
MINISTÈRE DE LA FORMATION ET DES COLLÈGES ET UNIVERSITÉS

4.13—Cadre d'obligation redditionnelle pour le financement des universités (Suivi de la section 3.13 du *Rapport annuel 1999*)

CONTEXTE

Composé de 17 universités et du Ontario College of Art and Design, le réseau universitaire de l'Ontario est le plus important au Canada. L'effectif total à plein temps de ces établissements, à l'automne 2000, comptait environ 243 000 étudiantes et étudiants (pour 1999, le chiffre réel est de 237 000). Pour l'exercice terminé le 30 avril 2000, les recettes des universités s'élevaient à quelque 5,8 milliards de dollars (4,8 milliards de dollars en 1999), dont 2,1 milliards de dollars (1,6 milliard de dollars en 1999) provenaient du ministère de la Formation et des Collèges et Universités. La même année, les universités ont également reçu des subventions provinciales de 278 millions de dollars au total (193 millions de dollars en 1999) pour la recherche et les dépenses en immobilisations.

Les universités tiennent leur autonomie et leur liberté en matière d'enseignement de leurs lois constitutives. Le ministère n'exerce aucun pouvoir direct sur le fonctionnement et les activités d'enseignement des universités. En revanche, il peut exercer indirectement un pouvoir important sur les universités en rattachant des critères aux fonds qu'il leur octroie et il le fait.

En 1999, nous avons vérifié la Direction des universités du ministère et avons rendu visite à cinq universités qui s'étaient portées volontaires pour nous permettre d'évaluer dans quelle mesure le cadre d'obligation redditionnelle du ministère pour le financement des universités permettait de réaliser les objectifs suivants :

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

ÉTAT ACTUEL DES RECOMMANDATIONS

Au mois de mai 2001, nos recommandations en étaient encore toutes à l'étape de la mise en œuvre. Le ministère avait élaboré un cadre de responsabilisation provisoire et il lui restait à le mettre au point avec la communauté universitaire. Si le cadre est intégralement mis en œuvre, il répondra à un certain nombre de nos recommandations qui visent à renforcer l'obligation redditionnelle des universités.

En septembre 2000, le ministre a nommé un Groupe d'étude sur l'investissement au service des étudiantes et étudiants, qui a publié en février 2001 un rapport intitulé *Portails et voies d'accès—Examen du système d'éducation postsecondaire en Ontario*. Le rapport comprend 33 recommandations, dont plusieurs visent à renforcer la reddition de comptes et s'apparentent à celles que nous avons formulées en 1999. Le ministère n'avait pas encore fait part des mesures qu'il entendait prendre à l'égard des recommandations du Groupe d'étude.

Le 9 mai 2001, le gouvernement a déposé le projet de loi 46, intitulé *Loi sur la responsabilisation du secteur public*, qui, s'il est adopté par l'Assemblée législative, imposerait aux universités de nouvelles exigences en matière de reddition de comptes, lesquelles concorderaient avec nos recommandations de 1999.

Nous présentons ci-dessous l'état de chacune des recommandations que nous avons formulées en 1999.

PROCESSUS DE GESTION ET D'OBLIGATION REDDITIONNELLE DES UNIVERSITÉS

Processus des universités

Recommandation

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

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

État actuel

Voici la suite donnée aux deux premiers aspects de cette recommandation. Le cadre de responsabilisation provisoire précise que le conseil d'administration de chaque université doit examiner l'efficacité de celle-ci tous les trois ans et indiquer dans le rapport annuel de son université qu'il a effectué cet examen. Si le conseil estime qu'il n'est pas nécessaire d'effectuer l'examen, il doit en expliquer les raisons au ministère.

La loi proposée sur la responsabilisation du secteur public exigerait que chaque université dresse un plan d'activités annuel comprenant une description de la structure d'administration et de gestion de l'organisme, un énoncé complet de sa mission traitant de ses fonctions et activités principales, une déclaration des objectifs à atteindre à l'égard de chacune des activités principales et une description des mesures qui seront prises pour les atteindre. Chaque université serait également tenue de publier un rapport annuel comprenant une description du niveau de réalisation des objectifs énoncés dans le plan d'activités.

Pour ce qui est du troisième aspect de notre recommandation, le mandat du Groupe d'étude sur l'investissement au service des étudiantes et étudiants prévoyait la définition des pratiques exemplaires dans le domaine de l'administration et de la gestion de l'enseignement supérieur. Le Groupe d'étude a publié un document de référence distinct, intitulé *Pratiques exemplaires en Ontario et ailleurs*, dans lequel il présente les résultats de sa recherche sur les meilleures pratiques pour 12 fonctions administratives, dont la gestion et l'information financières, les analyses comparatives et la gestion. Le ministère n'avait pas encore défini l'approche qu'il adopterait pour encourager la mise en application des pratiques exemplaires à l'échelle du réseau.

ÉTABLISSEMENT D'OBJECTIFS MESURABLES

Mesure et déclaration de la qualité des programmes

Recommandation

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

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

État actuel

Le cadre de responsabilisation provisoire précise les objectifs du ministère à l'égard de l'éducation postsecondaire, mais ne répond pas à tous les aspects de notre recommandation. Le document décrit les processus d'assurance de la qualité des programmes actuels et propose aux universités d'inclure dans leur rapport annuel une liste des programmes qui ont fait l'objet d'un examen externe de la qualité l'année précédente.

Une Commission d'évaluation de la qualité de l'éducation postsecondaire indépendante a vu le jour en 2000, mais on ne lui a pas donné le mandat de surveiller la qualité des programmes actuels. Son rôle se résume à donner son avis au ministre sur la qualité des nouveaux programmes menant à un grade proposés par les collèges et les nouvelles universités privées.

En somme, le ministère n'avait pas plus qu'avant l'assurance que la qualité des programmes faisait constamment l'objet d'une évaluation et d'une comparaison, dans la mesure du possible, avec celle des programmes des autres universités, ni que les résultats étaient communiqués à toutes les parties intéressées.

Accès

Recommandation

Afin que le réseau universitaire réponde aux besoins de la province et de la population étudiante, le ministère doit :

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

État actuel

L'élaboration d'indicateurs précis des progrès réalisés à l'égard de l'objectif d'accessibilité du ministère était encore en cours d'après le document-cadre provisoire. Le ministère a réitéré son objectif d'accessibilité dans son *Plan d'activités 2000-2001* et dans le document-cadre provisoire. Sa priorité dans l'immédiat est de s'assurer que la capacité d'accueil au niveau postsecondaire sera suffisante pour faire face, au cours des prochaines années, à la forte hausse des demandes d'inscription créée par les tendances démographiques et l'élimination de la 13^e année en 2003.

En août 2000, les universités ont toutes fourni des plans institutionnels comprenant les prévisions de croissance des effectifs sur cinq ans. Le ministère a résumé et comparé ces données à ses propres prévisions fondées sur les tendances démographiques. Les plans abordaient aussi des questions telles que l'évolution de la demande de programmes par les étudiants, la spécialisation, le renouvellement du corps professoral, l'amélioration de la qualité, la collaboration entre les universités et les collèges, les nouveaux modes de prestation (par exemple, l'enseignement à distance) et l'efficacité opérationnelle.

SURVEILLER LA SANTÉ FINANCIÈRE DES UNIVERSITÉS

Recommandation

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

État actuel

Le document-cadre provisoire décrit le processus utilisé par le ministère depuis plusieurs années pour surveiller la situation financière des universités. De nouveaux indicateurs de la situation financière étaient en voie d'élaboration et le ministère était en train de mettre sur pied une nouvelle unité du rendement et de la responsabilisation (Performance and Accountability Unit) pour améliorer la surveillance des universités. Par ailleurs, la communication en temps voulu de l'information financière demeurait problématique. Comme il est dit dans le rapport du Groupe d'étude sur l'investissement au service des étudiantes et étudiants :

Les données ne sont pas assez à jour pour permettre une analyse de la situation financière actuelle de chaque institution. Il s'agit là d'une importante faiblesse dans l'ensemble des données des institutions; de ce fait, des décisions importantes s'appuient sur des données périmées qui cachent les problèmes éventuels ou ne les intègrent pas dans l'évaluation du rendement institutionnel comparatif. En outre, les membres du conseil d'administration ou du conseil des gouverneurs et de la direction de chaque institution sont défavorisés au moment de rendre compte des activités de l'année en cours en raison de l'absence de données comparatives en provenance d'institutions concurrentes.

En conclusion, le ministère doit prendre des mesures satisfaisantes pour s'assurer que les institutions fournissent de l'information financière fiable en temps voulu.

RAPPORTS SUR LE RENDEMENT DES UNIVERSITÉS

Surveillance du respect des principes d'économie et d'efficience

Recommandation

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

État actuel

Le ministère continue d'exiger des universités qu'elles publient pour chacun de leurs programmes le nombre de diplômés, le taux d'emploi des diplômés et le taux de prêts en souffrance du Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario.

Le document-cadre provisoire proposait que les universités élaborent leurs propres indicateurs aux fins d'examen par le ministère et que ces indicateurs mettent l'accent sur la réalisation d'objectifs préalablement fixés. Quelques universités seulement ont commencé à communiquer cette information et certaines d'entre elles ne la publient pas.

Jusqu'à maintenant, aucun autre indicateur commun n'a été proposé. Dans son rapport, le Groupe d'étude sur l'investissement au service des étudiantes et étudiants réitérait le besoin d'élaborer « un ensemble commun d'indicateurs de rendement et de repères de pratiques optimales pour produire des renseignements fiables et des mesures cohérentes sur le rendement du secteur de l'éducation supérieure ».

Si l'Assemblée législative adopte le projet de loi 46, à savoir la *Loi sur la responsabilisation du secteur public*, les universités seront tenues de publier des rapports annuels comprenant un plan d'activités pour l'exercice suivant et une description du niveau de réalisation des objectifs fixés pour l'exercice, suivant le plan d'activités connexe. Le ministère croit que ces renseignements permettront de surveiller et d'évaluer le rendement des universités.

FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT UNIVERSITAIRE

Recommandation

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

État actuel

Le ministère a énoncé deux objectifs importants dans le document-cadre provisoire :

- les établissements doivent tenir compte du choix que des étudiants qualifiés et désireux d'apprendre ont fait en ce qui concerne les programmes auxquels ils veulent s'inscrire et l'établissement qu'ils privilégient;
- les établissements doivent offrir visiblement une excellente expérience d'éducation, selon les critères convenus.

Le financement associé à ces deux objectifs n'a pas été établi, bien que, depuis notre vérification, le ministère octroie un certain financement relié au rendement ou aux objectifs provinciaux. Par exemple, en 2000, le ministère a établi un fonds de rendement de 16,5 millions de dollars qu'il attribue aux établissements en fonction de leur rendement à l'égard de trois indicateurs : le nombre de diplômés et le taux d'emploi des diplômées six mois et deux ans après l'obtention du diplôme. Pour l'exercice 2001-2002, le ministère a haussé le fonds à 23,2 millions de dollars et révisé la méthode d'allocation pour tenir compte des préoccupations exprimées par les universités au sujet de l'équité de la méthode. Par ailleurs, le ministère octroie maintenant des fonds à des fins spéciales pour aider les universités à faire face à la demande croissante de diplômés des programmes de haute technologie, de sciences infirmières, de médecine et d'enseignement. En 2000, pour accroître l'accessibilité, le ministère a créé un fonds de 16,5 millions de dollars qui est rattaché à la capacité des universités d'attirer de nouveaux étudiants. Ce fonds d'accessibilité a été augmenté à 25,8 millions de dollars en 2001-2002.