qui cherchent à améliorer leurs compétences au fur et à mesure qu'évolue le monde du travail voudront avoir accès à des programmes d'instruction souples dans les collèges et les universités.

Pour atteindre l'objectif d'accessibilité, il faut s'assurer, d'une part, que le fardeau financier des étudiantes et étudiants actuels et éventuels ne nuit pas à l'accès. D'autre part, il est nécessaire d'offrir des possibilités, des programmes, des cours et des types d'établissements variés qui correspondent aux besoins des étudiantes et étudiants quels qu'ils soient. Cela inclut la nécessité d'assurer à une population de plus en plus diversifiée l'accès à vie aux avantages de l'enseignement postsecondaire, ainsi que la nécessité de préserver ces avantages pour le bien de la société.

Toutefois, nous reconnaissons que l'enseignement postsecondaire n'est pas un droit qui peut être conféré à tous ceux et celles qui en font la demande. Nous prétendons plutôt que toutes les personnes qui y participent et qui en bénéficient sont responsables du coût et de la qualité de l'enseignement. Nous avons cherché à mettre au point une stratégie pour l'avenir dans le cadre des responsabilités partagées du gouvernement, des établissements, des étudiantes et des étudiants et de leur famille, des entreprises et des industries privées.

- **Gouvernement** : Les gouvernements ont la responsabilité d'établir un cadre d'action encourageant l'excellence dans l'enseignement et la recherche. Ils sont responsables de fournir des ressources financières importantes parce que l'enseignement et la recherche sont une catégorie de bien public qui n'obtiendra pas suffisamment de fonds de sources privées et parce 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.
- **Collèges et universités** : Les collèges et universités, en particulier, le corps enseignant, le personnel de soutien et les membres des organes administratifs, ont la responsabilité de veiller à ce que, dans tous les aspects de leurs fonctions, ils s'efforcent de fournir une expérience d'études de qualité supérieure. Il faut mettre en place des mesures pour évaluer la qualité des programmes, le rendement du corps enseignant et la performance de l'établissement. Les établissements sont également responsables de veiller à ce que l'on fasse une utilisation optimale des ressources et des établissements et ils doivent être à l'affût de possibilités de collaboration qui serviront les intérêts des étudiantes et étudiants et des employeurs.
- **Organismes privés et particuliers** : Les organismes privés et les particuliers ont la responsabilité d'endosser les coûts de formation et de recherche, engagés dans leur intérêt. D'une façon plus générale, le succès d'un enseignement supérieur dépend du travail dévoué des membres des conseils d'administration et des conseils consultatifs, de leurs activités en faveur d'un enseignement supérieur et de la recherche en tant que priorité de notre société et des donations généreuses à l'appui des nombreux projets de la communauté postsecondaire, tels que des projets de recherche, des projets d'immobilisations et des programmes d'aide aux étudiantes et aux étudiants.
- **Étudiantes et étudiants** : Les étudiantes et les étudiants sont la raison d'être de l'enseignement postsecondaire. Il leur appartient de tirer profit au maximum de l'investissement public dans leur éducation et de contribuer aux coûts à un niveau correspondant à l'avantage personnel et économique qu'ils retirent de leur éducation postsecondaire. Ils ont également la responsabilité de fournir des efforts soutenus pour progresser dans leurs études.

Stratégie pour l'avenir

La stratégie que nous proposons pour l'avenir de l'enseignement postsecondaire en Ontario se caractérise par une plus grande différenciation entre les établissements, par moins de réglementation ce qui veut dire une responsabilité et une obligation redditionnelle plus grandes de la part des organes d'administration, et par un engagement des secteurs public et privé à assurer suffisamment de ressources aux établissements et aux étudiantes et étudiants qui n'ont pas les moyens de financer leurs études.

Différenciation relative aux points forts

Le meilleur moyen pour des établissements d'atteindre un niveau d'excellence générale est de fournir des efforts continus pour améliorer et maintenir une qualité élevée dans leurs domaines de spécialisation. Pour y arriver, il faut qu'il y ait une différenciation entre les établissements. Nous ne pouvons

nous attendre à ce que tous les établissements excellent dans tous les domaines. Nous ne pouvons pas nous permettre de les soutenir comme s'ils le faisaient. Nous sommes convaincus que nos établissements postsecondaires ont besoin de faire leurs propres expériences, d'abandonner ce qu'ils ne peuvent pas faire et de concentrer leurs ressources dans les domaines où ils peuvent exceller. Il faudrait arriver à une relation complémentaire entre les établissements, plutôt qu'à une relation hiérarchique.

Nous ne voyons aucune raison d'éliminer les distinctions entre les collèges et les universités; la dualité existante reflète une réalité importante de l'enseignement postsecondaire. Cependant, la facilité avec laquelle une étudiante et un étudiant peuvent se déplacer entre les deux systèmes et tirer profit des différents points forts des divers établissements sera un facteur clé dans la prestation du type de programmes d'études, de formation professionnelle et de formation avancée dont les étudiantes et étudiants ont besoin aujourd'hui et auront besoin demain.

Déréglementation avec obligation redditionnelle

La question de savoir si l'évolution du secteur postsecondaire devrait reposer entre les mains du gouvernement ou être prise en charge d'une manière décentralisée, est essentielle. Le Comité estime qu'un environnement moins réglementé que ne l'est l'Ontario à l'heure actuelle permettrait mieux d'encourager l'excellence, la différenciation et l'utilisation efficace de ressources. La déréglementation est nécessaire au développement et à l'adaptation des établissements, ce qui augmentera les possibilités d'apprendre. C'est un point de vue pratique et non idéologique. Les universités et les collèges obtiennent de meilleurs résultats en matière d'enseignement et de recherche quand ils disposent d'une plus grande autonomie, renforcée par une responsabilité et une obligation redditionnelle intégrales par le biais de leurs organes d'administration.

La déréglementation des droits de scolarité, assujettie à des conditions visant à améliorer l'aide financière aux étudiantes et étudiants, permettra aux établissements d'établir des taux de droits de scolarité reflétant la valeur et la qualité de leurs programmes et les avantages économiques que les étudiantes et étudiants retirent de leur éducation. Dans le même temps, il faut alléger les problèmes financiers des étudiantes et des étudiants, en améliorant les programmes d'aide financière et en mettant au point un programme gouvernemental d'aide financière aux étudiantes et étudiants qui autorise le remboursement des prêts en fonction du revenu et offre des bourses aux étudiantes et étudiants les plus défavorisés.

Déréglementation signifie également examen attentif des règlements et politiques existants, ceux qui sont propres aux établissements, ainsi que ceux dictés par le gouvernement, pour s'assurer que les problèmes soulevés par des conditions d'emploi uniformisées n'influent pas sur la capacité d'un établissement d'être sensible aux besoins des étudiantes et étudiants, des employeurs et de la société. Il faut également examiner et modifier les politiques des établissements qui constituent des obstacles inutiles à la mobilité des étudiants.

Il faut réexaminer les politiques et règlements du gouvernement dans l'objectif d'éliminer ceux qui constituent des obstacles inutiles à la capacité de l'établissement d'élaborer rapidement des programmes pour répondre aux nouveaux besoins dans le domaine de l'éducation et de la formation, ou à ses activités d'entrepreneuriat et de partenariat avec le secteur privé.

La déréglementation nécessite également un examen des politiques émanant de la *Loi sur l'attribution de grades universitaires* pour déterminer s'il faudrait modifier l'interdiction existante de créer de nouvelles universités privées à but non lucratif et pour définir les conditions strictes en vertu desquelles on pourrait autoriser leur création.

La déréglementation doit être accompagnée de directives claires concernant la responsabilité et l'obligation redditionnelle. On ne peut pas simplement évaluer l'excellence; dans un système caractérisé par la liberté de se spécialiser, l'obligation redditionnelle et la transparence sont essentielles pour garantir que les étudiantes et étudiants et le public sont bien servis. Le rôle des conseils d'administration et autres organes décisionnels des établissements sera crucial, du fait que le gouvernement, le public et les étudiantes et étudiants souhaitent qu'on leur assure que les établissements s'acquittent de leurs responsabilités avec efficacité et efficacie, tout en se conformant à des normes de qualité reconnues. Les corps dirigeants des établissements et le gouvernement doivent être désireux de veiller à ce que l'on ne soutienne pas de la même façon ceux ayant un rendement exceptionnel et ceux ayant un rendement insuffisant.

Il y aura un besoin urgent d'information et de données fiables pour aider les établissements, les étudiantes et étudiants et leurs familles, et les employeurs, entre autres, à prendre des décisions et à faire des choix bien informés. Il faut protéger tant les intérêts publics que privés. Il y a une obligation publique à assurer la vérité dans la publicité, à protéger les étudiantes et étudiants de l'exploitation et à surveiller et à garantir la qualité de l'enseignement postsecondaire. Il n'est pas suffisant d'établir des conditions d'excellence; nous devons également garantir qu'elles existent. Nous recommandons donc que les structures de gestion existantes, au niveau des établissements et de la province, soient renforcées par un organe consultatif chargé de contribuer au recueil de renseignements et d'analyses sur le secteur postsecondaire dans son ensemble.

Suffisance des ressources

Alors que la différenciation et la déréglementation accompagnées de normes améliorées en matière d'obligation redditionnelle et de qualité sont essentielles à la poursuite de l'excellence et de l'accessibilité, il est clair que des ressources suffisantes sont absolument essentielles. Certains membres de la communauté postsecondaire ont maintenu qu'un phénomène de «désinvestissement» financier, au cours des dernières années, a mené les collèges et universités de l'Ontario au point où la qualité de l'enseignement est en train de faiblir.

Le Comité croit qu'il faut augmenter le niveau général des ressources à la disposition des collèges et universités financés par les deniers publics pour améliorer la qualité et répondre aux besoins des étudiantes et étudiants. Il incombe à tous les participants de contribuer aux coûts et de faire une utilisation efficace des ressources disponibles.

Le concept de partage des responsabilités est intimement lié à la question de la suffisance des ressources financières disponibles pour assurer l'excellence et l'accessibilité. Le Comité a soigneusement étudié ce que devraient être les contributions de chaque participant, soit le gouvernement, les établissements, les étudiantes et étudiants, les organismes privés et les particuliers. Bien que n'attribuant pas une portion fixe à chacun, le Comité s'est néanmoins penché sur la question du niveau suffisant d'efforts à fournir.

Grandes lignes du présent rapport

Dans les pages qui suivent, nous expliquons plus en détail nos propositions en vue d'atteindre l'excellence, l'accessibilité et la responsabilité dans l'enseignement postsecondaire en Ontario. Nos stratégies sur la différenciation, la déréglementation et la suffisance des ressources sont intimement liées à nos discussions et recommandations sur le cadre d'action général nécessaire pour atteindre ces objectifs. Nous avons, cependant, concentré notre discussion sur les trois questions principales de notre mandat.

Au chapitre II, nous abordons le partage des coûts entre les participants et incluons un bref examen du niveau et de la répartition de l'aide publique, dont l'aide en faveur de la recherche, de la façon dont on pourrait augmenter les possibilités d'aide financière du secteur privé, et des politiques en matière de droits de scolarité et d'aide aux étudiantes et étudiants nécessaires pour éviter une baisse de la qualité et de l'accès. Au chapitre III, nous examinons le rôle des établissements postsecondaires et les liens entre eux. Nous discutons également des façons d'améliorer les titres décernés par les collèges. Nous abordons ensuite le besoin de mettre en place un organe consultatif pour fournir des renseignements et des analyses.

Au chapitre IV, nous analysons les problèmes liés à la demande future dans le domaine de l'enseignement postsecondaire, notamment la capacité des établissements existants de répondre à la demande. Nous nous penchons sur les moyens de préserver l'excellence par le biais de stratégies visant à attirer et retenir les meilleures enseignantes et enseignants et chercheuses et chercheurs, et à assurer des normes élevées de rendement. Nous examinons également les conditions en vertu desquelles on pourrait créer en Ontario des universités à but non lucratif financées par des fonds privés.

Chapitre II

Le partage des coûts

Le présent chapitre porte sur les ressources financières de l'enseignement postsecondaire en Ontario. Nous examinons d'abord la situation financière actuelle du secteur de l'enseignement postsecondaire et l'évaluation que le Comité a faite des ressources disponibles pour savoir si elles étaient suffisantes. Nous discutons de la responsabilité qui incombe à tous les intéressés d'investir dans le système. Le chapitre renferme les conclusions et les recommandations du Comité sur les aspects suivants :

- La totalité des ressources disponibles pour l'enseignement postsecondaire
- Le niveau de financement public approprié
- La répartition de l'aide gouvernementale à l'échelle du système
- Le financement de la recherche et la politique relative à la recherche
- Les droits de scolarité et l'aide financière aux étudiantes et étudiants
- Les dons privés et les partenariats entre les secteurs public et privé

Ressources financières pour l'enseignement postsecondaire

L'Ontario n'aurait pas le système d'enseignement postsecondaire hautement coté qu'elle possède aujourd'hui si la province n'en était pas venue à la conclusion, il y a bien des années, qu'il était dans l'intérêt du public d'investir dans un système accessible et de grande qualité. Comme on le constatera à la lecture de l'historique annexé au présent rapport, l'établissement du système ne s'est pas fait sans heurt. Il ne s'agissait pas non plus d'un tout homogène. Le système a pris de l'expansion devant la demande croissante de débouchés éducatifs variés après l'école secondaire, demande tout aussi vive de nos jours.

Au cours des dernières années, l'aide financière destinée à l'enseignement postsecondaire a considérablement diminué. Le Comité a eu maintes occasions de prendre conscience des répercussions des compressions budgétaires dans les mémoires et les témoignages qui lui ont été soumis. Les représentants des universités et des collèges ont affirmé que l'insuffisance des ressources était l'un des plus graves problèmes auxquels ils étaient confrontés à l'heure actuelle. La réduction des ressources a été comparée à un «désinvestissement» dans l'enseignement postsecondaire en Ontario.

Deux thèmes sont ressortis au cours des consultations. Premièrement, il y a eu des répercussions négatives directes sur le fonctionnement des collèges et des universités et sur la prestation de leurs services. Deuxièmement, leur capacité de se préparer à faire face aux défis que leur réserve l'avenir est menacée.

Les mémoires et les témoignages documentaient les pressions qui s'exercent sur le fonctionnement des établissements d'enseignement et sur les services qu'ils fournissent. Il y a eu des réductions importantes du personnel de soutien, dans les services de l'administration, dans les services d'orientation, dans les bibliothèques et dans d'autres secteurs qui touchent directement l'expérience d'apprentissage des étudiantes et étudiants.

Tant les collèges que les universités ont mentionné que le nombre d'étudiantes et étudiants par classe avait augmenté, de même que le ratio étudiantes-étudiants/professeur. Les collèges surtout ont dû mettre fin à un grand nombre de programmes et ce, en un si court laps de temps, qu'il n'a pas toujours été possible d'effectuer une rationalisation à l'échelle du système ou de la région. Les dernières réductions des subventions provinciales de fonctionnement et des subventions fédérales pour la formation ont donné lieu à des réductions dans les budgets et programmes qui parfois n'avaient rien de stratégique. Plus souvent qu'autrement, elles ont été dictées par le hasard des départs en retraite anticipée et des départs volontaires. Les augmentations considérables du nombre et de l'ampleur des déficits de fonctionnement enregistrés au cours de la dernière année sont peut-être l'indice le plus évocateur des problèmes qu'éprouvent les établissements d'enseignement à absorber les réductions draconiennes.

Un grand nombre d'établissements ont indiqué qu'ils ont, à des degrés divers, «hypothéqué leur avenir» en gérant les compressions budgétaires. Le coût immédiat des départs en retraite anticipés, des départs volontaires et des indemnités de congédiement a été assumé par l'endettement. Ces coûts de transition seront financés à même les recettes des années futures, réduisant ainsi les fonds disponibles pour l'apprentissage et la recherche au cours de ces années.

Les établissements ont également fait part de leurs préoccupations à l'égard de la menace de l'exode des cerveaux, à l'heure où des professeurs et des candidates et candidats de calibre élevé nous quittent au profit de territoires qui offrent de meilleures conditions de travail et une infrastructure de qualité supérieure pour la recherche. La part de l'Ontario des subventions fédérales à la recherche a diminué au cours des dernières années, dû à l'affaiblissement de l'infrastructure et à la perte de professeurs clés dans certaines disciplines. Il est urgent de renouveler le corps professoral; toutefois, c'est une dépense que peu d'établissements peuvent se permettre à l'heure actuelle.

Les installations constituent un autre objet de préoccupation. Un grand nombre de projets d'entretien et de rénovation dans les collèges et les universités sont retardés depuis longtemps. Au cours des 20 dernières années, un grand nombre d'établissements n'ont pas renouvelé leur matériel ni entretenu leurs édifices de façon adéquate. Un grand nombre d'édifices ont été érigés au milieu des années 60 et même plus tôt, et nécessitent de gros travaux de réparation. De plus, on fait une utilisation beaucoup plus intensive des édifices que ce qui avait été prévu à l'origine, en raison de l'augmentation des effectifs, ce qui exige un entretien supplémentaire si l'on veut conserver les installations en bon état.

On peut difficilement évaluer le coût du retard dans l'entretien des installations, mais il est évident pour le Comité que les universités et les collèges devront consacrer des sommes importantes dans le futur à la restauration des édifices et au renouvellement du matériel. Si l'on retarde encore davantage, on s'expose à de graves problèmes. C'est une question prioritaire dont il faut s'occuper dès maintenant avant que les établissements soient dans l'obligation de déboursier des sommes faramineuses pour remettre en état des installations en décrépitude.

L'exigence de ressources adéquates a également d'autres origines. Comme on en discute plus en détail au chapitre IV, on peut s'attendre à un accroissement continu des demandes d'inscription aux programmes d'études postsecondaires en Ontario, surtout dans la région du Grand Toronto, à cause de l'augmentation de la population. La restructuration du programme d'études au niveau secondaire, de façon à terminer le programme en quatre ans, pourrait signifier une double cohorte de finissantes et de finissants à un certain moment au cours des prochaines années, ce qui aurait un impact sur le nombre d'étudiantes et d'étudiants inscrits aux programmes d'études postsecondaires. En outre, la restructuration de l'économie et du marché de la main-d'oeuvre de l'Ontario accroît l'importance de détenir un diplôme d'études postsecondaires. Au cours de la dernière décennie, on a constaté des gains nets importants dans les emplois exigeant des études de niveau postsecondaire et des pertes nettes encore plus marquées dans les emplois exigeant seulement un diplôme d'études secondaires ou moins. En fait, «les industries du haut savoir, bien que comptant pour un tiers seulement du total des emplois, ont contribué davantage à la croissance de l'emploi que toutes les autres industries combinées»³. Alors que le monde du travail continue de se restructurer, les diplômés d'école secondaire et les adultes qui veulent se recycler pour évoluer dans une économie axée sur les connaissances, se dirigeront de plus en plus vers des études de niveau postsecondaire.

La technologie de l'information est une composante vitale de l'infrastructure des établissements et elle a un effet considérable sur les activités des collèges et des universités. Les collèges et les universités utilisent la technologie de l'information pour rationaliser l'administration et réduire le double emploi inutile des services entre les établissements, pour faciliter l'accès à l'apprentissage en multipliant les méthodes de prestation des cours et pour rehausser la qualité de l'apprentissage dans les salles de classe et les laboratoires; pour faciliter la communication entre le corps professoral et les étudiantes et étudiants, et pour accroître l'accès aux sources de renseignements. Les collèges et les universités doivent continuer d'investir dans la technologie, car c'est un outil important qui leur permettra de partager leurs ressources et de faire face de façon efficace en termes de coûts à l'augmentation prévue des demandes d'inscription aux programmes d'études postsecondaires.

Nous avons défini les pressions considérables qui s'exercent sur les collèges et les universités de l'Ontario, cependant il est difficile d'évaluer directement le niveau d'investissement requis pour s'assurer que le système est en mesure de répondre aux besoins des apprenants et de la société. Toutefois, les membres du Comité ont examiné plusieurs indicateurs de la suffisance des investissements dans l'enseignement postsecondaire en Ontario par rapport aux investissements effectués dans d'autres domaines du secteur public de l'Ontario. Nous avons également examiné des éléments de comparaison avec d'autres territoires de compétence de l'Amérique du Nord. Malheureusement, les éléments de comparaison qui se sont avérés utiles et fiables concernaient les universités. Il nous a été impossible de trouver des indicateurs de comparaison fiables entre les territoires de compétence pour les collèges. Nous prions instamment le gouvernement et le monde collégial de se pencher sur l'élaboration d'indicateurs comparatifs fiables et sur la collecte de données fiables pour pouvoir évaluer les ressources dont les collèges disposent.

Le tableau 1 présente un résumé des divers indicateurs comparatifs du financement destiné à l'enseignement postsecondaire en Ontario.

3. *Industrie Canada, Science and Technology and the New Century*, 1996, p. 3.

Tableau 1 Résumé des indicateurs comparatifs des ressources dont disposent les universités et les collèges de l'Ontario**Comparaisons entre les provinces**

	Rang occupé par l'Ontario au Canada	Niveau pour l'Ontario	L'Ontario par rapport à la moyenne des neuf autres provinces
Subventions provinciales pour le fonctionnement des universités par habitant par province (chiffre estimatif de 1996-1997) ^a	10	130 \$	68 %
Subventions provinciales pour le fonctionnement des universités par étudiant ETP (chiffre estimatif de 1996-1997) ^a	9	5 511 \$	75 %

Comparaison avec les universités publiques aux États-Unis(Redressé en dollars canadiens)¹

	Niveau pour l'Ontario	Niveau moyen des 11 États analogues ^{2,3}	Niveau moyen pour l'ensemble des États-Unis ³	L'Ontario par rapport à la moyenne des 11 États analogues pour l'ensemble des États-unis	
Total des recettes par étudiant ETP pour les universités consacrées à la recherche, aux études de doctorat et aux études d'enseignement général (1994-1995) ^{a,b}	14 637 \$	20 022 \$	19 404 \$	73 %	75 %

Comparaisons à l'intérieur de la province

Dépenses par client desservi (redressées pour tenir compte de l'inflation)	Indice (1977-78 = 100.0)
Universités (coût par étudiant ETP, 1994-1995) ^{a,c}	88.6
Collèges d'arts appliqués et de technologie (coût par étudiant ETP, 1994-1995) ^{a,c}	73.1
Élémentaire et secondaire (coût par élève, 1994-1995) ^{a,c}	134.7
Hôpitaux (coûts de fonctionnement bruts par jour, 1993-1994) ^{a,c}	183.0
Part du budget provincial consacrée aux subventions de fonctionnement des collèges et universités (chiffre estimatif de 1996-1997) ^{a,c}	61.0

Notes :

1. Parité du pouvoir d'achat en dollars canadiens.
2. Les 11 États sont la Californie, la Floride, l'Illinois, l'Indiana, le Michigan, le Minnesota, New York, l'Ohio, la Pennsylvanie, le Texas et le Wisconsin.
3. Les comparaisons reflètent la répartition des établissements consacrés à la recherche/aux études doctorales et aux études d'enseignement général en Ontario.

Sources :

- a. Conseil des universités de l'Ontario.
- b. Le service national de renseignements pour l'enseignement supérieur.
- c. Ministère de l'Éducation et de la Formation.

Lorsqu'on examine les subventions provinciales pour le fonctionnement des universités, l'Ontario se classe au dernier rang ou presque parmi les provinces canadiennes. De même, lorsque l'on compare le total des recettes en Ontario et dans les principaux territoires de compétence aux États-Unis, les ressources financières dont les universités ontariennes disposent sont inférieures à celles mises à la disposition des universités publiques dans ces États.

Le tableau 1 montre également que le secteur de l'enseignement postsecondaire a subi des compressions budgétaires plus importantes que certains autres domaines du secteur public de l'Ontario. La part du budget provincial consacrée au fonctionnement des collèges et des universités est passée de 8,1 pour 100 en 1977-1978 à un chiffre estimatif de 4,9 pour 100 en 1996-1997. Lorsque l'on calcule les dépenses d'après le nombre de gens desservis, il est évident que les collèges et les universités de l'Ontario ont accusé des baisses à long terme des dépenses réelles par étudiant, tandis que d'autres bénéficiaires de paiements de transfert comme les hôpitaux et les écoles élémentaires et secondaires ont enregistré une croissance réelle des dépenses par client desservi.

Tous ces facteurs mettent en relief la nécessité de se pencher sur la disponibilité des ressources. Les membres du Comité sont d'accord avec ceux qui affirment que la création d'un secteur de l'enseignement postsecondaire efficace et de qualité élevée prend des dizaines d'années, mais qu'un tel système est fragile et qu'il peut se détériorer très rapidement en entraînant des conséquences néfastes pour notre société et notre économie.

L'Ontario doit renouveler son engagement envers l'excellence de l'enseignement postsecondaire public. Le système d'enseignement postsecondaire est une composante essentielle de l'infrastructure requise pour assurer la compétitivité de l'Ontario dans la nouvelle économie mondiale axée sur les connaissances. Les membres du Comité estiment que la qualité élevée du système d'enseignement postsecondaire est mise en péril par les restrictions budgétaires actuelles. Si l'on veut que le système soit en mesure de répondre aux besoins de l'Ontario au XXI^e siècle, la province doit accepter le principe selon lequel la totalité des ressources disponibles pour nos collèges et nos universités doit être identique à la totalité des ressources disponibles aux collèges et aux universités ailleurs en Amérique du Nord.

Recommandation 1

Nous recommandons que les Ontariennes et les Ontariens prennent les mesures nécessaires pour remédier aux lacunes graves dans les ressources financières mises à la disposition de l'enseignement postsecondaire. C'est une responsabilité partagée, qui incombe à la fois au gouvernement, aux établissements de niveau postsecondaire, aux étudiantes et étudiants et à leurs familles, et au secteur privé.

Aspects dont il faut tenir compte dans le partage des coûts

Les membres du Comité devaient recommander «le partage des coûts approprié entre les étudiants, le secteur privé et le gouvernement». Nous sommes pleinement conscients de la difficulté que pose l'attribution d'une valeur monétaire aux avantages que les personnes et la société retirent de l'enseignement, de la formation et de la recherche. Les statistiques indiquant des taux d'emploi plus élevés, l'augmentation de la mobilité et de la stabilité de la main-d'oeuvre et des salaires plus élevés parmi les diplômés des collèges et des universités par rapport à ceux qui possèdent un diplôme d'études secondaires ou qui ont moins de scolarité, confirment l'importance de l'enseignement postsecondaire pour les étudiantes et les étudiants. Qui plus est, ces avantages ne sont qu'un aspect de l'apport de l'enseignement au développement d'une personne sur le plan social, culturel et intellectuel.

Les avantages que la société retire de l'enseignement, de la formation, des bourses d'études et de la recherche sont considérables mais difficiles à quantifier. La recherche universitaire contribue au progrès économique, scientifique, technologique, social et culturel de la province. Les avantages économiques de l'enseignement pour l'individu constituent des avantages économiques pour l'ensemble de la société. De plus, le développement personnel contribue au développement de la société.

Au cours des audiences, certains témoins ont laissé entendre qu'il serait plus avisé pour le gouvernement de financer dès maintenant l'enseignement postsecondaire plutôt que de subir les conséquences de l'instabilité et de la révolte sociales dans l'avenir. Il s'agit peut-être d'un point de vue extrême, mais il n'y a aucun doute que la province aura besoin d'une main-d'oeuvre hautement qualifiée pour maintenir sa place dans une économie très concurrentielle. Comme l'a fait remarquer la Fédération canadienne des étudiantes et étudiants – Ontario dans son mémoire adressé au Comité: «...ça n'a aucun sens sur le plan économique pour le gouvernement d'attirer l'attention sur l'importance qu'il y ait davantage de diplômés compétents et sur la nécessité de faire de la recherche avancée, alors qu'il ne cesse de réduire le financement des secteurs qui, justement, fournissent ces produits et services» (p. 11).

Le mode de partage des coûts de l'enseignement postsecondaire a évolué au fil du temps. Il y a eu un transfert sensible des coûts entre le gouvernement et les étudiantes et étudiants au cours de la dernière décennie, alors que les subventions gouvernementales ont diminué et que les droits de scolarité ont augmenté. Les augmentations des droits de scolarité au cours des trois dernières années, plus précisément une augmentation de 44 pour 100 de ces droits dans les universités depuis 1993-1994 et de 39 pour 100 dans les collèges, se sont traduites par des droits de scolarité d'environ 2 935 \$ pour la plupart des programmes de premier cycle à plein temps et de 1 275 \$ pour les programmes d'éducation postsecondaire à plein temps dans les collèges. Bien que les dernières augmentations soient considérables, c'est seulement au cours des deux ou trois dernières années que les taux ont atteint ou dépassé les taux réels des droits de scolarité en vigueur dans les universités au milieu des années 60, soit la période de pointe précédente de l'après-guerre, et dans les collèges au début des années 70.

Depuis la dernière augmentation des droits de scolarité, la proportion des recettes des établissements tirée des droits de scolarité a considérablement augmenté. En 1986-1987, les droits de scolarité représentaient 10,5 pour 100 de la totalité des recettes provenant des subventions de fonctionnement et des droits de scolarité dans les collèges, et 18,2 pour 100 dans les universités. En 1996-1997, on estime que ces proportions sont passées à 24 pour 100 pour les collèges et à 33 pour 100 pour les universités. En 1994-1995, dernière année pour laquelle nous possédons des données comparatives, les universités ontariennes ont tiré une proportion plus élevée de leurs recettes de fonctionnement totales des droits de scolarité (28,5 pour 100) et une proportion plus faible, des subventions provinciales (67,8 pour 100) que dans les autres provinces sauf la Nouvelle-Écosse.

Cependant, nous reconnaissons, surtout lorsqu'on examine la part assumée par les étudiantes et étudiants et celle assumée par le gouvernement, qu'il n'existe aucune démarcation nette entre les deux. Les droits de scolarité ne constituent pas la totalité des coûts de leur éducation que doivent assumer les étudiantes et étudiants. On nous a rappelé à plusieurs reprises au cours de nos consultations que l'hébergement, le transport, les livres, l'équipement, le matériel et autres coûts connexes sont considérables et ne cessent de grimper. Parallèlement, lorsqu'on examine le financement provincial de l'enseignement postsecondaire, nous croyons qu'il est important de tenir compte du financement accordé directement aux établissements et de l'aide octroyée aux étudiantes et étudiants dans le cadre du Régime d'aide financière aux étudiantes et aux étudiants de l'Ontario (RAFEO) pour les aider à défrayer le coût de leurs études, y compris les droits de scolarité. En 1995-1996, environ 42 pour 100 des étudiantes et étudiants à plein temps à l'université et 56 pour 100 des étudiantes et étudiants à plein temps dans les collèges ont obtenu l'aide du RAFEO, qui offre des prêts subventionnés et un programme de remise de dette.

Comparativement à la proportion des recettes tirées des subventions provinciales de fonctionnement et des droits de scolarité, l'aide provenant du secteur privé ne représente qu'une infime proportion des recettes des collèges et des universités. En 1994-1995, les recettes émanant du secteur

privé, principalement de la formation en sous-traitance mais aussi de dons, comptaient pour moins de 4 pour 100 des recettes totales des collèges. Dans les universités, les recettes ne provenant pas des subventions du gouvernement mais plutôt de contrats et de dons représentaient moins de 1 pour 100 des recettes de fonctionnement et seulement un peu plus de 9 pour 100 de la totalité des recettes des universités.

Selon les membres du Comité, il faut éviter d'envisager le partage des coûts entre le gouvernement, les étudiantes et étudiants et leurs familles, et le secteur privé, dans un sens étroit en tentant uniquement de définir une proportion précise ou une part cible de recettes émanant de chacune de ces sources. Bien que tous les participants doivent assumer leur part des coûts de l'enseignement postsecondaire, il faut éviter de répartir cette responsabilité en parts précises et de considérer celles-ci comme immuables. Divers facteurs exerceront individuellement une influence sur la part que doit assumer chacun des participants. Nous estimons qu'il est plus convenable d'aborder la question sous l'angle des efforts requis plutôt que sous celui d'une répartition précise des coûts.

Le financement public

Un certain nombre de facteurs ont exercé une influence sur le financement accordé aux collèges et aux universités par le gouvernement au cours des dernières années. La situation des finances publiques et de l'économie surtout a entraîné des compressions budgétaires rigoureuses dans le secteur public en général, ceci conjugué à un changement de mentalité dans la façon d'envisager le rôle du secteur public et du gouvernement. En Ontario et dans la plupart des pays occidentaux, on réduit le rôle et l'importance du secteur public.

Les membres du Comité sont parfaitement conscients des pressions qui s'exercent sur les finances publiques. Cependant, au moment même où l'éducation postsecondaire semble perdre du terrain dans les priorités de la politique publique, surtout dans les priorités pour le financement, l'augmentation de la demande de places dans les établissements d'enseignement postsecondaire multiplie les pressions qui s'exercent sur les ressources de plus en plus rares. Au cours des 15 prochaines années, les pressions issues de l'augmentation de la population et du marché de la main-d'oeuvre vont se traduire par une demande accrue de l'aide financière pour les étudiantes et étudiants, et du financement de base pour le fonctionnement des collèges et des universités.

Nous reconnaissons que l'utilisation de données comparatives pour établir le montant précis que le gouvernement devrait fournir à titre de soutien au fonctionnement comporte des limites. Toutefois, il est évident que le montant de subvention par étudiant en Ontario est moins élevé que l'aide accordée dans la plupart des autres territoires de compétence. Ces indicateurs et d'autres confirment la nécessité pour la province de renouveler son engagement financier envers l'éducation postsecondaire afin d'assurer la prospérité, la compétitivité et la santé économique futures de l'Ontario. Nous sommes conscients que la valorisation de l'aide financière exigera un engagement sur plusieurs années de la part du gouvernement.

Recommandation 2

Nous recommandons que la province accorde aux universités et collèges de l'Ontario une aide financière qui soit comparable à ce qui est offert en moyenne dans les autres provinces canadiennes et qui s'apparente de façon raisonnable à l'aide gouvernementale accordée aux principaux réseaux universitaire et collégial publics aux États-Unis. On peut atteindre cet objectif en mettant fin immédiatement aux réductions des subventions publiques et en s'engageant progressivement au cours des prochaines années à atteindre cet objectif afin de renforcer l'excellence et l'accessibilité.

La répartition du financement public

Au cours des consultations tenues par le Comité, les représentants des collèges et des universités ont discuté amplement de la façon dont le gouvernement devrait répartir le financement à l'avenir. Ces discussions découlaient dans une large mesure des préoccupations au sujet des méthodes actuelles d'attribution des fonds, surtout dans les collèges. Ceux-ci réclament un changement en profondeur du mode de calcul du financement des collèges. La méthode actuelle convenait à une époque caractérisée par une croissance rapide et l'évolution d'un système collégial tout neuf. Cependant, les collèges ont pris de l'essor et il est devenu évident qu'il faut établir un équilibre entre la qualité et la quantité. Les collèges soutiennent de façon très convaincante que la méthode de calcul actuelle du financement incite fortement les établissements à mettre l'accent sur la quantité plutôt que sur la qualité.

La méthode de calcul actuelle basée sur les effectifs a donné lieu à une concurrence improductive entre les collèges pour attirer la clientèle étudiante, en obligeant les établissements à adopter une attitude apathique au moment de déterminer les programmes d'études et les niveaux d'effectif. Le mode de calcul décourage financièrement les collèges d'adopter des méthodes plus souples qui permettraient aux étudiantes et étudiants de terminer leurs études plus rapidement. Au cours des six dernières années, la valeur de la subvention par étudiant (exprimée en équivalent à temps plein et pondérée par programme d'études) a diminué considérablement à l'heure où les établissements tentent de maintenir ou d'accroître leur part des subventions et de réagir aux mesures prises par d'autres établissements. En outre, la façon de compter les étudiantes et étudiants à temps partiel aux fins du financement tend à décourager les collèges d'offrir des programmes à temps partiel.

Pour leur part, les universités souhaitaient jouir d'une plus grande souplesse pour rationaliser les programmes sans toutefois voir s'effriter leurs recettes. Les représentants des universités ont exprimé des préoccupations entretenues depuis longtemps au sujet de l'équité de la méthode actuelle de répartition du financement entre les établissements et de la nécessité de tenir compte davantage des frais généraux qu'entraînent les subventions à la recherche. Ce qu'on réclamait le plus, c'est des modifications au mécanisme de couloirs différentiels actuel des universités afin de soutenir leurs efforts de restructuration.

Tant les collèges que les universités ont mentionné des aspects du mode de calcul de leur financement qui freinent ou du moins ne facilitent pas la programmation mixte collèges-universités. Parmi les problèmes soulevés, mentionnons les écarts dans le compte des effectifs, les différences de traitement des droits de scolarité et l'absence d'encouragement pour offrir de nouveaux programmes mixtes dans le système de couloirs différentiels dans les universités.

Après avoir examiné les arguments soumis, les membres du Comité en sont venus à la conclusion qu'il y a des arguments solides en faveur du mécanisme de couloirs différentiels tant pour les collèges que pour les universités. Nous croyons que la méthode de calcul de base devrait reposer sur le même concept pour les deux systèmes et offrir un élément de stabilité et de certitude qui permette aux établissements de faire face aux changements de circonstances. La caractéristique principale pour chacun devrait être un mécanisme de couloirs différentiels qui imperméabilise les recettes provenant des subventions de fonctionnement contre les changements dans les effectifs. À l'intérieur d'une certaine fourchette d'effectifs, les établissements reçoivent une part fixe de subventions (ou dans le cas des universités, de subventions et de droits de scolarité). Selon nous, le mécanisme de financement des

collèges et des universités en fonction des fourchettes d'effectifs devrait accorder suffisamment de souplesse à court terme pour mettre fin aux programmes ou les réorganiser en permettant une baisse temporaire des effectifs en-dessous de la fourchette sans entraîner de réduction des subventions de fonctionnement.

Au cours des discussions entre les membres du Comité et les représentants des universités, il est apparu clairement que ce mécanisme spécial a permis aux universités de dresser des plans et des budgets pluriannuels sensés et de prendre des décisions importantes sur le plan scolaire en tenant compte des effets sur la qualité des programmes. Du côté des collèges, un tel système les aiderait à gérer les changements de façon prudente sur le plan financier selon les plans établis, les dotant de la souplesse financière nécessaire pour effectuer des changements importants dans les programmes offerts ou réduire la quantité des programmes. Dans un environnement moins réglementé, il sera très important que les établissements soient en mesure de planifier.

Les membres du Comité n'ont pas eu le temps d'examiner tous les détails nécessaires pour établir un mécanisme de financement en fonction de fourchettes d'effectifs pour les collèges. Nous reconnaissons qu'un certain nombre d'éléments devront faire l'objet d'une étude. Il faut examiner les méthodes de calcul des effectifs pour déterminer si l'on doit remplacer les heures d'enseignement par des éléments davantage adaptés aux besoins des étudiantes et étudiants et par l'enseignement axé sur les résultats. Il faut réviser la méthode de calcul des effectifs à temps partiel aux fins du financement pour éliminer la pénalité associée aux programmes mixtes collèges-universités.

Il sera important de minimiser toute interruption pouvant découler de l'adoption d'un nouveau système en établissant soigneusement au départ la part initiale des subventions liées aux nouvelles fourchettes d'effectifs ou au moyen d'accords de financement de transition.

Enfin, il y a une question à plus long terme dont il faut tenir compte. On prévoit une augmentation importante des effectifs, surtout dans la région du Grand Toronto, au cours des 10 à 15 prochaines années. Les universités et les collèges de l'Ontario ont dit avoir confiance dans leur capacité d'absorber l'augmentation prévue des effectifs. En outre, la politique en matière de droits de scolarité que nous recommandons plus loin dans le présent rapport renforcera les encouragements pour faire face à l'augmentation des effectifs. Toutefois, à la lumière des répercussions qu'aurait sur le système de couloirs différentiels une augmentation importante de la population étudiante, il faudrait surveiller la situation de près au cours des années à venir.

Recommandation 3

Nous recommandons le maintien des caractéristiques principales du système d'attribution des subventions de fonctionnement de base aux universités en fonction du système de couloirs différentiels en y apportant toutefois de légères améliorations pour en accroître la souplesse.

Recommandation 4

Nous recommandons de remplacer la méthode d'attribution des subventions de fonctionnement de base aux collèges par une forme de financement en fonction du système de couloirs différentiels qui tienne compte de la situation des collèges, tout en portant attention à d'autres questions comme le soutien approprié offert aux étudiantes et étudiants à temps partiel et à temps plein.

Financement de la recherche et politique en matière de recherche

Dans nos délibérations et recommandations relatives à l'attribution des fonds publics, nous mettons en général l'accent sur les questions qui concernent tant les collèges que les universités, mais nous croyons qu'il est nécessaire de traiter d'une question qui revêt une importance primordiale pour les universités, soit le financement de la recherche. Les bourses d'études et la recherche universitaires apportent une contribution majeure à la société. Comme le souligne Gilles G. Cloutier dans son rapport de 1995 sur la recherche universitaire destiné au ministre de l'enseignement supérieur et du développement de la carrière de l'Alberta,

L'avancement et la prospérité de notre société sont largement tributaires des nouvelles données issues de la recherche sur tous les aspects de la vie et du travail quotidiens. Les soins médicaux, la technologie des communications, les méthodes d'exploitation agricole et les questions environnementales sont des exemples qui nous viennent tout de suite à l'esprit. L'élaboration de ces connaissances et de ce savoir-faire à l'université, là où les universitaires et d'autres intéressés peuvent en profiter, est pratique et socialement convenable⁴.

La recherche universitaire contribue fortement à notre compétitivité économique et au rythme des progrès de la technologie, des sciences et de la médecine. Bien que l'on reconnaisse en général la valeur de la recherche et des bourses universitaires, le financement public de la recherche universitaire, et surtout des coûts indirects de la recherche, est loin d'être suffisant.

Dans une étude menée cette année pour le Conseil des universités de l'Ontario sur les politiques provinciales en matière de recherche au Canada, on a constaté que le principal problème de la compétitivité des universités ontariennes sur le plan de la recherche est la difficulté de soutenir et de maintenir leur infrastructure de recherche, tant intellectuelle que physique⁵. On doit en partie ce problème à la politique de longue date des trois conseils fédéraux qui accordent des subventions, soit le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie (CRSNG), le Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH) et le Conseil de recherches médicales (CRM), et à celle d'autres organismes de financement, qui consistent à financer uniquement les coûts directs de la recherche autorisée suite au jugement des pairs. On ne tient aucunement compte des coûts indirects liés au maintien des bibliothèques, du matériel et des installations et du salaire des chercheurs principaux.

Le gouvernement provincial fournit des fonds dans le cadre de l'enveloppe des frais généraux/de l'infrastructure de la recherche, reconnaissant ainsi la nécessité de financer ces coûts, et répartit les fonds entre les universités d'après la part moyenne de chacune, sur une période de trois ans, du financement de la recherche autorisée suite au jugement des pairs accordé par les trois conseils fédéraux qui accordent des subventions. L'importance du budget cependant, établi à environ 23 millions de dollars pour l'année courante, ne tient pas compte de la totalité des coûts indirects de la recherche. Or, le manque à gagner a contribué à la détérioration de l'infrastructure. En retour, l'absence d'une infrastructure de recherche solide a affaibli la capacité des universités d'attirer et de retenir la crème des chercheurs et des universitaires.

Il en est résulté une réduction préoccupante de la part des universités de l'Ontario de la totalité des fonds versés aux universités canadiennes par le gouvernement fédéral. Pendant la première moitié des années 1980, les universités de l'Ontario ont obtenu environ 42 pour 100 du financement total; pour la première moitié des années 1990, ce chiffre est passé à environ 36 pour 100. Les membres du Comité estiment que le gouvernement doit porter à environ 100 millions de dollars par année

4. Gilles G. Cloutier, *University Research in Alberta : A Policy Framework*, 1995, p. 5.

5. Mireille Brochu, *Comparative Study of University Research Policies in Selected Canadian Provinces*, rapport préparé pour le Conseil des universités de l'Ontario, septembre 1996, p. 14.

le budget des frais généraux/de l'infrastructure de la recherche si l'on veut augmenter la compétitivité des universités ontariennes dans le domaine de la recherche autorisée suite au jugement des pairs.

L'augmentation du budget de l'infrastructure permettra de restaurer la compétitivité de la recherche effectuée en Ontario. Toutefois, il y a d'autres questions qui doivent aussi retenir notre attention. Les réductions effectuées récemment dans le soutien à la recherche accordé aux universités par plusieurs ministères provinciaux ont également affaibli les activités de recherche dans les universités. Les fonds provinciaux consacrés à la recherche proviennent du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales, du ministère du Développement économique, du Commerce et du Tourisme, du ministère de la Santé, du ministère de l'Environnement et de l'Énergie ainsi que du ministère de l'Éducation et de la Formation. On modifie de toutes parts les politiques et les niveaux de financement sans coordination apparente entre les ministères et sans aucune ligne directrice pour se guider. Les centres de spécialisation qui émergent au sein des collèges, surtout pour les programmes de formation avancée, peuvent aussi en souffrir.

Nos recommandations à l'égard de la recherche portent notamment sur la nécessité d'élaborer une politique provinciale à cet effet, qui comprendrait la stratégie du gouvernement pour promouvoir la recherche et le développement dans le secteur privé, les universités et les ministères. La politique devrait tenir compte précisément des questions de la recherche universitaire comme le financement accordé aux universités par les ministères provinciaux pour la recherche appliquée, le rôle des universités dans la recherche pure et appliquée, et l'importance de renforcer la collaboration du secteur industriel avec les universités et les collèges dans les activités de recherche et de développement.

Nous pressons aussi la province d'envisager une politique visant à orienter davantage ses ressources limitées sur la promotion de l'excellence, y compris l'excellence dans la recherche, au moyen des budgets comme celui des frais généraux/de l'infrastructure de la recherche, dont les sommes sont réparties selon des mesures de qualité.

Recommandation 5

- i) Nous recommandons que le gouvernement de l'Ontario augmente le budget des frais généraux/de l'infrastructure de la recherche pour le faire passer du niveau actuel d'environ 23 millions de dollars à environ 100 millions de dollars par année.
- ii) Nous recommandons que l'Ontario élabore une politique en matière de recherche. Il est urgent de se munir d'une telle politique devant les préoccupations croissantes soulevées à l'égard de la compétitivité de l'Ontario sur le plan de la recherche. La politique doit éviter de se limiter uniquement à la recherche pure, parce que la plus grande partie de la recherche appliquée, financée à la fois par le secteur public et le secteur privé, est menée dans les universités et qu'il y a quelques centres importants de recherche appliquée qui émergent dans les collèges. La politique devrait s'appliquer à la recherche effectuée tant dans le secteur public que dans le secteur privé.

Droits de scolarité et aide financière aux étudiantes et étudiants

La politique des droits de scolarité a des répercussions profondes sur la population étudiante et sur les établissements. Nous avons constaté que nous ne pouvions pas aborder la question des droits de scolarité, et l'effet découlant de l'augmentation de la part des recettes des établissements tirée des droits de scolarité, sans tenir compte de l'accessibilité et de la capacité financière des étudiantes et étudiants. Par conséquent, nous avons intégré à notre discussion nos recommandations au sujet des droits de scolarité et de l'aide financière aux étudiantes et étudiants.

Au Canada, on accepte en général le principe selon lequel l'enseignement postsecondaire ne peut pas et ne doit pas être financé entièrement par les deniers publics. Les étudiantes et étudiants doivent assumer une part des coûts de l'enseignement postsecondaire en reconnaissance des avantages qu'ils en retirent personnellement. La politique ontarienne en matière de droits de scolarité est issue de ce principe et également de la prémisse selon laquelle le niveau des droits de scolarité ne doit pas être un obstacle à l'accessibilité.

En Ontario, les universités ont le pouvoir de fixer les droits de scolarité. Toutefois, depuis l'adoption de la méthode de calcul du financement au milieu des années 60, le gouvernement provincial contrôle le niveau des droits de scolarité en reliant les recettes tirées des droits et l'attribution des subventions de fonctionnement. Des recettes provenant de droits de scolarité supérieurs aux taux prévus dans la formule de calcul entraîneraient une réduction des subventions de fonctionnement. En 1980, la province a permis aux universités de réclamer 10 pour 100 de plus que le montant des droits établi en vertu de la méthode de calcul, sans aucune répercussion sur leur admissibilité aux subventions de fonctionnement. Le gouvernement a ensuite augmenté la partie discrétionnaire à 13 pour 100 en 1987 et à 23 pour 100 en 1996. La dernière augmentation s'accompagnait d'une exigence, soit consacrer 10 pour 100 des recettes supplémentaires tirées de la partie discrétionnaire des droits de scolarité à l'aide financière aux étudiantes et étudiants dans le besoin. Pour les collèges, la province a fixé des droits de scolarité normalisés qui s'appliquent à tous les programmes d'enseignement postsecondaire. C'est la province qui détermine, pour les deux systèmes, l'augmentation annuelle permise des droits de scolarité.

Les augmentations des droits de scolarité au cours des dernières années ont fait grimper les taux des droits en vigueur dans les universités ontariennes au-dessus de la moyenne de ceux en vigueur dans d'autres provinces canadiennes. À l'heure actuelle, les étudiantes et étudiants doivent déboursier en moyenne 2 935 \$ pour s'inscrire à la plupart des programmes de premier cycle en Ontario. Seuls certains établissements situés en Saskatchewan et en Nouvelle-Écosse imposent des droits de scolarité plus élevés pour les étudiantes et étudiants canadiens inscrits aux programmes d'arts et de sciences. De l'ordre de 1 275 \$, les droits de scolarité imposés par les collèges ontariens sont malgré tout moins élevés que ceux réclamés par les collèges dans plusieurs autres provinces, notamment l'Alberta, la Colombie-Britannique, l'Île-du-Prince-Édouard et la Saskatchewan. Les droits de scolarité exigés en Ontario, tant dans les collèges que dans les universités, sont inférieurs à la moyenne de ceux réclamés dans les établissements publics de l'ensemble des États-Unis et dans la plupart des 11 États repères dont il est question au tableau 1⁶.

Le gouvernement fournit une aide financière aux étudiantes et étudiants selon leurs besoins pour permettre à celles et ceux qui viennent de milieux à faibles revenus d'accéder aux études supérieures. Dans l'évaluation des besoins effectuée par le RAFFEO, on tient compte de la totalité des droits de scolarité pour déterminer l'admissibilité des étudiantes et étudiants à l'aide financière. Par conséquent, les augmentations des droits de scolarité ont des répercussions sur les dépenses publiques consacrées à l'aide financière. Dans le cadre du régime actuel d'aide financière aux étudiantes et étudiants, on estime qu'il en coûte au gouvernement entre 25 et 30 cents pour chaque dollar d'augmentation des droits de scolarité, en raison des dispositions prévoyant le paiement des intérêts pendant les études, du système de la remise de dette et des prêts non remboursés.

Bien que le gouvernement exerce un contrôle sur les droits de scolarité au nom de l'accessibilité, rien ne justifie le niveau actuel des droits de scolarité. Qui plus est, on n'a jamais déterminé la part appropriée des coûts de leur enseignement que les étudiantes et étudiants devraient assumer. Les universités, en particulier, soutiennent depuis longtemps que le contrôle des droits de scolarité n'est pas

6. *Chronicle of Higher Education, Almanac Edition*, 2 septembre 1996, p. 10.

la meilleure façon de promouvoir l'équité d'accès. Les représentants des universités estiment que cette politique a contribué à maintenir artificiellement bas les droits de scolarité dans de nombreux programmes, surtout les programmes à vocation professionnelle.

Il existe de nombreuses façons de déterminer la part appropriée des coûts que devraient assumer les étudiantes et étudiants et d'aborder la question connexe du niveau approprié des droits de scolarité :

- *Les droits de scolarité pourraient représenter un certain pourcentage du coût des programmes* : Il s'agit d'une méthode que l'on peut difficilement adopter parce que les établissements, bien souvent, n'effectuent pas un suivi suffisamment précis des coûts pour permettre une application totalement transparente de cette méthode. Il est difficile de séparer les coûts de prestation des programmes de tous les coûts connexes du fonctionnement de l'établissement et de la fourniture de services universitaires et autres, nécessaires pour offrir aux étudiantes et aux étudiants une expérience d'apprentissage complète.

Un autre problème se pose avec cette façon d'aborder les choses. En Ontario, on appuie le concept selon lequel les droits de scolarité devraient être relativement les mêmes pour tous les programmes de façon que les étudiantes et étudiants choisissent un programme en fonction de leur intérêt et de leurs aptitudes et non en fonction des coûts. C'est particulièrement le cas dans les collèges, où la politique provinciale exige que les collèges réclament des droits de scolarité identiques pour tous les programmes d'enseignement postsecondaire. Dans les universités, il existe un léger écart entre les droits de scolarité exigés pour de larges catégories de programmes, afin de tenir compte des différences dans les coûts, mais ces écarts n'équivalent pas à un pourcentage fixe des coûts des programmes. On reconnaît que si les droits de scolarité devaient représenter un pourcentage fixe des coûts pour tous les programmes, les droits fixés pour certains programmes universitaires seraient exorbitants.

- *Les droits de scolarité pourraient représenter un certain pourcentage des coûts de fonctionnement des établissements* : C'est là un chiffre plus accessible, mais qui permet seulement de déterminer le montant des recettes qu'un établissement pourrait tirer idéalement des droits de scolarité. Il ne permet pas d'établir des droits de scolarité équitables programme par programme.
- *Les droits de scolarité pourraient être directement liés aux avantages économiques que les étudiantes et étudiants retirent de leur éducation, ce qui se traduirait par des droits relativement plus élevés dans les programmes pour lesquels il y a une forte demande de main-d'oeuvre ou qui permettent aux diplômés d'entrevoir une plus grande sécurité d'emploi et des revenus relativement plus élevés* : Cette approche repose en bonne partie sur l'exactitude des prévisions des besoins futurs du marché de la main-d'oeuvre et des revenus futurs. Dans une certaine mesure, on suppose que le calcul du taux de rendement de l'investissement des étudiantes et étudiants dans l'enseignement postsecondaire permettra d'établir le niveau approprié des droits de scolarité. En fait, le calcul du rendement de l'investissement sert surtout à démontrer aux étudiantes et étudiants qu'ils ne doivent pas hésiter à investir dans l'enseignement postsecondaire, plutôt qu'à déterminer quel devrait être le montant exact de cet investissement.

Aucune de ces approches n'est la solution idéale, mais chacune d'entre elles comporte des aspects qui constituent un bon point de départ pour établir le niveau des droits de scolarité.

Les membres du Comité estiment qu'il serait plus utile de concevoir une approche qui soit caractérisée par la souplesse dont jouirait les établissements pour déterminer les droits de scolarité, programme par programme, d'après une analyse de la valeur des programmes dans un marché concurrentiel, et déterminer le montant de recettes nécessaire pour offrir une expérience d'apprentissage de grande qualité à la population étudiante.

Nous sommes d'accord avec les établissements qui soutiennent que le fait de jouir de la souplesse nécessaire pour fixer les droits de scolarité favoriserait l'innovation et la capacité d'adaptation, faciliterait la collaboration au sein des universités et des collèges, appuierait les différences qui existent entre les programmes et entre les établissements ainsi que la spécialisation, et aiderait les établissements à accroître la capacité du système de faire face à l'accroissement de la demande. En outre, le fait pour les établissements d'établir à leur gré les droits de scolarité les inciterait à réduire les coûts et pourrait se traduire par une baisse des droits de scolarité dans certains programmes, ce qui ne serait pas possible autrement.

Nous proposons que les établissements jouissent de la souplesse nécessaire pour établir les droits de scolarité. Nous ne proposons pas une déréglementation inconditionnelle. Les établissements seraient obligés de fournir une aide financière accrue aux étudiantes et étudiants à même les recettes supplémentaires tirées des droits de scolarité. Plus précisément, nous proposons que le gouvernement établisse un plafond pour les droits de scolarité dont on tiendrait compte dans l'évaluation des besoins effectuée par le RAFEO. Si les collèges et les universités décident de fixer les droits de scolarité à un niveau supérieur, ils seraient obligés d'allouer une part substantielle des recettes supplémentaires à l'aide aux étudiantes et étudiants dans le besoin.

Afin de s'assurer que les fonds publics consacrés à l'aide financière sont attribués de façon équitable et efficace, le plafond fixé pour les droits de scolarité dans l'évaluation des besoins serait un montant universel applicable à la population étudiante des collèges et universités publics, des écoles privées de formation professionnelle et autres établissements privés ainsi qu'aux étudiantes et étudiants ontariens inscrits dans des établissements situés dans d'autres territoires.

Les membres du Comité estiment que cette approche établit un sain équilibre entre la nécessité d'assurer l'accès à l'enseignement postsecondaire aux étudiantes et étudiants de toutes les couches de la société et celle de permettre aux établissements de fixer les droits de scolarité au niveau qui contribue à promouvoir l'excellence. En revanche, les établissements devraient démontrer davantage leur volonté de favoriser l'accessibilité en adoptant diverses méthodes pour s'assurer de ne pas placer les étudiantes et étudiants dans une situation précaire à cause d'une augmentation vertigineuse des droits de scolarité. Il faudrait songer à des mesures d'exemption des étudiantes et étudiants déjà inscrits, de façon à limiter les augmentations annuelles des droits de scolarité au taux d'inflation, ou le fait de garantir un certain niveau de droits de scolarité pour la durée du programme d'études.

Dans l'élaboration de cette façon d'aborder la déréglementation des droits de scolarité, les membres du Comité ont examiné dans tous les sens l'utilisation d'une formule de calcul des droits de scolarité dans le calcul actuel du financement des universités et ont examiné le lien qui existe entre les recettes tirées des droits de scolarité et la répartition des subventions de fonctionnement entre les universités. Nous avons songé à recommander l'élimination du taux des droits de scolarité dans la formule utilisée pour le calcul du financement, mais nous en sommes venus à la conclusion que cette mesure nuirait à la stabilité inhérente à la formule actuelle et causerait un bouleversement inutile. Les membres du Comité estiment qu'il faudrait plutôt geler au niveau actuel les taux des droits de scolarité servant au calcul du financement. À mesure que les droits de scolarité réels augmenteraient, une part décroissante des recettes tirées des droits de scolarité serait redistribuée au moyen de la formule de calcul des subventions de fonctionnement.

Frais accessoires obligatoires

Le traitement des frais accessoires obligatoires est un point important dont il faut tenir compte lorsqu'il est question de déréglementation conditionnelle des droits de scolarité. Les frais accessoires obligatoires représentent des coûts considérables pour les étudiantes et étudiants, puisqu'ils s'élèvent en moyenne à près de 300 \$ dans les collèges et à plus de 400 \$ dans les universités en 1996-1997. Le gouvernement a réglementé ces frais, tout d'abord dans les années 80 en interdisant l'imposition de frais accessoires obligatoires supplémentaires et, dernièrement, en exigeant que les collèges et les universités négocient des protocoles avec les associations d'étudiantes et étudiants portant sur la façon d'obtenir le point de vue de la population étudiante lors de l'instauration de nouveaux frais accessoires obligatoires ou de l'augmentation de tels frais.

Malgré ces mesures, un grand nombre des frais accessoires imposés actuellement constituent une forme de droits de scolarité et devraient être intégrés à ces droits. Les étudiantes et étudiants sauraient ainsi à quoi s'en tenir puisque les droits de scolarité exigés représenteraient le montant total des frais qu'ils auraient à verser.

Cependant, les membres du Comité reconnaissent que ce mode de traitement des frais accessoires obligatoires ne convient peut-être pas dans le cas des frais approuvés par les associations d'étudiantes et étudiants ou imposés à des fins spéciales par voie de référendum. Nous sommes également conscients que ce changement pourrait exiger un examen complet des divers produits et services auxquels s'appliquent les frais accessoires obligatoires pour être en mesure de comprendre vraiment l'impact et l'affectation de tous les frais. Néanmoins, nous croyons que l'intégration des frais accessoires aux droits de scolarité est une mesure appropriée et nous faisons nos recommandations à l'égard des droits de scolarité et des frais accessoires en conséquence.

Recommandation 6

- i) Nous recommandons que les établissements d'enseignement soient libres de fixer les droits de scolarité au niveau qu'ils jugent approprié, pour chaque programme, à la condition que s'ils décident de fixer ces droits à un niveau supérieur au plafond déterminé par le gouvernement, comme il est prévu en (ii), ils devront distribuer 30 pour 100 des recettes supplémentaires sous forme d'aide financière à leurs étudiantes et étudiants dans le besoin.
- ii) Nous recommandons que le gouvernement fixe un plafond aux droits de scolarité qui sert au calcul de l'aide financière publique à laquelle les étudiantes et étudiants peuvent prétendre. Il faut qu'un seul plafond soit applicable à tous les établissements (que leur financement soit public ou privé) qui participent au programme public d'aide financière aux étudiantes et aux étudiants.
- iii) Nous recommandons que les frais accessoires obligatoires imposés par des Comités d'étudiants continuent d'être calculés selon les processus actuels, mais que tous les autres montants accessoires entrent dans les droits de scolarité généraux.
- iv) Nous recommandons que les établissements d'enseignement, jouissant d'une plus grande liberté pour fixer les droits de scolarité, soient aussi conscients de la nécessité de mettre les étudiantes et étudiants à l'abri de hausses importantes et imprévues des droits de scolarité applicables aux programmes auxquels ils sont inscrits actuellement. On encourage les établissements à fixer leurs droits de scolarité en fonction des programmes d'études, plutôt que d'après des cours ou des trimestres, dans la limite de leurs possibilités. En outre, il faut que les établissements d'enseignement s'efforcent, dans l'attribution de leurs fonds d'aide financière, de ne pas mettre les étudiantes et étudiants qui ont la motivation et les capacités voulues dans l'impossibilité de suivre des cours ou des programmes du fait que les droits de scolarité s'y rapportant sont trop élevés.

Relèvement de l'aide financière accordée aux étudiantes et aux étudiants

Sur le plan des droits de scolarité, nous recommandons notamment une mesure qui, croyons-nous, aura un effet important sur l'accessibilité en Ontario, à savoir la condition que les collèges et universités bénéficiant d'un financement public mettent de côté 30 pour 100 de la fraction du revenu tiré des droits de scolarité qui est en sus du nouveau taux déterminé par le programme ontarien d'aide financière aux étudiantes et aux étudiants, et l'affectent à leur propre programme d'aide financière aux étudiantes et étudiants dans le besoin. Nous croyons, cependant, qu'il faut faire beaucoup plus pour améliorer les programmes d'aide financière aux étudiantes et aux étudiants, et pour faire en sorte que les études postsecondaires soient à la portée des citoyens de notre province.

Tout au long de nos consultations, nous avons noté l'anxiété des étudiantes et étudiants et d'autres devant l'alourdissement constant des dettes – dettes que, dans certains cas, les étudiantes ou les étudiants ne pourront jamais rembourser, et que bon nombre d'entre eux trouveront extrêmement difficile à rembourser dans le régime actuel des remboursements à terme fixe. Différents facteurs ont contribué à cet endettement, soit la hausse des droits de scolarité, l'abandon du programme ontarien des bourses en faveur d'un programme de remise de dette pour la portion des emprunts excédant 6 000 \$ par année d'études, et la faiblesse de l'économie qui s'est traduite par la réduction des emplois d'été pour les étudiantes et les étudiants, et par la baisse de l'aide financière fournie par les parents. Des chefs étudiants de la *Ryerson Polytechnic University* nous ont fourni des renseignements sur les effets que les récentes réductions de l'assistance sociale ont eus sur différents groupes, notamment les familles monoparentales qui cherchent à financer des études postsecondaires.

Le Comité estime qu'une réforme réfléchie et efficace de la politique d'aide financière aux étudiantes et aux étudiants devrait accorder une plus grande priorité au financement que la province accorde aux étudiantes et étudiants qui, possédant les qualités intellectuelles nécessaires, n'ont pourtant pas les moyens de se payer leurs études, que ce soit en faisant appel à leurs propres ressources ou à celles de leurs parents, ou encore au revenu gagné avant et après l'obtention de leur diplôme. Il faut que la province transforme sans tarder son programme de prêts aux étudiantes et aux étudiants en un programme de prêts remboursables en fonction du revenu. L'idéal serait que le Programme canadien de prêts aux étudiants aussi bien que le Régime de prêts aux étudiants de l'Ontario adoptent la formule des prêts remboursables en fonction du revenu, dans des conditions les plus efficaces possibles. Les banques à charte resteraient les prêteurs, les étudiantes et étudiants feraient leurs versements aux banques, et le régime fiscal servirait à déterminer le revenu et les remboursements annuels. Si la province est incapable de convaincre le gouvernement fédéral d'adopter cette formule, l'Ontario devrait prendre les devants, mais négocier une entente favorable pour le retrait du Programme canadien de prêts aux étudiants, et le versement d'une indemnisation s'y rapportant, afin de pouvoir offrir un programme intégré de prêts remboursables en fonction du revenu.

Conformément au principe voulant que les fonds consacrés par la province à l'aide financière aux étudiantes et aux étudiants reposent avant tout sur le besoin, le Comité recommande de conserver les politiques actuelles en matière d'évaluation des besoins, notamment la détermination de la capacité des parents ou du conjoint d'y contribuer. Il faut que l'intérêt sur l'emprunt soit subventionné jusqu'à ce que l'étudiante ou l'étudiant ait terminé son programme, dans la limite d'un nombre déterminé d'années ou de semestres. Avant tout, il faut que le programme actuel de la remise de dette, qui fait que les étudiantes et étudiants n'ont aucune certitude sur le montant total de leurs dettes, soit remplacé par un programme de subventions destiné aux étudiantes et étudiants qui présentent le plus grand besoin. Pour assurer l'attribution équitable des fonds provinciaux destinés aux subventions, il faut que ce dernier programme ne vise que les étudiantes et étudiants qui fréquentent un collège ou une université bénéficiant d'un financement public.

Les principes d'un programme établi en fonction des besoins resteront applicables également pendant la période de remboursement de l'emprunt. En conséquence, les étudiantes et étudiants qui, en raison de leur revenu après l'obtention de leur diplôme, seraient dans l'impossibilité de rembourser intégralement leur emprunt bénéficieraient d'une remise de leur dette. Il faut que les étudiantes et étudiants puissent étaler le remboursement sur une longue période et que la partie du revenu destinée au remboursement s'établisse à un taux qui ne les empêche pas de remplir les conditions d'un prêt hypothécaire ou autre prêt nécessaire. En outre, il faut prévoir la possibilité d'un remboursement accéléré ou intégral sans pénalité.

Si l'amélioration du programme provincial d'aide financière contribuera largement à améliorer l'égalité d'accès pour les étudiantes et étudiants au niveau postsecondaire, un autre élément essentiel qui permettra d'améliorer l'accès sera celui des programmes de ce genre institués par les établissements d'enseignement. Nous nous félicitons de la récente initiative prise par le gouvernement provincial à cet égard, soit le Fonds fiduciaire pour les étudiantes et étudiants de l'Ontario, qui fournira cette année un montant estimatif de 100 millions de dollars en subventions paritaires pour les dons faits par des particuliers et des sociétés, afin de financer des bourses d'études octroyées aux étudiantes et aux étudiants qui n'ont pas les moyens de faire des études postsecondaires.

Notre recommandation voulant qu'une partie du revenu supplémentaire tiré des droits de scolarité soit affectée à l'aide financière des étudiantes et étudiants dans le besoin permettra également d'apporter une nette amélioration aux programmes d'aide financière que les établissements d'enseignement accordent aux étudiantes et aux étudiants. De plus en plus, il incombera aux établissements d'enseignement secondaire d'assurer aux étudiantes et étudiants à faible revenu l'accès à des programmes coûteux. Aux États-Unis, le public s'attend de plus en plus à ce que les établissements d'enseignement combient une bonne partie de l'insuffisance des fonds destinés aux étudiantes et aux étudiants dans le besoin. Dans une présentation devant le *House Economic and Educational Opportunities Committee*, le président de l'*Ohio State University* a fait remarquer que les sommes consacrées aux programmes d'aide financière des établissements d'enseignement avaient triplé entre 1979 et 1986, et de nouveau entre 1986 et cette année, soit des dépenses actuelles de 9 milliards \$. Ce chiffre, selon lui, dépasse le montant consacré aux programmes d'aide financière aux étudiantes et aux étudiants par les gouvernements des États⁷.

Un autre facteur qui permet de favoriser l'accessibilité en Ontario sera de créer un environnement qui encourage les contributions faites par les familles aux études postsecondaires. Le public est sensibilisé de plus en plus aux coûts des études postsecondaires et, de plus en plus, les parents et étudiantes et étudiants considèrent les études comme un bon investissement. Mais on peut faire beaucoup plus pour renseigner les parents et encourager l'épargne, surtout par biais d'un régime fiscal plus avantageux. Dans nos recommandations qui suivent, nous avons cité plusieurs exemples précis d'encouragements souhaitables, et nous prions instamment le gouvernement provincial de les examiner avec le gouvernement fédéral.

Enfin, le Comité constate la hausse des coûts que le gouvernement doit assumer pour offrir de l'aide financière aux étudiantes et aux étudiants, notamment le coût des prêts impayés et les taux de prêts impayés extrêmement élevés dans certains établissements d'enseignement. Ne désirant nullement compromettre l'accès des étudiantes et étudiants à certains établissements d'enseignement, le Comité croit cependant qu'il serait utile d'examiner les raisons qui expliquent ces prêts impayés et d'adopter des mesures qui tendent à décourager les taux élevés de prêts impayés. La révocation du droit à l'aide financière accordé à l'établissement d'enseignement serait la mesure la plus extrême.

7. E. Gordon Gee, *Testimony on College Prices*, document présenté au *Postsecondary Education, Training and Life-Long Learning Subcommittee* du *House Economic and Educational Opportunities Committee*, le 18 juillet 1996.

Avant tout, il faut que le gouvernement examine des moyens qui permettraient aux établissements d'enseignement d'adopter des mesures efficaces pour réduire les prêts impayés, notamment des services de consultation financière adéquats pour les prêts étudiantes et étudiants, afin que ces derniers connaissent les conséquences que les emprunts peuvent avoir sur leur avenir.

La réduction des prêts impayés permettrait de libérer une bonne partie des fonds que le gouvernement avait destinés à l'aide financière aux étudiantes et aux étudiants. Il faut que les fonds provinciaux libérés ainsi restent affectés à l'aide financière, mais soient orientés vers l'amélioration du programme d'aide financière, grâce au relèvement annuel du plafond des prêts et des bourses et à d'autres améliorations visant à favoriser l'accès aux études.

Recommandation 7

- i) Nous recommandons que le gouvernement adopte un programme de prêts remboursables en fonction du revenu qui offrirait aux étudiantes et aux étudiants les avantages suivants :
 - les intérêts sur les emprunts seraient subventionnés jusqu'au moment où l'étudiante ou l'étudiant aura terminé son programme d'études, dans la limite d'un nombre fixe d'années;
 - plusieurs options que l'étudiante ou l'étudiant pourrait retenir en ce qui concerne le calendrier des remboursements seraient disponibles, incluant la possibilité d'accélérer le remboursement n'importe quand, sans pénalité.
- ii) Nous recommandons que le programme de prêts remboursables en fonction du revenu entre dans un plan d'assistance financière aux étudiantes et aux étudiants fédéral-provincial, géré par l'intermédiaire du régime fiscal, mais que, si le gouvernement fédéral n'est pas disposé à collaborer avec l'Ontario en la matière, le gouvernement provincial prenne les mesures qui s'imposent pour mettre ce programme en application de sa propre initiative. Dans ce dernier cas, nous invitons instamment le gouvernement fédéral à fournir une aide appropriée à ce sujet, notamment la gestion des aspects fiscaux du régime dans le cadre des accords de perception d'impôt fédéraux-provinciaux et, au besoin, à verser à l'Ontario une indemnisation complète pour lui permettre de se retirer du Programme canadien de prêts aux étudiants et d'offrir aux étudiantes et aux étudiants de l'Ontario un programme intégré de prêts remboursables en fonction du revenu.
- iii) Nous recommandons que l'actuelle formule des remises de dettes dans le cadre du programme ontarien d'aide financière aux étudiantes et aux étudiants, qui met les intéressés dans l'incertitude, soit remplacé par un programme de bourses établies en fonction des besoins. Les bourses ne seraient octroyées qu'aux étudiantes et aux étudiants qui fréquentent un collège ou une université qui reçoit une aide financière publique.
- iv) Nous recommandons que le ministère examine les causes du taux élevé des prêts aux étudiantes et étudiants qui restent impayés. Il faut que le ministère examine l'application de pénalités qui donneraient aux établissements d'enseignement postsecondaire ayant un taux inhabituellement élevé de prêts impayés une plus grande responsabilité pour les pertes, sans pour autant limiter l'accès aux études postsecondaires.
- v) Nous recommandons que l'intérêt sur les capitaux empruntés afin de suivre un programme d'études postsecondaires admissible soit déductible du revenu aux fins de l'impôt. C'est un principe établi de l'impôt sur le revenu que les intérêts payés sur les capitaux empruntés pour gagner un revenu sont déductibles aux fins de l'impôt. Un prêt contracté pour faire un investissement dans ses études est de même nature qu'un prêt contracté pour faire un investissement commercial. Il faut que le gouvernement du Canada mette en oeuvre cette mesure. Nous engageons donc le gouvernement de l'Ontario à signifier à son homologue fédéral qu'il est en faveur d'un tel changement et qu'il est prêt à abandonner les recettes fiscales provinciales s'y rapportant.

vi) Nous recommandons que le Régime enregistré d'épargne-études soit aligné de plus près sur le Régime enregistré d'épargne-retraite afin de favoriser l'épargne en vue d'études postsecondaires. En particulier, nous pressons le gouvernement fédéral à permettre que les cotisations au REEE bénéficient de la même déductibilité que les cotisations au REER, et qu'il soit possible de faire un transfert unique d'un REER à un REEE dans les limites du plafond du REEE. Il faut permettre que le revenu de placement, accumulé à l'actif d'un REEE, qui ne sert pas aux études postsecondaires soit transféré par roulement à un REER. Il faut que le gouvernement de l'Ontario presse le gouvernement du Canada de mettre en application un tel changement très prochainement. Si le gouvernement fédéral n'est pas prêt à adopter ce changement, il faut que le gouvernement provincial permette au moins un crédit d'impôt partiel pour les cotisations au REEE, et que le gouvernement fédéral assure l'administration de ce crédit pour la province.

Aide du secteur privé pour les études postsecondaires

L'aide financière que le secteur privé accorde au secteur de l'enseignement postsecondaire se présente sous plusieurs formes, notamment les dons de bienfaisance, les partenariats et la vente de services. Les droits de scolarité peuvent également être considérés comme une forme d'aide financière venant du secteur privé. L'Ontario compte également un certain nombre d'établissements d'enseignement postsecondaire gérés par des intérêts privés. Dans cette section, nous examinerons l'aide financière provenant des dons de bienfaisance, des partenariats et de la vente de services de formation.

Des facteurs liés à la concurrence internationale, l'innovation et le transfert de la technologie laissent entrevoir des possibilités d'accroître l'aide financière venant du secteur privé. Étant donné le revenu moyen élevé des membres de la génération d'après-guerre dont beaucoup jouissent des bienfaits des études postsecondaires, c'est le moment idéal pour les établissements d'enseignement postsecondaire de solliciter une aide financière accrue chez les particuliers. Les possibilités d'aide financière venant des milieux d'affaires sont également encourageantes. En effet, selon certains observateurs, les milieux d'affaires se rendent de plus en plus compte de l'importance des dons de bienfaisance du fait qu'il s'agit en réalité d'un investissement dans la société⁸.

À notre avis, il est possible d'augmenter l'aide financière venant du secteur privé. En revanche, nous admettons que les possibilités d'un partage des coûts avec le secteur privé demeurent relativement modestes, toutes proportions gardées, comparativement à l'ensemble des capitaux nécessaires pour le secteur de l'enseignement postsecondaire. Les nombreux exposés que les collèges, universités et entreprises ont déposés devant le Comité confirment ce fait. Par exemple, dans une lettre adressée au Comité, la Chambre de commerce du Grand Toronto souligne que l'on ne peut pas laisser au secteur privé le soin de combler le manque de financement entraîné par la baisse des subventions. Dans le cas des universités, il aurait fallu, en 1994-95, augmenter les dons de 16 pour 100 pour compenser une baisse de 1 pour 100 des subventions octroyées par le gouvernement provincial, tandis que les collèges, où les dons ne représentent qu'environ 0,2 pour 100 des frais de fonctionnement, auraient eu besoin d'une hausse de 230 pour 100 des dons.

Par conséquent, il est peu probable qu'une hausse des dons de bienfaisance du secteur privé ou une majoration de l'aide financière octroyée par les milieux d'affaires dans le cadre de partenariats représente l'unique solution, ou une solution valable, au problème actuel des pressions qui s'exercent

8. David Sharpe, *Preparing for a Changing World: Demographics, Psychographics and The Canadian Charitable Non-Profit Sector*, le Centre canadien de philanthropie, 1991, p. 17.

sur les ressources des collèges et des universités. Cela est particulièrement vrai à la lumière des différences qui existent, à l'heure actuelle, entre les établissements et entre les collèges et universités en ce qui concerne le niveau de l'aide financière fournie par le secteur privé. Pendant nos consultations, certains établissements ont fait valoir que leur situation géographique, leur existence relativement brève, leurs domaines de spécialisation et leurs marchés spéciaux (p.ex., les Franco-Ontariens) risquent de limiter leur capacité de bénéficier de dons de bienfaisance ou de partenariats avec le secteur privé.

Les avantages des liens entre le secteur privé et les établissements d'enseignement postsecondaire ne se limitent pas à la hausse immédiate des ressources. Ces relations ouvrent la porte à une interaction qui permettra de faire mieux comprendre, de part et d'autre, les atouts, les intérêts et les priorités de chaque secteur. Il peut en résulter encore plus de possibilités de mettre en commun des expériences et des ressources dans des conditions reconnues satisfaisantes par tous les intéressés. Voici ce qu'a dit la *Ryerson Polytechnic University* dans son mémoire présenté au Comité :

De nombreux représentants des milieux d'affaires et de l'industrie sont membres de comités consultatifs d'universités, participent à des campagnes de financement, et jouent un rôle important dans la gestion des universités. Il serait impossible d'accorder une valeur monétaire à ce genre de contribution. Néanmoins, elle mérite d'être reconnue. (p. 6)

Les collèges n'ont pas, en règle générale, reçu beaucoup d'aide financière sous forme de dons du secteur privé. Cela tient, en partie, à leur brève existence et au fait qu'ils constituent des organismes publics. La récente décision par le ministère de l'Éducation et de la Formation d'annuler les politiques visant à limiter les activités de financement de ces collèges nous porte à croire que ces derniers sont passés à un nouveau stade dans leurs relations avec le secteur privé.

Les universités de l'Ontario se sont efforcées d'élargir les sources de recettes venant du secteur privé. Selon les renseignements fournis par le Conseil des universités de l'Ontario, les recettes sous forme de dons, de contrats et de subventions venant du secteur privé ont triplé entre 1983-1984 et 1994-1995. Ces fonds, qui étaient évalués à plus de 425 millions \$ en 1994-1995⁹, représentent encore une partie relativement modeste des ressources totales à la disposition des universités et sont souvent affectés à des objectifs prescrits.

Le Comité comprend le contexte dans lequel les collèges et universités doivent évoluer afin d'élargir ces sources de recettes. Pendant les audiences tenues par le Comité, on a beaucoup insisté sur le principe qui régit les relations actuelles entre les établissements d'enseignement postsecondaire et le secteur privé, à savoir qu'il incombe en premier à ces établissements de prendre les décisions sur les possibilités de relations avec le secteur privé, peu importe que ces relations reposent sur la bienfaisance ou sur un partenariat.

L'Union des associations des professeurs des universités de l'Ontario, dans son mémoire présenté au Comité, a lancé l'avertissement suivant : lorsque le secteur privé est invité à prendre à sa charge une part plus importante du coût de l'enseignement postsecondaire dans la province, il faut se garder de ne pas compromettre en même temps l'autonomie des universités. (p. 10) Il s'agit donc de pouvoir protéger l'intégrité et la pertinence des activités universitaires, et de faire preuve, en même temps, d'une ouverture d'esprit devant les perspectives et les besoins des milieux des affaires et de l'industrie.

Pour un certain nombre de raisons, les dons faits en Ontario et au Canada restent inférieurs à ceux que l'on trouve aux États-Unis. Un examen de ce phénomène effectué en 1984 pour la Commission chargée d'étudier l'avenir des universités de l'Ontario permet de constater que la dif-

9. Conseil des universités de l'Ontario, *The Financial Position of Ontario Universities - 1996*, Toronto, octobre 1996, p. 15.

férence tient en partie aux traditions politiques et culturelles de nos deux pays. Pour les dons de charité, les États-Unis n'ont pas d'égal, selon les membres de la Commission¹⁰. Si nous acceptons les différences traditionnelles entre le Canada et les États-Unis dans le domaine des dons de bienfaisance, nous devons également admettre une différence essentielle dans les pratiques fiscales et examiner cette question de plus près.

De nombreuses oeuvres de bienfaisance américaines jouissent d'un avantage énorme par rapport à leurs homologues canadiens en raison du régime fiscal préférentiel appliqué par les États-Unis aux plus-values liées aux dons de bienfaisance. D'ailleurs, cette question a été soulevée par un certain nombre d'oeuvres de bienfaisance canadiennes, et aussi par les universités de l'Ontario, lors de discussions avec le gouvernement fédéral. Elles ont fait valoir, en effet, qu'il est possible de relever nettement les dons de bienfaisance sans entraîner de réductions importantes des recettes fiscales du gouvernement si l'on change le traitement fiscal des dons d'immobilisations à valeur accrue¹¹. À cet égard, le gouvernement peut jouer un rôle pour mettre les établissements d'enseignement mieux en mesure de tirer parti des dons du secteur privé et pour améliorer la position relative des établissements canadiens pour l'obtention des dons de bienfaisance.

Recommandation 8

Nous recommandons que les dons de biens soient exemptés de l'impôt sur les gains en capital. Ce changement serait à l'avantage de toutes les oeuvres de bienfaisance.

Les entreprises et autres organismes ont parfois des besoins de formation spéciaux auxquels les collègues et, dans une moindre mesure, les universités peuvent répondre. Il est évident que les employés constituent un marché de plus en plus important pour le perfectionnement permanent et qui ouvre aux établissements d'enseignement postsecondaire de l'Ontario la possibilité d'élargir leur soutien venant du secteur privé. Il ressort des études effectuées par la division de la formation du ministère de l'Éducation et de la Formation que les travailleurs de l'Ontario sont parmi les mieux éduqués du monde, mais que, pour maintenir cette position avantageuse, l'Ontario doit pouvoir disposer d'un bon réservoir de travailleurs qui jouissent d'un haut niveau d'études, de compétence et d'adaptabilité. Comme la plupart des travailleurs qui constitueront la main-d'oeuvre au cours des vingt prochaines années se trouvent déjà sur le marché du travail, la réalisation de cet objectif dépendra, dans une large mesure, des activités menées pour améliorer et renouveler les compétences des adultes et des travailleurs d'expérience. Le rôle de l'Ontario dans ce domaine s'est élargi du fait qu'Ottawa s'est retiré de ce domaine et a laissé une partie de ses responsabilités aux provinces.

Il faut que les collègues et universités soient de plus en plus adaptables et puissent réagir de plus en plus vite afin de pouvoir répondre aux besoins de formation des secteurs privé et public. Si, en effet, ils ne réussissent pas à s'implanter dans ce domaine, une importante occasion de répondre aux besoins du secteur privé de l'Ontario, et de créer de nouvelles sources de recettes et de nouveaux partenariats, sera perdue.

Il faut que le gouvernement appuie cet objectif, et s'abstienne d'opposer des obstacles ou des découragements à la création de recettes grâce à la vente, au secteur privé, de services spécialisés d'enseignement et de formation. Il faut encourager les établissements d'enseignement à se lancer dans ce domaine, à condition que le coût de ces services soit récupéré intégralement et que le mandat de l'établissement en matière d'enseignement postsecondaire ne soit pas compromis, notamment en ce qui concerne ses lignes directrices pour la préservation de son intégrité dans le cadre de ces parte-

10. Richard M. Bird & Meyer W. Bucovetsky, *Private Support for Universities*, 1984, p. 19.

11 Donald K. Johnson, *Revised Submission to House of Commons Standing Committee on Finance*, 29 octobre 1996.

nariats. Parmi les politiques publiques qu'il faut réexaminer pour encourager la hausse de la vente de services de formation par des collèges ontariens, notons la suppression des zones de recrutement et l'octroi d'une plus grande marge de manoeuvre dans les politiques et procédures existantes applicables aux services commerciaux et aux filiales.

En même temps, il appartient aux collèges et universités de l'Ontario de se présenter comme des candidats valables et concurrentiels ayant les capacités de fournir les services nécessaires en matière d'éducation continue, de perfectionnement et de recyclage. Il s'agira de faire en sorte que la planification et le fonctionnement des établissements d'enseignement permettent d'offrir un enseignement de qualité dont les horaires et modalités de présentation sont adaptables, pertinentes et rentables. Il faut examiner les aspects du processus de négociations collectives centralisées qui entravent l'adaptabilité des collèges.

Le Comité croit que les pouvoirs publics, au moyen de leurs politiques, doivent encourager et faciliter l'expansion des partenariats avec le secteur privé. Les collèges et universités qui collaborent avec le secteur privé ouvrent toute une multitude de possibilités d'enseignement et de recherche.

Les auteurs d'un grand nombre d'exposés et de présentations faites devant le Comité ont mis en lumière les possibilités d'une hausse des recettes pour les établissements d'enseignement postsecondaire ontariens sur les marchés internationaux. Un élément essentiel à la réussite dans ce domaine nous a également été signalé : la nécessité d'une collaboration entre ces établissements et le gouvernement dans la mise en oeuvre de plans stratégiques visant à faire avancer la position économique de l'Ontario sur le marché international.

Recommandation 9

Nous recommandons que les collèges examinent plus activement les programmes de formation privés et internationaux et que le gouvernement provincial appuie cette activité dans son rôle de coordination et de réglementation. Il faut que les modalités des conventions collectives centralisées des collèges permettent une certaine souplesse dans l'élaboration de ces programmes. Généralement parlant, il existe des possibilités de plus en plus grandes de créer des partenariats avec des établissements d'enseignement privés en ce qui concerne les programmes d'études et de recherche. Il incombe aux collèges et aux universités d'adopter des lignes directrices pour préserver leur intégrité dans le cadre de ces partenariats.

Chapitre III

Rôles et liens

Le présent chapitre porte sur les rôles distincts et complémentaires des universités et des collèges dans l'enseignement postsecondaire et sur l'importance des liens entre les deux secteurs. Le Comité soutient le système actuel d'établissements autonomes dirigés par leurs propres conseils d'administration et propose la création d'un comité consultatif sur l'enseignement postsecondaire chargé de fournir de l'information et d'effectuer des analyses ainsi que de surveiller l'efficacité des mesures d'obligation redditionnelle et des méthodes d'assurance de la qualité, et de conseiller le gouvernement à cet égard.

Les rôles distincts des collèges et universités de l'Ontario

Les collèges et les universités de l'Ontario fonctionnent parallèlement et constituent deux types distincts d'établissements d'enseignement postsecondaire, chacun ayant ses propres objectifs. Leurs rôles sont différents mais complémentaires.

Les universités évoluent dans un milieu ayant une portée nationale et internationale. Elles ont pour rôle de contribuer à l'amélioration de la société en formant un peuple instruit, en offrant la formation requise pour exercer des professions, en proposant des études au niveau intellectuel le plus élevé qui soit, en créant la connaissance par le biais de bourses d'études et de recherches, et en offrant des services à la collectivité. Leur contribution globale à la société vise à un degré moindre les besoins immédiats du milieu de travail ou de l'économie pour mettre davantage l'accent sur le développement de la capacité des personnes d'acquérir des compétences et des connaissances de base critiques tout en perfectionnant leur capacité de se former des idées claires, de s'émerveiller et d'explorer. Elles procurent en même temps un milieu où les étudiantes et étudiants et le personnel enseignant peuvent mettre leur travail en commun et en discuter de manière critique afin de faire progresser le savoir tant ici en Ontario que partout dans le monde.

Les collèges d'arts appliqués et de technologie ont été créés pour répondre aux besoins d'apprentissage des Ontariennes et des Ontariens qui choisissent de ne pas fréquenter l'université et, en particulier, pour offrir des programmes et services axés sur la carrière. Le mandat des collèges a évolué depuis le début et ils sont aujourd'hui devenus des établissements offrant une gamme complète de programmes de rattrapage, d'enseignement postsecondaire et de formation avancée destinés à permettre leur mise en application immédiate sur le marché du travail et à promouvoir une philosophie d'apprentissage permanent. Leur horizon dépasse maintenant la collectivité locale dans de nombreux cas et s'étend aux besoins provinciaux, nationaux et internationaux d'éducation et de formation. Les collèges et universités apportent ensemble une contribution considérable aux fondements économiques, sociaux et culturels de notre société. Le Comité a constaté, au cours de ses consultations, qu'il est apparu une différenciation saisissante au sein de chacun de ces deux secteurs d'enseignement postsecondaire. Chaque établissement s'est développé en fonction de ses forces particulières et de l'évolution de sa perception de la mission commune, se distinguant des autres établissements de son secteur selon les matières et spécialités scolaires, les programmes offerts, la population étudiante et les relations externes. Cette variété a donné lieu à une vaste gamme de programmes parmi lesquels les étudiantes et étudiants de l'Ontario peuvent faire leurs choix. Elle a contribué à la création de centres de recherche innovateurs et de réseaux perfectionnés de spécialistes

couvrant un éventail complet de disciplines et de professions. Elle propose aux Ontariennes et aux Ontariens une richesse de ressources pouvant les aider à atteindre leurs objectifs sociaux et économiques.

C'est grâce à l'émergence constante de forces différentes dans les collèges et les universités qu'il est possible d'atteindre les multiples objectifs de l'enseignement postsecondaire. Étant donné les possibilités de différenciation constante et la valeur confirmée des mandats distincts de chaque catégorie d'établissements, le Comité croit que l'idée fondamentale de réseaux parallèles de collèges et d'universités est encore valable et nécessaire. Nous croyons fermement que les organes d'administration doivent procurer l'esprit d'initiative nécessaire pour assurer la promotion des forces exceptionnelles d'enseignement et de recherche en établissement. Le fait de mettre l'accent sur la différenciation et de viser l'excellence assurera l'utilisation efficace et rentable de ressources financières peu abondantes. On obtiendra également ainsi la grande variété de programmes nécessaires pour répondre aux innombrables besoins de connaissances théoriques et appliquées de notre société de plus en plus fondée sur le savoir.

Depuis la création des collèges en 1965, leur mandat et leurs missions ont évolué au sein d'un cadre de réglementation et de politiques assez élaboré administré par le ministère de l'Éducation et de la Formation ou par ses prédécesseurs. Il convient maintenant d'examiner les politiques, lignes directrices et règlements qui touchent le fonctionnement des collèges afin de s'assurer que ceux-ci ont suffisamment de souplesse pour poursuivre le développement de leur mandat individuel. Cet examen doit comprendre une étude des règlements qui définissent le secteur géographique de recrutement de chaque établissement. Les affectations géographiques ne concernent pas directement les pratiques d'admission des étudiantes et étudiants, mais elles limitent la promotion et la commercialisation des collèges auprès des particuliers et des sociétés. Le Comité croit que l'application générale de régions de service prescrites pourrait créer des limites inappropriées à la portée globale des services offerts par un collège. Il juge en outre que les collèges devraient maintenir leurs engagements de répondre aux besoins d'instruction et de formation des collectivités locales, mais que les secteurs de recrutement définis par le gouvernement n'ont plus de raison d'être. Les responsabilités géographiques ne devraient pas décourager la promotion des ressources uniques d'un collège.

Recommandation 10

Nous recommandons l'abandon des secteurs de recrutement définis par le gouvernement pour les collèges. Les collèges doivent en même temps continuer de remplir leurs obligations en termes d'instruction et de formation de leurs collectivités locales ou linguistiques.

Des liens accrus entre les établissements

La demande croissante d'accès à une vaste gamme de services d'enseignement postsecondaire, tant de la part des élèves ayant obtenu le diplôme d'études secondaires que des adultes, semble indiquer que la collaboration entre les collèges et les universités sera une manière importante d'élargir les possibilités offertes aux Ontariennes et aux Ontariens. Les étudiantes et étudiants qui désirent changer d'université ou de collège ne devraient avoir aucun obstacle inutile à franchir.

Bien que quelques mécanismes officiels aient été mis en place pour faciliter la collaboration entre les deux secteurs lors de la création des collèges, des liens se sont également développés en fonction des circonstances. Au début des années 1990, cependant, la collaboration entre les collèges et les universités a fait l'objet d'une attention accrue à la suite de la publication du rapport *Vision 2000* et de l'étude de suivi intitulée *Non aux impasses – Rapport du Groupe de travail sur la formation avancée*. Ces rapports indiquaient la nécessité de liens élargis et améliorés entre les collèges et les universités et

d'une plus grande facilité de reconnaissance des crédits postsecondaires en réponse à la demande pour des programmes combinant la théorie et l'application pratique. La sensibilisation accrue qu'ont occasionnée ces rapports a donné lieu à une augmentation considérable du nombre d'ententes de reconnaissance des crédits et à d'autres formes de programmes de collaboration entre les collèges et les universités. Il n'existait en 1988 que 27 ententes particulières à certains programmes, dont quelques-unes comportaient des liens avec des établissements américains. On constate depuis lors une augmentation notable du nombre d'ententes, qui continuent d'englober des partenariats d'établissements d'enseignement postsecondaire de l'Ontario avec d'autres établissements de la province ou de l'extérieur, notamment des États-Unis.

Le Comité est encouragé par le degré d'activité, ces dernières années, visant à développer des liens entre les collèges et les universités. Nous prévoyons davantage d'innovation dans la mise au point de programmes conjoints grâce aux efforts du nouveau consortium des collèges et des universités (CCU), dont nous appuyons les visées. Le CCU administre un fonds de un million de dollars destiné à fournir le capital initial pour la planification, la coordination et la mise au point de programmes d'études conjoints, comme des accords d'équivalence dans des domaines d'études connexes, des programmes sur mesure visant à permettre aux personnes diplômées des collèges d'obtenir un diplôme dans les universités, des programmes offerts conjointement par les collèges et les universités et des ententes permettant aux étudiantes et étudiants ou aux diplômés des universités de terminer leur diplôme. Ces projets pilotes serviront d'études de cas pour l'élaboration de modèles d'association. À la fin de son mandat en mars 1998, le CCU préparera un rapport recommandant des modèles de politiques et de méthodes qui favoriseraient les partenariats entre les établissements.

Au cours de nos consultations, les collèges et universités de l'Ontario ont exprimé leur appui à l'égard de liens accrus entre les collèges et les universités. Leurs points de vue différaient cependant quant à la façon de procéder. Dans ses observations, le Comité des relations entre les universités et les collèges d'arts appliqués et de technologie du Conseil des universités de l'Ontario a appuyé le CCU, le qualifiant de «... mécanisme officiel approprié pour explorer les relations entre les collèges et les universités à l'échelle provinciale». (p. 12)

Bon nombre de collèges ont cependant recommandé avec insistance que le gouvernement joue un rôle plus direct dans l'établissement de normes touchant la reconnaissance des crédits. On a fait savoir au Comité que la création d'autres liens dépendra de l'élimination des obstacles à la mise au point de programmes collégiaux-universitaires. Les obstacles mentionnés étaient notamment les différences dans les méthodes actuelles de distribution de l'aide financière aux collèges et aux universités, les différences au niveau des droits de scolarité et des conditions d'admission et les différentes méthodes d'approbation des programmes des collèges et des universités. Nous croyons que ces problèmes seront en partie réglés par la mise en oeuvre de nos recommandations concernant les droits de scolarité et la distribution des subventions provinciales, qui prévoient de meilleures équivalences dans les politiques touchant les collèges et les universités.

La collaboration entre les collèges et les universités englobe également aujourd'hui des ententes de mise en commun d'installations et de ressources. Les Collèges Canadore et Nipissing (maintenant l'Université Nipissing) ont créé un précédent en 1972 en s'associant pour mettre sur pied le Centre d'éducation qui abrite les deux établissements. Plus récemment, le Collège Seneca et l'Université York ont conclu une entente portant sur la construction d'un campus Seneca @ York où seront offerts des programmes communs. Le Collège Mohawk et l'Université McMaster ont établi un partenariat en vue de construire un institut de sciences appliquées de la santé. Ils offriront des programmes intégrés dans le domaine de la santé. De plus en plus, et souvent en mettant à profit la technologie, les établissements recherchent des manières de collaborer afin de partager les coûts des services administratifs. Par exemple, un consortium de collèges s'efforce présentement d'améliorer leurs systèmes

informatisés concernant leurs étudiantes et étudiants, leurs ressources humaines et leurs finances. L'Université Wilfrid Laurier, l'Université de Guelph et l'Université de Waterloo, ont accepté d'intégrer les collections et services de leurs bibliothèques, partageant le coût d'achat d'un système automatisé qui facilite l'accès à la documentation dans tous les établissements.

Le Comité juge essentielle la collaboration au sein des établissements des deux secteurs d'enseignement postsecondaire et entre eux. Les avantages sont notamment les possibilités d'économie de coûts administratifs et, ce qui importe peut-être davantage, la perspective de services nouveaux et améliorés pour les étudiantes et étudiants, le corps enseignant et le personnel de soutien. À titre d'exemple, on devrait examiner la possibilité d'intégrer le Service de réception des demandes d'admission aux collèges de l'Ontario et le Centre de réception des demandes d'admission aux universités de l'Ontario dans le but de réaliser des économies et d'améliorer le service. L'intégration de ces deux services pourrait améliorer le processus de demande d'admission aux programmes communs et aux programmes intégrés des collèges et des universités, et simplifier la cueillette des données grâce à un numéro unique d'identification de l'étudiant. Elle pourrait concorder avec des possibilités de relier l'administration de l'aide accordée aux étudiantes et étudiants par le gouvernement et le processus de demande d'admission. Elle pourrait également supprimer la nécessité de maintenir et de mettre à jour plusieurs systèmes informatisés, chacun renfermant des ensembles de données connexes sur les étudiantes et étudiants. À l'échelon régional, les établissements devraient également examiner les possibilités de collaborer pour d'autres services administratifs pour lesquels une réduction du dédoublement des efforts permettrait de réaliser des économies ou d'améliorer les services.

Il existe sans aucun doute d'autres possibilités de collaboration entre les collèges et les universités, que ce soit dans le domaine des programmes d'études ou dans celui des services administratifs. Le CCU est, de l'avis du Comité, un mécanisme approprié pour réaliser des progrès relativement aux programmes d'études et aux ententes de reconnaissance des crédits. Les progrès touchant la création de liens plus importants entre les établissements devraient cependant être surveillés et stimulés. Nous proposons que ce rôle soit confié à un nouveau comité consultatif, dont nous proposons la création plus loin dans le présent rapport.

Recommandation 11

Nous recommandons que les ententes de reconnaissance des crédits, l'établissement des programmes sur une base de collaboration entre les collèges et les universités, ainsi que les ententes de mise en commun de services et installations bénéficient davantage de l'encouragement du gouvernement que de ses directives. Le comité consultatif dont nous proposons la création dans le présent rapport serait chargé de stimuler et de surveiller l'évolution des liens.

Liens avec les écoles secondaires

Au cours des consultations, nous avons appris que les collèges en particulier s'inquiètent du niveau des élèves ayant obtenu le diplôme d'études secondaires. Les observations faites au Comité indiquent que le degré de connaissances et de compétences d'un nombre considérable d'élèves est insuffisant pour leur permettre d'entreprendre avec succès des études postsecondaires. En conséquence, ces élèves et les établissements d'enseignement postsecondaire qu'ils fréquentent doivent investir des efforts et des ressources considérables dans des programmes de rattrapage. Une collaboration soutenue entre les autorités des écoles secondaires et les établissements d'enseignement postsecondaire, accompagnée d'améliorations du programme d'études des écoles secondaires de l'Ontario, pourrait diminuer le besoin de programmes de rattrapage.

Nous sommes heureux que l'un des objectifs du projet de réforme des écoles secondaires du ministère de l'Éducation et de la Formation soit de rehausser le niveau des élèves ayant obtenu le diplôme d'études secondaires. Le but que se propose le ministère, de préciser les cheminements vers les études postsecondaires dans le programme d'études des écoles secondaires, contribuera également à apaiser certaines inquiétudes des collèges en ce qui concerne le niveau des élèves. Nous croyons que les responsables de l'établissement du programme d'études des écoles secondaires doivent tenir compte de façon permanente des conseils des collèges, des universités et des employeurs. De même, les collèges et universités se doivent d'indiquer clairement leurs attentes à l'égard du programme d'études des écoles secondaires et de participer au processus de consultation en cours concernant la réforme des écoles secondaires.

Titres des collèges

Au cours des consultations, le Comité a entendu de nombreuses demandes de mesures visant à préciser davantage le mandat des collèges et des universités, et à permettre aux collèges de différencier leurs programmes menant à l'obtention d'un diplôme de ceux qui sont offerts par les écoles professionnelles privées et les collèges d'enseignement professionnel. Les collèges s'inquiètent en partie du fait que le «diplôme» est un titre communément utilisé en Ontario mais qui n'est pas défini. Ainsi, dans le milieu concurrentiel de l'enseignement professionnel, les étudiantes et étudiants et les employeurs doivent juger par eux-mêmes de l'envergure et de la qualité des programmes menant à un diplôme.

Des collèges de l'Ontario ont demandé que leurs programmes établis soient reconnus par un titre unique qui indiquerait aux étudiantes et étudiants et aux employeurs le niveau et la nature distincts du programme d'études des collèges de l'Ontario. L'établissement d'un titre unique renforcerait la fiabilité de l'enseignement donné dans les collèges et améliorerait leur reconnaissance sur la scène provinciale, nationale et internationale. Les collèges offrent des programmes d'études postsecondaires depuis près de 30 ans; ils développent une spécialisation de plus en plus grande dans l'établissement des programmes et ils se sont récemment engagés à établir des normes pour l'ensemble du réseau en ce qui concerne leurs programmes de deux et de trois ans qui mènent à un diplôme, incorporant la formation générale et les exigences en termes d'aptitudes génériques.

Un titre collégial distinct s'accompagne nécessairement d'un solide processus de normes et d'agrément qui assure le maintien et l'amélioration de la qualité des programmes d'études collégiales, et confère une clarté et une crédibilité continues aux titres des personnes diplômées. Ces mesures d'assurance de la qualité encourageront également la mise au point soutenue de programmes nécessitant la collaboration des collèges et des universités. Le Conseil des normes et de l'agrément des programmes collégiaux (CNAPC), créé par la province en 1993, a marqué un important début dans ce domaine. Quoique les progrès se poursuivent en ce qui concerne l'établissement de normes applicables aux programmes depuis le regroupement des fonctions du CNAPC avec celles du ministère de l'Éducation et de la Formation plus tôt cette année, il faut les accélérer.

Trouver les titres appropriés pour attester de la réussite d'études collégiales est une question difficile qui suscite des opinions diverses dans le milieu collégial. Il est à notre avis évident que les diplômes actuels ne sont pas une reconnaissance suffisante. Il est également clair qu'il existe un urgent besoin de poursuivre les travaux d'élaboration et de mise en oeuvre de normes applicables aux programmes d'études collégiales à l'échelle provinciale. Dans le but de distinguer le diplôme d'études

collégiales de l'Ontario des titres accordés par les écoles professionnelles privées et les collèges d'enseignement professionnel et de tenir compte de la norme unique qu'il représente, nous faisons la recommandation qui suit :

Recommandation 12

- i) Nous recommandons que l'on crée un titre unique, le diplôme d'études collégiales de l'Ontario (DECO), appuyé par un processus d'examen des normes, et que des modifications à ce titre soient autorisées pour tenir compte de spécialisations et de réalisations particulières. L'élaboration continue de normes devrait être considérée comme une question urgente. Le DECO devrait pour le moment être réservé aux collèges d'arts appliqués et de technologie de l'Ontario et aux programmes de ces collèges qui répondent aux normes établies. Nous n'écartons pas la possibilité, par la suite, qu'une école professionnelle privée ou un collège d'enseignement professionnel satisfasse aux normes applicables au DECO et soit autorisé à utiliser ce titre.

On a souvent proposé, au cours des consultations, que les collèges soient autorisés à attribuer des grades. Cependant, nous avons en même temps constaté que les collèges eux-mêmes ne sont pas tous du même avis sur cette question. Certains, comme le Collège Centennial, proposaient un terrain d'entente dans leurs observations au Comité :

La notion d'un pouvoir général d'attribuer des grades pour les études collégiales mérite d'être traitée avec prudence et doit faire l'objet d'études plus poussées. Un tel pouvoir pourrait sérieusement amoindrir la valeur et la fiabilité des programmes menant à un diplôme ou à un certificat d'études collégiales. Puisque les collèges développent des domaines de savoir-faire regroupant la théorie et l'application qui sont importants pour des secteurs précis de notre économie, il importera peut-être dans l'avenir d'accorder à ces programmes un agrément spécial, peut-être sous forme de grades d'études polytechniques ou appliquées. (p. i)

Les représentants du milieu universitaire qui ont fait des observations à ce sujet au cours des consultations n'appuyaient pas l'introduction d'un pouvoir indépendant qui permettrait aux collèges d'attribuer des grades.

L'absence d'un processus d'examen de la qualité applicable à l'ensemble de la province au niveau du diplôme universitaire de premier cycle complique davantage la question. Il n'existe pour le moment aucun mécanisme commun qui pourrait servir à évaluer les normes de qualité des programmes aux fins de désignation des diplômes de premier cycle. Le nouveau processus mis en oeuvre par le Conseil des universités de l'Ontario (CUO), par le biais de son processus récemment approuvé de vérification des programmes de premier cycle, pourrait offrir une possibilité à cet égard à l'avenir. Par l'intermédiaire du CUO, on procédera à des vérifications du processus mis en place par chaque université pour examiner la qualité des programmes de premier cycle.

Bien que nous appuyions certains des arguments en faveur de l'octroi aux collèges d'arts appliqués et de technologie de droits d'attribuer des grades, nous croyons pour le moment qu'il est préférable de concentrer notre attention sur l'amélioration de la reconnaissance du diplôme d'études collégiales et, par le fait même, d'en souligner le caractère distinct. En adoptant cette approche, cependant, nous ne voulons pas écarter la transformation possible d'un collège en une école polytechnique puis en une université, selon le modèle de l'Université polytechnique Ryerson. Le mandat du comité consultatif recommandé plus loin devrait comprendre un examen plus approfondi de cette question.

Recommandation 12

- ii) Nous recommandons que l'octroi des grades demeure pour le moment la responsabilité des universités. Un collège devrait cependant avoir la possibilité de se transformer en un établissement autorisé à attribuer des grades polytechniques, et de là en une université.

Conseils relatifs à des questions touchant l'enseignement postsecondaire

Des progrès importants ont été réalisés ces dernières années dans le but de préciser les structures et les cadres de gestion et d'obligation redditionnelle des universités et des collèges. Les travaux du Groupe de travail sur l'obligation redditionnelle des universités (1993), les examens de la qualité de l'enseignement du Conseil ontarien des affaires universitaires (1993), l'examen de la gestion des collèges par le Conseil ontarien des affaires collégiales (1993-1994), Vision 2000 (1990), la Commission sur la négociation collective dans les collèges (1988) et l'examen de la gestion des collèges effectué par Walter Pitman (1986) comptent parmi les principaux efforts dans ce domaine. Étant donné l'examen approfondi des questions de gestion et d'obligation redditionnelle que représentent ces efforts, nous n'avons pas tenté d'explorer davantage ces aspects.

Nous croyons que l'enseignement postsecondaire en Ontario devrait être offert par le réseau existant d'établissements autonomes dirigés par des conseils d'administration individuels. En même temps, nous jugeons de plus en plus nécessaire que les politiques gouvernementales considèrent le secteur de l'éducation postsecondaire comme un tout plutôt que comme deux secteurs distincts, celui des collèges et celui des universités. Dans le cadre de la déréglementation relative que nous proposons, les établissements d'enseignement postsecondaire jouiront de l'indépendance et de la souplesse qui leur permettront de mieux répondre aux besoins des étudiantes et étudiants et de mieux saisir les possibilités de recherche. Le Comité désire cependant s'assurer qu'un organisme est chargé de l'évaluation objective de la situation globale de l'enseignement postsecondaire.

Il faut présenter un portrait d'ensemble de l'enseignement postsecondaire qui permet de préserver les distinctions entre collèges et universités et qui offre, en même temps, une plus grande cohérence politique dans des domaines comme l'accès, la mobilité des étudiantes et des étudiants, l'aide financière aux étudiantes et aux étudiants, la sensibilité aux besoins des employeurs, la diversité des possibilités d'études, la qualité des programmes, et l'efficacité de la gestion des ressources provinciales. Pour réaliser cet objectif, nous prônons un ministère qui possède le haut niveau de connaissances techniques nécessaire pour examiner les questions de l'enseignement postsecondaire et pour aider le gouvernement à élaborer les objectifs de politique publique dans le domaine de l'enseignement postsecondaire. Toutefois, on verrait mal le ministère, ayant la responsabilité directe de la réalisation globale des objectifs du secteur de l'enseignement postsecondaire en Ontario, présenter des commentaires objectifs sur la position comparative du secteur, ses réussites et ses domaines d'amélioration possible. Aussi, recommandons-nous un rôle permanent de surveillance et d'évaluation, appuyée par la création d'un organe consultatif sans lien de dépendance avec le gouvernement.

À cet organe consultatif, le Comité donnerait un mandat double, à savoir :

- faciliter le rassemblement de renseignements à l'échelle de la province et procéder à des analyses comparatives afin d'aider les étudiantes et étudiants, les employeurs, les pouvoirs publics et les établissements d'enseignement dans leurs décisions qui touchent l'enseignement postsecondaire; et,
- surveiller l'efficacité des mesures d'obligation redditionnelle des établissements d'enseignement postsecondaire et des processus de contrôle de la qualité, et donner des conseils au gouvernement à ce sujet.

À partir de cette double base, l'organe diffuserait des rapports réguliers sur ses constatations en ce qui concerne l'enseignement postsecondaire en Ontario et présenterait, au ministère de l'Éducation et de la Formation, des conseils sur les changements à apporter aux politiques publiques.

Il faut cependant prendre des mesures pour que cet organe consultatif ne devienne pas une agence de réglementation qui étouffe l'innovation, ou un gouffre où sont engloutis des fonds destinés au travail fondamental des collèges et universités, ou encore un véhicule de nominations politiques inappropriées. La clé de la réussite de cet organe sera la sélection soignée de sa direction, qui devrait réunir un haut degré de crédibilité, d'intégrité et de connaissances techniques.

Le rôle phare que l'organe consultatif jouera dans le rassemblement des renseignements à l'échelle de la province et dans les analyses comparatives de l'enseignement postsecondaire en Ontario revêtra une grande importance. Il faut, en effet, que les décisions prises par les établissements d'enseignement et par le gouvernement reposent sur des données et analyses solides relatives aux faits qui touchent l'ensemble du système afin que la gestion des ressources destinées à l'enseignement postsecondaire soit efficace. À l'heure actuelle, on constate d'importantes lacunes dans les renseignements et les statistiques applicables aux deux secteurs, surtout celui des collèges. Les étudiantes et étudiants, les employeurs, ainsi que les partenaires et commanditaires éventuels recherchent également des renseignements objectifs.

L'accessibilité accrue aux renseignements permettrait également de répondre aux besoins de transparence et de clarté dans les liens d'obligation redditionnelle. D'ailleurs, pendant nos consultations, nous avons reçu des recommandations, comme la proposition contenue dans le mémoire de l'Association parlementaire des étudiantes et étudiants des collèges communautaires de l'Ontario, de créer un organisme central chargé de la coordination, du rassemblement, du stockage, de la diffusion et de l'analyse des renseignements à l'intention des collèges et des universités (page 2). L'efficacité des fonctions de rassemblement des renseignements et d'analyse exercées par l'organe consultatif dépendra du soutien et de la participation d'experts et de représentants des collèges et universités. À l'époque de compression des dépenses que nous vivons, cette efficacité dépendra également de l'emploi judicieux des ressources de renseignements actuelles, pour que les doubles emplois soient évités.

L'organe consultatif devrait également servir d'agence de surveillance externe, chargée de donner au gouvernement et au public des assurances sur la transparence des mesures d'obligation redditionnelle et sur l'efficacité des processus d'autosurveillance. Étant donné la spécialisation accrue des établissements d'enseignement et des programmes d'études, ainsi que l'élargissement du partage des coûts dans le système de l'enseignement postsecondaire, il sera important de savoir que les mesures d'obligation redditionnelle applicables à l'intégrité et à la viabilité globales des établissements publics sont bien conçus et intégralement appliqués. En outre, le contrôle de la qualité est principalement du ressort des établissements d'enseignement, mais il est souhaitable, pour la protection des consommateurs, pour l'obligation redditionnelle publique et pour la collaboration entre établissements, d'instaurer des mécanismes permettant la vérification du fonctionnement et de l'efficacité des processus qu'emploient les établissements pour évaluer et améliorer la qualité des programmes.

Pour l'élaboration de ces méthodes de vérification de l'obligation redditionnelle et de contrôle de la qualité, l'organe consultatif devrait suivre le principe de la surveillance vigilante de l'autoréglementation des établissements d'enseignement. Il doit avoir pour mandat de procéder à des examens réguliers du cadre de l'obligation redditionnelle institué par chaque collège et chaque université, notamment les méthodes employées pour évaluer la qualité des programmes d'études. Il doit avoir pour fonction également la création et la mise en oeuvre de processus à appliquer dans toute la province, comme ceux qui servent à fixer les normes à respecter pour les programmes des collèges,

les processus d'évaluation du Ontario Council on Graduate Studies, et le processus d'examen des programmes de premier cycle que le Conseil des universités de l'Ontario est en voie d'élaborer. L'organe consultatif présenterait des rapports publics sur ses conclusions et ferait des recommandations sur les améliorations à faire.

L'organe consultatif aurait pour fonction, notamment, de conseiller le gouvernement sur les questions qui touchent l'octroi du pouvoir de conférer des titres et l'attribution du titre d'université aux établissements financés par des fonds privés. Pour s'acquitter de cette fonction, il s'inspirerait de son expérience acquise lors de la surveillance des processus de contrôle de la qualité dans les collèges et universités financés par les pouvoirs publics. En outre, il aurait pour mandat de surveiller et de favoriser l'établissement de liens entre collèges et universités. Des recommandations intéressantes à cet égard ont été présentées pendant nos consultations. Il nous a, cependant, été impossible d'en faire un examen approfondi, étant donné les délais accordés pour nos travaux. Pour en citer un exemple, certaines collectivités et certains établissements d'enseignement postsecondaire ont soulevé l'idée de la création de consortiums d'enseignement régionaux. Ces réseaux s'attacheraient à intensifier la coordination et la planification locales des ressources d'enseignement pour mieux répondre à l'ensemble des besoins d'enseignement des différentes régions. S'il faut reconnaître que cette formule ne pourrait pas convenir à toutes les collectivités, l'organe consultatif aurait intérêt, croyons-nous, à examiner cette question plus loin.

Recommandation 13

Nous recommandons la création d'un organe consultatif indépendant, chargé de faire des analyses soutenues de l'enseignement postsecondaire dans le but de confirmer, devant les pouvoirs publics, les étudiantes et étudiants, les organismes privés et d'autres groupes, que les évaluations critiques, les examens et les conseils indépendants constituent une caractéristique inhérente du système d'enseignement postsecondaire de l'Ontario. Cet organe doit avoir la faculté de procéder à un examen plus détaillé que n'a pu le faire le présent Comité faute de temps, et ce de façon permanente, des questions qui touchent les collèges et universités. Il doit avoir pour mandat d'améliorer les renseignements, en matière d'enseignement et de recherche postsecondaires, accessibles au public. Il doit aussi avoir pour fonction, notamment, de présenter des rapports réguliers sur les points forts et les points faibles que présente le système appliqué en Ontario comparativement à la situation qui existe ailleurs. Il doit avoir pour tâche, enfin, de surveiller et d'évaluer la suffisance des processus de contrôle de la qualité et d'obligation redditionnelle dans le cas des collèges et universités, et présenter des rapports à ce sujet.

Chapitre IV

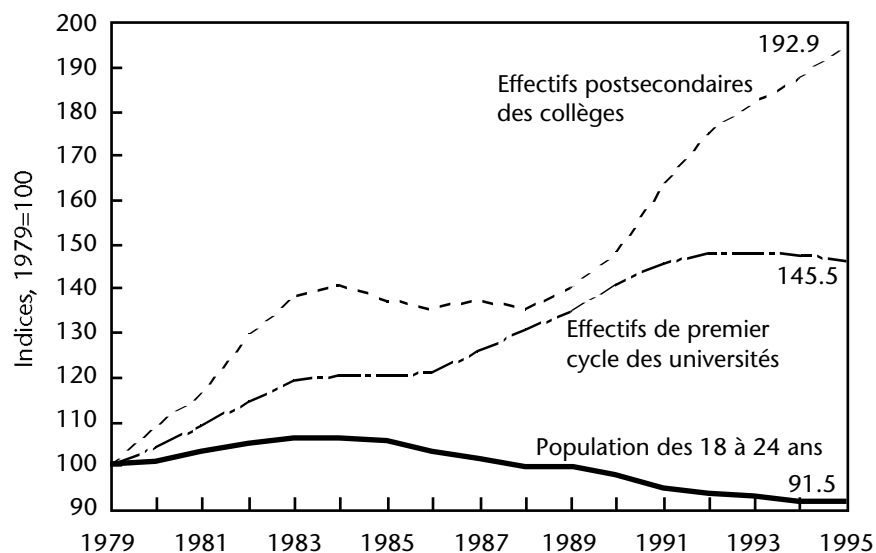
Répondre aux besoins futurs

Dans le présent chapitre, le Comité examine les prévisions en matière d'effectifs pour l'enseignement postsecondaire, ainsi que la capacité des établissements existants à répondre à la demande. Il soumet des propositions pour améliorer le renouvellement du corps enseignant des universités et collèges, et renforce les responsabilités des conseils d'administration des établissements pour garantir l'existence de processus appropriés d'évaluation du rendement. En dernier lieu, il étudie les conditions strictes en vertu desquelles on pourrait accorder l'autorisation de fonder de nouvelles universités, laïques, financées par le secteur privé.

La demande dans le domaine de l'enseignement postsecondaire

Les collèges et universités se sont toujours montrés capables d'absorber l'augmentation des effectifs en temps de crise. Au cours des 10 dernières années, la demande dans le domaine de l'enseignement postsecondaire a considérablement augmenté. Le nombre d'étudiantes et étudiants à temps plein a augmenté de 17 pour 100, dans les universités, et de 47 pour 100 dans les collèges. Une proportion importante de l'augmentation des effectifs des universités provient des diplômées et diplômés d'écoles secondaires; au niveau des collèges, une proportion plus élevée d'étudiantes et étudiants provient d'ailleurs. L'augmentation des effectifs à temps partiel a été moins rapide, les niveaux d'inscription diminuant dans les deux secteurs au cours des dernières années. La figure 1 illustre les tendances en matière d'effectifs dans les collèges et universités par rapport à la population ontarienne des 18 à 24 ans.

Figure 1 : Population ontarienne des 18 à 24 ans et effectifs à temps plein des programmes de premier cycle des universités et des programmes postsecondaires des collèges, exprimés en indices, de 1979 à 1995



Source : Statistique Canada et ministère de l'Éducation et de la Formation

Au cours des 10 dernières années, la population générale des 18 à 24 ans, qui fournit la majorité des effectifs à temps plein des établissements postsecondaires, a accusé une baisse de 13 pour 100. Cependant, on constate que davantage de jeunes poursuivent des études collégiales ou universitaires. En 1995-1996, les effectifs à temps plein des collèges et les effectifs à temps plein des programmes de premier cycle des universités représentaient 32 pour 100 de la tranche d'âge des 18 à 24 ans, comparativement à 22 pour 100 en 1986-1987.

Le taux de participation aux études postsecondaires en Ontario est élevé par rapport aux autres pays. Le taux de participation des Canadiens à des études postsecondaires est comparable à celui des États-Unis, et il compte parmi les taux les plus élevés du monde¹². Si l'on se penche sur les taux de participation dans les autres provinces canadiennes ou aux États-Unis, on constate que la participation de l'Ontario est proche de la moyenne, plusieurs territoires de compétence indiquant une participation plus élevée à l'enseignement postsecondaire.

Prévisions démographiques

La population de l'Ontario est en pleine croissance. Bien qu'il convienne de toujours considérer avec réserve les prévisions démographiques à long terme, le ministère des Finances estime que d'ici l'an 2011, la population actuelle se chiffrant à 11,3 millions d'habitants augmentera, par croissance naturelle et sous l'impulsion de l'immigration, d'environ 22 pour 100 pour atteindre 13,8 millions d'habitants¹³. Le groupe des 18 à 24 ans devrait augmenter d'environ 20 pour 100 au cours des 15 prochaines années. Le groupe des 25 à 45 ans n'augmentera sans doute pas au cours des 10 prochaines années, puis, son nombre commencera à diminuer au fur et à mesure du vieillissement de la génération des baby boomers. La population âgée de 45 ans et plus devrait augmenter considérablement pendant toute cette période.

La figure 2 montre l'évolution de la courbe d'âges de la population de l'Ontario. La zone ombrée indique le groupe d'âges le plus représenté parmi les étudiantes et étudiants postsecondaires à temps plein et à temps partiel. Comme l'indique la figure, l'augmentation due à l'«écho» de la génération des baby boomers (les enfants des baby boomers) sera progressive au cours des 15 prochaines années.

On prévoit que la croissance de la population de l'Ontario variera d'une région à l'autre au cours des 15 prochaines années, la banlieue du Grand Toronto – la région en fer à cheval entourant la communauté urbaine de Toronto – enregistrant l'augmentation la plus rapide. On estime que la région du Grand Toronto absorbera environ 1,2 million des 2,5 millions de croissance de population prévue dans la province au cours des 15 prochaines années. Le groupe d'âges des 18 à 24 ans de la région du Grand Toronto devrait augmenter de 29 pour 100, et le reste de la province, de seulement 15 pour 100.

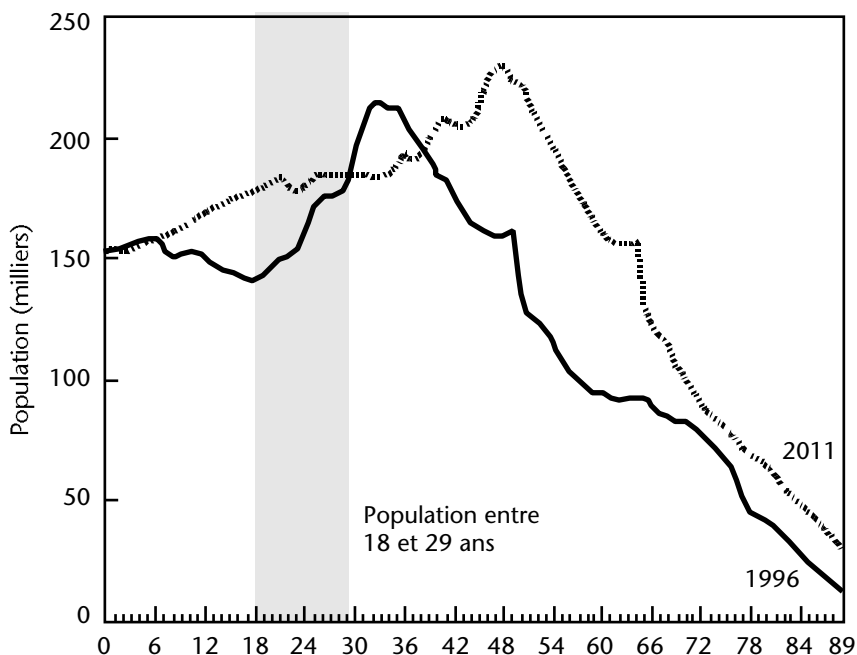
Le Committee on University Planning and Analysis du Conseil des universités de l'Ontario prévoit que, aux taux actuels de participation, les effectifs à temps plein de première année des universités de l'Ontario provenant des écoles secondaires augmenteront de près de 27 pour 100 d'ici l'an 2010. Il prévoit que si le modèle actuel d'effectifs reste inchangé, les universités de la région du Grand Toronto enregistreront une augmentation de 35 pour 100 de leurs effectifs, alors que pour les universités en dehors de cette région, l'augmentation se limitera à 23 pour 100¹⁴. On n'a pas procédé à des prévisions comparables pour les collèges. De nombreux facteurs risquent de modifier ces prévisions au cours des 15 prochaines années, mais il est intéressant de souligner que, par le passé, des prévisions de ce type ont sous-estimé la réalité.

12. Organisation de coopération et de développement économique, *Education at a Glance*, 1995.

13. Prévisions démographiques du ministère des Finances de l'Ontario pour la province et au niveau régional.

14. Council on University Planning and Analysis, *Information and Data Assembled and Collected for the Panel*, novembre 1996.

Figure 2 : Courbes des âges de la population ontarienne – 1996, 2011



Source : Statistique Canada, Estimations postcensitaires, 1991; et ministère des Finances de l'Ontario, prévisions démographiques des comtés, 1992-2011

Influences possibles sur la participation

Selon ces prévisions démographiques, les collèges et les universités pourraient voir la demande augmenter considérablement du seul fait de la croissance de la population. Les augmentations des taux de participation pourraient néanmoins également jouer un rôle. Les données du marché du travail révèlent sans hésitation que les retombées économiques de l'enseignement postsecondaire sont importantes. Dans son mémoire au Comité, l'Université Western Ontario a mentionné ce qui suit :

Tous les cas récents de création nette d'emplois en Ontario ont ciblé les diplômés d'établissements postsecondaires. De mars 1988 à mars 1996, 390 000 emplois ont été créés en Ontario; les emplois pour les diplômées et diplômés universitaires ou les titulaires de certificats et de diplômes postsecondaires ont augmenté de un million, alors que les emplois pour tous les autres ont accusé une baisse de 610 000 (p. 4).

Le taux de chômage est plus bas chez les diplômées et diplômés des universités et des collèges, leurs taux de participation au marché du travail et leurs revenus sont plus élevés que ceux des personnes ayant moins d'instruction. En fait, les prévisions d'emploi pour celles et ceux qui ne détiennent pas de diplôme postsecondaire sont de plus en plus défavorables, et un titre postsecondaire tend à devenir une exigence minimale de facto pour obtenir un emploi satisfaisant. On prévoit également une augmentation de la demande de compétences de haut niveau acquises grâce à l'enseignement postsecondaire puisque c'est l'orientation que prend notre marché du travail de plus en plus axé sur les connaissances.

Les propositions de réforme de l'éducation secondaire visant à réduire les programmes d'études secondaires à quatre ans, auront des répercussions ponctuelles importantes sur les effectifs postsecondaires puisqu'elles créent la possibilité d'inscriptions d'une double promotion dans les universités vers l'an 2002. Des consultations sont menées à l'heure actuelle au sujet des propositions de réforme

de l'école secondaire, à la suite desquelles le gouvernement finalisera ses plans au cours de l'hiver 1997. On ne sait pas encore quelle sera l'influence des propositions sur les effectifs universitaires. En outre, les propositions de réforme de l'école secondaire comprendront probablement des mesures visant à augmenter les taux de persévérance scolaire et d'obtention des diplômes pour les élèves d'écoles secondaires. Ces mesures pourraient avoir des répercussions sur la demande dans le domaine de l'enseignement postsecondaire.

La restructuration de l'économie de l'Ontario se poursuit et on prévoit une augmentation de la demande en études à temps plein et à temps partiel, puisque des personnes de tous âges poursuivent leurs études pour acquérir les connaissances et les compétences qui leur permettront de rester compétitives sur le lieu de travail. Les inscriptions à temps partiel dans les collèges et universités sont en baisse depuis 1993. Les raisons n'en sont pas claires. Pendant les consultations, bon nombre de collèges ont indiqué que le mécanisme actuel de financement ne les encourage pas à mettre au point et à fournir des programmes plus souples, en partie parce que les programmes à temps partiel sont moins bien subventionnés que les programmes à temps plein. Plusieurs associations d'étudiantes et étudiants universitaires ont également suggéré que la baisse des effectifs universitaires à temps partiel pourrait être attribuée à un certain nombre de facteurs, dont l'augmentation des droits de scolarité et l'insuffisance de l'aide financière aux étudiantes et étudiants à temps partiel, le nombre limité de cours offerts, l'horaire peu commode des cours ainsi que la limitation des méthodes utilisées pour donner les cours. Ces facteurs ont été également mentionnés dans un sondage récent mené auprès des travailleuses et travailleurs canadiens¹⁵.

Malgré la difficulté de prévoir la demande d'inscriptions, nous croyons néanmoins que les facteurs étudiés ci-dessus indiquent que la demande dans le domaine de l'enseignement postsecondaire pourrait connaître une croissance importante au cours des 15 prochaines années.

Capacité des établissements de répondre à la demande

Les établissements existants ont affirmé sans hésitation que, avec un financement suffisant, il n'est pas nécessaire de construire de nouveaux collèges et universités pour répondre aux niveaux prévus de la demande. En fait, les établissements existants ont prouvé leur capacité de répondre à la demande croissante dans le domaine de l'enseignement postsecondaire.

Pendant les consultations, les collèges et universités ont décrit un certain nombre de nouvelles méthodes visant à augmenter la capacité et à répondre aux divers besoins d'apprentissage. Il est encourageant de constater la souplesse avec laquelle les établissements existants réorganisent la distribution géographique de leurs programmes et concluent des accords innovateurs entre collèges et universités. Par exemple, la Durham Alliance for Training and Education offre des programmes universitaires dans une région où il n'existe pas d'université, grâce à un partenariat entre Durham College et Trent, Ryerson et York.

Nous estimons également que l'on peut exploiter davantage l'espace des établissements existants. Voici ce que déclare dans son mémoire le Collège Centennial :

Tous les établissements doivent examiner plus sérieusement leurs installations et la façon dont ils fonctionnent pour déterminer comment augmenter le plus possible leur capacité, avant de penser à l'expansion. À certains moments, l'espace de l'établissement n'est pas utilisé au maximum à cause des modèles traditionnels d'organisation des programmes (p. 2).

15. Ekos Research Associates Inc., *Survey of the Labour Force on Life Long Learning, Training and Employment Issues*, 1994-1995.

Au palier universitaire, le Council on University Planning and Analysis estime que plus de 55 pour 100 de l'augmentation prévue des effectifs universitaires peut être absorbée si les établissements adoptent les niveaux récents d'effectifs de première année. Il conclut que les universités existantes peuvent absorber les augmentations d'effectifs, mais avec une réserve : «Le maintien de l'accessibilité ne sera pas un problème, à condition que le gouvernement fournisse suffisamment de subventions pour permettre aux établissements d'accepter les niveaux d'effectifs qu'ils absorbaient avant les récentes restrictions budgétaires.»

Étant donné l'importance de la demande prévue, le Comité conclut qu'il faudra trouver un équilibre entre les besoins en ressources supplémentaires et les efforts que devront fournir les établissements pour trouver de nouveaux moyens d'assurer l'accès à leurs programmes d'une façon plus souple, plus économique et mieux adaptée aux besoins.

Recommandation 14

Nous recommandons que, pour que les collèges et les universités puissent absorber les augmentations prévues d'effectifs, le gouvernement encourage les initiatives et les accords des établissements visant à étendre la portée géographique des programmes et à utiliser plus efficacement l'espace des établissements, et ne projette pas, à ce stade, la construction d'un nouvel établissement collégial ou universitaire.

Autres réponses à la demande

Le Comité estime que les collèges et universités de l'Ontario doivent faire leur possible pour répondre non seulement aux effectifs, c'est-à-dire le nombre d'étudiantes et étudiants, mais également à la variété des besoins de ces étudiantes et étudiants. Les établissements devraient examiner les méthodes traditionnelles et les méthodes innovatrices de transmettre l'enseignement postsecondaire pour trouver un juste milieu qui réponde aux besoins de leurs étudiantes et étudiants.

Les consultations nous ont révélé que les collèges et universités s'efforçaient d'être plus ouverts et accessibles aux étudiantes et étudiants, en reconnaissant les acquis et en recourant à diverses méthodes d'enseignement, telles que l'enseignement par des moyens technologiques et l'apprentissage selon le rythme de chacun. En conséquence, les étudiantes et étudiants peuvent de plus en plus étudier n'importe quand, n'importe où et à n'importe quel rythme, et peuvent réduire la durée de leurs études. La reconnaissance des acquis, par exemple, comprend des épreuves ou une évaluation de portfolio pour permettre aux étudiantes et étudiants d'éviter de répéter des matières qu'ils connaissent déjà et de se concentrer sur des sujets nouveaux. La reconnaissance des acquis existe déjà dans le secteur collégial et on est en train de la prendre sérieusement en considération dans certaines parties du secteur universitaire.

On utilise également la technologie de l'information pour l'enseignement interétablissement de cours qui ne pourraient pas être offerts autrement en raison de l'importance de la classe ou de la disponibilité du corps enseignant. Par exemple, l'Université de Guelph, l'Université McMaster et l'Université de Waterloo se partagent des salles de classe disposant d'une technologie interactive hautement sophistiquée pour enseigner des cours dans plusieurs endroits à la fois.

Nous croyons que la technologie de l'information peut être très utile pour améliorer l'enseignement et augmenter les possibilités d'apprentissage, si elle est convenablement utilisée. Les collèges et universités doivent continuer à investir dans la technologie de l'information, puisqu'elle leur permettra de mettre en commun leurs ressources et de répondre à la demande prévue. Il est vrai que l'acquisition et l'entretien de la technologie de l'information sont très coûteux, comme l'est l'élaboration ou l'adaptation des programmes d'études. Nous croyons néanmoins que des accords de collaboration

et de partenariat avec les secteurs privés peuvent être un moyen économique d'acquérir la technologie et d'élaborer ou d'adapter des programmes d'études. Nous encourageons les collèges et universités à conclure de tels accords.

Nomination et maintien des meilleurs enseignantes et enseignants et chercheuses et chercheurs

Le niveau des universités et collèges dépend désespérément de la qualité de leurs enseignantes et enseignants et chercheuses et chercheurs. Les professeurs de haut niveau sont souvent mobiles et attirés par des établissements qui pourraient leur offrir une rémunération compétitive et des fonds importants pour la recherche, et où ils pourraient côtoyer les meilleurs étudiantes et étudiants et des universitaires de haut niveau. Pour que l'Ontario attire et retienne les meilleurs enseignantes et enseignants et chercheuses et chercheurs, il faut que ses établissements soutiennent la concurrence des établissements situés ailleurs en Amérique du Nord.

Les universités ontariennes craignent sérieusement de ne pas réussir à soutenir la concurrence. Dans une situation où les ressources accordées à l'enseignement et à la recherche sont insuffisantes, l'Ontario risque de perdre ses meilleurs enseignantes et enseignants et chercheuses et chercheurs au profit d'autres provinces, des États-Unis et d'autres pays. Les problèmes commencent déjà à apparaître; en effet, des universitaires quittent les universités ontariennes et il devient difficile d'attirer des universitaires de haut niveau en Ontario. Dans un sondage mené par le Council on University Planning and Analysis auprès des universités ontariennes, les conditions de travail (beaucoup d'heures d'enseignement et de tâches administratives), des crédits insuffisants pour la recherche et, dans une moindre mesure, des salaires non compétitifs, figurent au nombre des raisons citées pour expliquer cette perte de compétitivité.

Le Comité partage les préoccupations exprimées par les universités au sujet de la capacité compétitive de l'Ontario d'attirer et de retenir les meilleurs enseignantes et enseignants et chercheuses et chercheurs, dans le climat actuel de restrictions budgétaires. Cependant, étant donné les différents rôles et fonctions des universités et collèges que l'on prévoit pour l'enseignement postsecondaire en Ontario, le Comité croit que certains établissements, ou certaines parties d'établissement, devront fournir davantage d'efforts que d'autres pour attirer les universitaires internationaux.

L'une des façons d'attirer et de retenir des enseignantes et enseignants et des chercheuses et chercheurs de haut niveau est d'établir un fonds spécial ou des dotations à leur intention. Grâce à cela, on s'assurera des ressources permanentes. Un programme de subventions paritaires semblable à l'Ontario Student Opportunity Trust Fund est une façon de mettre l'accent sur le partage des responsabilités entre les établissements, des organismes du secteur privé ou des particuliers, et le gouvernement, visant à améliorer la compétitivité des universités de l'Ontario pour leur permettre d'attirer et de retenir les meilleurs enseignantes et enseignants et chercheuses et chercheurs. Le cas échéant, il conviendra de s'assurer que des ressources suffisantes existent pour couvrir les frais de démarrage et d'infrastructure des nouveaux chercheurs et chercheuses.

La méthode utilisée pour retenir un personnel enseignant de haute qualité dans les collèges peut être quelque peu différente de celle utilisée pour les universités. De l'avis du Comité, ce type de financement pourrait servir au perfectionnement pédagogique des professeurs en place, en particulier dans les collèges.

Recommandation 15

Nous recommandons l'établissement d'un fonds paritaire de fiducie pour le renouvellement des membres du corps enseignant. Pour les universités, le programme devrait se concentrer sur des dotations ou des fonds spéciaux pour embaucher et retenir des universitaires de haut niveau dans les domaines de compétences déterminés par les conseils d'administration. Pour les collèges, le programme devrait soutenir le perfectionnement pédagogique des membres du corps enseignant en place.

Promouvoir des normes élevées de rendement

La recommandation précédente souligne l'importance du rôle que le gouvernement et les donateurs du secteur privé devraient jouer pour encourager l'excellence dans le domaine de l'enseignement et de la recherche. Dans le même temps, les établissements ont la responsabilité d'encourager l'excellence par le biais de leurs politiques, processus et structures. Un programme d'études solide et bien adapté, des établissements et des ressources suffisantes, des étudiantes et étudiants motivés et des professeurs et un personnel de haute qualité et dévoués renforcent l'excellence. Aux yeux du Comité, il est essentiel, pour encourager l'excellence, de faire en sorte que les processus internes et les conventions collectives reconnaissent et encouragent un rendement de qualité en matière d'enseignement, de recherche et de prestation de services.

Nous craignons le danger de règlements internes et de conventions qui négligent de reconnaître le rendement. Nous recommandons vivement que la reconnaissance du mérite soit un principe directeur dans le fonctionnement des collèges et des universités et dans leurs politiques de rémunération. Le Comité croit qu'il relève clairement de la responsabilité de chaque conseil d'administration, dans le cadre de ses obligations redditionnelles, d'encourager la reconnaissance du rendement et de modifier les règlements internes et conventions qui n'en tiennent pas compte.

Recommandation 16

Nous recommandons aux conseils d'administration des collèges et universités de s'assurer qu'un pourcentage élevé des augmentations de rémunération soit accordé en reconnaissance de l'excellence de l'enseignement et, dans le cas des universités, du rendement en matière de recherche et que, sans entrer dans des cas individuels, des processus appropriés soient établis pour évaluer et récompenser le rendement.

Nous sommes conscients du fait que les collèges posent des problèmes particuliers dans ce domaine, surtout en ce qui concerne leur système centralisé actuel de convention collective, mais nous croyons qu'ils ont besoin d'une plus grande souplesse au niveau de l'établissement, en matière de gestion des ressources humaines.

On suggère souvent que l'un des moyens de garantir une plus grande reconnaissance du rendement serait d'éliminer le système de la permanence dans les universités. Le Comité croit que l'élimination de la permanence ne serait probablement pas très utile à cet égard. Premièrement, il serait extrêmement coûteux pour l'Ontario d'être le seul territoire d'Amérique du Nord à éliminer la permanence. Cela augmenterait considérablement le coût de l'embauche et du maintien du corps enseignant en Ontario pour compenser la différence avec les autres territoires de compétence. La permanence n'est pas une politique de sécurité de l'emploi à vie, quel que soit le rendement du professeur. Nous croyons que la raison de la permanence, à savoir de protéger la liberté d'enquête et

d'expression du corps enseignant, ou liberté universitaire, est toujours valable. Malgré la sécurité que garantissent l'évolution du droit administratif et les accords en matière de pratiques d'emploi, la permanence peut jouer un rôle essentiel pour garantir aux professeurs de ne pas être harcelés ou licenciés parce que leurs idées vont à l'encontre de l'opinion traditionnelle.

Cela dit, il faut qu'il y ait des limites à la protection de la sécurité garantie par la permanence dans les universités. Comme l'Ontario Undergraduate Student Alliance l'a fait remarquer dans un document soumis au Comité cet automne, il faut examiner, attentivement et régulièrement, le rendement du corps enseignant¹⁶. Il est très important de prévoir des processus destinés à évaluer soigneusement le rendement en matière d'enseignement et de recherche, avant d'accorder la permanence et des nominations permanentes. Ces processus devraient prévoir des mesures pour les cas de rendement exceptionnel et les cas de rendement insuffisant.

Une responsabilité semblable repose sur les conseils d'administration des collèges, où les contrats permanents jouent en quelque sorte le même rôle que la permanence dans les universités, mais où la permanence de l'emploi est accordée après une période d'essai bien plus courte. En fait, le besoin d'une évaluation soignée et continue se ferait même davantage ressentir dans ces conditions.

Recommandation 17

Nous recommandons que, en ce qui concerne les conditions des nominations universitaires, les conseils d'administration remplissent leur responsabilité qui consiste à assurer l'élaboration de processus pour l'évaluation efficace du rendement de l'enseignement et, dans le cas des universités, de la recherche, et l'élaboration de processus prévoyant des mesures en fonction des résultats de cette évaluation, notamment des mesures correctives si le rendement est moins que satisfaisant.

Les conseils d'administration doivent être liés par une obligation redditionnelle en ce qui concerne la gestion financière de leurs établissements et le service du public. Le Comité croit que l'obligation de rendre des comptes doit incomber aux conseils d'administration aussi bien des universités que des collèges. Les conseils d'administration doivent assumer un rôle et une responsabilité de leadership en ce qui concerne l'élaboration de normes objectives de rendement conformes à la mission de l'établissement.

Nous croyons que, dans le contexte du cadre d'action plus déréglementé que proposent les recommandations du présent rapport, on comptera encore plus sur les conseils d'administration pour jouer un rôle de leadership quant à la définition, la mesure et la surveillance du rendement des différentes missions des établissements. Nous croyons que la méthode recommandée par le Groupe de travail sur l'obligation redditionnelle des universités visant la responsabilité du conseil d'administration dans l'approbation des politiques et des processus en matière de rendement de l'établissement et de leur surveillance, est bien fondée¹⁷. Les collèges et les universités devraient avoir des énoncés de mission et des plans académiques et financiers connexes suffisamment précis, pour permettre l'évaluation du rendement par rapport à leur mission. Chaque conseil d'administration devrait mettre au point des mesures d'évaluation du rendement, qualitatives (telles que des révisions par des collègues extérieurs ou des sondages sur la satisfaction de l'employeur) et quantitatives (telles que des points de repère et des indicateurs de rendement) qui lui permettraient d'évaluer le rendement de l'établissement.

16. Jane Ormrod, *Tenure, Teaching Quality and Accountability*, Ontario Undergraduate Student Alliance, octobre 1996.

17. Groupe de travail sur l'obligation redditionnelle des universités, *University Accountability: A Strengthened Framework*, mai 1993.

Nous croyons fermement que l'obligation redditionnelle des collèges et universités incombe au conseil d'administration de l'établissement. Cependant, nous croyons également que ces conseils d'administration doivent prouver qu'ils s'acquittent bien de cette responsabilité. Il nous semble important qu'une personne extérieure à l'établissement surveille cette activité pour assurer au public et au gouvernement que l'établissement s'acquitte de cette responsabilité. Nous recommandons que l'organe consultatif pour l'enseignement postsecondaire mentionné au Chapitre III assume cette fonction.

Un rôle limité pour les universités financées par des fonds privés

On compte à l'heure actuelle 17 universités financées par la province en Ontario, qui ont toutes, sauf deux, le pouvoir d'attribuer des grades mentionnés dans leurs statuts constitutifs adoptés par l'Assemblée législative. Les universités de Nipissing et de Ryerson Polytechnic disposent d'un pouvoir limité d'attribuer des grades. Au sein des nombreuses universités financées par des deniers publics, se trouve un certain nombre d'universités et de collèges fédérés ou affiliés, financés par des deniers publics. Quelques-uns d'entre eux ont des chartes qui n'ont pas été adoptées par l'Assemblée législative et qui leur confèrent certains droits d'attribuer des grades. Les collèges fédérés qui disposent du pouvoir d'attribuer des grades laïques, ne l'appliquent pas en vertu des conditions de leurs accords de fédération avec une université financée par la province. Les établissements affiliés ne jouissent normalement pas du pouvoir de décerner des diplômes.

C'est la *Loi sur l'attribution de grades universitaires* de 1983 qui régit la création des universités et le pouvoir d'attribuer des grades en Ontario. Cette loi limite l'attribution de grades, l'offre de programmes aboutissant à des grades et l'utilisation du terme «université» aux établissements ayant reçu l'autorisation législative. Elle établit en droit la tradition selon laquelle seule l'Assemblée législative provinciale a le pouvoir d'accorder à un établissement quel qu'il soit une charte lui conférant le droit d'attribuer des grades.

Cette loi n'interdit pas la création de nouveaux établissements disposant du pouvoir d'attribuer des grades. Cependant, depuis les années 60, le gouvernement a comme politique de ne pas encourager la création de nouvelles universités. Il n'était pas interdit de créer de nouveaux collèges, de niveau universitaire, offrant des programmes de lettres et de sciences, mais si on en créait, la politique du gouvernement exigeait qu'ils soient affiliés à l'une des universités existantes, bien établies¹⁸. Cette politique a été modifiée à la suite de la décision du gouvernement d'accorder le statut d'université en 1992, au Collège Nipissing et, en 1993, au Ryerson Polytechnical Institute. Cette politique de longue date du gouvernement a eu pour effet d'interdire la création d'universités financées par des fonds privés¹⁹.

L'objectif de la *Loi sur l'attribution de grades universitaires* et de la politique interdisant la création de nouvelles universités financées par des fonds privés en Ontario, était de protéger les investissements de l'Ontario dans les universités existantes financées par les deniers publics afin d'assurer un système accessible à tous les habitants de l'Ontario disposant de qualifications académiques suffisantes pour s'inscrire à un programme d'études postsecondaires. Le gouvernement cherchait également à instaurer un système exclusivement public et à protéger les étudiantes et étudiants et les employeurs de l'Ontario des «moulins à diplômes». La loi, renforcée par la politique sur l'établisse-

18. Cette politique fut connue sous le nom de «Politique d'affiliation de Robarts» puisque c'est l'honorable John Robarts qui a, pour la première fois, formulé cette politique lors d'une déclaration devant l'Assemblée législative au sujet de la politique du gouvernement eu égard aux universités de l'Ontario, le 21 mars 1963.

19. Par «financé par des fonds privés» dans ce contexte, on entend que l'établissement n'est pas admissible à recevoir des subventions d'immobilisations et de fonctionnement de la province.

ment des nouvelles universités, accordait effectivement aux universités financées par des deniers publics un monopole en ce qui concerne le titre «université» et la délivrance de grades avec un nom laïque.

Les établissements religieux et confessionnels, financés par des fonds privés, les écoles théologiques et les collèges bibliques n'ont pas le droit de s'appeler universités, mais ils peuvent obtenir des chartes réglementaires leur accordant le pouvoir d'attribuer des diplômes s'ils recherchent uniquement des titres à désignation théologique ou religieuse, s'ils obtiennent le soutien de la collectivité qu'ils souhaitent servir, s'ils disposent des ressources suffisantes pour offrir des programmes de cours sérieux et s'ils ne recherchent pas des subventions publiques. Dans le cadre d'action actuel, si de tels établissements souhaitent offrir à leurs étudiantes et étudiants des grades à désignation laïque, ils peuvent tenter de conclure un accord d'affiliation avec l'une des universités financées par la province pour pouvoir accéder aux grades laïques de cet établissement.

Outre les universités et collèges financés par des fonds publics, il existe à l'heure actuelle, en Ontario, de nombreux établissements privés offrant un enseignement et une formation postsecondaires. Ces établissements comprennent notamment des centaines d'écoles professionnelles privées, des collèges professionnels, des écoles professionnelles, des établissements offrant une formation religieuse et théologique, ainsi que des établissements offrant des programmes de niveau universitaire dans une certaine perspective religieuse. Des représentants d'un très petit nombre de ces établissements ont indiqué au Comité qu'ils recherchaient le pouvoir d'accorder des grades avec un nom laïque. Pour certains établissements, cela signifierait accorder des grades plutôt que des diplômes. Pour d'autres, cela voudrait dire étendre leur pouvoir d'attribuer des grades à désignation religieuse ou théologique, à celui d'attribuer des grades de la même désignation que ceux conférés par les établissements laïques. D'autres encore ont indiqué le désir d'établir de novo des établissements attribuant des grades.

Nos consultations n'ont laissé entrevoir aucun consensus concernant la politique actuelle sur la création de nouvelles universités financées par des fonds privés. Cependant, trois problèmes sous-jacents, essentiels à la question de la création de nouveaux établissements de niveau universitaire en Ontario, ont été soulevés lors d'audiences publiques et dans des mémoires : l'importance de structures internes de gestion conformes à la liberté universitaire et à l'autonomie de l'établissement; l'importance d'un contrôle de la qualité interne et externe; et le besoin de normes financières. Le Comité a gardé ces problèmes à l'esprit en rédigeant ses recommandations concernant l'accord du pouvoir d'attribuer des grades laïques aux établissements offrant à l'heure actuelle des grades non laïques ou limités, et la création de nouvelles universités financées par des fonds privés.

Le Comité s'est efforcé de démêler les problèmes complexes liés aux questions de l'affiliation, du pouvoir de décerner des grades et de la désignation des grades en ce qui concerne les établissements de niveau universitaire décernant des grades théologiques ou limités. Quant au pouvoir d'attribuer des grades et à la désignation des titres pour les collèges confessionnels, nous pensons que leurs études, distinctes et importantes, devraient continuer à aboutir à des titres à désignation théologique, religieuse ou limitée, sauf si ces collèges sont affiliés à une université. Nous encourageons le Conseil des universités de l'Ontario à élaborer des lignes directrices générales concernant l'affiliation à des établissements et à des programmes, pour venir en aide à celles et à ceux qui rechercheraient de telles dispositions.

Concernant la création de nouvelles universités financées par des fonds privés, nous avons consulté de nombreux particuliers et groupes, dont les opinions en la matière étaient très variées. Nous croyons que la création d'établissements financés par des fonds privés, à but non lucratif, et conférant des grades laïques de niveau universitaire, en Ontario, pourrait être approuvée dans les cas où

l'on peut assurer des structures de gestion appropriées, un niveau d'études élevé et la viabilité financière, selon des normes dignes de la réputation d'un titre ontarien. En outre, le droit d'utiliser l'appellation «université» pourrait être étendu à de tels établissements dans certaines circonstances et à certaines conditions. Dans d'autres pays dotés de systèmes universitaires publics avancés comme ceux de l'Ontario, l'introduction récente d'universités privées semble avoir eu très peu de répercussions. Il n'y a aucune raison de croire que la situation serait différente en Ontario, tant que des conditions appropriées sont mises en place.

Nous savons que des universités financées par des fonds privés, et à but lucratif, existent ailleurs. De tels établissements offrent, en général, des programmes spécialisés. Selon nous, un choix limité de programmes n'est pas ce qui caractérise le genre d'établissement que nous appelons université. Nous croyons que, par définition, une université doit offrir, au minimum, un choix raisonnable de programmes de lettres et de sciences, et doit comprendre des activités d'enseignement, de recherche et de services communautaires. En outre, nous considérons les universités comme des établissements qui, à la base, ont une énorme responsabilité sociale en ce qui concerne la création et la transmission du savoir, ce qui impose à son organe administratif et à ses structures de gestion des obligations particulières qui peuvent être fondamentalement incompatibles avec celles d'un organisme «à but lucratif» envers les actionnaires ou les propriétaires. En dernier lieu, le droit d'utiliser l'appellation «université» et de décerner des grades doit être obtenu par le biais d'une charte adoptée par l'Assemblée législative de l'Ontario. Ce processus exige un niveau élevé de confiance et de responsabilité publiques, ce qui suppose l'approbation publique. À nos yeux, une telle autorisation ne convient pas à une université «à but lucratif». Pour tous ces motifs, nous limiterions la possibilité d'utiliser l'appellation «université» et le pouvoir qui en découle d'attribuer des grades avec un nom laïque, aux établissements se proposant de fonctionner «sans but lucratif».

Nous sommes sûrs que le ministre fera preuve de réserve en accordant son autorisation à des établissements à but lucratif de l'extérieur de la province et disposant du pouvoir d'attribuer des grades, qui cherchent à s'implanter en Ontario et à utiliser l'appellation «université» dans leur nom.

Nous croyons qu'il est absolument essentiel de mettre au point avec soin des mécanismes de sélection si la politique actuelle sur la création de nouvelles universités financées par les deniers publics devait s'assouplir, pour faire en sorte que la réputation, aux niveaux national et international, des grades universitaires ontariens ne soit en rien ternie, que les étudiantes et étudiants soient protégés en cas d'échec de l'établissement, et que les nouveaux établissements financés par des fonds privés ne deviennent pas un fardeau pour les finances publiques. Nous croyons qu'une nouvelle politique doit comprendre des critères rigoureux en ce qui concerne la mission de l'établissement et sa gestion, la qualité de l'établissement et des programmes, la viabilité et la stabilité financières, ainsi que la protection des intérêts financiers et scolaires des étudiantes et étudiants en cas d'échec de l'établissement.

Mission de l'établissement et structures de gestion

Les établissements laïques souhaitant obtenir le droit de décerner des titres avec un nom laïque ne recherchent pas tous nécessairement le statut d'université, de même qu'ils ne veulent pas tous nécessairement offrir une variété de programmes qui leur donnera le droit d'utiliser l'appellation d'université. C'est pourquoi, nous croyons que le nouvel organe consultatif pour l'enseignement postsecondaire, proposé dans le présent rapport, devrait établir des critères pour définir les caractéristiques des établissements financés par des fonds privés, à but non lucratif, et décernant des titres de niveau universitaire, qui pourraient utiliser le mot «université» dans leur nom sans qualification. À notre avis, ces critères devraient être conformes aux caractéristiques traditionnelles des universités ontariennes.

Les établissements financés par des fonds privés et souhaitant obtenir le droit d'utiliser le terme «université» dans leur nom et de décerner une grande variété de titres laïques, devraient avoir les caractéristiques suivantes : une structure de gestion bicamérale ou unicamérale, qui reconnaît et respecte la liberté universitaire et les processus collégiaux de prise de décisions; un excellent corps enseignant dévoué à un enseignement de très haute qualité; un corps enseignant instruit et formé à la recherche et à d'autres travaux universitaires, dans un établissement prêt à consacrer une proportion importante de ses ressources à la recherche et à d'autres travaux universitaires; un corps enseignant leur permettant d'offrir une grande variété de programmes en quatre ans ou spécialisés en lettres et en sciences, à part la théologie; des ressources humaines et autres d'une qualité comparable à celle des universités ontariennes existantes subventionnées par la province, de façon que la réputation d'un titre universitaire ontarien ne soit pas ternie.

Il importe également de définir les caractéristiques des établissements financés par des fonds privés disposant d'un droit limité d'attribuer des grades, pour lesquels il conviendrait d'utiliser le mot «université» avec réserve, de façon que le nom de tels établissements reflète leurs caractéristiques spéciales, leur mission restreinte et leur pouvoir limité d'attribuer des grades. La structure de gestion de ces établissements, les qualifications de leur corps enseignant et leurs exigences en matière de qualité, devraient être semblables à celles que nous proposons pour les établissements qui peuvent utiliser le mot «université» sans réserve. La différence repose sur l'étendue des disciplines enseignées et la mission recherchée.

En tout état de cause, le Comité estime que les établissements n'offrant qu'une discipline ne devraient ni avoir le droit de décerner des diplômes de façon indépendante ni être autorisés à utiliser le mot «université» dans leur nom.

Qualité

Si, dans le cadre d'action pour l'enseignement postsecondaire en Ontario, on doit envisager la création de nouveaux établissements financés par des fonds privés et décernant des grades laïques, le Comité insiste sur l'importance de l'évaluation de la qualité dont dépend la création d'une université privée. L'évaluation de la qualité offre une mesure de protection du consommateur et de la vérité dans la publicité qui protégera les étudiantes et étudiants et les employeurs contre des titres universitaires de qualité inférieure, et protégera également la valeur d'un grade universitaire ontarien sur le marché universitaire très compétitif, à l'échelle provinciale, nationale et internationale. Il est essentiel pour l'intégrité de l'enseignement postsecondaire que l'Ontario ne cède pas aux pressions visant à étendre le droit d'attribuer des grades d'une façon qui finira par faire de l'Ontario un repère de moulins à diplômes et de programmes de qualité inférieure, et une fabrique de diplômés universitaires d'un niveau inférieur.

Nous recommandons un processus d'évaluation de la qualité qui pourrait éviter les coûts considérables de la mise en oeuvre d'un processus général de reconnaissance des diplômes pour tous les établissements. À nos yeux, l'évaluation de la qualité de l'établissement et des programmes devrait se faire par le biais de processus d'examen par des spécialistes reconnus à l'échelle nationale et internationale; ces examens comporteraient une évaluation de la gestion de l'établissement, de ses objectifs et de sa mission, de ses ressources financières, de son corps enseignant, de ses programmes d'études et de son enseignement, de sa bibliothèque, de ses installations et de ses politiques en matière de liberté universitaire et de critères d'admission. La supervision d'un tel processus pourrait être prise en charge, selon le principe de recouvrement des coûts, par l'organe consultatif recommandé au Chapitre III.

Responsabilité financière

En plus d'une évaluation rigoureuse de la qualité, il faudrait également exiger de ceux qui demandent un statut d'université ainsi que le droit d'attribuer des grades, des preuves de viabilité financière sous la forme d'un plan financier responsable. Des niveaux de soutien financier suffisants pour entreprendre de tels projets sont indispensables à la protection du consommateur. Une étude rigoureuse des ressources financières mises à la disposition des nouvelles universités et leur plan financier sont des éléments essentiels du processus d'examen.

Nous reconnaissons et acceptons que la perspective d'universités financées par des fonds privés comporte un risque d'échec. Nous croyons donc qu'il faut prendre des mesures pour assurer un certain degré de protection aux étudiantes et étudiants dans de telles circonstances.

Nous recommandons d'exiger que les établissements privés créent un fonds destiné à financer le transfert des étudiantes et des étudiants dans d'autres établissements pour qu'ils puissent terminer leur formation, ou encore on pourrait demander aux établissements de déposer une caution suffisamment importante, selon le modèle de la réglementation pour la protection du consommateur, contenue dans la Loi sur les écoles privées de formation professionnelle, pour protéger les étudiantes et étudiants et leurs dossiers, et pour assurer des fonds qui permettraient aux étudiantes et étudiants de terminer leurs programmes d'études si l'établissement fermait ses portes.

On continuerait de limiter l'accès aux subventions de fonctionnement et d'immobilisations de la province aux établissements existants financés par les deniers publics et à leurs collèges fédérés et affiliés. On exigerait des établissements cherchant à obtenir des subventions publiques de fonctionnement qu'ils s'affilient à une université existante subventionnée par la province. Cependant, nous recommanderions que les étudiantes et étudiants d'universités privées soient traités de la même manière que les étudiantes et étudiants d'écoles privées de formation professionnelle aux fins de l'aide aux étudiantes et étudiants. Comme nous le mentionnons dans la Recommandation 7 (iii) du Chapitre II, ces étudiantes et étudiants devraient être admissibles à une aide financière fondée sur leur capacité de remboursement, mais non aux bourses d'études.

Recommandation 18

Nous recommandons que la politique de l'Ontario interdisant la création de nouvelles universités financées par des fonds privés soit modifiée de façon à permettre, sous de strictes conditions, la création d'universités financées par des fonds privés, à but non lucratif, et disposant du droit d'attribuer des grades avec un nom laïque. Il faut appliquer des conditions et des normes rigoureuses à la mission de l'établissement et à ses structures de gestion, à la qualité de l'établissement et de l'enseignement, selon l'examen d'un comité de spécialistes reconnu à l'échelle nationale ou internationale, à la responsabilité financière et à la protection des étudiantes et étudiants en cas d'échec de l'établissement. Ces conditions et ces normes devraient être élaborées par l'organe consultatif sur l'enseignement postsecondaire recommandé dans le présent rapport.

Chapitre V

Conclusion

La création d'un cadre d'action stratégique permettant aux universités et aux collèges de l'Ontario d'entrer dans le nouveau millénaire est une tâche qui exige ténacité et humilité. Ténacité, parce que les établissements d'enseignement, les coutumes et les valeurs en place opposent une forte résistance au changement. Humilité, parce que certains changements peuvent se révéler préjudiciables. Voilà l'équilibre délicat qui, à la fois, mobilise et décourage les partisans de changements réfléchis.

Cet équilibre est d'autant plus délicat que nous savons pertinemment que nos conseils viennent à la suite d'une longue série de commissions, de comités, de groupes de travail et de particuliers qui, au cours des trois dernières décennies, ont été invités à se prononcer sur l'orientation que devrait suivre l'enseignement postsecondaire, en Ontario et ailleurs. En revanche, nous savons pertinemment aussi que nous avons, sans doute, visé juste sur certains points, étant donné que d'autres en sont arrivés à des conclusions semblables.

C'est aussi un équilibre, beaucoup plus délicat, qui reflète les relations entre les pouvoirs publics, les universités et les collèges dans le monde réel. Nous ne vivons pas dans un monde où le gouvernement décide et d'autres réagissent, malgré l'attrait qu'une telle idée pourrait parfois présenter. Les mesures dictées par le gouvernement auraient pour effet de détruire l'âme des collèges et universités qui, sans leur autonomie, perdraient leur raison d'être. Mais, nous savons aussi pertinemment que l'autonomie est dénaturée si elle ne sert qu'à ouvrir la porte à des intérêts étroits et privés sans une obligation redditionnelle publique transparente.

Nous devons donc atteindre un double équilibre délicat. Nous avons cherché, à dessein, à proposer un cadre d'action publique pour l'enseignement postsecondaire. Nous avons cependant cherché à éviter, à dessein également, à prescrire des normes trop précises sur l'application de ces cadres dans des cas déterminés. Nous laisserons à d'autres le soin de juger si nous avons réussi à équilibrer hardiesse et sagesse. De toute façon, un tel exercice compte moins que la hardiesse et la sagesse dont feront preuve les personnes qui prendront les rênes de cette vaste entreprise.

Nous avons hérité d'un riche patrimoine dans nos collèges et universités. Nous ne devons pas gaspiller ce patrimoine, que ce soit par des dépenses irréfléchies ou par des mises de fonds insuffisantes. Nous devons, au contraire, nous en inspirer, car il s'agit de la meilleure garantie de notre prospérité future dans un monde plein d'incertitude. C'est précisément à cause de ces incertitudes que nous devons être prêts à prendre des risques, à nous engager dans de nouvelles directions et à réexaminer l'ordre établi. Voilà ce qui est, et ce qui sera toujours, un équilibre délicat.

Annexe A

Calendrier des consultations et liste des groupes, organismes et personnes qui ont participé

Ville	Date et lieu	Établissements/Organismes
Thunder Bay	Mercredi 25 septembre Université Lakehead	Collège Confédération d'arts appliqués et de technologie Université Lakehead
Sudbury	Jeudi 26 septembre Collège Cambrian	Collège Boréal d'arts appliqués et de technologie Collège Cambrian d'arts appliqués et de technologie Collège Canadore d'arts appliqués et de technologie Université Laurentienne – Collège Algoma – Collège de Hearst Université Nipissing Collège Northern d'arts appliqués et de technologie Collège Sault d'arts appliqués et de technologie
Toronto	Jeudi 3 octobre Queen's Park	Association professionnelle des internes et résidents de l'Ontario Ontario Hostelry Institute <i>Session sur l'éducation francophone :</i> – Alliance pour les collèges francophones de l'Ontario – Association canadienne-française de l'Ontario – Chambre économique de l'Ontario – Consortium des universités de la francophonie Ontarienne – Direction-Jeunesse – Fédération de la jeunesse franco-ontarienne Syndicat des employés et employées de la fonction publique de l'Ontario – Personnel enseignant des collèges Syndicat canadien de la fonction publique – Chapitre de l'Ontario Chambre de commerce de la province de l'Ontario Ordre des comptables agréés de l'Ontario Syndicat des employés et employées de la fonction publique de l'Ontario – Personnel de soutien des collèges
Ottawa	Jeudi 10 octobre Collège Algonquin	Collège Algonquin d'arts appliqués et de technologie Université d'Ottawa Collège dominicain de philosophie et de théologie Collège St. Lawrence d'arts appliqués et de technologie Université Queen's La Cité collégiale Université Carleton

Ville	Date et lieu	Établissements/Organismes
Hamilton	Mercredi 16 octobre Université McMaster	Collège Mohawk d'arts appliqués et de technologie Université Brock Collège Niagara d'arts appliqués et de technologie Collège Sheridan d'arts appliqués et de technologie Université de Waterloo Université McMaster
Toronto	Jeudi 17 octobre Collège George Brown	Collège Humber d'arts appliqués et de technologie Ryerson Polytechnic University Collège Centennial d'arts appliqués et de technologie Université de Toronto Collège George Brown d'arts appliqués et de technologie Collège des beaux-arts de l'Ontario
Toronto	Mardi 22 octobre Bureau du comité	Association des centres d'accueil pour les Indiens de l'Ontario Conseil ontarien des études supérieures Ontario Institute for Christian Studies Association canadienne des professeurs d'université
Toronto	Mercredi 23 octobre Queen's Park	Association of Community College Alumni Conseil des universités de l'Ontario Collège Redeemer Union des associations de personnel universitaire de l'Ontario Institut DeVry Northern Institute of the Arts Association du personnel administratif des collèges de l'Ontario Association des étudiantes et étudiants d'université à temps partiel et Association des étudiantes et étudiants de l'éducation permanente de Ryerson Les amis des universités de l'Ontario
Toronto	Jeudi 24 octobre Queen's Park	Instituts autochtones : – Akwesasne Adult Education Program – Anishnabek Education Institute – First Nations Technical Institute – Grand River Polytechnic – Rainy Lake Ojibway Education Authority – Six Nations de la rivière Grand Alliance des étudiantes et étudiants de premier cycle de l'Ontario Association des collèges d'enseignement professionnel de l'Ontario Conseil ontarien des affaires collégiales Union des associations des professeurs des universités de l'Ontario Fédération canadienne des étudiantes et étudiants, Ontario Association parlementaire des étudiantes et étudiants des collèges communautaires de l'Ontario Association des collèges d'arts appliqués et de technologie de l'Ontario

Ville	Date et lieu	Établissements/Organismes
London	Mercredi 30 octobre Université Western Ontario	Collège Fanshawe d'arts appliqués et de technologie Université Western Ontario Collège Conestoga d'arts appliqués et de technologie Université de Guelph Collège St. Clair d'arts appliqués et de technologie Université de Windsor Collège Lambton d'arts appliqués et de technologie Université Wilfrid Laurier
North York	Jeudi 31 octobre Collège Seneca	Collège Durham d'arts appliqués et de technologie Collège Seneca d'arts appliqués et de technologie Université York Collège Loyalist d'arts appliqués et de technologie Collège Sir Sandford Fleming d'arts appliqués et de technologie Université Trent Collège des Grands Lacs Collège Georgian d'arts appliqués et de technologie

En outre, le comité a reçu de l'information des personnes, groupes et établissements ci-dessous, ou les a rencontrés :

Conseil de l'éducation autochtone Adler Graduate School Conseil consultatif des doyens de génie de l'Ontario Institut de recherche agricole de l'Ontario Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales Association des professeurs de l'Université d'Ottawa Baycrest Campaign D. Bentley M.A. Bisby Chambre de Commerce du Toronto métropolitain Mike Boland Société du développement futur de la communauté Brant James Brasch Business Training Career Centre Canadian Memorial Chiropractic College Canadian School of Management Carleton University Staff Association Nancy Carroll Sonia Chin Conseil des écoles séparées catholiques de langue française de Prescott-Russell Conseil pour l'intégration des francophones – minorités raciales Contact Nord John Dennison* Membres du personnel enseignant de l'Université Brock	Membres du personnel enseignant de l'Université Western Ontario E. Bruce Fodden Donald Garrie Programme général d'arts et sciences du Collège Humber Michael Gordon Michael Hatton Integrated Collaborative Nursing Program Derek Jamieson* C.W. Janson Collège King's – Université Western Ontario Knowledge Connection Corporation Association des professeurs de l'Université Lakehead Edward Lang Peter Lang Association des troubles d'apprentissage de l'Ontario Le Groupe des infirmières et des infirmiers francophones de l'Ontario Patrick Luciani Alistair Macleod R. Marvin McInnis Association des anciens élèves de l'Université McMaster Henry D. R. Miller* J.R. Montgomery Réseau d'éducation à distance de l'Ontario/ Network for Ontario Distance Education New College – Université de Toronto Office for Partnerships of Advanced Skills
---	--

* n'a pas soumis de mémoire

Association des administrateurs de l'aide financière
aux étudiantes et étudiants de l'Ontario
Association des bibliothèques des collèges et
universités de l'Ontario
Conseil de l'éducation permanente de l'Ontario
Le Conseil de l'artisanat de l'Ontario
Chefs de technologie de l'Ontario – Collèges d'arts
appliqués et de technologie de l'Ontario
Association de consultation en éducation
autochtone de l'Ontario
Réseau de l'éducation publique de l'Ontario
SEFPO section 655 – Collège Cambrian
Association des étudiantes et étudiants d'école
secondaire de l'Ontario
Ontario University Workers Coordinating
Committee
Ron E. Phillips
Programme de reconnaissance des acquis Groupe
de travail des coordonnateurs – Région de
l'Ouest
John F. Postma
Ingénieurs professionnels de l'Ontario
Comité directeur provincial sur l'avenir de
l'enseignement infirmier
K.K. Puri
Association des infirmières de l'Ontario
School of Nursing at Humber College
John G. Sim and Associates
Sheila Sim
Simcoe County Foundation
Andrejs Skaburskis
Norman Socha
Society for Academic Freedom and Scholarship
Chambre de commerce de Sudbury et du district
Tony Tilly*
Canton de Lavant, Dalhousie et Sherbrooke Nord
Association des anciennes étudiantes et anciens
étudiants de l'Université Trent
Association des professeurs de l'Université Trent
Association du personnel de l'Université de Guelph
Personnel de soutien de l'Université d'Ottawa
Collège de l'Université de St. Jerome de l'Université
de Waterloo
Association des anciennes étudiantes et anciens
étudiants de l'Université de Toronto
Association des professeurs de l'Université de
Toronto
Association des professeurs de l'Université de
Waterloo
Association du personnel de l'Université de
Waterloo
Association des professeurs de l'Université Western
Ontario
Université Victoria – Université de Toronto

Diedre Vincent
VOICE for Hearing Impaired Children
Association des professeurs de l'Université York

Groupes d'étudiantes et étudiants

Étudiantes et étudiants du Collège Algonquin
Alma Mater Society at Queen's University
Syndicat des étudiantes et étudiants de
l'Université Brock
Fédération canadienne des étudiantes et étudiants
– Ontario
Étudiantes et étudiants de l'Université Carleton*
Conseil des sociétés d'étudiantes et étudiants en
génie – Ontario
Étudiantes et étudiants du Collège Fanshawe
Société des étudiantes et étudiants diplômés –
Université de Windsor
Étudiantes et étudiants diplômés de l'Université
York
Étudiantes et étudiants de l'Université Lakehead*
Association des étudiantes et étudiants à temps
partiel de l'Université McMaster*
Union des étudiantes et étudiants de l'Université
McMaster
Association parlementaire des étudiantes et
étudiants des collèges communautaires de
l'Ontario
Alliance des étudiantes et étudiants de premier
cycle de l'Ontario
Association des étudiantes et étudiants diplômés de
l'Ontario
Conseil administratif des étudiantes et étudiants de
Ryerson Polytechnic University
Étudiantes et étudiants Collège St. Lawrence*
Représentants des étudiantes et étudiants de
l'Université Brock
Association centrale des étudiantes et étudiants de
l'Université Trent
Association des étudiantes et étudiants diplômés de
l'Université de Guelph
Association des étudiantes et étudiants diplômés de
l'Université d'Ottawa
Étudiantes et étudiants de l'Université d'Ottawa
Étudiantes et étudiants de l'Université de Toronto
Université de Toronto et Ryerson Polytechnic
University, Associations des étudiantes et
étudiants de l'éducation permanente et à temps
partiel
Université de Waterloo – Fédération des étudiantes
et étudiants
Étudiantes et étudiants autochtones de l'Université
Western Ontario
Association des étudiantes et étudiants à temps
partiel et des étudiantes et étudiants adultes

* n'a pas soumis de mémoire

Étudiantes et étudiants de premier cycle de
l'Université Western Ontario
Étudiantes et étudiants de l'Université de Windsor
Association des étudiantes et étudiants à temps
partiel de l'Université de Windsor
Syndicat des étudiantes et étudiants diplômés de
l'Université Wilfrid Laurier
Syndicat des étudiantes et étudiants de l'Université
Wilfrid Laurier
Association des étudiantes et étudiants de
l'Université York

Ned Goodman
Mary Hofstetter
Paul Hoffert
Sarah Iley
Charles Pascal
Bob Peterson
Courtney Pratt
David Race
Judith Roger
Jeff Rose
Art Scace, c.r.
Peter Simon
Sherri Torjman
John Tory, c.r.
Don Walker
William Withrow
Joyce Zemans

Autres personnes qui ont été consultées*

Dan Branda
Jack Cockwell
Stefan Dupré
George Eaton
Tony Fell
Peter Godsoe

Remerciements

Le comité souhaite remercier tous ceux et celles qui ont participé au processus de consultation et plus particulièrement le personnel et les étudiantes et étudiants des collèges et universités où se sont tenues nos réunions et les personnes suivantes :

Secrétariat du comité

Paul Stenton
Directeur de politique et de la recherche
Barbara Hauser
Analyste de politique principale
Vicki Hodgkinson
Analyste de politique principale
Karen Kerr
Analyste de politique principale
Louis Lizotte
Analyste de politique principal
Diana Royce
Analyste de politique principale
Catherine Drea
Coordonnatrice des consultations
Anna Cheng
Chef de bureau
Dominique Hung-Sang
Réceptionniste et secrétaire

Groupes consultatifs sur la planification des ressources

Collèges :
Kathryn Cestnick
Sonia Del Missier
Jack Fletcher
Raymonde Hanson
Joan Homer
Don Sinclair

Universités :
Ron Chrysler
John Earnshaw
Dan Lang
Sheldon Levy
David Lyon
Bob Truman
Ken Snowdon

Groupe consultatif de recherche

Ross Finnie
Alan Harrison
Glen Jones
Michael Skolnik
David Stager

* n'a pas soumis de mémoire

Appendix B: Document de référence

Prologue au changement : Résumé de l'historique de la politique gouvernementale et de l'éducation postsecondaire en Ontario

par

David M. Cameron

Diana M. Royce

Introduction

Le vaste réseau de collèges et d'universités de l'Ontario, que vient compléter un ensemble d'établissements privés, n'est pas le fruit d'un seul projet grandiose. Il n'a pas non plus évolué au petit bonheur la chance, sans orientation, sans attention ou sans détermination opiniâtre. Les établissements d'enseignement postsecondaire de l'Ontario, avec leurs traditions, leurs ambitions et leurs limites, ont été profondément influencés par les choix effectués dans le passé, tout comme leurs contributions éventuelles seront influencées par les décisions prises aujourd'hui et à l'avenir. Ils ont évolué et changé au cours des deux derniers siècles, et nous devons connaître et comprendre certains des choix cruciaux qui nous ont amenés à la situation que nous connaissons aujourd'hui. On saurait mal choisir une orientation future sans connaître le passé.

Le présent document ne vise pas à présenter l'historique complet de l'éducation postsecondaire en Ontario, ce qui, en tout état de cause, équivaldrait à dresser toute l'histoire de la province. Il a plutôt pour objet de nous rappeler des décisions et événements importants qui ont marqué notre évolution jusqu'à maintenant. Nous estimons que c'est important pour comprendre les changements qui sont aujourd'hui nécessaires dans le cadre de politique gouvernementale devant nous guider vers l'avenir. Ainsi, nous débutons par la fondation de l'ordre constitutionnel actuel de l'Ontario, *l'Acte constitutionnel* de 1791 et l'établissement du Haut-Canada.

La fondation

Moins de 10 ans après l'adoption de la Constitution, les organes exécutif et législatif du gouvernement colonial ont présenté une demande digne de mention. Ils ont en effet demandé qu'une grande part des terres de la Couronne soit réservée à titre de dotation permanente pour les écoles secondaires de comté et pour une université provinciale, afin que les avantages de l'éducation supérieure soient assurés aux générations futures. Toutefois, la manière dont on a réalisé ces deux objectifs n'a pas été au départ empreinte de la sagesse apparente dans le souci manifesté envers l'avenir de la province. Les premières écoles secondaires copiaient, autant que faire se peut, les collèges secondaires privés d'Angleterre, qui se consacraient à l'éducation des «gentlemen», et s'inscrivaient dans le cadre d'un projet d'envergure visant à constituer une aristocratie coloniale dans le Haut-Canada. Il en est allé de même pour l'université. La charte royale obtenue par l'archidiacre Strachan ne prévoyait pas l'établissement d'une université provinciale mais plutôt d'un collège sélect, sur le modèle du King's College à Cambridge, offrant un enseignement classique sous l'autorité de l'Église anglicane.

Ces deux initiatives ne correspondaient nullement à la réalité de la société de pionniers qui voyait le jour, et l'affrontement entre ces deux concepts de société, qui reflétait une confrontation croissante entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, se sont heurtés pendant des décennies : rébellion ouverte, commission royale de Lord Durham, union du Haut et du Bas-Canada, mise en place d'un gouvernement responsable et, ainsi de suite, jusqu'à la Confédération en 1867.

Les Anglicans ont réussi à mettre sur pied et à ouvrir le King's College en 1843 et ils ont de plus réclamé, avec succès, la partie de la dotation initiale consacrée à l'université, mais leur «victoire» n'était pas une. En effet, une université sous la domination d'une seule confession religieuse n'était pas acceptable pour la majorité de la population. Par conséquent, si le King's College devait être anglican, les autres confessions religieuses devraient avoir leur propre collège, et elles ont donc réclamé leur juste part de la dotation publique, et elles l'ont obtenue. Ainsi, lorsque le King's College ouvrit ses portes, trois autres collèges étaient déjà établis : le collège Methodist Victoria, à Cobourg, et les collèges Presbyterian Queen's et Catholic Regiopolis, à Kingston. On allait ajouter 11 autres établissements confessionnels avant le prétendu règlement final de «la question des universités» en 1887.

Pourtant, on ne ménageait pas les efforts pour résoudre cet épineux problème. Dès 1844, on tenta de fédérer les collèges confessionnels en instituant l'Université de Toronto qui s'inspirait de l'University of London en Angleterre. Puis, en 1849, le King's College perdait son caractère confessionnel et devenait alors l'Université de Toronto, qu'on appelait communément the «*godless*» *university*. Il ne semblait pas y avoir de solution satisfaisante au problème. Qui plus est, semblant vouloir retourner le couteau dans la plaie, le tenace John Strachan obtenait une autre charte royale pour un autre collège anglican, Trinity College, visant à remplacer le King's College. Pendant ce temps, l'Université de Toronto devenait un simple organe d'attribution de diplômes, l'enseignement étant confié à un établissement non confessionnel judicieusement appelé University College.

Si la décision admirable prise en 1797, visant à fonder une université provinciale, s'était avérée en avance sur son temps et en conflit avec la propension à la confessionnalité de la société coloniale, l'énergique décision prise par le gouvernement du Premier Ministre Sandfield Macdonald, en 1868, de supprimer toutes les subventions aux collèges confessionnels, a permis à la province de repartir à zéro et de définir un cadre de politique gouvernementale raisonnable pour l'éducation postsecondaire en Ontario. Au cours des 70 ans qui s'étaient écoulés, l'économie de l'Ontario avait subi de profonds changements et on devait donc modifier en conséquence les établissements d'enseignement de la province afin de les adapter aux collectivités qu'ils étaient censés desservir. La décision de mettre fin au financement gouvernemental a entraîné une fermeture immédiate : au niveau postsecondaire, le collège Regiopolis fermait ses portes. Les autres ont survécu tant bien que mal.

Un nouveau départ

En raison des contraintes financières découlant de l'élimination des subventions aux collèges confessionnels, le gouvernement réussissait enfin à régler un problème de longue date, celui de l'université. En 1887, on adoptait la *University of Toronto Federation Act* qui rétablissait l'université provinciale à titre d'établissement d'enseignement, confirmant l'affiliation de plusieurs collèges de théologie et, ce qui constitue l'accomplissement le plus important, adjoignant Victoria à titre d'université fédérée (pour ce faire, Victoria acceptait de déménager de Cobourg au campus de Toronto, entraînant dans sa suite l'ancien collège Albert de Belleville avec lequel il avait récemment fusionné). Les collèges Trinity et St. Michaels suivirent, mais Queen's et plusieurs autres établissements confessionnels de moindre envergure étaient déterminés à demeurer indépendants, du moins pour le moment, en se passant des subventions. Les Baptistes, grâce à un énorme capital de dotation garanti par le sénateur

William McMaster, président de la Banque de Commerce, profitèrent de l'occasion pour agrandir leur collège à Woodstock et l'installer à Toronto, sous le nom d'Université McMaster, en bordure du campus de l'Université de Toronto, mais sans faire partie de la fédération.

Les anciens problèmes étant plus ou moins réglés, l'Ontario devait faire face aux changements profonds qui s'opéraient à l'échelle de la planète. En effet, l'Ontario faisait partie d'une économie internationale de plus en plus industrialisée et, pour occuper une position enviable au sein de cette économie, elle avait besoin d'autre chose que d'universitaires de formation classique. L'enseignement supérieur dans le domaine des sciences et des professions libérales dépassait dans bien des cas les capacités des collèges confessionnels et, dès 1872, le gouvernement allait de l'avant et mettait sur pied ce qui sous peu deviendrait la School of Practical Science sur le campus de l'Université de Toronto. La School of Agriculture allait suivre à Guelph. Par ailleurs, on mettait sur pied au même moment plusieurs écoles professionnelles indépendantes, y compris des écoles ou collèges de médecine, de médecine dentaire, de pharmacologie, de médecine vétérinaire et de droit. Certains de ces établissements recevaient également un appui financier du gouvernement. Par ailleurs, un des effets secondaires marquants de l'entente de fédération était l'occasion d'offrir une formation pour plusieurs de ces professions dans le giron de l'Université de Toronto. On y mettait sur pied les facultés de médecine et de droit, tandis que la School of Practical Science, le College of Agriculture (nouveau nom) et le nouvel Ontario Veterinary College étaient officiellement affiliés à l'Université, tout comme le Royal College of Dental Surgeons, l'Ontario College of Pharmacy ainsi que la Toronto School of Music et le Toronto Conservatory of Music.

Même si l'Université Queen's visait à se soustraire à la domination de l'Église presbytérienne, elle était toujours confessionnelle et n'était donc pas admissible aux subventions provinciales. Elle réussit toutefois à trouver une solution de rechange. En 1893, elle mettait sur pied une School of Mining and Agriculture en vertu d'une charte provinciale distincte et avec son propre conseil d'administration, quoique officiellement affiliée à l'Université, qui décernait les diplômes. Par ce subterfuge, l'Université Queen's pouvait obtenir un financement provincial pour ce qui était à vrai dire une faculté de sciences appliquées. Il s'agissait d'une manoeuvre ingénieuse qui serait reprise par d'autres au cours des années qui suivirent.

Pendant ce temps, l'Université de Toronto, qui vivait toujours de sa part de la dotation initiale, avait de plus en plus de difficulté à répondre à la demande croissante résultant de la révolution scientifique et de l'impératif qui en découlait d'offrir un enseignement de 2^e cycle et des programmes de recherche. En 1901, le gouvernement lui vint en aide en ajoutant au revenu de dotation des subventions annuelles destinées, au départ, aux départements de chimie, de physique, de minéralogie et de géologie.

Il fallait aussi se pencher sur un autre héritage de la dotation du XVIII^e siècle. En effet, les écoles secondaires sélectes, avec leurs prétentions aristocratiques, ne pouvaient pas répondre aux besoins de la majeure partie de la population, mais elles constituaient un obstacle de taille au développement d'un enseignement plus pratique. En 1816, on adoptait une loi sur les écoles publiques, mais celle-ci servit principalement à confirmer le système de classes des écoles de l'Ontario. En 1841, on introduisait également un volet confessionnel avec des garanties pour des écoles catholiques et protestantes, à la suite de l'union avec le Bas-Canada. Puis, en 1871, on mettait en place les fondements du système scolaire public contemporain. Les écoles publiques ou séparées devenaient les écoles élémentaires, tandis que les écoles secondaires sélectes devenaient les écoles secondaires publiques ou «high schools». C'était l'héritage le plus important de l'infatigable Egerton Ryerson, qui auparavant avait été à la tête de l'établissement du collège Victoria (sans oublier ses nombreuses attaques contre le King's College et l'Université de Toronto). Toutefois, deux anomalies subsistaient. La tradition classique des écoles secondaires était préservée et continuait à dominer le programme scolaire. En effet, les écoles

secondaires qui continuaient à donner un enseignement classique étaient rangées dans une catégorie à part et appelées instituts collégiaux. De plus, les nouvelles écoles secondaires offraient toujours un enseignement menant à un certificat d'admission à l'université (jusqu'à la 13^e année actuelle), ce qui signifie qu'on pouvait faire la première année d'un programme universitaire dans une école secondaire locale aussi bien que dans une université. Quoique cette situation ait plus tard permis d'éviter de devoir mettre sur pied des collèges communautaires sur le modèle américain, servant d'établissement de préparation à l'université, elle a d'emblée confirmé la prépondérance des programmes d'études théoriques sur les volets professionnels ou techniques au niveau secondaire. Plus tard, cette dernière question sera reprise par le successeur de Ryerson, John Seath. Toutefois, nous devons d'abord parler de la remarquable commission royale de sept membres présidée par Joseph Flavelle (qui devint Sir Joseph) qui a transformé la structure de gestion de l'Université de Toronto.

La Commission royale Flavelle

Même s'il a été écrit en 1906, le rapport de la commission royale sur l'Université de Toronto aborde un grand nombre de problèmes contemporains, avec une ressemblance frappante avec la situation actuelle : on se doit donc d'y faire référence. En résumant les problèmes auxquels se bute l'Université de Toronto, Flavelle affirme que trois de ceux-ci exigent une attention immédiate. Tout d'abord, l'université doit avoir à sa tête un président fort et celui-ci doit disposer de tous les pouvoirs dont jouit le directeur général d'une corporation universitaire. Ensuite, l'université subissait une ingérence politique induite de la part des gouvernements, même en ce qui a trait à la nomination du personnel enseignant, et pour remédier à la situation, Flavelle proposait une structure administrative bicamérale qui s'est rapidement imposée comme modèle pour l'ensemble du Canada¹. L'autorité de l'État sur l'université doit être assurée, non pas directement par le gouvernement en place, mais par l'entremise d'un Conseil d'administration nommé par le gouvernement et autonome. Les questions relatives à l'enseignement doivent être débattues au Sénat, et l'harmonie, être assurée par le leadership administratif du président. Le troisième problème est sans doute celui dont la modernité est la plus apparente. L'université, conclut Flavelle, a souffert pendant de nombreuses années d'une insuffisance de recettes. La justification de la demande de financement supplémentaire était de nature pratique :

La richesse agricole, minérale et forestière ainsi que l'énergie hydroélectrique de la province exigent une capacité pratique et des connaissances spécialisées que seule une université moderne peut fournir. De plus, le pouvoir législatif a l'honneur non seulement de soutenir les influences morales résultant de l'enseignement supérieur mais également de contribuer à la prospérité du pays par le financement de la formation des jeunes².

On devait compléter les recettes provenant de la dotation initiale, mais la Commission se déclarait insatisfaite en raison de l'insécurité caractéristique de l'octroi de crédits annuels. Elle souhaitait des critères à l'aide desquels on pourrait juger de la suffisance des subventions gouvernementales, ce qu'elle trouva dans les recettes provenant des droits successoraux, qui devaient croître à peu près au même rythme que l'économie provinciale. Par conséquent, la Commission recommandait d'allouer la moitié des recettes provenant de cette source à l'Université de Toronto et d'ajouter à la dotation initiale une autre part des terres de la Couronne, dans le nouveau territoire du Nord de l'Ontario.

1. Paradoxalement, l'Université de Toronto a par la suite abandonné le principe bicaméral lorsque, en 1971, elle a adopté une mesure en faveur d'un conseil d'administration monocaméral. Puis, 10 ans plus tard, elle rétablissait un élément important du bicamérisme en créant les conseils d'enseignement et de gestion, même si ceux-ci relèvent du conseil d'administration.

2. *Ontario Royal Commission Re : the University of Toronto*, Toronto : Warwick Bros. & Rutter, 1906, p. xix.

La Commission formulait tant de conseils pertinents à l'intention du gouvernement et de l'université que l'on serait tenté de citer de larges extraits de ce rapport crucial. Toutefois, nous allons mentionner trois autres observations : on devait mettre davantage l'accent sur la recherche et les études des 2^e et 3^e cycles, on devait offrir aux enseignantes et enseignants un poste permanent suite à une période d'essai, comme le voulait la pratique dans les grandes universités d'Amérique du Nord, et le système d'augmentations fixes du salaire annuel du personnel enseignant devrait être abandonné, et les augmentations, se fonder sur le mérite, plus particulièrement sur la capacité d'effectuer un travail productif dont chacun fait preuve³.

Le gouvernement a accepté d'emblée les recommandations du rapport et a obtenu les changements structurels à l'aide d'une loi. Du point de vue financier, l'affectation de la moitié des droits successoraux à l'Université de Toronto a été acceptée pour les premières années, mais abandonnée par la suite lorsqu'en 1914, la subvention annuelle a été fixée à 500 000 \$. Pendant ce temps, les universités Queen's et Western avaient renoncé à leur confessionnalité et étaient donc admissibles au financement provincial. Un financement inadéquat était désormais réparti entre trois universités.

En tentant de trouver une autre solution, plus permanente, au problème financier, le gouvernement a mis sur pied une seconde commission royale d'enquête en 1920. Celle-ci a réitéré la plupart des principes mentionnés par Flavelle, y compris le critère de la moitié des droits successoraux, qui auraient procuré d'énormes augmentations dans le financement des trois établissements. Le gouvernement, quant à lui, a reconnu la nécessité d'augmentations modestes des subventions, mais a refusé de déroger de sa pratique consistant à établir les sommes dans le cadre de ses budgets annuels.

Tout cela est survenu de concert avec d'importants développements sur les fronts technique et professionnel, changements qui ont entraîné, entre autres, la création d'une association houleuse entre le gouvernement fédéral et la province en matière d'éducation postsecondaire.

L'enseignement technique, la recherche et le gouvernement fédéral

Il incombait à John Seath, le successeur de Ryerson au poste de surintendant de l'enseignement, de tenter d'accorder les écoles secondaires avec la réalité économique de la province. À cet effet, il a mis au point un plan grandiose. Il visait la mise en place de deux systèmes parallèles mais égaux : les écoles secondaires classiques qui existaient à l'époque et des écoles secondaires techniques ayant les mêmes normes d'admission mais offrant des programmes fort différents. Il a en outre recommandé le recours à une troisième filière : des écoles professionnelles sans examen d'admission. La création de ce système était consacrée par une loi en 1911, quoique seulement pour les municipalités urbaines, les écoles techniques et professionnelles étant soumises à l'autorité des conseils scolaires existants. Les résultats n'ont pas été concluants. En effet, le prestige du programme des écoles secondaires classiques n'était pas remis en question et la notion d'écoles secondaires techniques égales mais distinctes n'a jamais vraiment pris racine. Malgré tout, l'Ontario s'est imposée comme le chef de file au Canada parce qu'elle offrait un enseignement et une formation techniques et professionnels au niveau secondaire. Par conséquent, elle a été la seule province pouvant tirer avantage des subventions fédérales lorsqu'on a introduit celles-ci à la suite du rapport de 1913 de la Commission royale d'enquête sur la formation industrielle et l'enseignement technique.

La mise sur pied de cette commission en 1909 est survenue dans une atmosphère d'incertitude au sujet de la formation technique et professionnelle : celle-ci relève-t-elle ou non de l'autorité provinciale en matière d'éducation ou de la responsabilité fédérale quant à la réglementation et au

3. *Ibid.*, p. iii

développement économiques. En annonçant le soutien de l'Ontario à la commission fédérale, le ministre de l'Éducation indiquait qu'il estimait que la promesse de subventions fédérales était la reconnaissance appropriée d'une obligation nationale. Les premiers programmes de partage des coûts entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, ou de subventions conditionnelles sont en effet un résultat de la commission royale d'enquête, pour la formation en agriculture en 1912-1913, et pour la formation technique et professionnelle en général après la guerre, en 1919. La Première Guerre mondiale a en outre convaincu le gouvernement fédéral que des investissements plus importants dans la recherche étaient essentiels tant pour soutenir l'effort de guerre que, ce qui était plus important encore à longue échéance, pour assurer au Canada une position concurrentielle favorable sur le plan économique. En 1916, on mettait sur pied le Conseil national de recherches qui visait à appuyer la recherche industrielle mais qui, étant donné le faible nombre d'établissements de recherche privés, a été contraint d'octroyer des bourses d'études et des subventions de recherche à des étudiants diplômés et des membres du personnel enseignant. L'Université de Toronto, tout comme l'Université McGill, est rapidement devenue un bénéficiaire important du soutien financier du Conseil national de recherches. Par voie de conséquence, le programme fédéral de subventions a entraîné un problème qui hante encore aujourd'hui les universités à fort coefficient de recherche. En effet, les subventions fédérales ne couvrent que les coûts directs des recherches. Les provinces et les universités doivent elles-mêmes assumer les frais indirects des recherches financées par le fédéral, y compris les salaires des principaux chercheurs.

Joseph Pigott et l'apprentissage

Les écoles secondaires techniques et professionnelles devaient non seulement faire face à la concurrence des établissements d'enseignement théorique, mais elles devaient également composer avec une tradition de longue date en matière de formation en cours d'emploi, particulièrement en ce qui a trait à l'apprentissage. Ce type de formation, qui s'effectue sous la supervision d'ouvriers et de maîtres chevronnés, est tombé considérablement en discrédit au Canada, en grande partie parce qu'on associait le travail sous contrat à l'exploitation des enfants et, de fait, on y avait recours à titre de sanctions pénales pour les jeunes délinquants. Joseph Pigott, de Hamilton, a été celui qui a lutté le plus énergiquement pour rétablir la formation en apprentissage à titre d'éducation valable. Associé d'une importante société de construction, il s'est servi de ses aptitudes certaines de lobbyiste auprès du gouvernement fédéral, mais vers 1925 il était convaincu que le gouvernement provincial était mieux disposé à accepter son projet. Puis, en 1928, il a réussi à faire ratifier le Plan Pigott dans une loi provinciale sur l'apprentissage. Depuis lors, les principes sous-jacents à la formation en apprentissage ont fort peu changé en Ontario. Par ailleurs, précisément puisque cette formation est tributaire du soutien des employeurs, le projet cher à Pigott voguait à la dérive dans les années 1930, car l'emploi et par conséquent les emplois pour les apprentis étaient en chute libre. Le nombre de participants a atteint un sommet en 1930, soit 1 418 apprentis enregistrés, pour dégringoler à seulement 434 en 1934, date à laquelle l'Ontario interrompait l'enseignement en classe pour les apprentis dans les écoles secondaires techniques. Les inscriptions ont repris vers la fin de la décennie suite à l'amélioration de la situation des emplois, mais la participation a de nouveau chuté en raison de l'effort de guerre qui réquisitionnait de nombreux apprentis éventuels. Cette dépendance sournoise envers le marché du travail, sans parler des contraintes imposées par les employeurs et les syndicats, continue de nuire à cette forme de formation qui, pourtant, recèle un potentiel hors pair.

Le boom de l'après-guerre

Un certain nombre d'événements qui ont eu lieu pendant la guerre ont préparé le terrain à l'incroyable expansion des 25 années qui ont suivi la fin de la guerre. Les recteurs des plus grandes universités du Canada, et notamment d'universités ontariennes, ont pris l'habitude de collaborer de près avec des représentants du gouvernement fédéral. Cette relation a abouti à l'adoption de la *Loi sur la réadaptation des anciens combattants* et à l'invasion massive des campus universitaires par des militaires libérés au cours des dernières années de la guerre et des premières années de la période d'après-guerre. Ce mouvement a poussé le gouvernement fédéral à verser des subventions directement aux universités pendant les années 1950 et 1960. La Ottawa Association for the Advancement of Learning fonda le Collège Carleton, qui deviendra l'Université Carleton, en vertu de la *Ontario Companies Act*, créant par là le premier collège privé, laïque de la province. Ce fut ensuite, en 1948, le tour de McMaster, déjà situé à Hamilton à ce moment, qui, suivant l'exemple bien plus ancien de Queen's, constitua le Collège Hamilton en faculté des sciences «privée».

Il était également nécessaire de fournir une formation aux vétérans, et à d'autres, en dehors du cadre universitaire, ce qui a conduit à la création d'un nouveau genre d'établissement postsecondaire, grâce, en partie, à la Loi sur la coordination de la formation professionnelle de 1942, qui sera remplacée en 1960 par une loi bien plus généreuse, la *Loi sur l'assistance à la formation technique et professionnelle*. On assistait également à l'émergence d'une nouvelle politique provinciale. Le centre de formation et de rééducation de Toronto est créé en 1945. Joseph Pigott réussit à convaincre le gouvernement de l'Ontario que l'on y donne les cours magistraux du programme d'apprentissage jusque-là confiés aux écoles secondaires professionnelles. Le centre devint plus tard le Ryerson Institute of Technology. Ryerson comptait parmi les nouveaux établissements qui offraient des programmes de formation sur deux ou trois ans pour les techniciens et technologues. On peut également mentionner le Provincial Institute of Mining de Haileybury, le Provincial Institute of Textiles de Hamilton (qui deviendra plus tard le Hamilton Institute of Technology) et le Lakehead Technical Institute de Port Arthur. D'autres instituts de technologie ouvrent leurs portes à Ottawa et à Windsor. Le dernier de la série, le Northern Ontario Institute of Technology, créé en 1962, vient compléter le réseau. Entre-temps, Lakehead se transforme, en 1957, en un collège d'arts, de sciences et de technologie, et Ryerson devient en 1964 une école polytechnique. Cependant, l'ancien problème de l'apprentissage refait surface; Ryerson, prévoyant un cours de niveau plus élevé, considère d'un mauvais œil cet orphelin postsecondaire, qui accepte des étudiantes et étudiants n'ayant pas terminé leurs études secondaires. Pour répondre à ce problème, le gouvernement crée un nouveau type d'établissement, l'Institute of Trades de Toronto. Ce concept est par la suite remanié et, en 1965, l'Ontario compte des centres de formation professionnelle à Ottawa, London et Sault Ste. Marie, et projette d'en établir au moins un de plus à Hamilton.

On assiste à une évolution comparable du côté universitaire. Beaucoup considéraient, à juste titre, l'apport des vétérans au cours des années 1940 comme un phénomène temporaire, ce que c'était. Cependant, il masquait une augmentation importante des effectifs civils qui, sous l'impulsion du baby-boom et d'expectatives plus élevées, sans parler de la générosité des gouvernements aux échelons provincial et fédéral (qui, dans le cas du gouvernement fédéral, ne se limitait pas aux établissements laïques), entraînait une augmentation phénoménale du nombre et de la taille des universités financées par des subventions publiques en Ontario. Pendant cette période de croissance, l'Ontario réussit enfin à se débarrasser de son patrimoine confessionnel. La vieille question des universités se retrouve enterrée sous une avalanche d'inscriptions. Il est néanmoins surprenant de constater que c'est ce patrimoine confessionnel qui a fourni les matières premières à la base de cette grande expansion. En l'occurrence, très peu d'établissements véritablement nouveaux ont été créés.

Le Collège Carleton a été le premier à faire le pas, obtenant une charte d'établissement public en 1956, sous le nom d'Université Carleton. McMaster s'était déjà éloignée du système confessionnel en fondant le Collège Hamilton. Elle franchit la dernière étape en 1957, en commençant une nouvelle vie, sous le même nom, mais se libérant de ses liens baptistes. Une évolution quelque peu semblable, mais plus complexe, a lieu à Windsor. Le Collège Assumption, encore catholique, coupe ses liens d'affiliation avec le Collège Western et fonde le Collège Essex, pour prendre enfin le nom d'Université Assumption de Windsor. Puis, prenant une mesure sans précédent, l'église anglicane fonde le Collège Canterbury affilié à l'Université Assumption, restée catholique. Plus tard, l'université va rompre ses liens avec l'église et adopter le nom séculier d'Université de Windsor. C'est en 1963. Le Collège Waterloo (luthérien) s'embarque dans la même voie, mais il aboutit ailleurs. Il crée les facultés associées du Collège Waterloo, afin de commencer à enseigner et à faire de la recherche dans le domaine des sciences, en vertu de lettres patentes. Son intention est d'établir une université à Waterloo, ayant comme affiliés le Collège Waterloo et St. Jerome. Cependant, au dernier moment, l'église luthérienne fait marche arrière et, en 1960, la ville de Waterloo se retrouve avec deux universités : l'Université Waterloo et l'Université Waterloo Lutheran, l'une publique et l'autre privée. Mais, l'Université Waterloo Lutheran nageait à contre-courant. Elle finit par abandonner et devint en 1973 l'université publique Wilfrid Laurier. L'Université Laurentienne bilingue a été fondée dans des circonstances semblables, à Sudbury en 1960, à partir de l'ancienne université catholique de Sudbury, remontant elle-même à un collège classique fondé en 1913 et affilié à l'Université Laval, au Québec. Tout change lorsque, en 1967, afin de faire obstacle aux efforts communautaires visant à ouvrir une université à North Bay et une à Sault Ste. Marie, le gouvernement réoriente ses efforts et les Collèges Nipissing et Algoma rejoignent le Collège de Hearst pour s'affilier à l'Université Laurentienne. Les collèges d'agriculture et de médecine vétérinaire, situés à Guelph, mais originellement affiliés à l'Université de Toronto, se regroupent en une fédération avec le Macdonald Institute (économie domestique), ajoutent une faculté des arts et des sciences, et deviennent l'Université de Guelph en 1964. Entre-temps, le Collège Lakehead, qui avait débuté comme un institut de technologie, reçoit en 1962 le pouvoir de décerner des grades universitaires et se voit attribuer le titre d'université en 1965, l'année où l'Université d'Ottawa rompt ses liens avec l'église catholique (elle recevait des subventions publiques depuis longtemps, mais uniquement pour son école de médecine).

Ces transformations portèrent à 12 le nombre d'universités financées par des subventions publiques en Ontario. Ce fut une réalisation d'autant plus exceptionnelle qu'elles ont été créées sans aucun plan directeur, mais plutôt à la suite de négociations bilatérales entre, d'une part, des collèges individuels et leurs partisans au sein de la collectivité et, d'autre part, le gouvernement provincial. Cette situation créée au hasard des circonstances ainsi que la multiplication d'établissements non universitaires semblaient donner à la politique d'éducation postsecondaire de l'Ontario l'apparence d'un cavalier sans tête, montant un coursier puissant galopant dans plusieurs directions à la fois. Au début des années 60, l'attention du gouvernement de l'Ontario commençait déjà à se porter sur la question de savoir comment coordonner tous ces établissements et leur donner une certaine direction et orientation en tant que système provincial, en raison surtout de la politique déclarée de continuer à prévoir de la place, au sein des universités de la province, pour tous ceux et toutes celles qui souhaitaient recevoir une éducation supérieure⁴.

L'attention du gouvernement a pris un caractère d'urgence quand l'étape suivante de la réforme des écoles secondaires a été révélée en 1962. Le double système des écoles d'études théoriques et des écoles professionnelles, héritage de Ryerson et de Seath, a été abandonné, et le «Plan Robarts» a proposé trois voies au sein de l'enseignement secondaire : arts et sciences; sciences, technologie et

4. Déclaration du Premier Ministre John Robarts devant l'Assemblée législative de l'Ontario, le 21 mars 1963. Ontario Hansard, p. 2007.

métiers; et commerce. Ce plan innovait également du point de vue de la durée des programmes : chacune de ces voies comprendrait un programme de cinq ans (13^e année) et un programme de quatre ans (12^e année), le premier conduisant à l'université et le deuxième, au marché du travail uniquement ou à des instituts de technologie. Cependant, les effectifs des écoles secondaires augmentaient si rapidement, ainsi que la proportion d'étudiantes et d'étudiants ayant l'intention évidente de poursuivre leurs études au-delà du palier secondaire, que la vision de milliers d'étudiants obtenant leur diplôme en 1966 et 1967 sans possibilité d'avenir, a poussé le gouvernement provincial à chercher une autre solution postsecondaire. L'apparente disponibilité de subventions fédérales n'a rien fait pour modérer l'enthousiasme que soulevait un nouveau projet grandiose.

L'émergence d'un «système» binaire

Le nouveau ministre de l'Éducation, William G. Davis, a entrepris de concrétiser ce nouveau projet, avec un zèle proche de la passion. Il a proposé de regrouper pratiquement toute forme possible d'enseignement et de formation postsecondaires, sauf celle donnée dans le cadre des universités, dans des établissements qui porteraient le nom de collèges d'arts appliqués et de technologie. Le mandat de ces collèges était tout ce qu'il y a de plus englobant. Selon les termes du ministre, ils étaient destinés à des étudiantes et étudiants à temps plein et à temps partiel, pour des cours de jour ou de soir, ayant pour objectif de satisfaire les besoins de tous les adultes d'une collectivité, à tous les niveaux socio-économiques, dans tous les domaines d'intérêts et de compétences et à tous les niveaux d'instruction⁵.

Une nouvelle loi a été adoptée en 1965, et le premier collège, le Collège Centennial à Scarborough, ouvrait ses portes à la fin de l'année 1966. Un certain nombre d'autres collèges fonctionnaient à compter de 1967 et, en 1970, 20 collèges étaient fondés, répartis à l'échelle de la province. Plusieurs des instituts de technologie, des centres professionnels, des écoles de métiers et des centres d'éducation pour adultes ont été incorporés dans les nouveaux collèges. Ils devaient être dirigés par des conseils d'administration individuels. Certains membres des conseils d'administration avaient, au début, l'ambition de faire de ces collèges des universités de premier cycle plutôt que des collèges polyvalents, comme c'était l'intention du gouvernement. Cependant, une structure de gestion hautement centralisée a mis fin à ces ambitions. Le Conseil ontarien des affaires collégiales nommait les conseils d'administration des collèges et approuvait les programmes d'étude des collèges. Éventuellement, le conseil allait devenir également l'agent de négociation des collèges.

On n'avait jamais envisagé de système aussi centralisé pour les universités, mais on s'était efforcé de garantir que toute expansion subséquente serait le résultat d'une décision délibérée et non pas d'une ambition non maîtrisée. Un comité consultatif en matière universitaire a été créé en 1961, sous la présidence du ministre de l'Éducation, John Robarts. En 1962, le comité a invité les recteurs de toutes les universités publiques (qui comprenaient maintenant York, établie à l'origine sous la direction de l'Université de Toronto) à se réunir pour élaborer un plan d'expansion future. La tâche a été déléguée à un sous-comité formé de cadres universitaires, sous la présidence du vice-recteur de l'Université Queen's, J. J. Deutsch.

Confronté à des prévisions d'augmentation rapide et continue des effectifs, le Comité Deutsch a pris en considération la possibilité de créer des collèges pré-universitaires qui offriraient les deux premières années d'université. Cette option a été rejetée pour des raisons qui se sont avérées prémonitoires : soit on les considérerait comme une solution de rechange inférieure aux établissements conférant des diplômes universitaires et ils ne réussiraient pas à gagner la confiance du public, soit on

5. Ministère de l'Éducation de l'Ontario, *Colleges of Applied Arts and Technology : Basic Documents*, Toronto : juin 1967, p. 16.

assisterait à une demande massive visant à ajouter une troisième année et à décerner un diplôme⁶. Le comité a recommandé à la place la création de «collèges de ville», et de collèges de lettres associés, à l'origine, à des universités existantes. En l'occurrence, cette idée de «collège de ville» a été abandonnée au profit de celle de collèges d'arts appliqués et de technologie, pendant que l'Université de Toronto mettait sur pied des collèges de lettres à Scarborough et à Mississauga (Erindale). Deux autres collèges allaient être créés, mais sans lien formel avec les universités existantes et sans imposer de restrictions à leurs programmes d'études : Brock, à St. Catharines, et Trent, à Peterborough. Ces deux établissements venaient compléter le réseau universitaire de l'Ontario, portant à 15 le nombre d'universités. Dans les années 90, deux autres établissements allaient recevoir le statut d'université, Ryerson et Nipissing, mais ils existaient déjà. C'était peu et tardif pour un plan directeur visant le développement des universités, mais c'était mieux que rien, et cela a permis de poser les fondations d'un projet de coopération plus solide avec les universités elles-mêmes. Ce projet, cependant, devrait attendre la première de plusieurs commissions nommées dans le cadre de ce qui a été une recherche continue de nouvelles orientations visant à définir le cadre d'opération des nombreux collèges et universités. Cette politique avait fini par définir la nature binaire des établissements postsecondaires de l'Ontario. Ils étaient bien binaires, mais ils ne constituaient pas un système provincial.

Recherche de nouvelles orientations

L'infrastructure de la prestation d'enseignement postsecondaire en Ontario était en grande partie en place à la fin des années 60. À bien des égards, le cadre de la politique du gouvernement pour l'enseignement postsecondaire a été principalement déterminé par les déclarations de John Robarts devant l'Assemblée législative de l'Ontario en 1963 sur le développement des universités et celles de William G. Davis en 1965, en ce qui concerne la création et le fonctionnement du système des collèges.

La fin des années 60 a marqué un point tournant pour la politique publique en matière d'enseignement postsecondaire, car on a recherché de nouvelles orientations dans des domaines imprévisibles et inexplorés. Depuis lors, le cadre de la politique postsecondaire de l'Ontario a été caractérisé par des décisions mal enchaînées, ponctuelles et prises au fur et à mesure des besoins dont les origines sont enracinées dans les déclarations publiques de Robarts et de Davis, d'une part, combinées à une recherche continue de conseils à l'égard de nouvelles orientations de politique auprès de commissions, de comités et de groupes d'étude, d'autre part. Cette évolution s'est produite dans le contexte d'une diminution générale du soutien apporté à l'éducation combinée à une augmentation générale des effectifs.

On n'avait pas clairement pressenti dans les années 60 le nombre croissant d'Ontariennes et d'Ontariens pour lesquels la participation à l'enseignement postsecondaire allait de soi et, dans une certaine mesure, leur sentiment que celui-ci était devenu indispensable. La demande d'enseignement universitaire en Ontario a atteint des niveaux bien supérieurs à ceux qui avaient été prévus par les prévisionnistes les plus avisés. En 1963, les spécialistes prévoyaient un chiffre probable de 91 000 étudiantes et étudiants à plein temps au premier cycle pour 1970. Or, le nombre d'étudiantes et étudiants du premier cycle à plein temps a atteint le chiffre de 105 000 en 1970 et a continué de s'accroître au cours des années pour s'élever à environ 145 000 en 1975, 167 000 en 1985 et 203 000 en 1995. Entre 1970 et 1995, les effectifs du premier cycle à plein temps ont augmenté de 93 %. Pour 1995, il faut ajouter 24 000 étudiantes et étudiants aux 2^e et 3^e cycles à plein temps et un total de 91 000 étudiantes et étudiants à temps partiel.

6. Committee of Presidents of Provincially Assisted Universities, *Post-Secondary Education in Ontario, 1962-1970*, Toronto : polycopié, 1962, p. 20.

Les effectifs à plein temps dans les collèges ont connu une croissance encore plus spectaculaire. Alors que le nombre des étudiantes et étudiants à plein temps de l'enseignement postsecondaire s'élevait à 11 400 en 1967 lors de la création des collèges, le chiffre a été multiplié par plus de quatre au cours de la première décennie pour atteindre un peu plus de 61 000 étudiantes et étudiants en 1977. Dès 1985, les effectifs des collèges avaient connu une autre augmentation de 63 % et le nombre d'étudiantes et étudiants dépassait 96 000, et atteignait 135 880 en 1995, soit une augmentation supplémentaire de 41 % au cours de la dernière décennie.

Les collèges accueillent également un nombre étonnant d'étudiantes et étudiants à temps partiel. En 1985, le nombre d'inscriptions d'étudiantes et étudiants à temps partiel dans les collèges s'élevait à 647 835, ce qui représentait environ 485 876 étudiantes et étudiants. Les inscriptions d'étudiantes et étudiants à temps partiel se sont élevées à 776 064 en 1994, ce qui représentait environ 582 000 et correspondait à une augmentation du nombre d'étudiantes et étudiants à temps partiel d'environ 20 %.

Les années 60 ont non seulement placé l'enseignement postsecondaire en Ontario sur une trajectoire de croissance énorme dans la demande des étudiantes et étudiants, mais elles ont aussi marqué un point tournant dans les attentes du public. Les attitudes envers l'enseignement supérieur ont connu une transformation et la demande d'accès à l'enseignement postsecondaire a explosé. Cependant, le gouvernement commençait à redouter qu'il puisse y avoir des limites au rendement du capital investi dans l'enseignement supérieur et a mis en doute sa capacité de consacrer une proportion toujours plus grande des deniers publics à l'enseignement postsecondaire alors qu'il devait répondre également aux exigences du public dans d'autres secteurs comme celui des soins de santé et des services sociaux, ce qui s'est produit, en dépit de la reconnaissance par le gouvernement du fait que l'éducation postsecondaire était un facteur favorable à la croissance économique et à la compétitivité internationale ainsi qu'à la réalisation des objectifs de politique sociale et culturelle. Le gouvernement a commencé à reculer devant un engagement total vis-à-vis du financement de la croissance de l'enseignement postsecondaire au début des années 1970, au moment même où les citoyens étaient davantage sensibles aux avantages personnels et économiques liés à l'enseignement postsecondaire dans une économie de plus en plus concurrentielle et globale. Les effectifs des collèges et des universités continuèrent d'augmenter.

La recherche commence

La première mesure prise par la province dans la recherche d'une nouvelle orientation pour sa politique postsecondaire en général a commencé au cours de la dernière moitié des années 60. Le gouvernement était de plus en plus convaincu que les politiques de la fin des années 50 et de la première moitié des années 60 favorables à l'expansion des deux secteurs de l'enseignement postsecondaire n'étaient plus adéquates étant donné le niveau du financement disponible au cours des années 70 et étant donné les prévisions d'une baisse des effectifs dans l'enseignement postsecondaire. On a considéré qu'il fallait un nouveau cadre de politique pour concilier la disparité croissante entre les nouvelles priorités budgétaires et les politiques du gouvernement ainsi que les activités et les attentes financières des établissements d'enseignement.

Une première alerte signalant la nécessité d'une nouvelle approche vis-à-vis de la politique en matière d'enseignement postsecondaire a été lancée en 1966 par la commission intitulée *Commission to Study the Development of Graduate Programs in Ontario Universities*, présidée par John Spinks,

recteur de l'Université de la Saskatchewan. Bien que les recommandations de la commission aient été faites dans le contexte du développement des programmes des cycles supérieurs, sa principale observation a été considérée par un grand nombre comme valable pour l'ensemble de l'enseignement postsecondaire.

La caractéristique la plus frappante de l'enseignement supérieur — et non seulement des cycles supérieurs — en Ontario est l'absence complète d'un plan cadre, d'une politique en matière d'enseignement et d'un pouvoir de coordination des établissements d'enseignement financés par la province⁷.

En 1969, le gouvernement a constitué une deuxième commission. La question dominante était désormais tout à fait explicite : comment réviser le cadre de la politique postsecondaire en Ontario de manière à répondre aux augmentations continues de la demande des étudiantes et étudiants, à court terme, suivie par une baisse prévue des effectifs à long terme, le tout dans un contexte de restrictions budgétaires accrues. M. Douglas Wright, qui présidait alors le Comité sur les affaires universitaires a été désigné pour prendre la tête de la Commission sur l'éducation postsecondaire en Ontario. Au cours d'une période de quatre ans, la commission a envisagé le modèle nécessaire pour assurer le développement efficace futur de l'enseignement postsecondaire dans la province jusqu'en 1980 et, de manière générale, jusqu'en 1990⁸. Le cadre de ce mandat comprenait l'ensemble de l'enseignement postsecondaire financé par la province : les universités, le nouveau système de collèges, ainsi que l'éducation des adultes et l'éducation permanente.

Le rapport de la Commission, intitulé *La société s'épanouit* (1972), représente la seule étude globale du cadre de politique en matière d'enseignement postsecondaire englobant les collèges et les universités. La commission favorisait l'enseignement postsecondaire comme étant un processus permanent, la vie durant, englobant les collèges, les universités ainsi que les établissements sociaux et culturels. Elle recommandait un cadre de politique où les subventions de fonctionnement étaient réparties entre les dépenses d'enseignement, d'une part, et les subventions à la recherche et à d'autres activités, d'autre part. Elle prônait la liberté des frais de scolarité pour les établissements, des évaluations régulières pour tous les professeurs d'université, notamment ceux qui étaient titulaires d'une chaire, l'octroi d'une chaire et d'un congé sabbatique en fonction des résultats obtenus et une plus grande différenciation entre les établissements quant à la mission et aux programmes offerts. La commission préconisait également que la coordination et la planification globale soient la responsabilité d'un comité permanent de l'Ontario sur l'enseignement postsecondaire.

Les recommandations de la commission ont été considérées de manière générale comme étant trop radicales et très peu d'entre elles ont été acceptées. Le gouvernement a rejeté la recommandation de la commission portant sur la création par voie législative d'un corps intermédiaire ayant pour mandat l'ensemble de l'enseignement postsecondaire. Cependant, deux ans plus tard, le gouvernement a créé, par décret, un corps consultatif pour les universités qui s'appelait le Conseil ontarien des affaires universitaires. Son mandat consistait essentiellement à conseiller le gouvernement sur les questions portant sur le financement universitaire et à sonder l'opinion, d'une manière impartiale, du monde universitaire sur les questions de politique. Quant aux collèges, le Conseil ontarien des affaires collégiales a continué à jouer le rôle d'intermédiaire dans leurs relations avec le gouvernement.

7. J.W.T. Spinks, président, Gustave O. Arlt et Kenneth Hare, *Report to the Committee on University Affairs and the Committee of Presidents of Provincially Assisted Universities of the Commission to Study the Development of Graduate Programmes in Ontario Universities*, Toronto : The Commission, 1966, p. 77.

8. Commission sur l'éducation postsecondaire en Ontario, *La société s'épanouit : rapport de la Commission sur l'éducation postsecondaire en Ontario, "Mandat"*, Toronto : Imprimeur de la Reine, 1972, p. iii.

En fait, alors que l'on s'attendait à une baisse des effectifs, les taux de fréquentation au palier secondaire ont commencé à s'accroître, petit à petit d'abord, puis plus rapidement. Cette situation a posé un problème particulier aux universités puisqu'elles avaient prévu une baisse des effectifs. En 1983, le taux de fréquentation de la population d'âge universitaire traditionnel, les 18 à 24 ans, semblait être de l'ordre de 15,6 pour 100, soit le taux le plus élevé au Canada et bien au-dessus du taux moyen de 13,5 pour 100 pour l'ensemble du pays. Les universités ontariennes connaissaient également une augmentation de la proportion des étudiants non traditionnels appartenant au groupe âgé de plus de 25 ans. Dès 1982-1983, ce groupe représentait 16 pour 100 des étudiantes et étudiants à plein temps et 78 pour 100 des étudiantes et étudiants à temps partiel des universités ontariennes. Dans le contexte d'une série d'efforts visant à aligner les coûts du secteur universitaire en plein essor en fonction des restrictions budgétaires, le gouvernement a créé un comité en vue d'examiner le cadre approprié de politique et de financement des universités. Ce Comité était présidé par Harry Fisher, sous-ministre des Collèges et Universités.

Le gouvernement prévoyait que le rapport Fisher l'aiderait à concilier les objectifs publics pour les universités ontariennes avec les niveaux de financement public dont on disposait alors. Au contraire, le rapport préconisait la nécessité de donner une priorité accrue aux universités et d'augmenter parallèlement les niveaux de financement pour maintenir la qualité des programmes, tout en définissant clairement le rôle de chaque établissement. Le Comité faisait remarquer que, faute d'assurer un financement aux niveaux recommandés, le gouvernement ne pouvait espérer le maintien d'un secteur universitaire de qualité acceptable que grâce à une restructuration majeure qui nécessiterait l'adoption de l'une ou de plusieurs des mesures suivantes : réduire le nombre d'universités, changer la nature de certaines ou de toutes les universités et limiter la gamme de leurs activités, et regrouper les universités en deux ou plusieurs catégories ayant des missions différentes⁹. Si les niveaux de financement préconisés n'étaient pas assurés, le Comité envisageait un secteur universitaire complètement différent, composé d'une université majeure, d'un maximum de quatre universités dotées de services complets offrant une gamme limitée de programmes de haute qualité à tous les niveaux et quatre ou cinq établissements spécialisés, dont certains seraient conçus pour servir le Nord de l'Ontario. Quant au reste des universités, il faudrait les fermer ou les restructurer.

Peu inspiré par le rôle futur des universités envisagé par le Comité Fisher, le gouvernement a constitué un autre groupe en vue d'examiner l'avenir en son nom, en reformulant la question cette fois-ci pour insister sur le développement futur des universités subventionnées par la province. Créée en janvier 1984, la *Commission on the Future Development of the Universities of Ontario*, composée d'Edmund Bovey, président, J. Fraser Mustard et Ronald Watts, commissaires, a reçu un mandat très vaste, celui d'examiner les moyens de mieux permettre aux universités de l'Ontario de s'adapter à la conjoncture sociale et économique tout en renforçant leur capacité de contribuer aux fondements intellectuel, économique, social et culturel de la société, dans le contexte des restrictions budgétaires et de la gestion responsable des deniers publics. Plus précisément, la commission devait :

...mettre sur pied un plan de fonctionnement qui, sans réduire le nombre d'universités...prévoit des rôles différents, distincts et mieux définis des universités ontariennes en vue de maintenir et d'améliorer la qualité de l'enseignement universitaire en concentrant les ressources des universités dans les domaines importants sur les plans intellectuel et social¹⁰.

9. The Committee on the Future Role of Universities in Ontario, *The Report of the Committee on the Future Role of Universities in Ontario*, Toronto : ministère des Collèges et Universités, août 1981, p. 43.

10. The Commission on the Future Development of the Universities of Ontario, *Ontario Universities : Options and Futures*, Toronto, December 1984, "Terms of Reference".

Sur le thème d'un plan d'action stratégique, le rapport présenté en décembre 1984 était intitulé *Ontario Universities : Options and Futures*. Le titre reflétait l'opinion de la commission selon laquelle l'appui du gouvernement à ses universités équivalait à une décision d'investissement qui rapporterait des dividendes favorables pour l'économie et la société. La commission recommandait de renforcer la différenciation entre les établissements universitaires grâce à une évolution au sein d'un contexte concurrentiel plutôt que par une désignation formelle et une réglementation centrale. Elle cherchait à mettre l'accent sur la qualité de l'enseignement et de la recherche, proposait des «couloirs différentiels» pour amortir les fluctuations d'effectifs et faciliter une plus grande souplesse, recommandait la création d'un fonds de renouvellement et de recyclage du personnel d'enseignement universitaire et acceptait une augmentation raisonnable et progressive des droits de scolarité sous réserve d'un programme de remboursement des prêts fondé sur la capacité de remboursement des étudiantes et étudiants. Elle envisageait également de nouvelles méthodes visant à financer la recherche axée sur les ressources et la constitution d'un organe intermédiaire reconstitué entre le gouvernement et les universités.

En ce qui concerne l'augmentation des droits de scolarité, la commission recommandait un nouveau barème de droits qui accroîtrait la proportion des coûts d'enseignement à la charge des étudiantes et étudiants et introduirait des différences plus grandes entre les droits pour les divers programmes, tenant compte de leurs coûts relatifs. Les droits de scolarité des programmes professionnels par exemple, seraient le triple de ceux s'appliquant à un programme général au premier cycle.

Bien que les grandes lignes du rapport aient reçu un appui tangible au sein du monde universitaire, la poussée du changement n'a pas survécu à la défaite du gouvernement, qui mettait fin à 42 ans de règne continu de gouvernements conservateurs.

Le nouveau gouvernement libéral a choisi de porter son attention sur la question de l'accessibilité et a adopté de nouveaux moyens de financement. Les aspects de la nouvelle approche en matière de financement pouvaient remonter aux recommandations de la Commission Bovey, notamment l'emploi de couloirs de financement et d'enveloppes de financement ciblées. Cependant, dans l'ensemble, et en dépit de près de 20 ans de réexamen et de remise en question, la politique en matière d'enseignement universitaire continuait d'être caractérisée en grande partie par les politiques établies par John Robarts en 1963, modifiées par des mesures pragmatiques prises au fur et à mesure des besoins. Et donc, les objectifs énoncés de politique ont continué d'être en conflit avec les ressources qui étaient disponibles pour les atteindre.

Réexamen des collèges

Parallèlement à la recherche de nouvelles orientations de politique pour les universités au début des années 80, le gouvernement a commencé à répondre à un besoin perçu de changement dans le cadre général des politiques se rapportant au secteur des collèges, lequel faisait face à un accroissement de la demande d'étudiantes et d'étudiants, aux restrictions budgétaires et à une crise de gestion.

En juin 1981, le ministre des Collèges et Universités a demandé au président du Conseil ontarien des affaires collégiales, N.E. Williams, de constituer un groupe de travail en vue de résoudre la question complexe et importante de la croissance des collèges¹¹. Le reste du groupe de travail était composé de représentants des collèges et du ministère des Collèges et Universités.

11. Minister's Task Force on College Growth, *Growth in Ontario Colleges of Applied Arts and Technology*, Toronto : ministère des Collèges et Universités, décembre 1981, p. 2.

Dans son rapport du mois de décembre 1981, le groupe de travail a conclu que la réduction perçue du bassin de clientèle alimentant les collèges n'était pas fondée et qu'en fait la demande pour l'enseignement collégial était en hausse, tandis que la préoccupation relative à la diminution des subventions gouvernementales au système collégial était bien fondée. À la lumière de son rapport, le groupe de travail a conclu que le mandat des collèges, tel qu'il avait été conçu à l'origine, contenait des priorités qui risquaient d'être contradictoires et que la situation risquait de s'aggraver dans un climat où les niveaux de financement étaient perçus comme insuffisants, à un moment où la demande d'étudiantes et d'étudiants s'accroissait. Ce mandat contenait trois objectifs : desservir les besoins de leur propre communauté ou de leur zone de recrutement, répondre aux besoins du marché en formant une main-d'oeuvre qualifiée, notamment à l'égard des nouvelles technologies, et fournir un enseignement postsecondaire à tous les élèves qui ne se destinaient pas aux études universitaires, mais qui étaient capables d'en profiter. On a estimé que les possibilités de conflits existaient principalement à propos des questions touchant les priorités et besoins locaux par rapport aux priorités et besoins de la province, et touchant également aux besoins et priorités du marché du travail par opposition aux besoins et priorités des étudiantes et étudiants.

Par conséquent, le groupe de travail a recommandé un examen du mandat des collèges et la préparation d'un plan directeur en regard duquel les politiques des collèges pourraient être évaluées et les niveaux de financement pourraient être déterminés en fonction du niveau d'accès souhaité et exigé par le gouvernement. Au cas où on ne pourrait obtenir des subventions supplémentaires du gouvernement, le groupe de travail préconisait la souplesse à l'égard des droits de scolarité des étudiantes et étudiants à temps partiel et un moratoire à l'expansion des établissements physiques aux fins de croissance.

La politique d'admission aux collèges avait reposé à l'origine sur la notion de sélection au hasard. Lorsque les inscriptions étaient supérieures aux places disponibles, les étudiants qui répondaient aux exigences minimales étaient choisis au hasard. Cette approche visait à empêcher l'élitisme universitaire de la part des collèges. Cependant, la politique de sélection au hasard suscitait un mécontentement croissant. Ses détracteurs prétendaient que ce n'était pas le moyen le plus efficace d'utiliser les deniers publics, car cela ne garantissait pas nécessairement que les étudiantes et étudiants choisis soient également les mieux à même de profiter de la possibilité de recevoir une éducation collégiale et que ce n'était pas «juste». À ce propos, le groupe de travail a recommandé une politique d'admission qui se prêtait à un certain degré de sélectivité.

On a recommandé en outre que les politiques d'approbation des programmes soient modifiées pour respecter les contraintes budgétaires. À cette fin, on a recommandé que le Conseil ontarien des affaires collégiales révise les méthodes et politiques d'approbation des programmes afin de permettre la rationalisation des programmes, leur abolition et leur examen permanent pour s'assurer qu'ils sont toujours pertinents. On a fait remarquer que la collaboration entre les collèges dans l'élaboration et l'examen des programmes d'étude, les systèmes d'appui administratifs, les divers modes de prestation de l'enseignement et la planification permettraient de tirer parti plus efficacement des ressources disponibles et, à cette fin, on a recommandé la création d'incitatifs pour encourager la collaboration entre les divers établissements.

Enfin, on a recommandé un nouveau mécanisme de subvention afin de donner davantage de stabilité aux collèges et d'assurer un financement correspondant mieux aux augmentations des coûts réels, ce qui permettrait d'atténuer les fluctuations et les aléas inhérents au mécanisme en place, qui était strictement déterminé par la part relative des effectifs de chaque établissement par rapport à l'ensemble du réseau.

Comme le groupe de travail l'avait prévu, les inscriptions dans les collèges ont continué de s'accroître. En fait, dès 1984, le nombre d'étudiantes et d'étudiants à plein temps avait atteint près de 99 000. Bien que les effectifs à plein temps soient retombés à un creux d'environ 95 000 en 1986, ils ont rapidement repris une croissance régulière pour atteindre 103 500 en 1990 et plus de 136 000 en 1996.

En réponse au rapport du groupe de travail, un comité d'étude sur la politique d'admissions a été constitué au sein du ministère, qui a ultérieurement créé un nouveau cadre de politique d'admission provinciale pour les collèges adoptant des critères de sélectivité. Ce cadre demeure le fondement de la politique actuelle d'admission dans les collèges. Un grand nombre d'autres questions étudiées portaient sur la gestion et le mandat des collèges, ce qui a amené la nomination, en décembre 1985, de M. Walter Pitman, directeur exécutif à l'époque du Conseil des arts de l'Ontario, au poste de conseiller du ministre pour l'évaluation de la structure actuelle de l'administration du réseau des collèges de l'Ontario.

Le rapport Pitman intitulé *Le Rapport du conseiller du ministre des Collèges et Universités sur l'administration des collèges d'arts appliqués et de technologie* est sorti 80 ans après le rapport de la Commission Flavelle qui avait marqué une étape décisive dans l'administration des universités. Selon lui, le moral en baisse du personnel enseignant, du personnel administratif, du personnel de soutien, des cadres intermédiaires, ainsi que des présidents et des membres des conseils d'administration constituait une menace sérieuse à la capacité des collèges de continuer à servir la province. M. Pitman condamnait la tendance de ces dernières années à considérer les collèges comme des organismes industriels, plutôt que comme des établissements d'apprentissage, ce qui par ricochet poussait à accorder une place disproportionnée aux résultats, à l'esprit d'entreprise, à la réponse immédiate aux besoins du marché et à des modèles bureaucratiques. Tout ceci entraînait des frictions entre le personnel enseignant et les administrateurs. M. Pitman préconisait de mettre davantage l'accent sur la qualité de l'enseignement, la prise de décisions et les rapports de travail qui encourageaient l'esprit collégial. Il a fait reposer ses recommandations sur la conviction qu'il fallait transférer aux collèges un plus grand nombre de fonctions et de responsabilités jusqu'ici attribuées au Conseil ontarien des affaires collégiales, et que le pouvoir exécutif exercé par le conseil devrait être dévolu soit aux collèges, soit au ministre.

M. Pitman recommandait des changements radicaux aux structures de gestion des collèges, notamment l'élimination du Conseil ontarien des affaires collégiales et la création d'un conseil consultatif des collèges qui ne jouerait pas de rôle dans les négociations collectives. Bien que cet aspect des conseils fournis par M. Pitman n'ait pas été accepté, les rapports du Conseil des affaires collégiales avec les administrateurs des collèges et le ministère demeuraient un problème. Peu de temps après, le ministre a redéfini le rôle du Conseil des affaires collégiales et a transféré de plus grandes responsabilités pour l'approbation des programmes au ministère, ce qui a eu pour effet de réduire le rôle du conseil dans la gestion des collèges et de redéfinir son rôle, à savoir déterminer les problèmes stratégiques dans les collèges. C'est cette décision qui a amené le conseil à lancer le projet Vision 2000 en 1988.

M. Pitman recommandait également que chaque collège constitue un conseil universitaire comprenant des représentants internes, élus du collège et que les conseils d'administration soient restructurés, de manière à comprendre des représentants de la communauté interne de chaque collège pour faire pendant aux membres de l'extérieur. Conformément aux lignes directrices du ministère, chaque collège a par la suite constitué un Conseil de collège pour conseiller le président sur les questions relatives à l'enseignement et d'autres questions. La composition des conseils d'administration a été modifiée afin d'ajouter quatre membres représentant les étudiantes et étudiants, le personnel de soutien, le personnel administratif et le personnel enseignant.

Quant à la négociation collective, M. Pitman a préconisé des liens plus étroits entre la prise de décisions, la mise en oeuvre et la responsabilité finale (l'obligation redditionnelle), par le biais de la négociation au niveau local, sinon, par la délégation de responsabilité pour la négociation à un «groupe représentatif des présidents». La recommandation visant à améliorer les rapports entre le personnel enseignant et les administrateurs et à améliorer l'efficacité de la négociation collective dans les collèges en instituant des négociations au niveau local a été ignorée, comme l'avait été celle contenue dans le rapport intitulé *Comité d'étude de la charge d'enseignement*, présidé par Michael Skolnik en 1985¹².

En fait, à l'origine de la majorité des questions de politique en matière de collège, on trouve un réseau complexe de tensions, de contraintes et de vieilles traditions émanant des antécédents en matière de conventions collectives dans le secteur des collèges. Lorsque les collèges ont été créés en 1965, on a, de manière générale, supposé que, comme c'est le cas pour la plupart des universités dont le personnel enseignant est syndiqué, la convention collective se conformerait à la *Loi sur les relations de travail de l'Ontario* et que les négociations auraient lieu au cas par cas. Cependant, à la suite d'une série de réglementations, d'études, de négociations complexes et d'un débat prolongé sur le point de savoir si le système devait négocier à l'échelon local ou collectivement, le personnel enseignant des collèges et le personnel de soutien ont commencé à négocier à l'échelon central, en tant que collectivité, en vertu des dispositions de la *Loi sur la fonction publique*, par l'intermédiaire de leur agent de négociation, l'Alliance de la fonction publique de l'Ontario. Le Conseil des affaires collégiales, l'organisme intermédiaire pour les collèges, a accepté la responsabilité de représenter l'employeur dans les négociations à l'échelon de la province avec les collèges, en 1969.

En 1972, la *Loi sur la négociation collective des employés de la Couronne* a remplacé la *Loi sur la fonction publique*, et des modifications ont été apportées à la *Loi sur le ministère des Collèges et Universités* qui ont fait tomber la négociation collective dans les collèges sous le coup de la *Loi sur la négociation collective des employés de la Couronne* et confirmé le rôle d'agent de négociation pour les collèges du Conseil des affaires collégiales. Le statut des divers collèges en tant qu'employeurs du personnel enseignant et du personnel de soutien a été maintenu. En juillet 1975, toutes les questions de relations de travail liées aux collèges sont tombées sous le coup d'un nouveau texte législatif particulier, la *Loi sur la négociation collective dans les collèges*, qui a modifié totalement le processus de convention collective dans les collèges permettant le droit de grève ou de lock-out, sous réserve d'une série stricte d'exigences et de respect de diverses dates limites, et élargissant sensiblement la portée de la négociation, et a défini le rôle de la nouvelle Commission des relations avec les collèges, organisme doté de la responsabilité de superviser la négociation collective dans les collèges¹³.

Pratiquement depuis la création des collèges, les questions touchant la nature et la structure des conventions collectives ont languï, ce qui a rendu difficile des négociations collectives constructives. Un certain nombre de ces questions se sont enflammées au cours de la grève du personnel de soutien en janvier 1979 et au cours de la grève de 18 jours, à l'échelon de la province, du personnel enseignant en 1984, qui a causé un bouleversement majeur dans le système des collèges. Des négociations subséquentes ont introduit une formule pour déterminer la charge de travail. Les collèges ont subi une autre grève de 20 jours en 1989. Une des décisions majeures résultant de la grève a été la création d'un groupe de travail sur les salaires et bénéfices, présidé par William Marcotte, afin d'assurer l'existence de données neutres pour fin de futures négociations collectives.

12. Comité d'étude de la charge d'enseignement, Michael Skolnik, président, *Survival or Excellence: The Report of the Instructional Assignment Review Committee*, Toronto, 1985.

13. Jeffrey Gandz, *Rapport de la Commission sur la négociation collective dans les collèges*. Ministère des Collèges et Universités. Janvier 1988, p. 51-52.

En 1987, le ministère des Collèges et Universités a demandé à Jeffery Gandz, professeur de l'école de commerce de l'Université de Western Ontario, d'examiner l'efficacité du processus actuel de négociation collective dans les collèges et de conseiller le ministre des Collèges et Universités à cet égard¹⁴. Au début de 1988, le ministère a publié les conseils de M. Gandz dans un rapport intitulé *Rapport de la Commission sur la négociation collective dans les collèges*. Le rapport a dégagé une large gamme de questions se rapportant à la structure générale du système des collèges et à des questions de fonctionnement. Les plus importantes des questions de structure sur lesquelles le rapport s'est penché étaient les suivantes :

- le rôle ambigu du gouvernement résultant de la perception du pouvoir exercé par le gouvernement sur l'agent de négociation de la direction, le Conseil ontarien des affaires collégiales;
- la centralisation de la négociation collective et la capacité limitée des collèges de répondre aux circonstances locales;
- la *Loi sur les négociations collectives dans les collèges* excluait un groupe important d'employés (surtout les employés à temps partiel) du droit de négociation collective, ce qui était perçu comme étant injuste; et,
- le recours à un organisme gouvernemental (le Conseil ontarien des affaires collégiales) pour servir d'agent de négociation au nom de la direction, ce qui revient à dire que les collèges en tant que tels ne sont pas reconnus lors de la négociation collective.

M. Gandz a recommandé un nouveau cadre de convention collective dans les collèges, notamment des mesures visant à maintenir la négociation centrale, tout en encourageant et en reconnaissant le caractère légitime des conventions locales. Il a recommandé également de remplacer le Conseil des affaires collégiales en tant qu'agent négociateur de la direction par une association obligatoire des employeurs. Les recommandations de ce rapport ont servi à mettre en lumière les rapports fondamentaux entre le cadre des conventions collectives des collèges, l'enseignement dans les collèges et le climat de travail ainsi que l'efficacité du système des collèges dans son ensemble. Les changements qui auraient permis de réaliser certaines des recommandations de M. Gandz ont fait l'objet d'amendements déposés devant l'assemblée législative en 1992. Le débat a atteint l'étape de la seconde lecture, mais n'a jamais été conclu et le projet de loi est «mort sur le feuillet de la Chambre».

Dans le courant de la même année, le ministre des Collèges et Universités a demandé que le Conseil ontarien des affaires collégiales supervise un examen complet et profond des collèges de l'Ontario, afin d'élaborer une vision du système des collèges pour l'an 2000. Cinq équipes d'étude ont été constituées pour entreprendre des recherches et des consultations publiques sur divers aspects du système des collèges. Sur ces efforts se sont greffés les résultats de consultations avec les représentants francophones, une étude de la situation (environmental scan) et les résultats de groupes de discussion, des exposés publics et des entrevues personnelles. Les 39 documents d'information produits, ont aidé le comité d'orientation à élaborer des recommandations.

Deux ans plus tard, le gouvernement a reçu 40 recommandations visant à résoudre des problèmes importants que les collèges affrontaient, notamment l'absence de normes et de planification à l'échelle du système, l'attention insuffisante prêtée à l'éducation en général et aux compétences génériques, les restrictions à l'accès, le peu d'attention portée aux étudiantes et étudiants adultes à temps partiel et l'insuffisance des mécanismes de reconnaissance des acquis, le manque de souplesse à l'égard de l'évolution des besoins des employeurs, l'attrition, le manque de liens avec les écoles secondaires et les universités, les lacunes au niveau du perfectionnement des ressources humaines pour

14. *Grandz.*, p. i.

l'ensemble du système, le programme d'études et les méthodes de prestation, ainsi que les conflits perçus entre la qualité, l'accès aux études, les subventions et les relations entre les employés et la direction. Il a été proposé un mandat renouvelé pour le système des collèges.

La conclusion de vision 2000 était que les collègues de l'avenir devraient être encore plus accessibles, plus axés sur les besoins, plus souples, plus ouverts au changement, et davantage orientés sur la collectivité qu'ils ne le sont à l'heure actuelle¹⁵.

Les normes de qualité à l'échelle du système et l'examen régulier des programmes ont été recommandés. Il était proposé de créer un Conseil des normes et d'agrément des programmes des collèges (College Standards and Accreditation Council), doté d'un pouvoir exécutif pour fixer les normes des programmes, un examen et l'agrément à l'échelle du système, qui serait le «garant de la qualité uniforme de l'enseignement et de l'orientation du système». Parmi les autres recommandations, citons une meilleure articulation entre les programmes des collèges et ceux des universités. À noter une recommandation visant à multiplier et améliorer les occasions pour les étudiantes et les étudiants de passer d'un secteur à l'autre, soit du collège à l'université et vice versa, sans porter atteinte au caractère distinct de chacun de ces secteurs. À bien des égards, cette recommandation est assez ironique, puisque ni les collèges ni les universités n'ont guère fait preuve jusqu'ici de beaucoup de collaboration. En général, la coordination a été considérée suffisamment difficile au sein de chaque secteur sans qu'on ose espérer qu'elle règne entre deux secteurs qui sont restés obstinément distincts.

On a proposé d'accorder plus d'importance à la formation avancée. Le rapport préconisait le développement de programmes de formation avancée, couronnés par un titre commun et la création d'un institut provincial «sans murs» pour faciliter l'élaboration et la coordination d'ententes entre les collèges et les universités pour les programmes de diplômes communs.

Pour répondre aux besoins actuels et émergents de notre société, on a recommandé de rendre plus facile pour les collèges de fournir des activités payées à l'acte, d'appuyer les besoins des étudiantes et étudiants à temps partiel et de créer un réseau de reconnaissance des acquis. On a également fait remarquer qu'il était nécessaire de réviser le mécanisme de financement des collèges pour fournir davantage de stabilité en matière de financement, réduire la concurrence contre-productive entre collèges pour attirer les étudiants et renforcer l'obligation redditionnelle à l'égard de l'utilisation des deniers publics.

Le gouvernement a pris trois mesures résultant des recommandations de Vision 2000 :

- un Conseil des normes et de l'agrément des programmes collégiaux a été créé pour superviser l'élaboration de normes de programmes pour les collèges et les processus d'examen et d'agrément à l'échelle du système;
- un groupe consultatif sur la reconnaissance des acquis et de coordination a été constitué pour une période de trois ans pour guider la mise en oeuvre d'un système de reconnaissance des acquis dans les collèges, après quoi chaque collège assumerait l'entière responsabilité d'offrir des services de reconnaissance des acquis;
- la constitution d'un groupe de travail pour examiner la meilleure façon pour la province de répondre aux besoins de la formation avancée.

15. Conseil ontarien des affaires collégiales, *Vision 2000 : qualité et possibilités*. Examen du mandat, Toronto, ministère des Collèges et Universités, 1990, p. 8

Ce groupe de travail intitulé le Groupe de travail sur la formation avancée a été présidé une fois de plus par Walter Pitman qui, entre-temps, avait rempli les fonctions de directeur de l'Institut d'études pédagogiques de l'Ontario et de président de Ryerson Polytechnic Institute. Il a été chargé :

...de déterminer les besoins de la province en matière de formation avancée, du point de vue des étudiantes et étudiants, des employés et des employeurs... de recommander des moyens d'effectuer un transfert plus efficace entre les collèges et les universités... de déterminer la nécessité de l'expansion des possibilités actuelles en matière de formation et si oui ou non cette expansion nécessiterait un type nouveau et spécial d'éducation qui n'est pas offert à l'heure actuelle dans la province¹⁶.

Pour résoudre les problèmes posés par la perspective d'une main-d'oeuvre insuffisamment formée dans une économie dominée par la technologie, le groupe de travail a proposé un certain nombre de changements au système visant à constituer un réseau entre les collèges, les universités, les entreprises et l'industrie de l'Ontario, pour concevoir des programmes de formation avancée. Il a proposé une panoplie de changements structurels, de politique et d'attitude qui devraient se produire pour que les secteurs postsecondaires de l'Ontario répondent plus efficacement aux besoins de celles et ceux qui apprennent tout au long de leur vie. Il a recommandé d'éliminer les obstacles aux transferts inter-sectoriels des crédits dans les établissements d'éducation postsecondaire et de créer un organisme ou un conseil pour diriger l'élaboration de politiques et de pratiques en matière de transfert de crédits. Il a également recommandé la création d'un institut doté de pouvoirs d'octroi de diplômes spécialement conçus, destiné à servir d'intermédiaire dans l'élaboration de nouveaux programmes surplombant les programmes d'études, à la fois des collèges et des universités. Ces recommandations reposent sur la reconnaissance de la nécessité de nouvelles politiques à l'égard des mécanismes de financement des collèges et universités qui appuieraient et encourageraient les ententes de transfert de crédits inter-sectoriels et de programmes conjoints de formation avancée.

Plusieurs mesures ont été prises à la suite des recommandations du groupe de travail. En 1994, le Ministre a en effet annoncé son appui à un consortium volontaire représentant les collèges et les universités, visant à promouvoir la collaboration entre eux. Ce consortium est devenu le College-University Consortium Council (CUCC). Le ministère a également financé la production et la distribution d'un guide de transfert de crédits entre les collèges et les universités.

Enfin, le gouvernement a entamé une nouvelle analyse des besoins et des débouchés offerts aux Franco-Ontariennes et Franco-Ontariens.

Renforcer les occasions de se prévaloir d'un enseignement au collège en français est devenu plus urgent après la publication d'une étude effectuée en 1985, indiquant que le taux de participation des francophones dans l'enseignement postsecondaire était la moitié de celui des non francophones¹⁷. En 1990, l'Ontario a ouvert le premier collège de langue française, la Cité Collégiale à Ottawa. Ensuite, deux rapports soumis en 1990 par la Commission consultative sur les services des collèges de langue française, présidée par Jean-Louis Bourdeau¹⁸, a confirmé le besoin de la communauté francophone de nouveaux collèges de langue française dans le nord ainsi que le centre et le sud-ouest de l'Ontario.

16. Groupe de travail sur la formation avancée, *Non aux impasses*, Rapport du Groupe de travail sur la formation avancée, 30 avril 1993, p. 3-4.

17. Voir S. Churchill, N. Frenette et S. Quazi, *Éducation et besoins des Franco-Ontariens : Le diagnostic d'un système d'éducation*, Volumes 1 et 2, Toronto : Conseil de l'éducation franco-ontarienne, 1985.

18. Voir *Rapport de la Commission consultative sur les services collégiaux en français dans le Centre/Sud-Ouest de l'Ontario et Rapport de la Commission consultative sur les services collégiaux en français dans le Nord de l'Ontario*, Toronto : ministère des Collèges et Universités, 1990.

En 1993, le gouvernement a annoncé la création de deux nouveaux collèges de langue française qui devaient être ouverts en 1995 : le Collège Boréal et le Collège des Grands Lacs. Le Collège Boréal a été établi et doté de campus dans le nord de l'Ontario tandis que le Collège des Grands-Lacs a été créé sous forme d'un collège offrant une télé-éducation avec des centres d'accès dans l'ensemble de la région du centre et du sud-ouest de l'Ontario. Ces faits nouveaux ont permis de compléter le réseau des collèges de langue française en mettant des programmes des collèges de langue française à la disposition de toutes les régions de la province. Par conséquent, le gouvernement a mis fin au mandat de bilinguisme des Collèges Algonquin, St.Lawrence, Cambrian, Canadore, Northern et Niagara.

Universités : accès et obligation redditionnelle

Au début des années 1990, l'attention du gouvernement à l'égard du secteur universitaire s'est tournée vers deux questions. La première consistait à savoir comment les universités pouvaient réaliser plus efficacement les objectifs d'accessibilité du gouvernement face à la demande croissante d'éducation universitaire, combinée à des restrictions continues imposées aux niveaux des subventions des universités. Une deuxième question consistait à améliorer l'obligation redditionnelle des universités.

La dernière préoccupation a surgi, en grande partie, en réaction à la conclusion du Vérificateur provincial (à la suite des vérifications d'inspection de trois universités entre 1988 et 1990) à savoir que l'obligation redditionnelle à l'égard de la somme importante fournie aux universités de l'Ontario demeure insuffisante¹⁹ et que des vérifications complètes des universités par la province étaient nécessaires. En 1991, le ministre des Collèges et Universités a annoncé un examen de l'obligation redditionnelle des universités portant sur deux aspects.

En septembre 1991, William (Bill) Broadhurst, membre du Conseil ontarien des affaires universitaires (COAU), a été nommé président du Groupe de travail sur l'obligation redditionnelle des universités. Le groupe de travail se composait de douze membres représentant généralement le milieu universitaire. On lui avait confié le mandat d'«élaborer des recommandations pour un cadre d'action prévoyant l'obligation des universités ontariennes de rendre des comptes au public». Plus précisément, on avait demandé au groupe de travail de se concentrer sur l'obligation redditionnelle au niveau des établissements relativement à ce qui suit : les mécanismes d'obligation redditionnelle existants et les lacunes et les chevauchements; les responsabilités et rôles relatifs éventuels du gouvernement, les lignes directrices du COAU et des universités pour l'élaboration, la mise en oeuvre et le contrôle de systèmes qui assurent et démontrent l'obligation redditionnelle des universités; les mécanismes et les mesures permettant d'aborder la question de l'obligation de rendre des comptes au public pour les buts et objectifs généraux des universités; l'obligation redditionnelle financière des universités envers le gouvernement et l'efficacité et la rentabilité organisationnelles; et la détermination des coûts et du moment de la mise en oeuvre du cadre d'obligation redditionnelle proposé²⁰. (traduction libre)

Parallèlement, le ministre a demandé que le COAU l'avise de «la nécessité et de la manière d'établir un système de revue des programmes comme moyen d'assurer l'obligation de rendre des comptes au public sur la qualité d'enseignement dans les universités bénéficiant d'une aide provinciale»²¹.

19. Groupe de travail sur l'obligation redditionnelle des universités, *Renforcement du cadre de l'obligation redditionnelle des universités*, mai 1993, p. 14, citation d'une lettre de Vérificateur provincial au sous-ministre des Collèges et Universités, décembre 1993, p. 8.

20. Groupe de travail sur l'obligation redditionnelle des universités., p. 16

21. Conseil Ontarien des affaires universitaires, *Twentieth Annual Report 1993-1994*, mémoire consultatif 93-VI Academic Quality Reviews, Toronto : décembre 1994, p. 246

En mai 1993, le Groupe de travail sur l'obligation redditionnelle des universités a publié son rapport final, intitulé *Renforcement du cadre de l'obligation redditionnelle des universités*. La méthode élaborée par le groupe de travail comprenait un cadre d'obligation redditionnelle fondé sur les établissements, qui incombe à l'organe directeur de chaque établissement. Cependant, les responsabilités des établissements devaient être équilibrées par un organisme de surveillance externe indépendant, un comité d'examen de l'obligation redditionnelle, au sein du COAU. Les réactions du milieu universitaire dénotaient une acceptation générale des grandes lignes du rapport et le ministre a demandé aux universités de mettre en oeuvre les recommandations qui étaient de leur ressort. Cependant, avant de se prononcer sur le cadre d'obligation redditionnelle, le ministre a attendu l'avis du COAU à propos de l'obligation redditionnelle en ce qui concerne la qualité des programmes.

Cet avis n'a pas tardé à venir. Seulement deux mois plus tard, en juillet 1993, le COAU présentait son avis en faisant remarquer que, bien que le processus d'évaluation du Conseil des études supérieures de l'Ontario prévoyait l'obligation de rendre des comptes sur la qualité des programmes de deuxième cycle depuis la fin des années 60, il n'existait pas «de processus systématique d'examen de la qualité à l'échelle de la province pour les programmes de premier cycle»²² (traduction libre). Le Conseil a recommandé l'adoption d'une méthode d'«autoréglementation contrôlée» pour l'obligation de rendre des comptes sur la qualité des programmes. Ce processus devait permettre de s'assurer que des politiques et procédés d'examen de la qualité des programmes de premier cycle soient élaborés et mis en oeuvre par chacun des établissements et que les procédés, plutôt que les résultats, soient vérifiés par un organisme indépendant, un nouveau «comité de vérification de la qualité de l'enseignement», dont les membres seraient nommés par le gouvernement. Cette méthode reflétait celle du Groupe de travail sur l'obligation redditionnelle des universités en trouvant ce que l'on estimait être un juste équilibre entre l'autonomie des établissements et la liberté d'enseignement des établissements autonomes d'une part, et la façon dont ces établissements étaient tenus de démontrer publiquement qu'ils faisaient des choix judicieux sur les plans scolaire et financier compte tenu des ressources disponibles et des politiques économiques, sociales et culturelles du gouvernement.

Devant la réaction défavorable des universités face à l'établissement éventuel d'encore un autre organisme de surveillance, et la recommandation du COAU de rationaliser le nombre d'organismes consultatifs mis sur pied pour contrôler les questions d'obligation redditionnelle, le ministre a retardé sa décision concernant l'établissement d'organismes de surveillance supplémentaires jusqu'à ce que soit résolue la question du rôle approprié du ministère dans le cadre global de l'obligation redditionnelle. La situation s'est compliquée davantage par suite de l'annonce du ministre en février 1995 d'un Office de la qualité et de la responsabilité en éducation «responsable d'aborder les questions de la qualité de l'enseignement et de l'obligation redditionnelle dans le secteur élémentaire/ secondaire et le secteur postsecondaire»²³ (traduction libre), laissant entendre que le ministre songeait à confier à un seul organisme le mandat de l'obligation redditionnelle pour tous les paliers de l'éducation subventionnée par l'État.

Bien que les responsabilités postsecondaires de l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation ne se soient pas encore matérialisées, le Conseil des universités de l'Ontario a proposé puis a mis sur pied son propre comité de vérification et d'examen des programmes de premier cycle, responsable d'effectuer des vérifications annuelles des mécanismes des établissements pour l'examen de la qualité des programmes de premier cycle.

22. Ibid.

23. Mémoire de l'honorable Dave Cooke, ministre de l'Éducation et de la Formation, aux dirigeants et aux présidents des conseils d'administration/conseils des universités bénéficiant d'une aide provinciale, du Collège des beaux-arts de l'Ontario, de l'Institut d'études pédagogiques de l'Ontario, 17 février 1995, objet : Création d'un Office de la qualité et de la responsabilité en éducation.

La première série d'examens de la qualité des programmes de premier cycle devrait commencer en 1997. L'organisme de surveillance externe que le Groupe de travail sur l'obligation redditionnelle des universités jugeait essentiel au renforcement du cadre de l'obligation redditionnelle n'a pas été mis sur pied.

Bien que l'examen intensif des questions d'obligation redditionnelle ait été mis en veilleuse, le gouvernement a demandé un autre examen du mécanisme de financement pour les universités ontariennes. En novembre 1993, le ministre de l'Éducation et de la Formation a demandé conseil au COAU en ce qui a trait aux révisions des processus de financement en vue de promouvoir des objectifs précis de politique. Ces objectifs comprenaient l'accessibilité accrue, une plus grande concentration sur l'enseignement, une meilleure reconnaissance des crédits parmi les universités et entre les universités et les collèges, la rationalisation des programmes et l'obligation de rendre des comptes sur les ressources affectées à l'enseignement, à la recherche et aux services communautaires.

En guise d'introduction à son avis de juin 1995, le conseil a souligné le problème de maintenir indéfiniment la qualité face aux pressions constantes au niveau des effectifs et aux contraintes sur le plan des ressources :

Bien que le Conseil estime qu'il soit possible de promouvoir une certaine accessibilité avec les ressources existantes, il croit également que les augmentations continuelles d'effectifs auront un effet négatif sur la qualité. Il ne peut y avoir un potentiel illimité de croissance sans l'apport de nouveaux fonds. Le conseil ne sait pas exactement à quel moment on ne pourra plus soutenir la croissance du système sans de nouveaux fonds, mais il déclare qu'il est important que le gouvernement précise clairement ses politiques et objectifs d'accessibilité avant que cela ne se produise²⁴ (traduction libre).

Le Conseil a ensuite recommandé un nouveau mécanisme de financement qui séparerait les fonds publics pour l'enseignement et les bourses d'études des fonds destinés à la recherche, tout en conservant une seule subvention globale pour les établissements à des fins d'allocation. Les nouvelles dispositions en matière de financement étaient censées respecter le caractère décentralisé actuel de la gestion des établissements, les processus de décision et de gestion scolaires au sein d'un nouveau cadre de coordination et de planification au niveau du système visant à faciliter la réalisation des objectifs précis de la politique du gouvernement. On n'a suivi aucun de ces conseils. Le COAU a été aboli en août 1996, tandis que la recherche d'un cadre d'action efficace pour l'éducation postsecondaire se poursuit.

24. Conseil ontarien des affaires universitaires, *Resource Allocation for Ontario Universities : Mémoire consultatif 95-III*, juin 1995, p. 1.