



Assurer la viabilité financière du secteur de l'éducation postsecondaire de l'Ontario

Rapport présenté par
Alan Harrison,
président

Groupe d'experts pour la viabilité
financière du secteur postsecondaire

Table des matières

Remerciements.....	3
Résumé	4
Information générale et contexte	6
Processus	9
Viabilité financière	16
Recommandations	18
1. Mettre en œuvre un cadre de financement intégré.....	18
Modèle des couloirs différentiels.....	18
Enveloppes de financement.....	23
Droits de scolarité et aide financière aux étudiantes et étudiants.....	30
2. Mettre en œuvre un cadre de responsabilisation financière	36
3. Améliorer la rentabilité et l'efficacité	37
4. Changements proposés pour les établissements du Nord	42
5. Étudiantes et étudiants étrangers	43
6. Système d'éducation en français.....	47
Apprenantes et apprenants autochtones et établissements autochtones.....	51
Recherche.....	56
Données	57
Immobilisations et infrastructures	58
Bien-être de la population étudiante et mesures de soutien.....	61
Remarque concernant les recommandations	62
L'avis du président.....	64
Annexes	66
Annexe I – Cadre de référence du Groupe d'experts.....	67
Annexe II – Consultations	70
Annexe III – Résumé des recommandations.....	73
Annexe IV – Avis divergents	79
Annexe V – Glossaire	80

Remerciements

Madame la Ministre,

J'ai le plaisir de vous présenter le rapport final élaboré par le Groupe d'experts pour la viabilité financière du secteur postsecondaire, dont le mandat consistait, d'une part, à formuler des recommandations concernant les collèges et universités de l'Ontario et, d'autre part, à cerner les questions qui devraient faire l'objet de discussions bilatérales entre votre ministère et les établissements autochtones, lesquels font bien entendu partie intégrante du secteur. Notre rapport s'acquitte de ces deux responsabilités.

Chaque membre du Groupe d'experts a apporté d'importantes contributions à ce rapport. Fruit d'un véritable travail d'équipe, il a été élaboré dans les six mois qui ont suivi notre première réunion. Le respect des délais impartis illustre notre détermination collective à accomplir la mission qui nous a été confiée. Tous les membres du Groupe d'experts étaient animés de la même volonté d'atteindre cet objectif commun, en témoigne le soutien unanime qu'ont remporté presque toutes les recommandations formulées dans notre rapport.

Loin de moi l'idée de suggérer que notre tâche aura été facile : la viabilité financière du secteur est gravement menacée à l'heure actuelle, et ce n'est qu'en menant un effort concerté qu'il sera possible de rectifier le cap. Nous sommes convaincus que nos recommandations, si elles sont pleinement mises en œuvre, remettront le secteur sur la voie d'un avenir financièrement viable. Dans cette optique, le gouvernement provincial, les collèges et universités et la communauté étudiante ont tous un rôle majeur à jouer.

Je profite de cette occasion pour remercier Paddy Buckley et les membres de son secrétariat pour leur soutien de premier ordre. Je peux affirmer sans risque, au nom de tous les membres du Groupe d'experts, que le secrétariat est pour beaucoup dans l'achèvement en temps et en heure de notre rapport.



Alan Harrison, au nom de

*Bonnie Patterson
Brent Tookenay
Cindy Forbes
Eddy Avila*

*MaryLynn West-Moynes
Maxim Jean-Louis
Robert Luke*

Résumé

Résumé du secteur de l'éducation postsecondaire financé par les fonds publics de l'Ontario

Le Groupe d'experts a été constitué afin de prodiguer des conseils et de formuler des recommandations visant à assurer la viabilité financière à long terme du secteur de l'éducation postsecondaire de l'Ontario, en particulier les collèges et universités financés par les fonds publics. Les récentes difficultés financières de l'Université Laurentienne sont à l'origine de la création du Groupe d'experts. D'une manière plus générale, il découle de plusieurs audits des collèges et universités financés par les fonds publics, réalisés par la vérificatrice générale, qui, aux termes du mandat du Groupe d'experts, « ont mis en évidence les grands enjeux entourant la durabilité du système d'enseignement postsecondaire financé par les fonds publics de l'Ontario ».

Le Groupe d'experts s'est rapidement rendu compte que seul un ensemble complet de recommandations permettrait de mener à bien cette entreprise. En termes de soutien financier, la réussite exige également une approche commune et cohérente de la part du gouvernement, des établissements et des étudiantes et étudiants. Par conséquent, la mise en

œuvre de l'une des recommandations fondamentales du Groupe d'experts permettrait d'augmenter l'aide provinciale directe aux collèges et universités, ce qui se traduirait par une hausse du financement par étudiante ou étudiant et du nombre d'étudiantes et étudiants. Les étudiantes et étudiants seraient invités à participer à cet effort en payant des droits de scolarité plus élevés. Les collèges et les universités, en collaboration avec le gouvernement provincial, veilleraient à ce que l'aide financière accordée aux étudiantes et étudiants en fonction de leurs besoins soit suffisante et chercheraient à réaliser de nouveaux gains d'efficacité.

Le Groupe d'experts a également reconnu que la responsabilisation est une condition préalable à la viabilité, ce qui explique que plusieurs recommandations portent sur le rôle des conseils d'administration des collèges et des universités et sur l'importance de la littératie financière des membres desdits conseils. Dans le même ordre d'idées, la dépendance du secteur à l'égard des étudiantes et étudiants étrangers, en particulier, mais non exclusivement, dans les collèges financés par les fonds publics de l'Ontario, doit être reconnue explicitement comme un risque financier et intégrée dans les analyses de la viabilité des établissements.

Plusieurs recommandations du Groupe d'experts soulignent l'importance de reconnaître que certains acteurs du secteur postsecondaire font face à des défis particuliers, ce qui exige une certaine souplesse dans le soutien apporté afin d'assurer la viabilité financière à long terme et de soutenir la croissance économique régionale. À titre d'exemple, certaines recommandations proposent des approches différentes pour les collèges par rapport aux universités, tandis que d'autres préconisent des distinctions pour les établissements du Nord. Les recommandations du Groupe d'experts comprennent également trois options pour la restructuration des collèges et universités de langue française.

Bien que la plupart des recommandations portent sur la viabilité financière du secteur, le Groupe d'experts reconnaît que certaines d'entre elles s'écartent de son mandat. Il se dit toutefois convaincu que les recommandations permettront au secteur de s'engager fermement sur la voie de la viabilité financière à long terme, si elles sont appliquées de concert.

Prises ensemble, les recommandations résoudront une grande partie du problème et atténueront les risques importants qui ont justifié la création du Groupe d'experts. Si elles sont pleinement mises en œuvre, chacune et chacun aura joué son rôle dans le cadre d'une approche commune et équilibrée des investissements connexes qui sont nécessaires pour assurer la viabilité financière d'un secteur postsecondaire répondant aux besoins du marché du travail et des étudiantes et étudiants.

Au cas où quelqu'un l'ignorerait, le Groupe d'experts a rappelé que le secteur postsecondaire en Ontario comprend également neuf établissements autochtones. Son mandat excluait toutefois les recommandations visant ces établissements. En revanche, il a été chargé de comprendre et de cerner les questions pertinentes pour les établissements autochtones en vue de discussions bilatérales entre ces établissements et le ministère des Collèges et Universités. Une section du rapport décrit largement cinq des principaux sujets du dialogue qui devrait s'engager dans les prochains mois.

Information générale et contexte

Notre Groupe d'experts a pour mandat de formuler des avis et des recommandations à l'intention de la ministre des Collèges et Universités de la province afin de s'assurer que les collèges et universités financés par les fonds publics de l'Ontario sont financièrement viables à long terme. Outre les 24 collèges et 23 universités de la province, le secteur postsecondaire en Ontario comprend neuf établissements autochtones¹, qui ont une entente de financement et une structure de gouvernance différentes. À ce titre, il est précisé dans son cadre de référence que le Groupe d'experts devrait « chercher à comprendre et cerner les enjeux pertinents pour les établissements autochtones »².

Ce Groupe d'experts a été créé à un moment opportun : ces dernières années, les collèges et universités de la province ont rencontré d'importantes difficultés sur le plan de la viabilité financière. Le

cycle d'ententes de mandat stratégiques³ (EMS) de 2017 a marqué le gel effectif du financement provincial direct visant à soutenir l'effectif canadien dans les collèges et universités, c'est-à-dire qu'un nombre fixe d'étudiantes et d'étudiants canadiens admissibles au financement par collège ou université a été instauré⁴. Le montant versé par étudiante ou étudiant a également été gelé⁵. Deux ans plus tard, la santé financière des collèges et universités de l'Ontario a été une nouvelle fois mise à rude épreuve par la décision du gouvernement provincial de réduire de 10 %, puis de geler, les droits de scolarité payés par la population étudiante fréquentant ces établissements. Ce gel est toujours en vigueur⁶, et la province a annoncé qu'il serait maintenu au titre de l'année scolaire 2023-2024, qui a débuté en septembre.

1 La *Loi sur les établissements autochtones* établit le cadre législatif habilitant les établissements autochtones à délivrer leurs propres titres de compétences postsecondaires.

2 Notre cadre de référence explique que « la définition des enjeux servira à appuyer les discussions de suivi bilatérales entre le ministère des Collèges et Universités et les établissements autochtones qui commenceront à l'automne ou à l'hiver 2023 ».

3 Les ententes de mandat stratégiques sont des ententes bilatérales entre le ministère des Collèges et Universités (MCU) et les collèges et universités bénéficiant de fonds de fonctionnement directement versés par la province. Les ententes en vigueur à ce jour courent jusqu'en 2025.

4 Cette mesure se justifiait au regard des données démographiques prévoyant à l'époque une croissance faible, voire nulle, du groupe d'âge concerné pendant plusieurs années.

5 Le gel du financement par étudiante ou étudiant s'inscrivait en réalité dans la continuité d'un gel instauré bien avant 2017.

6 À des fins d'exhaustivité, il est important de souligner que les droits de scolarité payés par les étudiantes et étudiants canadiens venus d'autres provinces que l'Ontario ne sont plus gelés depuis 2021.

Plus le temps passe et plus cette situation devient susceptible de représenter une menace de taille pour la viabilité financière d'une grande partie du secteur postsecondaire de la province – menace que la hausse des taux d'inflation observée ces deux à trois dernières années n'a fait qu'accentuer.

La vérificatrice générale de la province a elle aussi fait part d'inquiétudes quant à la viabilité financière du secteur. En décembre 2021, un audit de l'optimisation des ressources portant sur les collèges publics ontariens a fait ressortir que l'Ontario accorde le montant de financement le plus bas pour les étudiantes et étudiants canadiens à temps plein fréquentant les collèges publics, comparativement à toutes les autres provinces du Canada⁷. Dans un autre rapport datant de novembre 2022, la vérificatrice générale a évoqué les difficultés financières qui ont conduit à la déclaration d'insolvabilité de l'Université Laurentienne au début de l'année 2021 et à la décision de l'établissement de déposer une demande de protection des créanciers⁸. Au cours du même mois, un audit de l'optimisation des ressources portant cette fois-ci sur quatre universités (Algoma, Nipissing, Université

technologique de l'Ontario et Windsor) a indiqué que « [m]ême si les universités que nous avons auditées étaient dans une situation financière positive au moment de notre audit, certains problèmes pourraient compromettre leur viabilité financière future s'ils ne sont pas réglés »⁹.

Un rapport récent a largement corroboré les commentaires de la vérificatrice générale quant à l'insuffisance du financement provincial accordé aux collèges, et indiqué que les universités ontariennes bénéficiaient en outre d'un faible niveau de financement en comparaison d'autres provinces. La figure ci-dessous illustre le vaste écart entre l'Ontario et le reste du Canada en ce qui concerne le financement des collèges et universités. En 2021-2022, le financement par étudiante ou étudiant fréquentant un collège en Ontario s'élevait à 6 891 \$, soit 44 % du montant observé pour le reste du Canada (15 615 \$). Les universités, quant à elles, percevaient 11 471 \$ par étudiante ou étudiant, soit 57 % du montant observé pour le reste du Canada (20 772 \$)¹⁰.

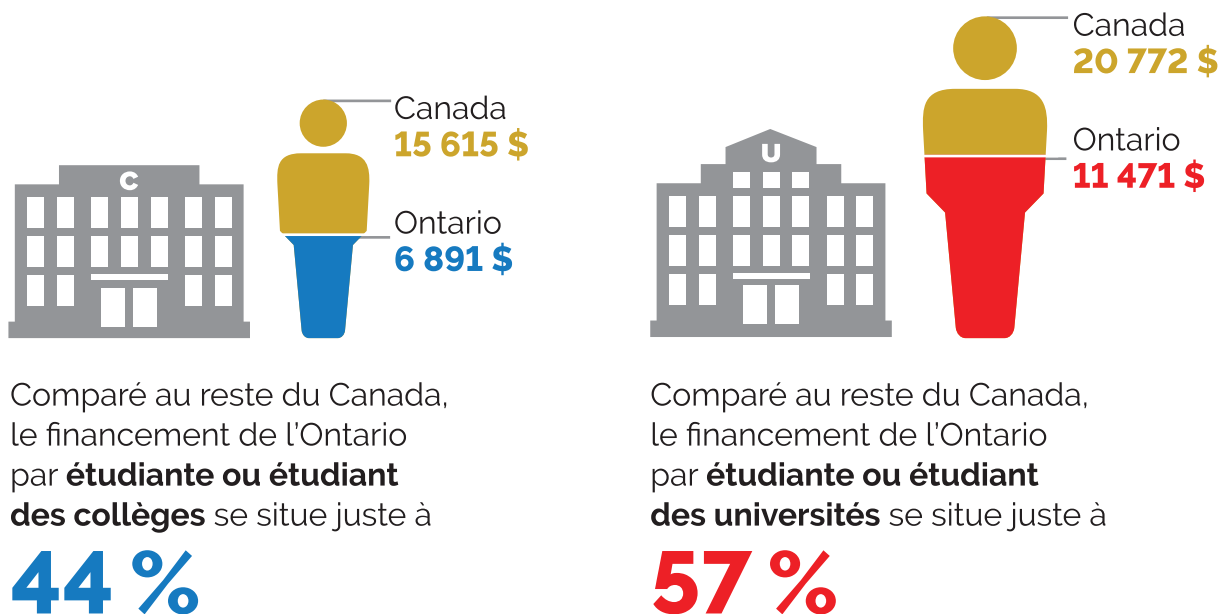
7 Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario, *Audit de l'optimisation des ressources : Surveillance des collèges publics*, décembre 2021.

8 Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario, *Rapport spécial sur l'Université Laurentienne*, novembre 2022.

9 Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario, *Audit de l'optimisation des ressources : Gestion financière des universités de l'Ontario*, novembre 2022.

10 Voir *The State of Post-Secondary Education in Canada 2023*, annexe C, profil provincial de l'Ontario, figure ON6, ainsi que l'article de blog disponible à l'adresse : <https://higheredstrategy.com/spec-2023/> (en anglais uniquement).

Figure 1 : **Écart de financement gouvernemental 2021-2022**



Dans son audit de l'optimisation des ressources portant sur les collèges publics ontariens, la vérificatrice générale a également constaté qu'en raison du faible niveau de financement provincial, la viabilité financière des collèges dépend fortement des droits de scolarité que versent les étudiantes et étudiants étrangers. En outre, les résultats financiers des collèges étant consolidés dans les états financiers de l'Ontario, le risque associé à une telle dépendance à l'égard des étudiantes et étudiants étrangers pèse aussi sur la province.

Les données communiquées au Groupe d'experts confirment que les collèges et universités dépendent toujours plus des droits de scolarité des étudiantes et étudiants étrangers, à tel point qu'il s'agit désormais d'une source de revenu essentielle à la viabilité financière du secteur. Or, cette dépendance accrue augmente le risque encouru par les établissements postsecondaires.

Les éléments susmentionnés nous confortent dans l'idée que ce Groupe d'experts a été créé au moment opportun.

Processus

Notre calendrier de travail était serré. Nous nous sommes réunis pour la première fois à la fin du mois de mars 2023 et nous avons six mois devant nous pour présenter notre rapport. Le Groupe d'experts s'est concentré étroitement sur son cadre de référence, en accordant une attention particulière aux enjeux sous-tendant la viabilité financière des établissements, tout en prenant en considération l'expérience des apprenantes et apprenants et les besoins économiques de l'Ontario à court et à moyen termes. Compte tenu des délais impartis, le Groupe d'experts n'a pas jugé possible de réaliser l'analyse fondamentale susceptible d'aboutir à la recommandation de changements majeurs à apporter au secteur.

Néanmoins, nous avons pu bénéficier de présentations utiles de la part de plusieurs fonctionnaires du ministère des Collèges et Universités (MCU), et cherché à obtenir un éclairage plus vaste en invitant les acteurs du secteur et d'autres branches d'activité à soumettre des observations écrites. Nous avons reçu au total 95 réponses écrites et rencontré un sous-groupe constitué de parties prenantes¹¹. Notre invitation encourageait la prise en compte en bonne et due forme de notre cadre de référence, des questions posées et des cinq principes

clés du gouvernement provincial, à savoir :

1. Améliorer l'expérience et l'accès des étudiantes et étudiants
2. Récompenser l'excellence et la viabilité financière
3. Améliorer l'adaptation du marché du travail
4. Promouvoir la croissance et la prospérité économiques
5. Maintenir l'éducation abordable pour les familles à faible et moyen revenu

Nos avis et recommandations s'articulent principalement autour de mesures visant à soutenir la viabilité financière à court terme, tout en contribuant à assurer la durabilité à moyen et à long termes.

La majorité des membres du Groupe d'expert ont convenu qu'il est fortement souhaitable de poursuivre la différenciation au sein du secteur, compte tenu des avantages flagrants qu'elle présente, notamment l'accent mis sur les points forts institutionnels, un choix plus vaste proposé aux étudiantes et étudiants, et la prévention des redondances. D'après l'expérience sectorielle, toutefois, une trop forte différenciation pourrait augmenter le risque auquel sont exposés les établissements lorsqu'un changement

11 Voir la liste des répondants à l'annexe II. Les personnes rencontrées y sont également recensées.

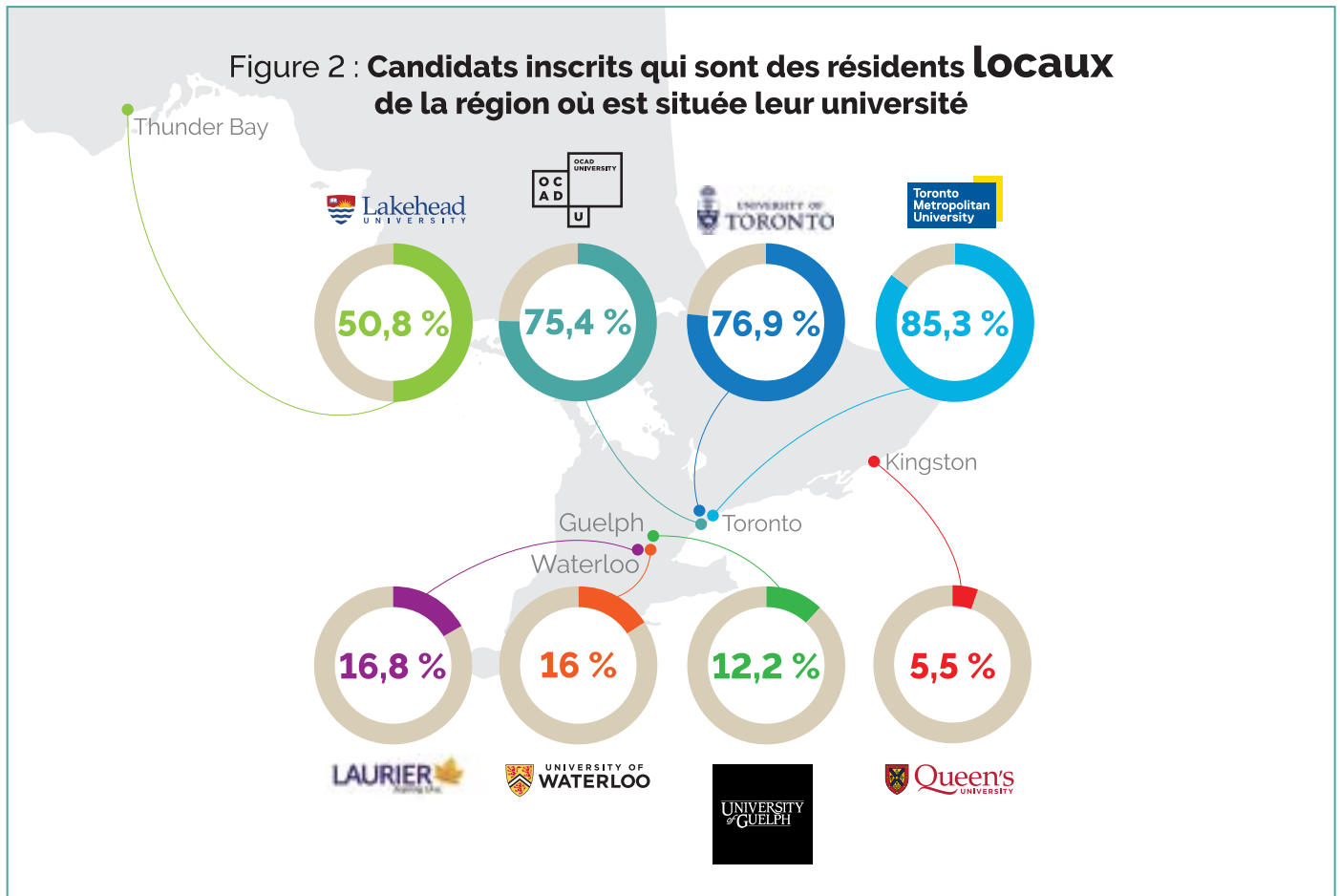
de politique publique les rend plus vulnérables. Par conséquent, nous suggérons d'appliquer fondamentalement le principe de différenciation à l'échelle du secteur postsecondaire, en maintenant les différences entre collèges et universités lorsque les mandats sont distincts.

Si les collèges comme les universités proposent des programmes d'études sanctionnés par un grade, la valeur de la différenciation réside notamment dans le fait que les collèges proposent une formation diplômante axée sur les compétences, les métiers et les études appliquées, à laquelle les entreprises et les industries accordent beaucoup d'importance et qui requiert une attention particulière dans l'économie actuelle. Les universités, quant à elles, dispensent des programmes de deuxième et de troisième cycles d'excellente qualité qui entretiennent la compétitivité de la province en matière d'innovation, laquelle nécessite une attention similaire. Il convient en outre de perpétuer la distinction entre les établissements autochtones et les collèges et universités, tout en encourageant les collèges et les universités à poursuivre – et si possible à accroître – les collaborations avec les établissements autochtones et leur offre de programmes et de soutien aux apprenantes et apprenants autochtones.

Les collèges et les universités des collectivités du Nord, rurales et éloignées devraient être encouragés à répondre en priorité aux besoins évolutifs du marché du travail régional, en sachant qu'il existera des distinctions en fonction de la taille, des mandats différenciés et de l'ampleur des effectifs que chaque établissement doit recruter hors de sa région pour atteindre les objectifs d'inscription d'étudiantes et d'étudiants canadiens. La proportion de candidates et candidats que ces établissements attirent au sein de leur région est extrêmement variable. Cette variabilité vient étayer un thème récurrent dans la réflexion du Groupe d'experts, à savoir la nécessité d'adopter une approche personnalisée en matière de viabilité financière. Aussi le présent rapport formule-t-il des recommandations pertinentes dans ce contexte.

Voici quelques statistiques illustrant cette variabilité. En 2020, 85,3 % des candidates et candidats inscrits à l'Université métropolitaine de Toronto étaient originaires des alentours (communauté urbaine de Toronto, Peel et Simcoe). Une proportion légèrement inférieure a été observée pour l'Université de Toronto (76,9 %) et l'Université de l'École d'art et de design de l'Ontario (75,4 %). Ces chiffres sont à l'opposé de ceux enregistrés par l'Université Queen's (5,5 %), l'Université de Guelph (12,2 %), l'Université

Figure 2 : **Candidats inscrits qui sont des résidents locaux de la région où est située leur université**



de Waterloo (16,0 %) et l'Université Wilfrid Laurier (16,8 %)¹².

Les données se rapportant aux collèges dressent un tableau similaire, malgré des disparités moins prononcées. En moyenne, à l'échelle du secteur, 59 % de l'effectif collégial canadien est originaire du secteur local desservi; dans 17 des 24 collèges, la proportion observée atteint ou dépasse 50 %. Individuellement, les chiffres vont de 16 % (George Brown et Humber) à 80 % ou plus pour le Collège Boréal. Il est clair que les universités et les collèges répondent

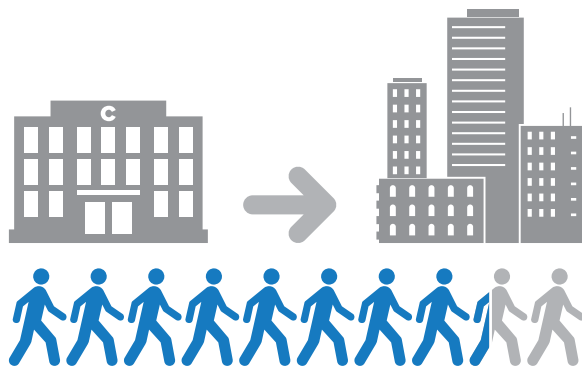
aux besoins du marché du travail dans leurs régions respectives et plus largement, au sein de la province¹³.

Si différents points de vue sont ressortis des nombreuses observations transmises, toutes (y compris celles émanant de groupes d'employeurs) ont souligné la valeur ajoutée de l'enseignement postsecondaire aux fins de créer une filière pérenne et pertinente de talents hautement qualifiés en Ontario, et qui soit capable de s'adapter à une économie en mutation. Plusieurs observations ont suggéré d'axer les efforts sur la prévision des besoins de

¹² Ces données ont été recueillies par le Centre de demande d'admission aux universités de l'Ontario et nous ont été transmises par le Conseil des universités de l'Ontario (CUO).

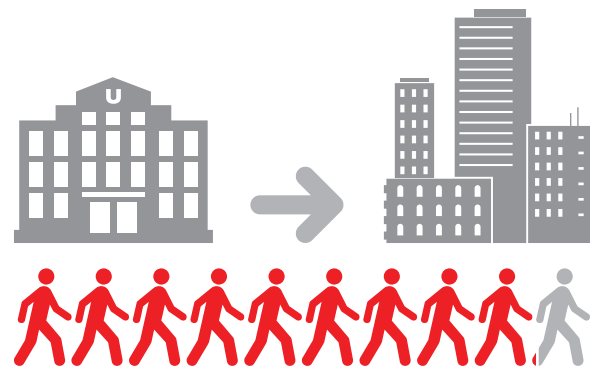
¹³ Ces données nous ont été communiquées par Collèges Ontario.

Figure 3 : Taux d'emploi **six mois** après l'obtention du diplôme



83,4 % des diplômés des collèges sont employés dans les six mois après l'obtention de leur diplôme

Indicateurs de rendement clés – Résultats du sondage (2022)



90,4 % des diplômés des universités sont employés dans les six mois après l'obtention de leur diplôme

Résultats du sondage sur les diplômés (2022) du ministère des Collèges et Universités (MCU)

***Remarque :** Les étudiants diplômés d'une université ontarienne en 2019 ont un taux d'emploi de 94,3 % après deux ans sur le marché du travail; cette information n'est pas disponible pour les collèges.*

la main-d'œuvre de demain. Une telle approche pourrait aider la population étudiante actuelle et future en l'informant sur les perspectives de carrière offertes en fonction des programmes d'études ou en l'incitant à obtenir des diplômes supérieurs ou des certifications avancées dans des domaines florissants de l'économie, tels que l'intelligence artificielle ou la science des données.

Dans leurs observations, les employeurs comme les établissements d'enseignement postsecondaire ont insisté sur le rôle crucial joué par le secteur en vue de forger une main-d'œuvre résiliente et attachée à l'apprentissage continu ainsi qu'à l'acquisition de compétences avancées –

autant de qualités prioritaires pour assurer la compétitivité future de l'Ontario. Cette remarque positive rejoignait l'importance de l'apprentissage intégré au travail (AIT) et la vocation plus générale de l'éducation postsecondaire à engendrer de nouveaux savoirs et à favoriser la naissance de citoyennes et citoyens actifs et engagés.

La réussite scolaire est au cœur de la mission des collèges et universités, et les investissements consentis à ce titre portent leurs fruits sur le marché du travail, comme en témoignent ces résultats impressionnants : d'après l'enquête la plus récente portant sur les indicateurs de rendement clés des collèges, 83,4 % des personnes ayant obtenu un diplôme

collégial en 2020-2021 occupaient un emploi six mois plus tard¹⁴. La dernière enquête menée par le MCU (2022) auprès des diplômés universitaires 2019 faisait état d'un taux d'emploi de 90,4 % après six mois et de 94,3 % après deux ans dans la population active¹⁵. Ces résultats confirment la valeur que revêt la détention d'un diplôme décerné par les collèges et universités de l'Ontario aux yeux des employeurs.

Les établissements continuent de transformer leurs méthodes d'enseignement et leurs programmes pour répondre aux exigences du marché du travail. Les observations présentées au Groupe d'experts ont cité de nombreux exemples : multiplication des programmes dans les domaines des sciences, de la technologie, de l'ingénierie et des mathématiques (STIM), des affaires et de la santé, ou encore de l'aérospatiale et des technologies de l'information et de la communication (TIC) en réponse aux besoins propres à ces secteurs.

Nous avons étudié les modifications apportées aux programmes et aux titres

de compétences collégiales reflétant les besoins du marché du travail. Entre 2012-2013 et 2021-2022, sur l'ensemble des collèges, les programmes d'affaires et en lien avec le monde de l'entreprise ont augmenté de 47 %, les programmes se rapportant à la santé ont connu une hausse de 20 %, et un essor de 25 % a été constaté dans les domaines technologiques. Sur le plan des titres de compétences, la plus forte augmentation concernait le nombre de certificats collégiaux de deuxième cycle proposés sur un an (+222 % par rapport à 2012-2013), devant les programmes collégiaux menant à un diplôme en deux ans (+16 % par rapport à 2012-2013). Les étudiantes et étudiants étrangers ont constitué une large part de ces augmentations. Bien qu'ils soient peu nombreux, les grands collèges ont augmenté de 75 % leur offre de programmes de premier cycle menant à un grade en quatre ans dans les disciplines appliquées depuis 2012-2013. Le Groupe d'experts a constaté que les collèges dits de technologie et d'enseignement supérieur¹⁶ n'avaient pas dépassé le

14 Consultation à l'adresse : https://cdn.agilitycms.com/colleges-ontario/documents-library/document-files/CO_KPI_2022_EN_20230119142540_0.pdf (en anglais uniquement).

15 Consultation à l'adresse : <https://www.iaccess.gov.on.ca/OsapiRatesWeb/enterapp/overview.xhtml?commonTask=Y>.

16 En 2003, cinq collèges ont ainsi été désignés et autorisés à offrir jusqu'à 15 % de leurs programmes à le niveau du baccalauréat. En 2022, ce plafond a été porté à 20 %.

plafond de 20 % de programmes menant à un grade qu'ils sont en droit de proposer en vertu des politiques en vigueur (le taux maximal observé était de 14,9 %). Les autres collèges, pour lesquels le plafond est fixé à 10 %, n'atteignent pas non plus le taux maximal autorisé. Par conséquent, aucun changement n'est recommandé sur ce point.

En analysant l'évolution des programmes sanctionnés par un grade universitaire, nous avons constaté que 63 nouveaux programmes avaient été approuvés en 2021-2022 par l'intermédiaire de l'Ontario Universities Council on Quality Assurance (OUCQA)¹⁷. Près de 75 % d'entre eux (47 sur 63) portaient sur les domaines de la santé et des STIM, dans lesquels une forte demande est observée sur le marché du travail. Parmi les autres disciplines pourvoyeuses de nouveaux programmes (hors sciences de la santé, santé publique et politique sanitaire) figuraient l'ingénierie, les données et l'analytique, les affaires, l'intelligence artificielle, les technologies financières et l'innovation biomédicale. Tous ces programmes définissaient des parcours professionnels et établissaient des liens étroits avec le monde de l'entreprise et l'industrie, notamment grâce à l'AIT dispensé tant dans le cadre des programmes de premier cycle que de deuxième ou troisième cycle.

En bref, les établissements s'adaptent à l'évolution des besoins professionnels en dispensant des programmes nouveaux et modifiés qui répondent à la fois aux exigences du marché du travail et aux centres d'intérêt de la population étudiante.

À la lumière des nombreuses contributions lues et entendues par le Groupe d'experts, et à l'issue de discussions approfondies entre ses membres, un consensus s'est formé au sujet des points à traiter dans ce rapport. Nous avons convenu de nous concentrer sur les facteurs ayant conduit à la fragilité financière actuelle des établissements d'enseignement postsecondaire, et de prêter attention aux enjeux d'avenir qui façonneront le contexte avec lequel ils devront composer. Le Groupe d'experts est convaincu que les circonstances ont bien changé par rapport à l'époque où le gouvernement a mis en œuvre son dernier modèle de financement. Voici trois exemples à l'appui de cette observation.

Premièrement, les **projections démographiques** sur les cinq prochaines années, notamment dans le groupe d'âge des 18-20 ans en Ontario, sont très différentes de celles établies en 2017 lorsque la décision a été prise de fixer un nombre constant d'étudiantes et d'étudiants canadiens admissibles au financement provincial direct dans chaque établissement. Au cours des deux ou trois prochaines années, la région du grand Toronto (RGT), le Sud-Ouest et le Centre de l'Ontario compteront dans cette

17 Ces renseignements, parmi bien d'autres, sont tirés du rapport annuel 2021-2022 de l'Ontario Universities Council on Quality Assurance. Voir la page : <https://oucqa.ca/resources-publications/quality-council-annual-reports/> (en anglais uniquement) pour consulter l'historique des rapports annuels de l'OUCQA.

tranche une population plus nombreuse qu'à n'importe quel moment sur la période 2013-2023. Parmi les autres régions (Nord de l'Ontario, Est de l'Ontario et Toronto), seul le Nord de l'Ontario conservera une population âgée de 18 à 20 ans moins importante qu'en 2013 pendant les 20 prochaines années¹⁸.

La hausse projetée de la population âgée de 18 à 20 ans n'est pas le seul élément pris en compte. En effet, ce groupe d'âge représente une plus faible proportion de la population étudiante dans les collèges (en raison du profil type plus âgé des personnes admises) qu'au sein des universités. Les taux élevés d'emploi de l'Ontario ces dernières années ont également fait baisser le nombre d'étudiantes et d'étudiants canadiens suivant des programmes collégiaux menant à un diplôme. Lorsque les emplois ne manquent pas, l'intérêt pour ces études et les demandes d'admission connexes diminuent, signe que ces paramètres font l'objet d'une variation anticyclique.

Deuxièmement, il est important de tenir compte de l'**immigration**. Le nombre annuel de personnes étrangères venant s'installer au Canada a pratiquement doublé entre 2000-2001 et 2020-2021, pour atteindre désormais un demi-million

de nouveaux arrivants par an¹⁹. Une proportion importante de ces immigrantes et immigrants s'établissent en Ontario, et le secteur postsecondaire contribue grandement à l'amélioration des aptitudes linguistiques et à la mise à niveau des compétences de bon nombre d'entre eux, de façon qu'ils puissent répondre aux futurs besoins de l'économie.

Troisièmement, la récente pandémie a perturbé les modes d'enseignement, avec pour effet bénéfique d'inciter les établissements à utiliser davantage et à soutenir l'**apprentissage en ligne**, lequel s'avère propice à l'émergence des microcertifications – un pan en pleine expansion du secteur postsecondaire. En Ontario, les universités et les collèges financés par les fonds publics, ainsi que les établissements autochtones, proposent actuellement plus de 2 500 cours au titre de près de 400 programmes relevant de la microcertification. Ces derniers offrent des solutions de reconversion et de perfectionnement professionnels à forte valeur ajoutée qui apportent une réponse rapide et rentable aux besoins du marché du travail.

18 Ces projections nous ont été communiquées par le CUO. Elles ont été établies par le Committee on Enrolment Statistics, Projections and Analysis (CESPA) à partir des données 2022 du ministère des Finances.

19 Voir la page : <https://www.statista.com/statistics/443063/number-of-immigrants-in-canada/> (en anglais uniquement).

Viabilité financière

Notre Groupe d'experts avait pour mandat de formuler des avis et des recommandations visant à assurer la viabilité financière à long terme du secteur postsecondaire financé par les fonds publics de l'Ontario, c'est pourquoi nous devons clarifier ce qui caractérise un secteur « financièrement viable ».

Pour ce qui concerne le secteur postsecondaire de l'Ontario et aux fins de notre cadre de référence, la viabilité financière du secteur public peut être définie comme suit : « capacité financière du secteur public à remplir ses obligations actuelles, à résister aux chocs et à maintenir des niveaux raisonnables de service, d'endettement et d'engagement [...] au regard des attentes nationales et des futurs revenus escomptés, tout en préservant la confiance du public » (traduction libre)²⁰.

Cette définition appelle une question majeure : comment mesurer la viabilité financière? Comme nous l'avons déjà souligné, une différence essentielle entre les collèges et les universités de l'Ontario réside dans le fait que les résultats financiers des collèges sont consolidés

dans les états financiers de la province. Les collèges financés par les fonds publics de l'Ontario fournissent donc des renseignements financiers détaillés au MCU plusieurs fois par an. Ces données permettent au MCU de générer sept indicateurs de rendement financier et d'attribuer un score connexe de viabilité financière à chaque collège, de façon à surveiller la santé financière de ces établissements et, en cas de besoin, à œuvrer de concert pour mettre en place des mesures correctives.

Les résultats financiers des universités de l'Ontario, en revanche, ne sont pas consolidés. Depuis dix ans, il incombe à ces établissements d'évaluer leur santé financière au regard d'un ensemble d'indicateurs qui reflètent, selon le Conseil des universités de l'Ontario (CUO), « les niveaux de trésorerie/liquidités, la gestion des produits et des charges, la solidité et la marge de manœuvre sur le plan financier, ainsi que la gestion de la dette et l'abordabilité » (traduction libre)²¹. Chaque université a pu jauger ses propres résultats et ceux des autres universités par catégorie de taille (petite, moyenne, grande) des établissements. Ces résultats sont également transmis au MCU de manière routinière.

20 Cette définition est tirée du document « Public Sector Financial Sustainability » publié il y a dix ans par le Bureau de la vérificatrice générale de la Nouvelle-Zélande. Consultation à l'adresse : <https://oag.parliament.nz/2013/financial-sustainability/docs/public-sector-financial-sustainability.pdf> (en anglais uniquement).

21 Voir la page : <https://ontariosuniversities.ca/wp-content/uploads/2022/11/Financial-Health-and-Transparency-Framework-Plan-COU.pdf> (en anglais uniquement).

Plus récemment, le MCU a collaboré avec le CUO afin de mettre en place un processus officiel visant l'élaboration d'un cadre de responsabilisation financière pour les universités. Ce cadre repose sur deux piliers : des indicateurs de santé financière (noté précédemment) qui seront rendus publics chaque année, d'une part, et les résultats d'examens tiers de la solvabilité, d'autre part²². Il déclenchera également des plans d'action et, dans des circonstances extrêmes, une conseillère ou un conseiller indépendant pourra aider à l'élaboration d'un plan de relance.

Les mesures de la viabilité financière mettent également en évidence un autre élément à prendre en considération. À quelques exceptions près, les universités de petite taille (au regard des effectifs) tendent à obtenir des scores de santé financière inférieurs, ainsi que des notations de la solvabilité moins élevées, pour celles qui en font l'objet (ce n'est pas le cas de plusieurs d'entre elles).

Il est avantageux d'évaluer la viabilité financière à long terme tant des collèges que des universités, tout en signalant chaque année les domaines de vulnérabilité susceptibles de compromettre la santé financière globale. Le MCU étant une partie prenante majeure de la viabilité

pérenne de tous les établissements d'enseignement postsecondaire financés par les fonds publics de l'Ontario, ces exercices lui offrent la transparence nécessaire et l'occasion propice à la surveillance de leur santé financière et à la sélection des domaines de préoccupation dont il faudra éventuellement discuter avec les établissements concernés. La capacité de réaction du MCU dans le cadre de sa collaboration avec le secteur en matière de viabilité financière serait un atout précieux à tous les niveaux – tout comme la prise en compte sérieuse des indicateurs de santé financière, inexistante avant que l'Université Laurentienne soit contrainte de demander une protection des créanciers.

Après cette mise en contexte, passons à nos recommandations. Notre cadre de référence précise que toute recommandation formulée « doit être considéré[e] sous l'angle d'actions financièrement responsables et abordables ». Nous pensons que nos recommandations sont financièrement responsables et suggèrent des actions que le gouvernement doit mettre en place aux fins d'assurer la viabilité financière. Notre mission générale visait à formuler des recommandations qui attribuent les responsabilités de manière appropriée en vue de préserver l'excellence d'un secteur financé par les fonds publics, tout en contribuant à sa viabilité financière. Nous avons tâché d'expliquer la réflexion sous-tendant chaque recommandation, et de préciser les résultats escomptés en cas d'adoption.

22 Par le passé, certaines universités financées par les fonds publics ont décidé de ne pas demander de notation externe de leur solvabilité. Il semble que toutes les universités se soient désormais engagées à obtenir une notation annuelle.

Recommandations

1. Mettre en œuvre un cadre de financement intégré

L'Ontario dispose d'un cadre de financement exhaustif divisé en trois volets : le modèle des couloirs différentiels, les enveloppes de financement et les droits de scolarité assortis d'une aide aux étudiantes et étudiants. Ensemble, ces éléments ont une incidence stratégique sur la viabilité financière des établissements. Nous allons les étudier séparément par souci de clarté, mais il convient de souligner leur interdépendance cruciale.

Modèle des couloirs différentiels

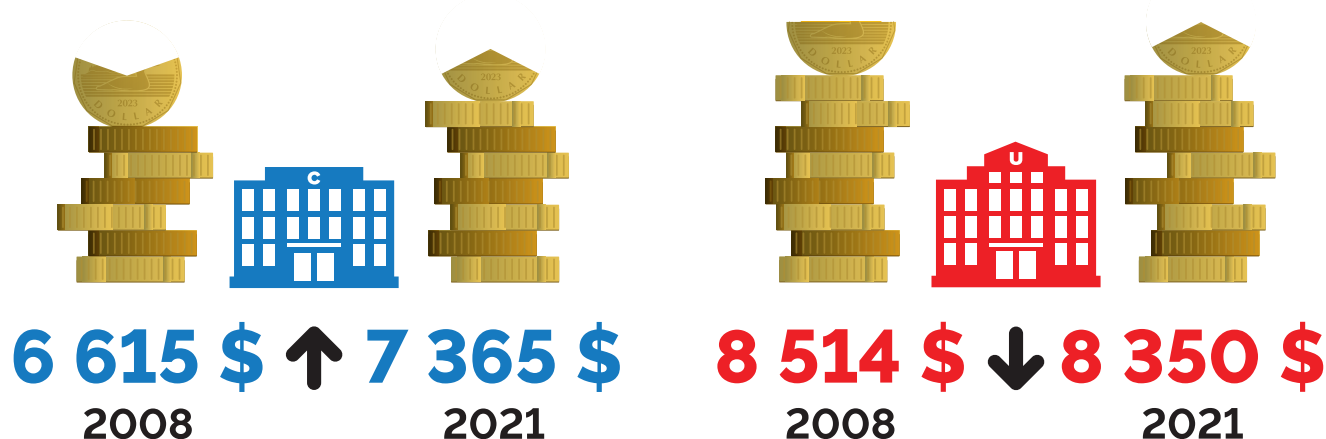
Les couloirs différentiels fixent le plafond et le plancher des effectifs d'un établissement. Un effectif de base est précisé pour chacun d'eux : c'est lui qui détermine le nombre d'inscriptions admissibles au financement. Le financement reste stable tant que le nombre d'inscriptions se trouve dans la fourchette du couloir différentiel. À l'origine, il était prévu que ce modèle de financement soit rajusté au fil du temps. Dans le cadre de chaque cycle d'EMS, tous les établissements devraient être en mesure de négocier la modification d'un effectif de base, à la hausse ou à la baisse. L'utilisation efficace de ce modèle permettrait ainsi de s'adapter comme il convient aux changements démographiques.

Lors des négociations d'EMS menées en 2017 avec les établissements, le gouvernement provincial a exclu toute possibilité d'ajustement des effectifs de base, en arguant du fait que cela « sortait du champ d'application ». La province a préféré se concentrer sur le financement axé sur le rendement, s'appuyant en outre sur la prévision d'une croissance démographique nulle dans le groupe d'âge des 18-20 ans. Dans le même ordre d'idées, ce gel reflétait le souhait d'offrir un certain niveau de protection aux établissements du Nord qui, sans cela, risquaient de voir leur santé financière mise à mal par la croissance sans entrave des établissements de la RGT et du Sud de l'Ontario.

Dans le modèle des couloirs différentiels, le financement est exprimé en unité de subvention pondérée (USP) pour les universités et en unité de financement pondérée (UFP) pour les collèges. Les valeurs connexes varient en fonction des programmes d'études afin de refléter le coût relatif de leur prestation : plus le programme nécessite de ressources, plus la valeur de l'USP/UFP est élevée²³.

23 Ken Snowdon a fait une tentative louable d'explication de ce système dans une publication du COQES intitulée *Baccalauréats des collèges et des universités : Un autre regard sur les coûts*, 2022, p. 33-34 (disponible à l'adresse : https://heqco.ca/wp-content/uploads/2022/04/Costing-Report-College-and-University-Baccalaureate-Degrees_FINAL-f.pdf).

Figure 4 : **Subventions de fonctionnement nominales**
 par **étudiant ou étudiante des collèges** et par **étudiant ou étudiante des universités**



Remarque : La valeur réelle de ces subventions a encore été réduite par l'inflation au cours de la même période. Selon le calculateur d'inflation de la Banque du Canada, un panier de biens qui coûtait 100 dollars en 2008, coûterait 122,88 dollars en 2021.

Avant 2017, les valeurs de l'USP et de l'UFP étaient déjà gelées depuis un certain temps. Si la formule a été recalculée en 2016-2017, ce changement n'a eu par nature aucun effet sur les recettes. La dernière augmentation de « l'unité de revenu de base » (telle qu'on la nommait à l'époque) relevait du financement de la qualité générale, en lien avec les ententes pluriannuelles de reddition de comptes mises en place au titre des investissements gouvernementaux à l'appui du Plan d'action pour des résultats supérieurs consentis de 2006-2007 à 2008-2009. Aucune justification n'a été donnée pour étayer le gel des pondérations de la formule durant toutes ces années.

Sans rajustement des effectifs de base des couloirs différentiels, les établissements ont

dû faire face aux variations inflationnistes des coûts, sans augmentation proportionnelle de leurs recettes. Les dépenses gouvernementales étant restreintes, les établissements se sont trouvés dans l'obligation de rechercher chaque année des gains d'efficacité supplémentaires et des sources de revenu de remplacement, seule solution pour absorber la hausse des coûts de prestation des programmes.

Les données du MCU indiquent que l'effet de ce gel prolongé a eu d'importantes répercussions. Le montant nominal des subventions de fonctionnement par étudiante ou étudiant à temps plein dans les universités a diminué entre 2008 et 2021, passant de 8 514 \$ à 8 350 \$. Le montant nominal des subventions de

fonctionnement pour les collèges, quant à lui, a bel et bien augmenté, mais dans des proportions modestes : il s'élevait ainsi à 7 365 \$ en 2021 contre 6 615 \$ en 2008. D'après la feuille de calcul de l'inflation publiée par la Banque du Canada²⁴, un panier de biens d'une valeur de 100 \$ en 2008 aurait coûté 122,88 \$ en 2021, ce qui signifie que les universités et, dans une moindre mesure, les collèges, ont subi une baisse de la valeur réelle de leurs recettes.

Il est possible, dans une certaine mesure, de lutter contre l'inflation en gagnant en efficacité et en améliorant la maîtrise des coûts, comme l'ont démontré beaucoup d'exemples cités dans les observations que les parties prenantes du secteur ont présentées au Groupe d'experts²⁵. Nous reviendrons sur ces questions dans la suite du présent rapport.

24 Voir la page : <https://www.banqueducanada.ca/taux/renseignements-complementaires/feuille-de-calcul-de-linflation>.

25 L'observation transmise par les universités de l'Ontario a démontré qu'elles engagent le plus bas niveau de dépenses du pays en matière de salaires et avantages sociaux en équivalent temps plein (ETP). Les collèges de l'Ontario ont souligné le rôle important joué par le Conseil des employeurs des collèges, lequel est chargé de représenter les 24 collèges publics provinciaux lors de la négociation des conventions collectives, de gérer et d'administrer les avantages sociaux collectifs et de contenir les coûts d'arbitrage.

Si les établissements ont également adopté une approche entrepreneuriale dans leur quête de recettes complémentaires, les avantages en découlant ne durent qu'un temps et une telle démarche risque de les empêcher de consacrer toute leur attention à la mise en œuvre de la meilleure expérience d'apprentissage pour la communauté étudiante. Voilà pourquoi une augmentation annuelle des fonds de fonctionnement est accordée au système d'éducation de la maternelle à la 12^e année et au secteur des soins de santé.

Le secteur postsecondaire doit bénéficier d'une approche similaire, et le moyen le plus simple consiste à appliquer plus efficacement le modèle des couloirs différentiels, en se fondant sur les projections démographiques les plus à jour. Actuellement, 14 universités comptent collectivement plus de 20 000 étudiantes et étudiants canadiens au-delà du total cumulé de leurs effectifs de base. Les droits de scolarité payés par ces 20 000 personnes sont l'unique source de revenu complémentaire dont ces établissements bénéficient à leur égard. Si ces étudiantes et étudiants supplémentaires étaient subventionnés, les recettes additionnelles s'élèveraient à 175 millions de dollars. En d'autres termes, ces universités renoncent aux subventions pour s'assurer que 20 000 étudiantes et étudiants qualifiés peuvent suivre des études universitaires.

Cinq collèges publics se trouvent dans une situation semblable, à moindre échelle. En effet, ils ont admis quelque 2 500 étudiantes et étudiants au-delà du cumul de leurs effectifs de base, avec des recettes issues uniquement des droits de scolarité s'élevant à un peu plus de 3 millions de dollars.

Nous avons souligné précédemment la nécessité d'admettre davantage d'étudiantes et d'étudiants à l'avenir, compte tenu des projections démographiques. L'année 2021 a marqué le creux de la courbe démographique pour cinq des six régions ontariennes²⁶; à Toronto, qui fait exception, le point bas sera atteint en 2023. D'après les projections, la croissance devrait reprendre au moins jusqu'en 2028, avec des taux légèrement différents d'une région à l'autre. Les projections démographiques à long terme suggèrent qu'à l'horizon 2047, les universités et collèges de l'Ontario devront prévoir 119 000 places supplémentaires pour les étudiantes et étudiants canadiens et 168 000 pour les étudiantes et étudiants étrangers.

Il s'avère indispensable d'autoriser le rajustement à la hausse des effectifs de base lors de la négociation des couloirs différentiels dans le cadre des cycles

d'EMS. À nos yeux, cette démarche se justifie entièrement compte tenu de l'expérience passée et des dernières projections démographiques. Ces rajustements sont précisément la raison qui a motivé l'instauration du modèle des couloirs différentiels par le gouvernement. Ce processus permet également aux établissements qui ne pensent pas pouvoir ou préfèrent ne pas accueillir davantage d'étudiantes et d'étudiants de maintenir des effectifs de base inchangés. Si le nombre d'inscriptions venait à descendre sous le plancher de leur couloir différentiel, une réduction des effectifs de base serait alors négociée. Le modèle des couloirs différentiels permet de réagir et de gérer avec efficacité tous ces cas de figure. La possibilité d'évolution au fil des cycles d'EMS (après négociation avec et approbation par le gouvernement provincial) est parfaitement logique.

Ces rajustements présentent en outre l'avantage non négligeable de contribuer à la viabilité financière des établissements, en particulier si le financement par étudiante ou étudiant est modifié de manière concomitante en rehaussant la valeur de l'USP/UFP applicable au nombre d'inscriptions. Il vaut la peine de souligner que l'absence de mesure ne fera qu'exacerber davantage la forte dépendance à l'égard des recettes provenant des étudiantes et étudiants étrangers.

²⁶ L'Ontario comporte six régions : Toronto, la RGT, le Sud-Ouest, le Centre, l'Est et le Nord.

À la lumière de ces éléments, nous recommandons de :

- procéder à un rajustement ponctuel conséquent du financement par étudiante et étudiant des collèges et universités afin de compenser les variations inflationnistes des coûts qui se sont avérées inhabituellement fortes ces dernières années
- prendre l'engagement d'appliquer des rajustements annuels plus modestes au cours des trois à cinq prochaines années

Plus précisément, nous recommandons de prévoir une augmentation ponctuelle de 10 % afin de couvrir partiellement l'inflation observée depuis 2017²⁷, puis un rajustement chaque année en fonction de l'indice des prix à la consommation ou d'au moins 2 %. Ensemble, ces deux mesures amélioreront grandement la viabilité financière des établissements.

27 D'après la feuille de calcul de l'inflation publiée par la Banque du Canada, un panier de biens d'une valeur de 100 \$ en 2017 coûterait aujourd'hui 120 \$, ce qui signifie que le rajustement recommandé compenserait environ la moitié de l'inflation réelle enregistrée au cours des six dernières années. Notre proposition représente donc un partage équitable du coût de l'inflation entre le gouvernement (par le biais du financement) et les établissements (grâce aux gains d'efficacité, à la réduction des coûts et à la production de revenus).

Le Groupe d'experts souhaite suggérer au gouvernement les modalités de mise en œuvre à envisager. Nous sommes d'avis d'augmenter la valeur des USP et des UFP, de façon à prendre en compte deux facteurs importants. Les USP et UFP permettent de varier le montant du financement octroyé en fonction du coût relatif de prestation des différents programmes. Plus les ressources mobilisées sont importantes (nombre supérieur d'heures d'enseignement, taux d'encadrement inférieur en raison de la nature du programme, utilisation de matériel spécialisé, etc.), plus la pondération est élevée. La révision à la hausse de ces unités reflèterait la répartition actuelle des effectifs sans perdre de vue le fait que les coûts de prestation des programmes ont augmenté depuis 2009.

Dans le détail, nous recommandons d'envisager deux mesures immédiates. Premièrement, les établissements du Nord devraient se voir offrir la possibilité, dans le cadre des négociations d'EMS, de revoir à la baisse le plancher de leurs couloirs différentiels. Certes, cela leur octroierait un privilège, mais c'est précisément le but recherché ici. En effet, ces établissements se trouvent dans une situation plus précaire en raison des différences subies en termes de coûts et sur le plan de la mise en concurrence, comme nous allons l'illustrer à travers un exemple.

Les établissements du Nord sont généralement de taille plus modeste que leurs homologues du Sud. Or, l'échelle est un facteur important (parmi d'autres) pour atteindre le seuil de rentabilité. L'accès aux marchés peut poser des difficultés encore plus grandes, car les établissements cherchant à embaucher du personnel hautement qualifié auront un choix plus limité.

Le recrutement des étudiantes et étudiants est une autre problématique. Dans le Nord, la proportion de personnes poursuivant des études postsecondaires dans le groupe d'âge concerné s'avère généralement inférieure comparativement aux grands centres urbains du Sud. Un facteur aggravé par les projections démographiques qui laissent présager d'un déclin en chiffres absolus. Par conséquent, les établissements du Nord sont en concurrence avec tous leurs homologues de la province pour recruter et conserver des étudiantes et étudiants, ce qui suppose qu'ils aient la capacité de maintenir leurs effectifs. Notre recommandation visant à faire passer le plancher des couloirs différentiels dans les établissements du Nord de -7 % à -10 %, pour les collèges, et de -3 % à -6 %, pour les universités, donne l'occasion au gouvernement de prendre explicitement ces défis en considération.

Nous jugeons cette mesure préférable à une approche plus fragmentée.

Deuxièmement, le Groupe d'experts a appris qu'au regard des évaluations des couloirs différentiels, un certain nombre de collèges et d'universités risquent de passer sous leurs planchers respectifs en 2023-2024, ce qui entraînerait une réduction en cours d'année des subventions de fonctionnement de base (selon le calcul du montant en dollars par USP/UFP en dessous du plancher). Or, de telles réductions doivent être approuvées par le ministère dans le cadre d'un processus annuel. Nous recommandons que les fonds normalement restitués en fonction des « effectifs évalués » en cours d'année soient conservés par l'établissement concerné à titre de soutien à la transition, afin d'accorder le temps nécessaire à la restructuration en visant un objectif de viabilité en 2024-2025 avec un effectif moindre.

Enveloppes de financement

Les enveloppes de financement sont au nombre de trois. L'enveloppe pour les effectifs, dont nous avons déjà discuté, est la plus importante. Les deux autres sont : l'enveloppe pour la différenciation, dont l'allocation est déterminée en fonction du rendement des indicateurs, de la collecte de données, d'évaluations et de

la divulgation publique des résultats; et l'enveloppe pour les subventions à des fins particulières octroyées au regard de responsabilités exclusives découlant d'« ententes de paiement de transfert ». Nous avons étudié l'approche en vigueur afin de comprendre la répartition des fonds entre ces trois enveloppes.

Ensemble, les enveloppes pour les effectifs et pour la différenciation représentent plus de 90 % du financement total, en sachant qu'en 2020-2021, la taille de l'enveloppe pour les effectifs était près de trois fois supérieure à celle de l'enveloppe pour la différenciation. Le gouvernement avait annoncé son intention d'opérer sur trois ans un transfert des fonds de l'enveloppe pour les effectifs dans l'enveloppe pour la différenciation jusqu'à ce que cette dernière soit légèrement supérieure à l'enveloppe pour les effectifs. Pour diverses raisons, dont la pandémie, ce transfert de fonds a été repoussé pendant trois ans.

De même, la volonté d'assujettir plus explicitement l'enveloppe pour la différenciation à une notion de rendement (en activant une proportion de 10 % à l'échelle du système pour le financement axé sur le rendement en 2023-2024) a pris trois ans de retard. Si l'augmentation de cette proportion avait été envisagée pour 2024-2025, toute modification est désormais différée dans l'attente des

recommandations de notre Groupe d'experts²⁸.

Le Groupe d'experts appuie le maintien de la distinction entre les trois enveloppes ayant chacune une finalité propre. Toutefois, nous estimons que le changement d'axe de financement d'une notion d'effectif vers une notion de rendement n'est dans le meilleur intérêt ni des établissements d'enseignement postsecondaire ni de leur population étudiante. Nous recommandons plutôt de réduire la vitesse du transfert. Nous pensons également qu'il conviendrait d'étudier à la loupe les répercussions sur le système d'enseignement postsecondaire au fur et à mesure que ces changements s'opèrent.

Notre recommandation reflète plusieurs facteurs corrélés. Premièrement, les projections démographiques laissent entrevoir une croissance considérable du nombre de personnes souhaitant poursuivre des études postsecondaires. Deuxièmement, le marché du travail connaît des changements importants dont l'issue reste incertaine. Troisièmement,

28 Par souci d'exhaustivité, il nous incombe peut-être d'expliquer que le transfert de fonds de l'enveloppe pour les effectifs vers l'enveloppe pour la différenciation n'implique pas nécessairement, par nature, d'accroître la proportion du financement axé sur le rendement. Le ministère emploie le terme d'« activation » lorsqu'il s'agit d'indiquer le pourcentage de financement axé sur le rendement.

le redressement économique dans le sillage de la pandémie n'est pas terminé. C'est particulièrement le cas pour les établissements d'enseignement postsecondaire qui verront tout déclin des effectifs subi durant la pandémie perdurer au moins jusqu'à ce que ces étudiantes et étudiants achèvent les programmes concernés (deux à cinq ans).

De manière plus générale, la conjoncture incertaine souligne l'intérêt d'un financement stable garanti. Les indicateurs de santé financière du secteur font naître des préoccupations quant à la viabilité financière de certains établissements d'enseignement postsecondaire. La mise en œuvre de changements majeurs risquerait de rendre cette crainte d'autant plus fondée.

Le plan initial de financement axé sur le rendement prévoyait des augmentations importantes après celle de 10 % proposée à l'origine en 2023-2024, à savoir 25 % l'année suivante, pour atteindre 60 % au bout de quatre ans. Nous recommandons une progression plus lente et de moindre ampleur, en commençant à 10 % et en ajoutant cinq points de pourcentage par an pendant les trois années suivantes, jusqu'à un maximum de 25 %.

Quelle que soit l'importance future accordée au financement axé sur le rendement, les établissements

d'enseignement postsecondaire devraient avoir le pouvoir d'influencer les indicateurs connexes, lesquels devraient refléter les besoins de la population étudiante et des marchés du travail que cette dernière rejoindra à l'issue de ses études.

Souple dans sa conception, le modèle des couloirs différentiels est censé permettre aux collèges et universités de demander à bénéficier d'un certain degré de fongibilité (c'est à dire une marge de manœuvre dans l'utilisation) de leurs USP et UFP. Le Groupe d'experts pense qu'il est temps d'autoriser les établissements à mettre cette fongibilité à profit pour renforcer leur différenciation. Par exemple, une université menant des recherches plus intensives et proposant de solides programmes de deuxième ou troisième cycle pourrait souhaiter le transfert de certaines USP des programmes de premier cycle vers les cycles supérieurs. Un collège proposant une majorité de programmes sanctionnés par un grade pourrait quant à lui envisager le transfert de certaines UFP associées aux programmes menant à un diplôme. Nous ne suggérons pas d'offrir une liberté totale, mais d'encourager la réflexion en faveur d'une certaine fongibilité.

Les collèges doivent respecter un plafond de 15 % pour les programmes jugés « à forte demande ». Dans le secteur universitaire, la politique ministérielle

équivalente n'applique aucun plafond à ce qu'elle appelle les « programmes professionnels ». Nous recommandons d'éliminer ce plafond pour les collèges, sur la base des deux arguments suivants. Premièrement, le ministère contrôle les places subventionnées dans un nombre restreint de programmes. Deuxièmement, le gouvernement a notamment pour principe directeur d'améliorer l'adaptation du marché du travail dans les cas où il existe une demande de talents.

Nous avons également relevé une autre distinction entre les universités et les collèges concernant la valeur de l'USP et de l'UFP pour les étudiantes et étudiants à temps partiel. En général, les fonds alloués par étudiante ou étudiant à temps partiel dans un collège sont calculés selon la valeur de l'UFP la plus faible, indépendamment du programme d'études réellement suivi. Or, ce n'est pas le cas pour la valeur de l'USP par étudiante ou étudiant à temps partiel dans une université.

L'effet varie selon les programmes. Au Collège Georgian, les étudiantes et étudiants à temps plein inscrits dans le programme menant à un diplôme d'affaires en deux ans suivent six cours par semestre ou 12 cours par an. Le financement reçu par étudiante ou étudiant à temps plein au sein de ce programme s'élève à 4 150 \$ par an ou 345,83 \$ par cours. En revanche,

le montant perçu par étudiante ou étudiant à temps partiel suivant le même programme s'établit à 178,50 \$. Cet écart incite clairement les collèges à recruter un maximum d'étudiantes et d'étudiants à temps plein et à n'offrir des places à temps partiel qu'à titre de solution de repli.

Cette pratique, qui ne s'applique pas à la valeur de l'USP pour les étudiantes et étudiants à temps partiel dans les universités, ne semble plus avoir lieu d'être. Elle dissuade les collèges d'accepter des inscriptions à temps partiel, et s'avère contraire à l'importance affirmée de l'apprentissage continu à des fins de préparation et de reconversion de la main-d'œuvre. Il conviendrait donc de revoir dès que possible le traitement accordé aux effectifs à temps partiel dans le secteur collégial. Bien que le MCU ait pris l'engagement il y a plusieurs années, au cours du deuxième cycle d'EMS, d'examiner cette question en collaboration avec les collèges, rien n'a été résolu depuis.

Une autre différence entre les universités et les collèges mérite d'être décrite, voire analysée. Comme nous l'avons indiqué précédemment, les effectifs collégiaux ont tendance à varier de manière anticyclique, ce qui peut s'expliquer par la durée plus courte des programmes dispensés dans les collèges par rapport aux universités, et par une adaptation rapide à l'évolution

des compétences professionnelles. Quelle qu'en soit la raison, les candidates et candidats à l'inscription au collège tendent à s'intéresser davantage aux titres de compétences collégiaux lorsque l'offre est moindre sur le marché du travail, ce qui augmente l'attrait de la reconversion et du perfectionnement professionnels.

La décision du gouvernement de financer une expansion ciblée des effectifs par le biais de l'enveloppe pour les subventions à des fins particulières semble porter ses fruits. Cela pourrait servir d'argument pour inclure les inscriptions ciblées dans le calcul des couloirs différentiels au début d'un nouveau cycle d'EMS, à condition que les cibles soient systématiquement atteintes et que les projections confirment à la fois la nécessité des programmes connexes et la demande future.

Divers engagements pris au cours du deuxième cycle d'EMS n'ont pas été concrétisés à ce jour. Plus précisément, la province devait collaborer avec les collèges pour revoir les critères d'admissibilité et les méthodes d'allocation de la Subvention pour les petits collèges et les collèges du Nord et des régions rurales, de façon à cibler au mieux le financement en réponse aux enjeux de viabilité. L'engagement avait été pris, au même moment, de vérifier en collaboration avec les établissements concernés si les critères d'accès et

d'attribution de la subvention pour les universités du Nord garantissaient une approche équitable. Ni l'un ni l'autre de ces engagements n'ayant été satisfait, il convient de se pencher à nouveau sur la question dès que possible.

Le financement ciblé des établissements d'enseignement postsecondaire bilingue et en français constitue un autre volet des subventions à des fins particulières. Ces fonds, dont à peine plus de la moitié provenait du gouvernement fédéral en 2022-2023, ne sont pas alloués spécialement à tel ou tel programme. Ils visent principalement à combler le déficit budgétaire des établissements qui fournissent des programmes et des services bilingues et en français, un montant moindre étant attribué projet par projet.

L'Université d'Ottawa est un acteur majeur de l'offre de programmes bilingues et en français : en effet, elle accueille 85 % du nombre total d'apprenantes et d'apprenants francophones et bilingues dans les universités ontariennes, et 63 % à l'échelle du secteur postsecondaire de l'Ontario²⁹. Or, cette contribution à l'apprentissage bilingue et en français en Ontario ne lui vaut pas

29 Si l'on incluait l'Université de Hearst et l'Université de l'Ontario français dans ce calcul, la proportion des étudiantes et étudiants de l'Université d'Ottawa diminuerait d'un seul point de pourcentage.

de recevoir une part proportionnelle des fonds disponibles au titre des subventions à des fins particulières. L'Université d'Ottawa perçoit 42 % du montant des subventions revenant aux universités, et 29 % du montant alloué aux universités et aux collèges. Une part qui représente à peu près la moitié des fonds qu'elle recevrait si l'attribution était fondée sur les effectifs.

La répartition de ces fonds est calculée d'après une formule d'allocation établie en 2010. Dans son observation à l'intention du Groupe d'experts, l'Université d'Ottawa a mis en évidence une insuffisance d'environ 50 millions de dollars, par rapport à la part des subventions à des fins particulières qui lui est octroyée au titre des programmes en français, pour couvrir l'intégralité des coûts de prestation connexes. Si les membres du Groupe d'experts ne sont pas en mesure de vérifier ce calcul de leur côté, nos observations antérieures semblent vivement justifier à première vue un réexamen approfondi du montant total de la subvention et de la formule d'allocation. Compte tenu de son objectif avoué, cette subvention devrait faire partie des premiers cas d'étude visant l'intégration d'un facteur inflationniste. L'Université d'Ottawa ne devrait pas être le seul établissement à bénéficier d'un réexamen. Deux collèges de langue française (le Collège Boréal et le Collège La Cité), dont les effectifs cumulés représentent un peu plus de 25 % des

apprenantes et apprenants francophones et bilingues de l'Ontario, jouent eux aussi un rôle important.

Enfin, en nous appuyant sur les progrès accomplis en matière d'apprentissage numérique grâce aux 70 millions de dollars investis sur trois ans par l'Ontario pour soutenir la création de contenus, les capacités, la prestation et les compétences dans les environnements d'apprentissage en ligne et hybrides, nous recommandons d'envisager l'affectation d'un financement défini dans l'enveloppe pour les subventions à des fins particulières en vue d'appuyer la Stratégie pour l'apprentissage virtuel de la province. On ne peut que louer la volonté de préserver la compétitivité du secteur postsecondaire de l'Ontario à l'international et de veiller à ce qu'il puisse répondre aux besoins centrés sur le numérique des apprenantes et apprenants d'aujourd'hui. Ce type de subvention aurait pour objectif de s'assurer que les avancées en matière d'apprentissage virtuel sont novatrices et propices à la collaboration, et encouragerait la conclusion de partenariats avec les sociétés technologiques de renommée mondiale présentes en Ontario. Une réduction des coûts a été réalisée grâce au partage de contenu aux fins de la conception de supports et de programmes, à l'usage commun de ressources pédagogiques et aux services groupés. Par le passé, les investissements

réalisés dans ce domaine de modernisation se sont accompagnés d'un rendement impressionnant du capital investi. La normalisation de ces activités au sein de l'enveloppe de financement s'inscrira dans cet axe stratégique et garantira par la suite la mise à jour en continu de la technologie.

Chef de file du Canada en matière d'apprentissage virtuel dans l'enseignement supérieur, l'Ontario était bien préparé à effectuer la transition rapide imposée aux établissements par la pandémie. Avec un choix de plus de 30 000 cours en ligne et 2 300 programmes sanctionnés par un certificat, un diplôme ou un grade, la Stratégie pour l'apprentissage virtuel de l'Ontario améliore d'ores et déjà l'accès de la population étudiante et contribue à sa réussite dans le système d'éducation postsecondaire, en particulier pour les personnes vivant dans des collectivités rurales et éloignées, et pour celles qui pourraient se sentir par ailleurs sous-représentées au sein du secteur. Cette stratégie est également au service des travailleuses et travailleurs souhaitant remettre à niveau leurs compétences ou se reconverter. Les établissements ont investi dans l'infrastructure et dans le perfectionnement professionnel afin de soutenir la croissance rapide et l'expansion de l'apprentissage en ligne et hybride. Ils doivent désormais se doter des capacités requises pour assurer la maintenance de

leurs systèmes d'apprentissage fondé sur la technologie et pour faire en sorte que l'Ontario reste l'un des premiers fournisseurs de solutions numériques pour l'ensemble des apprenantes et apprenants.

Deux autres initiatives mises en place par le ministère illustrent l'étendue des programmes financés par le gouvernement en vue de favoriser la reconversion et le perfectionnement professionnels des membres de la population active ayant perdu leur emploi. En 2020, trois années de financement ont permis la multiplication des microcertifications à l'échelle provinciale au travers de programmes de formation rapide dispensés par les collèges, les universités, les établissements autochtones et d'autres acteurs privés en Ontario. Ces programmes, qu'ils soient validés en ligne ou en milieu de travail, apportent une réponse directe, au sein de la province, aux types de formation dont les employés ont besoin pour conserver leur poste en période de mutation et pour remettre à niveau leurs compétences en vue de saisir de nouvelles occasions d'emploi.

Cette initiative a été financée par l'intermédiaire du Fonds ontarien d'aide pour la microcertification. Les demandes retenues ont donné naissance à 65 projets visant la création d'environ 250 nouvelles microcertifications en réponse aux besoins

régionaux sur le marché du travail. Plusieurs programmes pilotes ont été financés, aux côtés d'un portail d'accès en ligne aux offres de formation par microcertification. Par ailleurs, le Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario (RAFEO) a fait l'objet de modifications destinées à aider les étudiantes et étudiants qui ont besoin de soutien financier pour couvrir les frais d'enseignement par microcertification axé sur les emplois en forte demande.

En 2022, le programme *Deuxième carrière de l'Ontario* a été rebaptisé *Meilleurs emplois Ontario*. Les changements connexes apportés à l'offre de programmes (dispensés dans les collèges publics ou les collèges privés d'enseignement professionnel) promettaient de mieux soutenir les travailleuses et travailleurs à la demande³⁰, les jeunes adultes, les bénéficiaires de l'aide sociale ayant des difficultés à trouver un emploi stable, ainsi que les personnes au chômage depuis six mois ou plus et vivant dans un foyer à faible revenu.

30 Selon la définition du gouvernement du Canada, le terme « travailleur à la demande » décrit les travailleurs qui concluent des accords de travail de nature plus occasionnelle, comme des contrats à court terme avec des entreprises ou des particuliers pour accomplir des tâches spécifiques et souvent ponctuelles. Voir la page : <https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/ministere/portefeuille/travail/programmes/normes-travail/rapports/travailleurs-demande-nous-avons-entendu.html>.

Le Groupe d'experts a conscience que toutes ces initiatives ne relèvent pas exclusivement du système public d'éducation postsecondaire; celles qui sortent du cadre prévu ne seraient pas admissibles aux subventions à des fins particulières de la troisième enveloppe de financement. Nous les mentionnons toutefois en raison de l'importance du soutien qu'elles apportent à l'évolution de la main-d'œuvre, et de leur rôle que nous jugeons crucial pour l'avènement d'un système d'apprentissage moderne en Ontario.

Droits de scolarité et aide financière aux étudiantes et étudiants

En 2019, la province a réduit de 10 % les droits de scolarité que versent les étudiantes et étudiants canadiens admis dans les collèges et universités. Depuis lors, un gel est en vigueur et le restera en septembre 2023. Les effets de cette réduction et de ce gel ont mis en difficulté les établissements d'enseignement postsecondaire, en raison d'une variation inflationniste des prix à la consommation d'environ 15 % enregistrée depuis 2019. Nous pourrions simplement commencer par recommander un rajustement ponctuel de 25 %, qui permettrait de rétablir la valeur réelle des droits de scolarité au niveau préalable à la réduction appliquée en 2019. Toute modification de ce type exigerait qu'un investissement généreux et équitablement réparti entre les

établissements et le gouvernement soit réalisé au titre de l'aide financière aux étudiantes et étudiants, afin de ne pas entraver l'accès aux études. Le Groupe d'experts est enclin à proposer une approche plus nuancée.

Le système public d'éducation postsecondaire est un bien à la fois privé et public. Nous prôtons un engagement commun et équilibré de la part du gouvernement, de la communauté étudiante et des établissements en vue de couvrir les coûts de l'éducation. Il s'agit d'un investissement de toutes les parties (fonds privés des particuliers et fonds publics). Le gouvernement de l'Ontario devrait augmenter le financement par étudiante ou étudiant, comme nous l'avons recommandé ci-avant, et classer l'instauration d'un cadre pluriannuel régissant les droits de scolarité au rang des principaux objectifs stratégiques. Les étudiantes et étudiants, ainsi que les familles, devraient être invités à accroître leur contribution par le biais d'une hausse prévisible des droits de scolarité au fil des années d'études. Les établissements devraient continuer à placer l'accent sur la recherche de gains d'efficacité, tout en fournissant aux étudiantes et étudiants une aide financière institutionnelle conséquente pour favoriser l'accès.

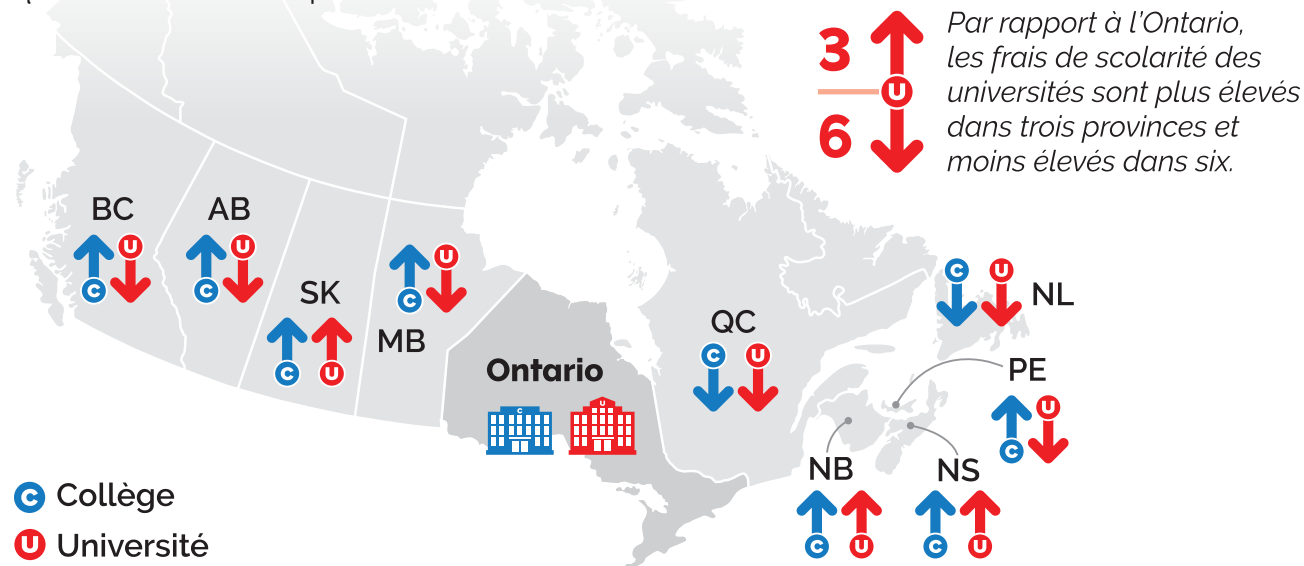
Le cadre pluriannuel régissant les droits de scolarité que recommande le Groupe d'experts prévoit un rajustement ponctuel à la hausse des droits de scolarité à payer aux collèges et universités, de l'ordre de 5 %, qui prendra effet en septembre 2024, de façon à compenser en partie l'inflation subie ces dernières années³¹, ainsi qu'un engagement à appliquer les années suivantes une augmentation supplémentaire des droits de scolarité de 2 % ou en fonction du taux annuel de hausse de l'indice des prix à la consommation, selon le pourcentage le plus élevé. Ce cadre pluriannuel permettra aux étudiantes et étudiants d'anticiper dans une certaine mesure le montant à payer au titre de chaque année d'études.

Par ailleurs, le Groupe d'experts suggère au gouvernement de laisser aux universités et aux collèges une marge d'augmentation supplémentaire des droits de scolarité de 3 % en septembre 2024 en ce qui concerne un petit nombre de programmes – plus précisément les programmes professionnels dans les universités et les programmes à forte demande dans les collèges qui engendrent des revenus manifestement supérieurs pour les personnes diplômées.

31 Il vaut la peine de mentionner que la hausse de l'indice des prix à la consommation va inévitablement se poursuivre d'ici au mois de septembre 2024.

Figure 5 : Frais de scolarité moyens

Les frais de scolarité moyens des étudiants canadiens dans les collèges et universités de l'Ontario sont-ils **plus élevés ou moins élevés** que dans les autres provinces?



Lors de la phase préparatoire des recommandations sur les droits de scolarité, le Groupe d'experts a passé en revue les niveaux appliqués dans d'autres provinces. Cet examen a mis au jour d'importants écarts de position relative entre les collèges et les universités. Les droits de scolarité que versent en moyenne les étudiantes et étudiants canadiens fréquentant les collèges de l'Ontario sont inférieurs à ceux constatés dans sept des neuf autres provinces, Terre-Neuve et le Québec faisant exception à la règle. En comparaison, la moyenne des droits de scolarité pour les étudiantes et étudiants canadiens de premier cycle inscrits dans les universités de l'Ontario est supérieure à celle de six des neuf autres provinces (hormis le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle

Écosse et la Saskatchewan)³². Une simple augmentation globale des droits de scolarité dans les collèges et universités pour les effectifs canadiens ne ferait que perpétuer le désavantage concurrentiel des collèges par rapport à leurs homologues à l'échelle nationale.

Nous préconisons d'adopter une approche différenciée concernant le niveau des droits de scolarité entre les collèges et les universités, en prévoyant une marge d'augmentation supplémentaire pour les collèges. Plusieurs méthodes peuvent être employées à cette fin. Il est possible

³² Statistique Canada, *Frais de scolarité moyens des étudiants canadiens à temps plein de premier cycle, par province ou territoire, 2022-2023* (statcan.gc.ca).

d'autoriser, au fil du temps, une évolution des droits de scolarité des collèges jusqu'au niveau de la moyenne canadienne ou d'effectuer un rajustement progressif jusqu'à ce que les recettes issues des droits de scolarité atteignent une proportion prédéfinie du financement total par étudiante ou étudiant. Autre possibilité : les collèges pourraient appliquer initialement un taux d'augmentation supérieur des droits de scolarité, par exemple de 5 % pendant un nombre limité d'années, puis suivre les augmentations proposées ci-dessus pour les collèges et universités.

L'absence de mesures exceptionnelles à l'égard des collèges aura sans nul doute des répercussions sur la qualité des programmes, et contribuera à augmenter le niveau de risque auquel les collèges sont exposés par suite de la dépendance accrue à l'égard du recrutement d'effectifs étrangers en tant que source de revenu, avec des implications évidentes pour la viabilité financière à long terme des collèges.

Si la province est réticente à l'idée d'adopter une telle approche, il est possible d'apporter un changement qui répondra plus modestement aux enjeux de durabilité des collèges (au moins pendant quelques années), à savoir : réduire ou supprimer les droits de recouvrement pour les étudiantes et étudiants étrangers que versent les collèges, sans toucher ceux

payés par les universités. Les universités comme les collèges paient des droits de 375 \$ par semestre et par étudiante ou étudiant étranger, avec une plus grande disproportionnée conséquences pour les finances des collèges que les universités. Le Groupe d'experts recommande d'au moins diviser par deux, à hauteur de 375 \$ par an, les droits de recouvrement pour chaque étudiante ou étudiant étranger à temps plein dans les collèges, et de maintenir celui exigé pour les universités à 750 \$ par an.

En parallèle des rajustements des droits de scolarité proposés, les universités et les collèges devraient continuer d'apporter leur contribution en matière d'accès tant par le biais d'une augmentation de l'aide institutionnelle aux étudiantes et étudiants qu'au moyen d'une optimisation de leur fonctionnement. Il ne fait aucun doute que le gouvernement a la volonté de maintenir l'éducation postsecondaire abordable pour les familles à faible et moyen revenu. La mise en œuvre d'une augmentation ponctuelle des droits de scolarité, suivie de rajustements annuels, doit être compensée par l'engagement à parts égales des universités et collèges ainsi que du gouvernement à consentir un investissement accru au titre de l'aide aux étudiantes et étudiants en fonction des besoins.

Le RAFEO devrait avoir pour objectif fondamental de s'assurer, en conjonction

avec l'aide institutionnelle, qu'aucune étudiante ou aucun étudiant qualifié en Ontario souhaitant poursuivre des études postsecondaires ne se voit refuser l'accès en raison de sa situation économique. Il est tout aussi important de sensibiliser en amont les élèves du secondaire aux solutions offertes par le RAFEO afin qu'ils puissent se préparer, sur les plans financier et scolaire, à concrétiser leurs ambitions. Reconnaissant le rôle moteur joué par l'enseignement supérieur dans la future croissance économique de l'Ontario, le Groupe d'experts recommande au gouvernement d'accentuer ses efforts pour faire connaître l'aide financière disponible à travers une campagne de communication dans les écoles secondaires.

L'adoption de ces recommandations témoignerait d'une volonté du gouvernement d'aider les étudiantes et étudiants ainsi que les familles les moins à même de financer des études postsecondaires par leurs propres moyens. Cette approche requiert des pratiques transparentes et harmonisées aux échelons fédéral et provincial vis-à-vis d'enjeux tels que la remise de dette. Le gouvernement fédéral contribue pour une grande partie à l'aide dont bénéficient les étudiantes et étudiants en Ontario, avec un apport de 3,1 milliards de dollars pour l'ensemble de la province en 2021-2022 au titre des bourses

et prêts d'études canadiens. Sur la même période, l'Ontario a versé environ 1 milliard de dollars d'aide au profit de quelque 385 000 étudiantes et étudiants au titre des bourses et prêts d'études ontariens. L'Ontario affecte 80 % de son aide aux étudiantes et étudiants sous forme de subventions, tandis que le gouvernement fédéral y a consacré une part de seulement 54 % en 2021-2022. Nous suggérons à la province d'inviter le gouvernement fédéral à porter son niveau d'engagement à hauteur de celui de l'Ontario, soit 80 %.

Dans le cadre de son examen des changements apportés au RAFEO en 2019, le Groupe d'experts a souligné que certains étudiants et étudiantes fréquentant déjà un collège ou une université ne pouvaient plus utiliser l'expérience du RAFEO de l'année précédente pour prévoir le montant de l'aide à. Pour éviter une telle situation, le Groupe d'experts suggère que les changements ayant un impact négatif soient appliqués uniquement aux nouveaux membres de la communauté étudiante, et non à ceux percevant déjà une aide au titre de leurs études.

Rappelons deux des principes directeurs soumis à la considération du Groupe d'experts par le gouvernement : « améliorer l'expérience et l'accès des étudiantes et étudiants » et « maintenir l'éducation

abordable pour les familles à faible et moyen revenu ». Dans cette optique, le Groupe d'experts prend acte de plusieurs suggestions relatives au RAFEO figurant dans les observations portées à son attention :

- réduire la contribution fixe de 3 600 \$ par étudiante ou étudiant parmi les critères d'évaluation des besoins au titre du RAFEO³³
- éliminer l'exigence d'un prêt minimum de 10 % pour les étudiantes et étudiants à faible revenu, de façon que les subventions puissent couvrir intégralement leurs droits de scolarité
- éliminer les intérêts appliqués à la part d'endettement des étudiantes et étudiants envers l'Ontario
- offrir une aide équitable aux étudiantes et étudiants suivant des programmes souples (actuellement, le financement octroyé équivaut à celui des étudiantes et étudiants à temps partiel)
- augmenter l'aide versée au titre du RAFEO pour les étudiantes et étudiants fréquentant les établissements du Nord, en particulier ceux originaires des régions septentrionales et rurales de la province

- ne pas tenir compte des biens dans le calcul de la contribution financière de l'étudiante ou de l'étudiant et de la contribution financière de la conjointe ou du conjoint
- envisager d'octroyer des subventions aux personnes souhaitant suivre des programmes à forte demande

Parmi ces suggestions, le Groupe d'experts est enclin à privilégier une augmentation des subventions en faveur des étudiantes et étudiants à faible revenu en modifiant les modalités d'évaluation du RAFEO.

Enfin, le Groupe d'experts a remarqué que certaines observations qui lui ont été présentées plaident en faveur d'une fixation entièrement libre des droits de scolarité qui reflèterait la demande du marché et la concurrence pour attirer une population étudiante de qualité. Il conviendrait d'atténuer une telle approche en augmentant de manière beaucoup plus conséquente les investissements au titre de l'aide institutionnelle aux étudiantes et étudiants. En majorité, le Groupe d'experts a choisi de privilégier la prudence.

33 Une réduction de 600 \$ a été suggérée.

2. Mettre en œuvre un cadre de responsabilisation financière

Nous avons déjà évoqué l'évaluation portant sur la viabilité financière des collèges et universités, laquelle fournit au MCU la transparence nécessaire et l'occasion propice à la surveillance de leur santé financière et à la sélection des domaines de préoccupation qu'il faudra éventuellement aborder avec les établissements concernés. Il incombe au conseil d'administration de chaque établissement d'enseignement postsecondaire, dans le cadre de ses fonctions de gouvernance et de surveillance (incluant la désignation et le suivi du rendement de sa présidente ou de son président) de s'assurer de la viabilité continue de l'établissement. La viabilité continue désigne la capacité d'une organisation à rester en activité, à accomplir sa mission, à atteindre ses objectifs et à s'adapter aux changements, tout en restant financièrement viable et pertinente pour la population étudiante.

Compte tenu du rôle crucial joué par les conseils d'administration des collèges et universités sur le plan de la viabilité financière, le Groupe d'experts appelle vivement tous les établissements d'enseignement postsecondaire à suivre les pratiques

exemplaires consistant notamment à garantir la littératie financière de tous les membres du conseil d'administration ainsi que leur connaissance adéquate du mandat à remplir. La culture du conseil d'administration devrait encourager la transparence et la divergence ouverte des points de vue. Il convient de mettre en place un programme solide de gestion des risques afin de cerner les menaces susceptibles de compromettre la viabilité financière des établissements. De plus, les conseils d'administration devraient instaurer un processus annuel d'auto-évaluation permettant de relever des axes d'amélioration continue.

Selon nous, il serait bénéfique que les conseils d'administration examinent les indicateurs de santé financière (pour les universités) et les indicateurs de rendement financier (pour les collèges) par rapport aux autres établissements du secteur, ainsi que les tendances d'évolution de ces indicateurs. Afin de favoriser une bonne gouvernance et une gestion des risques appropriée, il serait également utile de fixer des seuils de rendement à partir desquels le conseil d'administration devrait déterminer si une action est requise pour stabiliser ou inverser la tendance d'un quelconque indicateur financier. Les conseils d'administration des collèges devraient être en mesure de consulter les scores de viabilité financière attribués par le

MCU à tous leurs homologues, et le même degré de transparence devrait être accordé aux conseils d'administration des universités eu égard à la santé financière de leurs pairs.

Les pratiques exemplaires de gouvernance des conseils d'administration exigent la surveillance d'un programme solide de gestion des risques qui cerne les menaces susceptibles de compromettre la viabilité des établissements. Il serait négligent de notre part de ne pas mentionner le risque pesant sur la viabilité financière du secteur collégial qu'a relevé la vérificatrice générale du fait de l'expansion considérable du recrutement d'effectifs étrangers ces dernières années, et en particulier de la forte dépendance vis à vis de l'Inde, pays dont sont originaires environ 60 % des étudiantes et étudiants étrangers fréquentant les collèges de l'Ontario. La recommandation de la vérificatrice générale préconisait clairement de « [ne pas augmenter] davantage la dépendance à l'égard des inscriptions d'étudiants étrangers sans qu'une stratégie à plus long terme soit en place pour atténuer les risques de cette approche en matière de viabilité financière »³⁴.

Si cette recommandation a été formulée il y a presque deux ans, elle n'a pas été

suivie d'une réponse complète, autant que nous puissions en juger. Nous avons précisé qu'en raison de la consolidation des états financiers, ce risque pèse aussi sur le gouvernement provincial. Le Groupe d'experts pense que le MCU devrait envisager sérieusement d'inclure explicitement ce risque substantiel dans le système existant de surveillance de la viabilité financière des collèges.

Enfin, nous suggérons au CUO et à Collèges Ontario (CO) de mettre chacun en place un processus visant la création d'un comité d'experts dans leur sous-secteur (universités ou collèges). Lorsqu'un enjeu touchant la viabilité financière d'un établissement donné est mis au jour, ce comité d'experts serait là pour accompagner l'établissement concerné et lui fournir une analyse, des commentaires ainsi qu'une analyse comparative.

3. Améliorer la rentabilité et l'efficacité

Le Groupe d'experts s'est entretenu longuement avec des représentants de Nous Group, un cabinet international de conseil en gestion qui compte parmi sa clientèle d'éminentes universités canadiennes, dont plusieurs en Ontario. Nous utilise les données d'autres pays, notamment l'Australie et le Royaume-Uni,

³⁴ Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario, *Audit de l'optimisation des ressources : Surveillance des collèges publics*, décembre 2021, p. 44-45.

à titre d'étalon de référence pour ses universités clientes au Canada. À la lumière de nos discussions, ces établissements disposent d'une marge d'amélioration considérable sur le plan de la rentabilité, au point qu'elles pourraient réduire leurs frais administratifs de 10 %. À toutes fins utiles, le Groupe d'experts se déclare du même avis que Nous. Ces projections partent du principe que l'université est en mesure de réaliser de telles économies sans subir de perturbation majeure. Les politiques en vigueur variant d'un pays à l'autre, les comparaisons de ce type peuvent être biaisées. Néanmoins, il reste utile de connaître, à titre indicatif, l'ampleur des économies réalisables.

Parmi les domaines de réduction potentielle des coûts sans répercussions négatives sur l'efficacité des établissements, Nous a recensé les services administratifs, l'utilisation de l'espace, les services informatiques et d'autres coûts hors main-d'œuvre. Certaines de ces améliorations pourraient être obtenues en augmentant le niveau d'automatisation et la prestation de services en ligne, ainsi qu'en repensant les processus dans une optique de simplification et d'élimination des redondances. Nous encourage également un examen des possibilités d'externalisation de certains services gérés par les universités.

L'analyse comparative est un outil potentiellement performant pour mettre à profit l'expérience des grandes universités qui collaborent avec Nous en vue de conseiller leurs homologues en Ontario. Le Groupe d'experts invite les établissements à se comparer à ceux qui sont parvenus à améliorer leurs taux de rentabilité et d'efficacité. Le CUO et CO pourraient servir de pivot dans cette démarche.

Les universités de taille petite à moyenne pourraient également se rapprocher pour améliorer leur rentabilité, notamment grâce à la prestation de services et de cours partagés. Ces approches collaboratives portent leurs fruits dans le cadre de consortiums tels que Claremont Colleges Services, Big Ten Academic Alliance et Five Colleges, Incorporated.

Il faut s'attendre à rencontrer des obstacles sur la voie de la collaboration, comme la réticence à ne pas tout contrôler et la capacité de participation variable selon les établissements. À cet égard, il convient de préciser que les universités et collèges de l'Ontario servent d'ores et déjà de modèles interjuridictionnels dans certains domaines, par exemple : les achats collaboratifs, les bibliothèques partagées et la centralisation des demandes d'admission.

Les consortiums mis en place dans d'autres territoires de compétence illustrent la

valeur ajoutée offerte par la collaboration que nous prônons. À la lumière des pratiques exemplaires adoptées ailleurs, cette démarche requiert essentiellement : 1) de mettre à profit les relations existantes, et 2) de créer d'emblée une entité neutre dotée d'une structure de surveillance de la gouvernance qui se réunit fréquemment, surtout dans les premiers temps. Enfin, il est important de former d'abord une coalition d'établissements volontaires et de chercher des partenariats possibles avec les pairs.

À plus long terme, se contenter d'une collaboration « de bonne volonté » risque de ne pas induire de changements suffisants sur le plan de la viabilité financière, en particulier pour les petits établissements régionaux (qu'il s'agisse de collèges ou d'universités). Les universités de taille petite à moyenne tendent à obtenir des scores de santé financière inférieurs et des notations de la solvabilité moins élevées. Les épreuves financières et les restructurations qu'entraîne un statu quo prolongé face à la détérioration des indicateurs de santé financière d'un établissement de ce type sont désormais de notoriété publique. Compte tenu des difficultés financières rencontrées par d'autres établissements du Nord, le Groupe d'experts s'est mis en devoir de formuler des recommandations visant spécialement à les mettre sur la voie d'une viabilité renforcée.

Les données fournies par le MCU indiquent que l'effectif des petits collèges³⁵, à tous les niveaux d'études hors certificats de deuxième cycle, a diminué entre 2012-2013 et 2021-2022 :

- certificats en un an : recul de 39 %
- diplômes en deux ans : recul de 20 %
- diplômes avancés en trois ans : recul de 31 %
- grades en quatre ans dans les disciplines appliquées : recul de 100 %

Ce schéma se retrouve en partie seulement dans les collèges de taille moyenne :

- certificats en un an : recul de 18 %
- diplômes avancés en trois ans : recul de 14 %
- grades en quatre ans : croissance modeste de 3 %
- diplômes en deux ans : solide croissance de 35 %

Le Groupe d'experts soupçonne que la croissance relative aux grades en quatre ans et aux diplômes en deux ans résulte d'une augmentation des effectifs étrangers.

35 D'après les définitions du MCU, un petit collège compte un effectif inférieur à 3 000 étudiantes ou étudiants, tandis que l'effectif d'un collège de taille moyenne est compris entre 3 000 et 15 000 étudiantes ou étudiants.

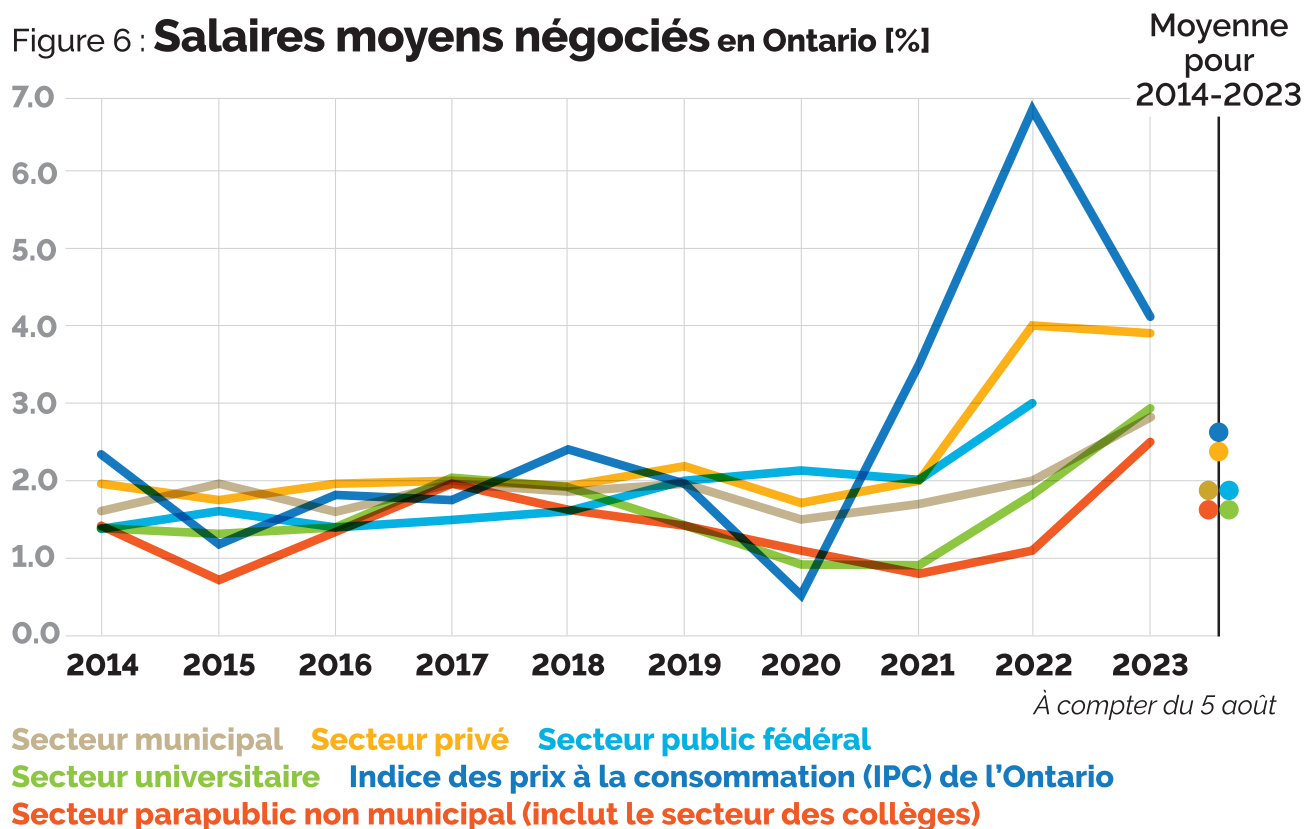
Dans une optique de viabilité financière à moyen, voire long terme, le Groupe d'experts recommande que les collèges de petite taille, ruraux et éloignés fassent l'objet d'un examen plus formel qui envisagerait sérieusement la consolidation des programmes et des opérations et pourrait s'étendre aux collèges de taille moyenne ayant constaté une baisse des effectifs d'ampleur suffisante pour les faire passer sous le plancher de leurs couloirs différentiels. L'adoption d'autres recommandations pertinentes du Groupe d'experts serait requise pour laisser le temps nécessaire à la réalisation de cet examen sans qu'aucun établissement ne cesse d'être viable financièrement.

Nous ne suggérons pas qu'un tel examen conduise à la suppression de programmes sur ces sites, mais il pourrait donner lieu à des gains d'efficacité importants grâce à la prestation de cours partagés et à la consolidation des opérations et systèmes administratifs. Le Nova Scotia Community College, qui dispense des programmes menant à un certificat ou un diplôme dans des campus situés aux quatre coins de la province, est un exemple potentiellement instructif à cet égard. Tous les établissements du Nord pourraient eux aussi faire l'objet d'un tel examen fondamental, en gardant en tête les différentes options discutées par la suite concernant les établissements de langue française.

Les collèges de l'Ontario ont collaboré pendant plusieurs décennies pour mettre au point OntarioLearn, une série partagée de cours collégiaux en ligne s'adressant principalement au marché de la formation continue, même si certains cours sont accessibles aux étudiantes et étudiants à temps plein. OntarioLearn pourrait faire office de plateforme d'éducation permanente si les collèges venaient à adopter une stratégie de recrutement collaboratif spécialement axée sur la population en âge de travailler (25 ans et plus) – il nous a toutefois été précisé qu'un changement de cadre opérationnel et financier serait alors indispensable. Les collèges sont trop souvent enclins à proposer chacun leur propre plateforme d'apprentissage en ligne. Il est intéressant d'indiquer que l'initiative OntarioLearn propose des cours utiles de mise à niveau des compétences, financés par le gouvernement, à l'intention du personnel infirmier formé à l'étranger qui souhaite obtenir le statut d'infirmière ou d'infirmier auxiliaire autorisé ou d'infirmière ou d'infirmier autorisé en Ontario.

Avant de clore cette partie sur l'amélioration de la rentabilité et de l'efficacité, nous tenons à répondre aux critiques dont le secteur postsecondaire fait souvent l'objet quant au montant des dépenses consacrées aux ressources humaines, notamment au corps enseignant.

Figure 6 : **Salaires moyens négociés en Ontario [%]**



Après analyse complète, le constat n'est pas le même. Par exemple, le coût des salaires et avantages sociaux par étudiante ou étudiant en équivalent temps plein dans les universités de l'Ontario est inférieur à celui observé dans presque toutes les autres provinces. Il convient à nos yeux de saluer les progrès accomplis par le passé dans les universités ontariennes, tout en les encourageant à rechercher des moyens d'optimiser encore leur rentabilité. Le Conseil des employeurs des collèges (CEC) a permis la réalisation de divers gains d'efficacité notables pour les collèges, gage de l'intérêt d'adopter une approche collaborative. L'observation présentée au Groupe d'experts par le CEC en fournit plusieurs exemples. Une comparaison

des hausses de salaire et des variations de l'indice des prix à la consommation au cours de la dernière décennie confirme que les collèges comme les universités ont bien géré ces coûts³⁶.

³⁶ Sources : ministère du Travail, de l'Immigration, de la Formation et du Développement des compétences de l'Ontario; les données 2022 incluent les résultats des ententes jusqu'en décembre 2022.

Secteur public fédéral, 2022 : Emploi et Développement social Canada (Règlements salariaux, Ontario > Secteur public, Toutes les industries).

IPC : projections 2023 et 2024 par FocusEconomics, au 30 janvier 2023.

Secteur privé : plusieurs sondages sur la rémunération en 2023, notamment celui d'Eckler (4,1 % pour l'Ontario) et celui de Normandin Beaudry (4,0 % pour le secteur privé au Canada).

4. Implications des changements proposés pour les établissements du Nord en particulier

Nous avons indiqué que les projections démographiques à l'horizon 2028 et au-delà varient selon les régions de l'Ontario, le Nord n'affichant pas le même taux d'accroissement de la population. Cette donnée ne cadre pas avec la nécessité de fournir une main-d'œuvre hautement qualifiée partout dans la province, mais le Groupe d'experts n'en reste pas moins convaincu qu'il faut proposer des mesures ciblant explicitement le Nord de l'Ontario.

Il est notamment suggéré de fixer un plancher plus bas pour les couloirs différentiels des universités et collèges du Nord en vue du prochain cycle d'EMS. Ce rajustement autoriserait une diminution des effectifs pouvant atteindre 10 % dans les collèges, contre 7 % actuellement, et 6 % dans les universités, contre 3 % actuellement, en dessous de leurs effectifs de base respectifs, sans effet négatif sur le financement de ces établissements.

Il serait également possible d'accroître les subventions à des fins particulières au profit des collèges du Nord, ruraux et éloignés, ainsi que la subvention pour les universités du Nord, afin de tenir compte des coûts de fonctionnement supérieurs

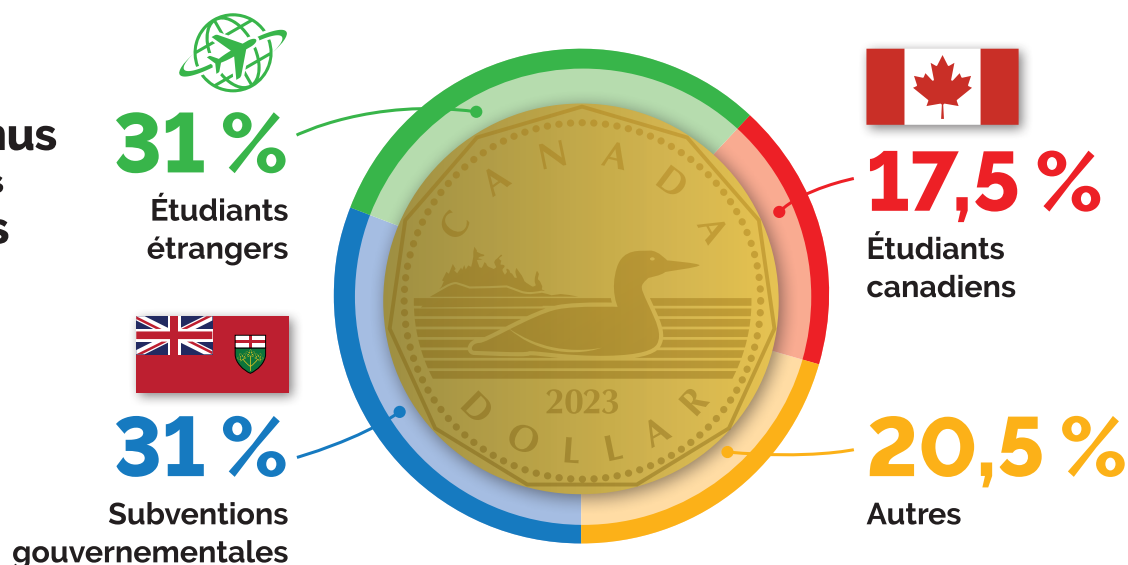
de ces établissements. Le Groupe d'experts manquait de temps pour mener une analyse complète permettant de déterminer le niveau approprié, mais il semblerait adéquat et justifié de garantir une indexation sur l'inflation ou une augmentation des subventions de 2 %, selon le pourcentage le plus élevé.

Une troisième approche consisterait à autoriser une renégociation à la baisse des effectifs de base durant un cycle d'EMS si l'établissement venait à passer sous son nouveau plancher au cours des deux premières années du cycle (c'est-à-dire après la mise en œuvre de la nouvelle réduction). Les fonds associés à cette réduction pourraient servir d'aide à la transition et appuyer la prise de mesures de restructuration en vue d'améliorer la viabilité financière avant le prochain cycle d'EMS.

Pour l'ensemble des établissements, il est important de s'assurer que le couloir différentiel est abordé lors des négociations à la fin de chaque cycle d'EMS, et ce, pour plusieurs raisons : par exemple, en vue d'atténuer l'effet du recrutement de la population étudiante du Nord par les établissements du Sud, en particulier à la lumière des différences démographiques relevées pour les établissements du Nord. Ces négociations pourraient également être l'occasion de récompenser un établissement qui a démontré sa capacité à dépasser les attentes au regard de son effectif de base.

Figure 7 :

Sources de revenus moyens des collèges 2020-2021



5. Étudiantes et étudiants étrangers

Les étudiantes et étudiants étrangers constituent un vivier recherché de talents, un moteur d'accroissement de la population et un levier important de croissance du PIB, sans compter les avantages de leur présence pour toute la population étudiante en termes d'expérience sur le campus et le rôle majeur qu'ils jouent dans les stratégies en matière d'éducation internationale des établissements. La disponibilité régionale, provinciale et nationale de personnel hautement qualifié garantit la constitution d'une main-d'œuvre compétitive, en effectif suffisant. Cette affirmation offre une justification convaincante des stratégies adoptées par les établissements.

De même, les effectifs étrangers contribuent à la viabilité financière des

établissements, qu'il s'agisse d'universités créées dernièrement ou d'acteurs de longue date dans les secteurs collégial et universitaire. Nonobstant ces observations, une augmentation débridée ou non maîtrisée s'avère risquée. Comme l'a souligné la vérificatrice générale, la forte dépendance des collèges à l'égard des étudiantes et étudiants étrangers fait courir un risque aux établissements et à la province. La réputation internationale de l'Ontario et de ses établissements est dangereusement tributaire des niveaux appropriés de soutien aux étudiantes et étudiants étrangers.

Les collèges et universités de l'Ontario comptent respectivement plus de 100 000 étudiantes et étudiants étrangers parmi leurs effectifs et la plupart des établissements aspirent à appuyer cette tendance. En 2020-2021, les droits de scolarité versés par les étudiantes et

étudiants étrangers ont représenté 31 % du total des recettes engrangées par les collèges, avec un montant à peu près égal aux revenus découlant des subventions gouvernementales en faveur des collèges. La même année, la part des droits de scolarité des étudiantes et étudiants canadiens était de 17,5 %. Du côté des universités, les étudiantes et étudiants étrangers représentent une source de revenu nettement inférieure, mais leurs droits de scolarité correspondent tout de même à 20 % du total des recettes, soit une part considérable.

Si ces proportions varient d'une université et d'un collège à l'autre, bon nombre d'établissements ne seraient plus en mesure de survivre avec un effectif exclusivement canadien. Leur viabilité financière tient uniquement aux étudiantes et étudiants étrangers. Beaucoup de personnes pourraient s'interroger sur le caractère approprié du terme « viable » compte tenu des menaces inhérentes à divers facteurs internationaux tels que les pandémies, les événements géopolitiques et les changements en matière de politiques d'immigration et d'affaires étrangères au Canada ou dans d'autres pays. Les membres du Groupe d'experts ont conscience des risques induits par une forte dépendance à l'égard des étudiantes et étudiants étrangers; toutefois, il est possible d'atténuer au moins certains d'entre eux.

Les collèges et universités de l'Ontario ont pris récemment des engagements susceptibles de changer positivement la donne. Ainsi, les universités ont publié cette année et convenu d'adopter des pratiques exemplaires en matière d'expérience des étudiantes et étudiants étrangers, lesquelles couvrent divers domaines tels que le recrutement et les admissions, les droits de scolarité et autres coûts, et la prestation de soutiens complets. Les collèges, quant à eux, ont adopté d'un commun accord (à une exception près) de nouvelles normes sectorielles visant le renforcement des programmes et soutiens aux étudiantes et étudiants étrangers ayant trait, par exemple, au marketing des programmes, à l'aide ciblée aux étudiantes et étudiants et à la formation d'agents.

D'un autre côté, un risque majeur se pose lorsqu'un manque de logements adaptés ou de services dédiés est déploré et entrave la réussite des étudiantes et étudiants ainsi que leur intégration dans la société canadienne. Ce risque devient d'autant plus flagrant sur les campus dont l'effectif est presque exclusivement étranger, un cas souvent observé avec les partenariats entre les collèges publics et le secteur privé. L'expérience et l'intégration des étudiantes et étudiants peuvent alors être grandement compromises. Comme nous l'avons mentionné, les collèges sont en train d'y remédier en mettant en place

un processus d'assurance de la qualité qui prévoira des vérifications régulières de leurs partenariats avec le secteur privé. L'importance de ce processus est indéniable.

Les universités publiques de l'Ontario n'ont pas conclu de partenariats avec le secteur privé à la manière des collèges, ni créé de nouveaux campus visant exclusivement à recruter des étudiantes et étudiants étrangers. Si elles ont enregistré une hausse des effectifs étrangers, parfois à la suite d'extensions ou de l'ouverture de campus satellites, une mixité est généralement conservée entre étudiantes et étudiants canadiens et étrangers. À Brampton, une université a établi un plan prévoyant une proportion de 60 % d'effectif étranger pour 40 % d'effectif canadien, et lancé une demande de propositions pour faire en sorte qu'un plus grand nombre de logements soient mis à la disposition des étudiantes et étudiants, en accompagnement de l'accroissement des effectifs. Cet établissement est signataire du document Brampton Charter for Improving the International Student Experience qui a fait suite au Sommet des étudiantes et étudiants étrangers organisé en juillet 2022 sous la houlette du Collège Sheridan.

Une autre université est en train d'étendre l'implantation de ses campus satellites à Oshawa avec un bâtiment supplémentaire en centre-ville. Son objectif consiste à

accueillir 600 étudiantes et étudiants étrangers supplémentaires dans ses programmes de deuxième ou troisième cycle, soit l'équivalent d'environ 30 % des effectifs actuels fréquentant le campus de Durham de cette université. Au total, les étudiantes et étudiants étrangers représentent à ce jour 15 % du total des effectifs de l'établissement – une part qui pourrait progresser jusqu'à atteindre 20 %. Si ce campus accueille des effectifs à la fois canadiens et étrangers, le nouveau bâtiment sera principalement destiné aux étudiantes et étudiants étrangers suivant des programmes de deuxième cycle menant à un certificat ou un grade, et sera dirigé par l'université elle-même. D'autres universités ont intégré des partenariats avec le secteur privé dans leurs campus existants. Ils offrent des itinéraires d'études parallèles propices à la croissance des effectifs étrangers et disposent de structures de gouvernance visant à gérer la qualité des programmes, les normes scolaires et le recrutement du personnel. L'université assure la surveillance directe du fonctionnement.

Pratiques exemplaires, normes, directives, chartes... Quel que soit le type d'engagement pris récemment par les dirigeants des collèges et universités, ces établissements s'efforcent de pallier les manques en se fondant sur des principes importants qui soutiennent

l'expérience des étudiantes et étudiants et englobent des actions et mécanismes de responsabilisation. Ces nouvelles initiatives sont encourageantes. Comme nous l'avons déjà indiqué, une part considérable de responsabilité à cet égard repose sur les membres du conseil d'administration, lesquels doivent exercer une surveillance appropriée et s'assurer, au sein de systèmes de gestion des risques opérationnels, que l'atténuation des facteurs de risque fait l'objet des considérations nécessaires. Il conviendrait, par exemple, de fixer des objectifs de diversité géographique des étudiantes et étudiants étrangers et d'exiger que ces derniers puissent prévoir le montant de leurs droits de scolarité.

Nous suggérons à la province d'envisager une collaboration avec le gouvernement fédéral en vue d'instaurer un cadre d'« établissement de confiance », fondé notamment sur des taux élevés de réussite scolaire, pour la délivrance des visas. Ce cadre permettrait d'accélérer le traitement des visas pour appuyer l'importance de la compétitivité internationale. Il s'avérerait utile d'analyser et d'adopter les pratiques pertinentes qui portent leurs fruits au Royaume-Uni et en Australie pour garantir un bon rendement.

La vigilance dont fait preuve le ministère au titre de la réglementation des nouveaux

campus dans la RGT destinés aux étudiantes et étudiants étrangers revêt une grande importance. Nous recommandons vivement que les collèges soient tenus responsables quant à l'application de la récente directive exécutoire du ministère (printemps 2023) sur les partenariats entre les collèges publics et le secteur privé. En vertu de ce document, il incombe bien aux collèges de garantir la même qualité et les mêmes normes d'enseignement que celles offertes sur leurs autres campus, et d'intégrer les étudiantes et étudiants actuels, ainsi que celles et ceux qui ont obtenu leur diplôme, au sein des collectivités ontariennes. Le gouvernement et les collèges devraient collaborer pour faire respecter ce nouveau cadre de responsabilisation.

Dans le cadre de cette directive exécutoire, le plafond arbitraire de 7 500 inscriptions d'étudiantes et d'étudiants étrangers a été remis en question par certains collèges qui lui reprochaient de ne pas refléter la taille, la réalité financière ou les aspirations des établissements. Les collèges ont également argué du fait que ce plafond ne cadre pas avec les besoins de diverses économies régionales en matière de talents. Ces préoccupations s'inscrivent dans le contexte de l'absence de tout rajustement inflationniste des subventions provinciales ou des droits de scolarité des effectifs canadiens, ce qui incite les

établissements à trouver d'autres sources de revenu de leur côté. Le Groupe d'experts appelle vivement une révision de ce volet de la politique au cours des 12 à 18 prochains mois.

Nous encourageons également la tenue de discussions entre le ministère et les établissements d'enseignement postsecondaire incluant un examen complet des plans institutionnels visant une éventuelle augmentation supplémentaire des effectifs étrangers. Cela permettrait au ministère d'appréhender le nombre futur d'effectifs étrangers et fournirait un gage que les établissements bénéficient du soutien nécessaire au sein de leur collectivité. Les discussions avec les secteurs collégial et universitaire devraient s'assurer en particulier de la bonne préparation, de la volonté et de l'aptitude des établissements et des collectivités à accueillir des étudiantes et étudiants étrangers ainsi qu'à répondre à leurs besoins – et veiller à la disponibilité des talents nécessaires, au sein de leur économie régionale, pour appuyer ces efforts.

6. Système d'éducation en français pour les étudiantes et étudiants francophones et de FLS

L'Ontario peine depuis longtemps à offrir un vaste éventail de programmes s'adressant à la communauté étudiante francophone et francophile. Divers rapports publiés en 2016 et 2017 ont conduit à proposer la création de l'Université de l'Ontario français (UOF), laquelle a commencé à dispenser des programmes en 2021. À l'époque, le ministère avait consulté des établissements ayant pour mandat officiel d'assurer une éducation bilingue ou en français afin de savoir si l'ouverture d'un établissement de langue française supplémentaire leur semblait appropriée et de déterminer les possibilités de collaboration. La nécessité d'un tel établissement n'avait pas fait l'unanimité.

Vers la même période, l'Université d'Ottawa a été désignée en vertu de la Loi sur les services en français de l'Ontario aux fins de la prestation de programmes de premier cycle et de services connexes tels que les bibliothèques, les services de restauration et les systèmes d'aide aux étudiantes et étudiants en français. Cette désignation a permis à l'établissement d'élargir sa gamme de programmes et de cours dispensés entièrement en français.

En outre, une expansion considérable des cours facultatifs disponibles a été opérée de sorte que les étudiantes et étudiants puissent suivre l'intégralité de leurs programmes en langue française. Par conséquent, l'Université d'Ottawa est de loin le plus grand établissement d'enseignement postsecondaire bilingue en Ontario à l'heure actuelle, avec 365 programmes en français de premier cycle et de niveau maîtrise et doctorat, et plus de 14 700 apprenantes et apprenants de langue française.

Cette situation laisse en suspens la question de la viabilité financière des autres établissements d'enseignement postsecondaire de la province, en particulier des deux plus petits : l'Université de Hearst et l'Université de l'Ontario français (UOF). Concernant ces établissements en particulier, le MCU nous a informés que l'Université de Hearst compte 261 étudiantes et étudiants inscrits, dont 70 % d'effectifs étrangers, tandis que l'UOF compte 29 étudiantes et étudiants inscrits, très majoritairement étrangers. Dans le même temps, l'Université de Hearst a fait part de l'insuffisance des fonds de transition octroyés par le ministère pour faire suite à l'acquisition récente de son statut d'université indépendante.

À la lumière de ce qui précède, le Groupe d'experts doute fort que l'UOF et

l'Université de Hearst puissent continuer de fonctionner efficacement en tant qu'établissements indépendants et financièrement viables. L'échelle est un facteur très important sur le plan de la viabilité financière. Or, la taille de ces deux établissements est trop modeste pour qu'ils puissent atteindre l'envergure nécessaire à leur pérennité. En outre, le Groupe d'experts a pris connaissance de données préliminaires suggérant que deux collèges de langue française risquent de passer sous le plancher de leurs couloirs différentiels, et propose trois options de remplacement pour résoudre le problème.

Option 1

En plus d'être le principal prestataire de programmes en français de niveau baccalauréat, maîtrise et doctorat, l'Université d'Ottawa compte également la population étudiante étrangère de langue française la plus importante en Ontario, en soutien direct à la stratégie d'immigration francophone de la province. En outre, cet établissement dispose de la plus grande capacité de planification, d'élaboration d'analyses des ressources et des besoins financiers, d'étude des marchés de l'emploi pour la main-d'œuvre bilingue et de langue française, et de réalisation d'analyses du risque inhérent à certaines orientations programmatiques. En se fédérant à l'Université d'Ottawa, l'Université de

Hearst et l'UOF pourraient bénéficier d'une capacité de planification future pertinente au regard des besoins du marché du travail en français, grâce à la collaboration étroite d'établissements complémentaires. Il serait possible de reproduire le modèle établi par l'Université Saint-Paul (qui possède son propre conseil d'administration chargé de la gouvernance et de la gestion d'ensemble). Les investissements destinés à l'UOF et à l'Université de Hearst serviraient alors à financer l'expansion de la structure fédérée de l'Université d'Ottawa, sous réserve de discussions et de négociations avec les dirigeants des deux établissements visés par une entente de fédération. Cette option engendrerait d'importants gains d'efficacité et permettrait une planification plus pointue en réponse aux besoins des apprenantes et apprenants de langue française, d'une part, et des employeurs, d'autre part.

Option 2

Le partenariat entre l'Université de Guelph et le Collège Humber propose un autre modèle à reproduire. Cette option associerait l'UOF et l'Université de Hearst à deux collèges d'enseignement en français établis de longue date : le Collège Boréal et le Collège La Cité. Hors de l'Ontario, l'University Thompson Rivers (UTR) en Colombie-Britannique et l'Institut de technologie de la Colombie-Britannique (ITCB) font office de modèles

possibles de partenariat. S'il ne s'agit pas d'établissements de langue française, ils offrent aussi bien des programmes d'apprentissage et de certification que des programmes menant au grade de baccalauréat et de maîtrise, selon un système volontairement échelonné pour assurer les progrès de la population étudiante. L'UTR propose également un volet important d'apprentissage ouvert susceptible de séduire davantage de membres francophones dans les collectivités du Nord. Si le Groupe d'experts a pleinement conscience des difficultés d'une telle entreprise, au rang desquelles figurent les implications de la négociation collective, cette piste vaudrait néanmoins la peine d'être explorée. Cela pourrait être l'occasion d'inventer une option université-collège en Ontario ayant pour mission spéciale de dispenser des programmes axés sur la carrière et ainsi d'offrir aux détenteurs d'un diplôme collégial des possibilités d'obtenir un grade universitaire, de servir la francophonie, de promouvoir le français ainsi que la diversité culturelle et linguistique, et de faire preuve d'esprit d'innovation et d'adaptation aux besoins des employeurs du secteur privé.

Option 3

Une troisième possibilité consiste à mettre en place un réseau intégré ou un consortium favorisant la collaboration entre

tous les établissements d'enseignement postsecondaire francophone et bilingue, dont le développement serait en corrélation avec les priorités du marché du travail francophone à l'échelle de l'Ontario. Ce consortium pourrait ne pas se limiter aux deux petites universités et deux collèges d'enseignement en français et aux autres établissements bilingues s'engageant envers les apprenantes et apprenants de langue française dans leur énoncé de mission. Un consortium officiel de ce type pourrait également avoir pour mandat de servir d'autres collectivités de l'Ontario enregistrant une forte présence francophone. À titre d'exemple, la région de Windsor recherche des personnes diplômées parlant couramment français, en particulier à l'appui des besoins recensés dans le secteur des services sociaux et des soins de santé. Le mandat du consortium pourrait prévoir un transfert aux collèges des programmes sanctionnés par un grade, à l'instar de la législation portant création de l'Université technologique de l'Ontario qui comportait officiellement un engagement visant l'établissement de passerelles entre collège et université.

C'est logiquement à l'Université d'Ottawa qu'il reviendrait de chapeauter un tel projet, compte tenu de ses avantages différentiels en termes de portée et d'échelle.

Le mandat émanant du gouvernement pourrait inclure la mise en place d'inscriptions croisées et la prestation en consortium des cours en cas de faible effectif, dans l'optique générale de réaliser des économies d'échelle. La Cité, le plus grand collège au service des apprenantes et apprenants en français, pourrait jouer un rôle pivot dans la définition des parcours requis en langue française et fournir un modèle unique en la matière pour le secteur. Grâce aux engagements financiers connexes du gouvernement, le consortium pourrait élargir les offres scolaires afin d'inclure la technologie, les métiers et les disciplines de santé, contribuant ainsi à l'agenda des compétences de l'Ontario.

Quelle que soit l'option choisie, la province doit avoir pour objectif stratégique d'obtenir une part appropriée et équitable du soutien financier octroyé par le gouvernement fédéral par l'intermédiaire de l'enveloppe de financement pour le français au Canada³⁷.

37 À compter de l'année 2024-2025, le montant de l'enveloppe fédérale en faveur de l'éducation postsecondaire en langue minoritaire s'élèvera à 128 millions de dollars sur quatre ans. Sur la période 2021-2023, l'Ontario a reçu 38 % de ce financement. La province pourrait légitimement demander une part de 40 % à l'avenir.

Apprenantes et apprenants autochtones et établissements autochtones

Comme nous l'avons indiqué précédemment, le cadre de référence du Groupe d'experts nous invitait à placer l'accent sur « la définition des enjeux » touchant les établissements autochtones, laquelle « servira à appuyer les discussions de suivi bilatérales entre le ministère et les établissements autochtones qui commenceront à l'automne ou à l'hiver 2023 ».

La *Loi sur les établissements autochtones* promulguée en 2017 a instauré un cadre législatif régissant ce pan du secteur et habilitant les établissements autochtones à délivrer leurs propres titres de compétences postsecondaires. Lors des consultations des parties prenantes, le Groupe d'experts a entendu le témoignage d'établissements autochtones officiels et de l'Indigenous Advanced Education and Skills Council (IAESC), reconnu par la province en 2018 à titre d'organe indépendant contrôlé par des Autochtones chargé de fournir une assurance de la qualité et une protection des étudiantes et étudiants pour ce secteur. Nos délibérations ont également permis au Groupe d'experts d'appréhender l'historique du financement des établissements autochtones et de l'enseignement

supérieur à l'intention des apprenantes et apprenants autochtones en Ontario, de ses débuts en 1994-1995 jusqu'à aujourd'hui.

Avant d'aborder la définition des enjeux particuliers qui doivent faire l'objet de discussions bilatérales, voici quelques commentaires d'ordre général.

Les établissements autochtones valorisent les relations qu'ils ont nouées par le passé avec d'autres acteurs du secteur de l'éducation postsecondaire, et principalement les partenariats formés avec des collèges et universités, qui constituent à leurs yeux des éléments importants dans l'avenir de leurs étudiantes et étudiants. Plusieurs observations présentées par des établissements partenaires démontraient un engagement en faveur de l'avancement des apprenantes et apprenants autochtones, et évoquaient l'inscription importante dans leurs futurs objectifs d'initiatives de collaboration et de systèmes d'aide en faveur des étudiantes et étudiants autochtones. Les différences d'une région à l'autre sont relativement prononcées. La province pourrait récolter les fruits d'un soutien continu apporté aux collèges et universités œuvrant en partenariat avec les établissements autochtones, et à tout

intérêt à encourager la mise au point commune et le partage de ressources, le cas échéant. Les modèles de financement en vigueur au début des années 1990 mettaient à profit les investissements réalisés par ces partenaires sectoriels pour améliorer le soutien aux membres des communautés autochtones poursuivant des études postsecondaires.

En dehors de ces partenariats, nous avons été frappés par le rôle important que les établissements autochtones jouent, au sein de leurs collectivités locales, en matière de revitalisation linguistique et d'apprentissage culturel à l'appui des travailleurs et des employeurs, ces résultats étant jugés fondamentaux au sein du secteur. Nous avons constaté le besoin poignant d'inclure dans leur mission des mesures de soutien visant à donner confiance aux apprenantes et apprenants pour qu'ils reprennent leur scolarité, bien souvent dans l'optique d'achever leurs études secondaires – une approche très différente des actions qu'il serait possible de mener dans le cadre de partenariats avec des établissements d'enseignement postsecondaire. Les coûts propres à la mise en œuvre de leur mission dans l'intérêt des apprenantes et apprenants autochtones couvrent notamment la participation d'aînés à la conception pédagogique et à la prestation des programmes, l'apprentissage axé sur la terre et les soutiens complets tenant

compte des traumatismes. Le travail des établissements autochtones revêt une importance capitale à l'égard d'une communauté autochtone qui connaît une croissance plus rapide que les populations non autochtones et qui enregistre un niveau d'éducation postsecondaire inférieur par rapport aux populations d'autres régions. Comme l'a expliqué une personne spécialiste du domaine siégeant dans le Groupe d'experts, « il y a beaucoup à faire » et « pour beaucoup de peuples autochtones, l'éducation postsecondaire et la formation ne seraient pas accessibles si les établissements autochtones n'existaient pas³⁸ » (traduction libre). Les établissements autochtones ont souligné le fait que l'éducation est un axe prioritaire du rapport de la Commission de vérité et réconciliation, avec 70 recommandations traitant de cet enjeu sur 94 au total.

Le Groupe d'experts a été impressionné de constater à quel point les établissements autochtones font directement évoluer leurs programmes d'enseignement en fonction du marché du travail, et soutiennent leurs collectivités locales et leurs régions. Les observations présentées au Groupe d'experts nous ont révélé l'importante

³⁸ *Building on 30 years of progress toward a recognized Indigenous Institutes sector in Ontario*, par Ogimaabines, Brent Takenay, président-directeur général de Seven Generations Education Institute.

différenciation entre les établissements autochtones, laquelle reflète en partie les régions et collectivités desservies et les particularités de leurs populations étudiantes respectives. Cette différenciation aura une incidence dans la mise au point finale du modèle de financement visant à établir un cadre financier pérenne.

Nous avons également constaté chez beaucoup d'établissements autochtones un souhait sincère et une volonté de créer des carrières valorisantes dans des métiers spécialisés – une voie qu'ils sont déjà nombreux à avoir empruntée. Si le rapport du Groupe d'experts s'adresse au MCU, nous soulignons l'importance de permettre aux établissements autochtones de dialoguer avec le ministère du Travail, de l'Immigration, de la Formation et du Développement des compétences afin d'appuyer leur objectif consistant à mettre en place des itinéraires de formation aux métiers spécialisés pour les apprenantes et apprenants autochtones.

Dans l'optique d'assurer la viabilité financière de tous les piliers du secteur postsecondaire en Ontario, nous avons également conscience qu'il n'est pas possible ou réaliste pour les établissements autochtones d'engranger des recettes issues du recrutement d'effectifs étrangers, alors que cette stratégie est adoptée par beaucoup d'autres établissements d'enseignement postsecondaire.

Enfin, le rôle important du système d'assurance de la qualité contrôlé par les Autochtones mis en place en 2020-2021 sous la houlette de l'IAESC n'a pas échappé au Groupe d'experts. Notre discussion avec ce conseil nous a été utile pour comprendre certains des dispositifs de protection permettant de garantir la qualité et l'évolution des établissements autochtones depuis la promulgation de la Loi, chose dont l'Ontario peut être fier. Diverses préoccupations nous sont parvenues quant au manque de financement à long terme dont bénéficie cet organisme, que nous jugeons unanimement essentiel pour l'évolution des normes, la croissance stratégique et l'expansion du secteur, et aux fins de l'atténuation des risques inhérents à l'autonomie conférée en vertu de la loi.

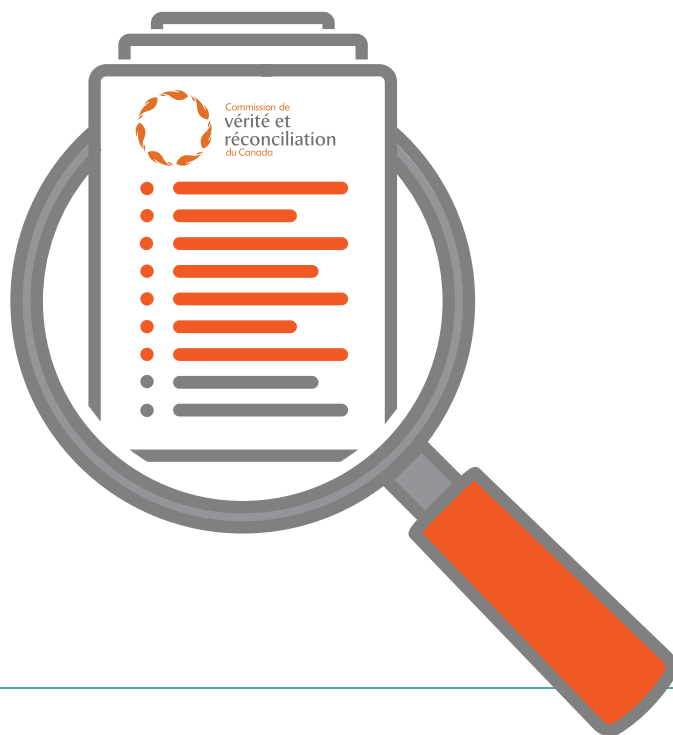
Nous allons maintenant étudier cinq enjeux particuliers susceptibles de faire l'objet de discussions bilatérales entre le ministère et les établissements autochtones d'ici à la fin de l'année 2023.

1. En nous penchant sur le financement des établissements autochtones, nous avons été frappés par la mention systématique de contraintes de ressources limitant les progrès, et par les difficultés inhérentes aux plans de travail annuels et aux dotations annuelles qui leur sont propres, en l'absence de cadre permanent visant leur viabilité opérationnelle. Le passage

Figure 8 :

Les établissements autochtones ont souligné le fait que **l'éducation** est l'une des priorités du rapport de la Commission de vérité et réconciliation,

dont 70 des 94 recommandations concernent l'éducation.



aux ententes de paiement de transfert pluriannuelles, structurées pour la première fois sur trois ans en 2022, a été considéré comme un pas en avant. L'exploration d'un mécanisme s'articulant autour d'un financement de base plus prévisible, en lieu et place d'une entente de paiement de transfert et d'un financement par projet, permettra de fixer des effectifs cibles, d'établir des indicateurs pertinents de suivi des progrès et finalement d'atteindre des objectifs de croissance en s'appuyant sur un budget étendu propice à une planification adéquate à long terme. Cette piste pourrait également alléger le fardeau administratif pesant sur les établissements autochtones matures en réduisant les formalités de reddition de comptes inhérentes aux ententes de paiement de transfert.

2. À mesure que les établissements autochtones gagnent en maturité et font leurs preuves sur les plans de l'assurance de la qualité, des résultats pour les étudiantes et étudiants et de l'autonomie de prestation des programmes, il pourrait s'avérer fructueux d'aborder les pratiques exemplaires en vigueur dans le reste du secteur lors des discussions bilatérales, étant donné que les établissements autochtones ont peu de chances de prendre de l'expansion à court terme. Citons à ce titre l'exemple de l'Université d'Algoma, qui dispose d'une subvention à des fins particulières en vue de tenir compte des problématiques d'échelle, de garantir un caractère prévisible et de fournir des incitatifs à l'appui de l'avancement de sa mission spéciale.

3. Les discussions pourraient également porter sur la nécessité d'un fonds de transition reconnaissant à la fois le rôle des établissements autochtones dans la conception d'offres de formation et de cours préalables aux études postsecondaires et l'importance d'une prestation de services holistiques pour favoriser la réussite des étudiantes et étudiants. Par exemple, il serait possible d'œuvrer avec d'autres ministères pour proposer des mesures de soutien financier au titre de la garde d'enfants et de l'hébergement temporaire pour les apprenantes et apprenants autochtones, ainsi que des allocations de déplacement pour les personnes qui doivent quitter une région éloignée pour étudier dans un établissement autochtone implanté dans une collectivité plus grande.
4. Le rôle des droits de scolarité, sujet à la fois vaste et diversifié, revêt une importance cruciale pour décider d'une future trajectoire. Nous tenons simplement à insister sur le fait que nous ne parlons pas ici des droits de scolarité facturés par les établissements partenaires, mais plutôt des droits de scolarité en tant que source de revenu pour les établissements autochtones eux-mêmes. Les droits de scolarité et l'aide financière connexe aux apprenantes et apprenants autochtones sont deux axes qu'il sera important d'aborder lors des prochaines discussions bilatérales.
5. Enfin, il serait utile pour le secteur de discuter des mesures propices au renforcement des capacités de chaque établissement autochtone, en prêtant l'attention nécessaire aux différents stades d'évolution des uns par rapport aux autres. Il peut s'agir, par exemple, d'offrir le soutien de techniciens pour les laboratoires et d'autres professionnels hautement qualifiés en matière d'analyse et de planification.

Recherche

Après sa première réunion, le Groupe d'experts disposait de moins de six mois pour rédiger la version finale de son rapport, c'est pourquoi nous n'avons pu étudier que superficiellement le volet de la recherche dans les établissements d'enseignement postsecondaire de l'Ontario. Toutefois, sa solidité et son importance ne font aucun doute. Les initiatives de recherche du secteur contribuent de manière significative et constructive au développement des talents qualitatifs indispensables au sein de la main-d'œuvre pour faire progresser l'innovation et les savoirs de pointe, et s'avèrent un précieux atout pour attirer les investissements en Ontario. La recherche est également capitale pour l'expansion de la propriété intellectuelle et la création de nouveaux produits et services bénéfiques pour l'Ontario, pour le Canada et, dans certains cas, pour le monde entier. Dans ce contexte, nous souhaitons insister par ailleurs sur le fait que les travaux de recherche (fondamentale comme appliquée) du secteur exigent des mises de fonds et ont des répercussions en termes de viabilité financière.

Nous avons déjà recommandé dans d'autres parties de ce rapport d'octroyer un degré limité de fongibilité des USP concernant les programmes de premier cycle et de deuxième ou troisième cycle

dans les universités et des UFP concernant les programmes menant à un diplôme ou à un grade dans les collèges. L'approbation de cette recommandation serait propice à la recherche et au perfectionnement des talents en Ontario. La mobilisation d'un plus grand nombre d'apprenantes et d'apprenants dans divers aspects des projets de recherche encouragera et améliorera la littératie en matière d'innovation et sous-tendra la productivité économique en aval.

Nous sommes favorables à une différenciation plus poussée et à une collaboration accrue entre tous les établissements publics de recherche afin de s'assurer que l'ensemble du spectre de recherche (fondamentale, appliquée et expérimentale) est pleinement mobilisé pour promouvoir la propriété intellectuelle du stade de germination des idées jusqu'à leur mise en œuvre complète. La province doit veiller à ce que les idées émergeant de nos institutions à la pointe de la recherche fondamentale puissent trouver des partenaires fin prêts dans le secteur public de la recherche. La propriété intellectuelle en résultant renforcera l'innovation en Ontario et assurera un rendement du capital public investi, tout en soutenant le Plan d'action provincial en matière de propriété intellectuelle et le travail de Propriété intellectuelle Ontario.

Données

Nous souhaitons également souligner qu'il est important de mettre à profit les fonds fédéraux à la disposition des universités et collèges de l'Ontario afin que la province soit compétitive par rapport aux autres territoires de compétence canadiens, en particulier sur le plan du financement des infrastructures de recherche. À titre d'exemple, le Québec octroie un financement pouvant couvrir jusqu'à 40 % des coûts par projet récompensé au titre des prix de la Fondation canadienne pour l'innovation, et la Colombie-Britannique offre un soutien similaire par le biais de son Fonds pour le développement des connaissances. Compte tenu de la rude concurrence dans le secteur de la recherche pour attirer les talents, de la mobilité des chercheuses et chercheurs de l'Ontario et du désir du secteur privé d'investir dans la recherche en partenariat avec les établissements d'enseignement postsecondaire, le Groupe d'experts juge que le financement de la recherche constitue une préoccupation d'importance cruciale. Les données communiquées au Groupe d'experts démontrent l'amenuisement du Fonds pour la recherche en Ontario au fil des dernières années, ce qui nuit à la compétitivité des établissements d'enseignement postsecondaire de l'Ontario, du secteur privé et, au bout du compte, de la province dans son ensemble.

Au cours de nos interactions avec diverses parties prenantes (dont le Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur relevant du gouvernement provincial) et de notre recherche de données sur le secteur postsecondaire, nous avons constaté qu'il était difficile d'obtenir lesdites données en l'absence de système de gestion des données à l'échelle sectorielle au sein du ministère. Si la collecte des données en question est bel et bien effectuée, plusieurs obstacles se dressent sur la route des personnes souhaitant mener une analyse détaillée du secteur postsecondaire et entamer une discussion collaborative avec ses acteurs. Pour expliquer les choses simplement, le ministère applique une approche cloisonnée qui sape les efforts de collaboration au sein du secteur postsecondaire. Nous avons également appris, en recherchant des données sur les projections démographiques, qu'une entente entre Statistique Canada et le ministère des Finances de l'Ontario va dorénavant rendre impossible le partage des données du ministère avec le CUO, et par conséquent empêcher le CESP, son comité sur les statistiques, les projections et l'analyse des effectifs, de transmettre les taux d'accroissement démographique et de participation qu'il a calculés. Nous prôtons vivement l'adoption d'une approche plus ouverte en matière de partage des données.

Immobilisations et infrastructures

Si elle ne figure pas dans le cadre de référence du Groupe d'experts, la question des immobilisations et des infrastructures doit être prise en compte au risque de peser sur la viabilité financière. Nous n'avons pas eu le temps d'étudier tous les enjeux inhérents aux dépenses de capital et à la réfection des infrastructures, plus que nécessaires, mais voici quelques observations préliminaires.

Les collèges et universités de l'Ontario pâtissent d'une infrastructure vieillissante, conséquence de niveaux élevés d'entretien différé. Plusieurs observations présentées au Groupe d'experts par les collèges et universités ont souligné l'ampleur du défi représenté par les reports d'entretien des installations et d'investissement, ce qui pourrait, à terme, empêcher la prestation des programmes et des cours pour des raisons d'insécurité et de manque d'équipements. L'infrastructure des collèges de l'Ontario date en grande partie du milieu des années 1960, la moyenne d'âge des installations étant de 33 ans. La situation s'avère tout aussi problématique pour la plupart des universités de l'Ontario, à l'exception d'un petit nombre d'établissements beaucoup plus anciens où le vieillissement des installations pose des difficultés encore plus grandes.

Dans l'ensemble, les installations collégiales et universitaires se trouvent

dans un état jugé passable à médiocre, en sachant que les coûts estimés en vue de leur réparation, de leur modernisation ou de leur réfection avoisinent 16 % du coût de leur remplacement. En 2019, le budget total de l'entretien différé des collèges et universités était estimé à 6,4 milliards de dollars, dont 1,7 milliard pour les collèges. Quatre ans plus tard, ce montant a sans doute augmenté.

En comparaison, le budget provincial consacré à la réfection des installations en 2022-2023 s'élevait à 178,9 millions de dollars. À cela s'ajoutait une somme de 30 millions de dollars aux fins du renouvellement des équipements. Ces montants sont minimes au regard des fonds nécessaires pour rénover l'infrastructure existante des établissements d'enseignement postsecondaire, sans parler des investissements dans les nouvelles technologies et installations requises pour dispenser une éducation d'excellente qualité dans un monde où l'expansion des savoirs s'accélère plus que jamais. D'année en année, ce problème ne fait que s'accroître. Le Groupe d'experts exhorte le gouvernement à envisager une hausse substantielle des niveaux de financement en vue d'assurer la sécurité des installations et équipements et leur conformité aux nouvelles exigences. Dans le même temps, les établissements

d'enseignement postsecondaire ont besoin d'un soutien financier pour rattraper le retard accumulé au fil des ans en matière d'entretien différé et de réfection. Si l'on en vient à demander aux établissements de consacrer une part plus importante de leurs recettes actuelles pour combler ce déficit, l'absence d'une quelconque prise en compte de l'accroissement des coûts par le truchement de la subvention accordée pour la prestation des programmes va rapidement devenir une entrave majeure. Il est indispensable que l'éducation reste au contact de l'actualité, en particulier dans des disciplines à forte demande et à fort impact où les connaissances et les pratiques évoluent à vitesse grand V et où l'apprentissage hybride et fondé sur la technologie transcende les domaines du programme-cadre.

D'après les projections à long terme, le secteur postsecondaire de l'Ontario devra absorber 287 000 étudiantes et étudiants supplémentaires d'ici à 2047, soit 147 000 pour les collèges (dont 82 000 effectifs canadiens) et 140 000 pour les universités (dont 37 000 effectifs canadiens). Pour prendre en charge cet accroissement des effectifs, il sera nécessaire de financer l'expansion des campus et la mise en place de systèmes d'apprentissage virtuel, en plus de consentir un investissement majeur dans les services d'aide aux étudiantes et étudiants et dans l'enseignement.

Le MCU pourrait profiter du prochain cycle d'EMS pour déterminer la capacité d'absorption et la croissance potentielle de chaque établissement avant le moment où il est prévu que la demande augmente. Certains établissements risquent de ne pas être en mesure d'accueillir un nombre important de nouveaux étudiants et étudiantes en raison de divers facteurs, dont un manque de logements abordables ou une incapacité à attirer sur leurs sites de nouveaux membres du corps enseignant et du personnel de soutien, tandis que d'autres auraient cette faculté. Le Groupe d'experts recommande que l'augmentation future des effectifs soit principalement prise en charge en finançant l'expansion des établissements existants plutôt qu'en créant de nouveaux établissements, compte tenu de l'importance des facteurs d'échelle pour atteindre la viabilité financière au sein du secteur.

Pour commencer, le MCU devrait mener une analyse préliminaire visant à évaluer l'impact potentiel de ce niveau de croissance sur le système, en s'intéressant particulièrement aux coûts, aux recettes, aux ressources humaines et aux soutiens. Le gouvernement pourrait ensuite juger s'il convient de mener un nouveau programme d'immobilisations et en déterminer le juste périmètre.

Le sujet de l'article 28 a été évoqué lors des discussions avec le conseil des

présidents de Collèges Ontario. Nous avons mentionné le fait que les résultats financiers des collèges de l'Ontario sont consolidés dans les états financiers de la province. Cela signifie que les passifs éventuels des collèges se reflètent dans la comptabilité du gouvernement. Une fois actée par le conseil d'administration du collège concerné, la moindre dépense en capital requiert l'approbation du MCU, ce qui compromet la capacité de ce type d'établissement à saisir des occasions

émergentes et à réagir en temps opportun aux menaces qui se profilent. Selon nous, il semble possible d'augmenter le niveau des immobilisations que le conseil d'administration d'un collège pourrait valider sans conditions afin d'améliorer l'agilité du secteur. L'accélération des processus associée aux approbations en vertu de l'article 28 serait également utile pour résoudre d'importants enjeux liés au capital, comme le logement des étudiantes et étudiants.

Bien-être de la population étudiante et mesures de soutien

Les observations présentées par la communauté étudiante, ainsi que par les collèges, les universités et les établissements autochtones, ont clairement souligné le rôle important joué par les services de soutien dans la réussite des étudiantes et étudiants, à égalité avec l'enseignement et l'évaluation. Les services de soutien aux étudiantes et étudiants incluent l'aide financière, les soutiens en matière de santé et de bien-être, l'accès facilité à l'information sur les marchés du travail, le logement et l'aide à l'apprentissage. La faculté d'expansion de certains établissements d'enseignement postsecondaire risque d'être limitée par divers facteurs extérieurs au secteur, tels que le logement et la capacité de financement.

Les récentes évolutions autour de la santé mentale et physique de la population étudiante soutenues par le gouvernement doivent être reconnues à titre d'amélioration des services fournis aux étudiantes et étudiants sur les campus. Une coopération plus étroite à l'échelle du système concernant ce type de soutiens devrait être encouragée par la province, et les établissements devraient faire en sorte de fournir, dans la mesure du possible, des services partagés intégrés incluant l'accès en tout temps à un soutien en matière de santé mentale. Nous avons toutefois conscience que les besoins médicaux et institutionnels des étudiantes et étudiants à cet égard sont généralement de nature très locale.

Remarque concernant les recommandations

Le rapport du Groupe d'experts soumet un grand nombre de recommandations à la considération du gouvernement. Nous jugeons que ces recommandations sont financièrement responsables et abordables : d'autres provinces peuvent le faire, la population étudiante et les familles peuvent participer aux efforts, avec un soutien approprié, et les établissements ont également leur rôle à jouer. De fait, le Groupe d'experts est d'avis que le prix à payer pour la province en cas d'échec des établissements d'enseignement postsecondaire est trop élevé pour conserver le statu quo. Toute absence de mesure menacera la réputation de la province, ce qui aura d'importantes répercussions négatives sur le recrutement d'effectifs étrangers, le progrès des économies régionales, la préparation de notre future main-d'œuvre et l'attractivité à l'égard des investissements étrangers.

Le Groupe d'experts est également convaincu que les facteurs démographiques et économiques imposent de revoir l'approche du financement public en vigueur depuis de nombreuses années, donnant ainsi un élan supplémentaire à nos recommandations. Notre cadre de référence précisait d'emblée que « de récentes expériences [...] ont mis en

évidence les grands enjeux entourant la durabilité du système d'enseignement postsecondaire financé par les fonds publics de l'Ontario ». Ces enjeux ne font qu'accentuer la nécessité d'agir maintenant. À défaut, il deviendra de plus en plus difficile pour les étudiantes et étudiants de trouver des places dans les programmes de leur choix. Résultat, le système ne sera plus du tout en mesure de répondre aux besoins et aux attentes en matière d'accès d'une population ontarienne en pleine croissance. En parallèle, les établissements d'enseignement postsecondaire peineront de plus en plus à adapter leurs programmes à l'évolution des besoins du marché du travail, et donc à préserver leur pertinence.

Bien que la plupart de nos recommandations portent sur la viabilité financière du secteur, nous reconnaissons que certaines d'entre elles s'écartent de notre cadre de référence. Nous sommes toutefois convaincus que ces recommandations, si elles sont appliquées de concert, permettront au secteur de s'engager fermement sur la voie de la viabilité financière et de la stabilité à long terme, contribuant ainsi grandement à atténuer les risques importants qui ont justifié la création du Groupe d'experts. Elles garantiront en outre que chacune et

chacun joue son rôle dans le cadre d'une approche commune et équilibrée des investissements connexes.

Enfin, le Groupe d'experts a également formulé diverses recommandations particulières étayant sa conviction qu'il est indispensable d'adopter une approche

personnalisée. Certaines remédient à des facteurs historiques qui ont miné la compétitivité nationale ou internationale de pans entiers du secteur. Dans ce contexte, elles viennent sans conteste renforcer les cinq principes directeurs clés que le gouvernement nous a invités à prendre en considération.

L'avis du président

Nous avons pour objectif de livrer un rapport que chaque membre du Groupe d'experts puisse soutenir en intégralité. Nous avons touché au but, ce qui atteste de l'ampleur des débats, discussions et examens des données qui ont été entrepris, et de la mise en commun de nos expériences et expertises inestimables et diversifiées dans l'intérêt de cette mission. Tout point de vue divergent à propos d'une recommandation est mentionné en annexe du présent rapport.

Le Groupe d'experts s'est majoritairement consacré aux enjeux les plus urgents entourant la viabilité financière, d'où la difficulté d'établir un rapport conforme au principe directeur provincial visant à « récompenser l'excellence et la viabilité financière » tout en assurant la supériorité institutionnelle.

Si tous les membres du Groupe d'experts croient en l'importance d'une différenciation à l'échelle du secteur, et acceptent sur le principe la notion de supériorité, certaines opinions dissidentes ont néanmoins émergé. C'est la raison pour laquelle j'ai voulu, en ma qualité de président du Groupe d'experts, revenir en détail sur cette question. Cela étant dit, les lectrices et lecteurs ne doivent en aucun cas présumer que les autres membres du Groupe d'experts ne soutiennent pas mes commentaires à propos de la supériorité.

Beaucoup d'établissements peuvent légitimement affirmer leur supériorité dans tel ou tel domaine d'excellence. Cela ressort clairement à la lumière de nombreux plans stratégiques, des indicateurs utilisés par les établissements pour attester des progrès réalisés au regard de ces plans, des efforts de valorisation de leur marque et des atouts dont ils font bénéficier les régions desservies. Il existe toutefois un seul établissement d'enseignement postsecondaire financé par les fonds publics en Ontario, l'Université de Toronto, dont on pourrait dire que la suprématie rayonne à tous les niveaux.

L'Université de Toronto, qui est de loin la plus grande université ontarienne avec près de 100 000 étudiantes et étudiants inscrits, joue un rôle prépondérant en Ontario et au Canada. À titre d'exemple, ses effectifs représentent 20 % du nombre cumulé d'étudiantes et d'étudiants au doctorat des universités membres de U15 au Canada et 44 % à l'échelle des six universités membres de U15 en Ontario. Au sein de U15, la part des étudiantes et étudiants au doctorat inscrits à l'Université de Toronto équivaut au cumul des effectifs de deux autres grandes universités canadiennes : l'Université de la Colombie-Britannique et l'Université de Montréal (part de 10 % chacune).

L'Université de Toronto est également très bien cotée à l'international, se classant au 18^e rang du classement mondial des

universités Times Higher Education (THE) et au 2^e rang des universités publiques d'Amérique du Nord, devancée seulement par l'Université de Californie à Berkeley. L'Université de Toronto est en outre l'une des sept seules universités figurant parmi les 30 premiers établissements au monde dans l'ensemble des 11 disciplines évaluées par le classement THE, et le premier du Canada. Enfin, elle occupe la 11^e place mondiale sur le plan de l'employabilité des diplômés selon le classement THE.

Les classements de l'Université de Toronto reflètent la force de cet établissement dans tous les domaines de recherche, comme il sied à une université accueillant autant d'étudiantes et d'étudiants au doctorat. Nous précisons également qu'en juin 2023, Nature a classé l'Université de Toronto au troisième rang mondial en matière de résultats de recherche en sciences de la santé, derrière Harvard et les National Institutes of Health.

Sa supériorité d'ensemble va de pair avec des coûts et des niveaux d'investissement plus élevés, indispensables pour préserver cette excellence. Voilà pourquoi j'encourage la province à envisager d'accorder un traitement spécial à l'Université de Toronto. Ce statut différent servirait également à saluer la supériorité de l'université à d'autres égards. Par exemple, un quart de tous les auteurs d'une demande d'admission dans une université ontarienne postulent auprès de l'Université de Toronto. Si l'université décidait d'ouvrir ses portes avec ou sans baisse de ses exigences d'admission, la viabilité financière du système tout entier serait mise en péril.

Cette université ne fait pas partie (et c'est judicieux de sa part, à mon avis) de celles qui, en Ontario, ont commencé à accepter des étudiantes et étudiants canadiens sans financement, au-delà des effectifs de base de leurs couloirs différentiels.

La différence de traitement à laquelle je pense autoriserait l'Université de Toronto à fixer librement ses propres droits de scolarité. Cette démarche s'accompagnerait d'un ferme engagement de l'établissement en matière d'aide aux étudiantes et étudiants, mais je doute que cela pose problème : depuis plus de 20 ans, le conseil de gouvernance de l'université affirme dans sa politique qu'« aucune étudiante ni aucun étudiant admis à un programme au sein de l'Université de Toronto ne devrait être dans l'incapacité de suivre ou d'achever ce programme par manque de moyens financiers » (traduction libre). En application de cette politique, l'établissement fournit déjà une aide s'élevant à près de 3 481 \$ par étudiante ou étudiant en équivalent temps plein, soit 1 300 \$ de plus que toutes les autres universités de l'Ontario réunies.

Le Groupe d'experts se compose de membres venus d'horizons variés incarnant des points de vue diversifiés, et certains d'entre eux n'ont pu approuver ma suggestion. D'autres se sont rangés à mes côtés, mais j'ai préféré éviter toute rupture, même mineure, entre les personnes qui ont tant œuvré à l'accomplissement de notre mission. C'est pourquoi j'ai choisi, au terme d'un vaste débat, de formuler cet avis au nom de la présidence.

Annexes



Annexe I – Groupe d'experts cadre de référence

Contexte

L'Ontario s'attend à ce que ses 47 établissements d'enseignement postsecondaire financés par les fonds publics (24 collèges et 23 universités) soutiennent l'économie de l'Ontario de plusieurs façons, notamment en préparant les gens pour le marché du travail, en participant à la recherche et en favorisant la prospérité des collectivités locales.

De récentes expériences avec l'Université Laurentienne et des vérifications des collèges et universités financés par les fonds publics effectuées par le vérificateur général ont mis en évidence les grands enjeux entourant la durabilité du système d'enseignement postsecondaire financé par les fonds publics de l'Ontario.

Un groupe d'experts dont le mandat sera d'évaluer et de formuler des avis et des recommandations dans les domaines clés est créé afin de s'assurer que le secteur postsecondaire de l'Ontario soit financièrement viable à long terme.

Mandat et principes directeurs

En s'appuyant sur les récents succès et en reconnaissant l'excellence de l'enseignement postsecondaire en Ontario, le gouvernement vise à faire progresser les principes suivants :

- **Améliorer l'expérience et l'accès des étudiants;**
- **Récompenser l'excellence et la viabilité financière;**
- **Améliorer l'adaptation du marché du travail;**
- **Promouvoir la croissance et la prospérité économiques;**
- **Maintenir l'éducation abordable pour les familles à faible et moyen revenu.**

Le système d'enseignement postsecondaire financé par les fonds publics de l'Ontario repose sur trois piliers : les universités et les collèges financés par les fonds publics ainsi que les établissements autochtones. Le Groupe d'experts a pour mandat de formuler des conseils au ministère des Collèges et Universités qui permettront au secteur de l'enseignement postsecondaire de maintenir une assise financière solide et d'offrir la meilleure expérience étudiante possible. Il s'agit notamment de formuler des considérations sur les questions suivantes.

Comme les établissements autochtones ont une entente de financement et une structure de gouvernance différentes, le groupe d'experts devrait chercher à comprendre et cerner les enjeux pertinents pour les établissements autochtones dans le cadre de son rapport. La définition des enjeux servira à appuyer les discussions de suivi bilatérales entre le ministère et les établissements autochtones qui commenceront à l'automne ou à l'hiver 2023.

1. Comment la méthode de financement du ministère des Collèges et Universités (« le ministère ») et les leviers connexes (dont les subventions de fonctionnement, les subventions à des fins particulières, l'aide financière aux étudiants, le financement basé sur le rendement et les ententes de mandat stratégiques) pourraient-ils favoriser au mieux l'excellence institutionnelle? Les facteurs suivants devraient être pris en considération :

- Augmenter l'offre de programmes pertinents au marché du travail et qui répondent aux besoins des employeurs et de la collectivité locale;
- Fournir assez d'information sur le marché du travail pour aider les étudiants à faire des choix éclairés et à réussir la transition au marché du travail;

- Répondre aux besoins et aux choix des étudiants et démontrer la valeur de l'argent.

2. Compte tenu du contexte local, provincial, national et mondial dans lequel évoluent les établissements et des recommandations du Bureau du vérificateur général de l'Ontario, comment assurer la viabilité au moyen de pratiques saines en matière de santé financière des établissements, d'amélioration continue et de saine concurrence dans le secteur de l'enseignement postsecondaire? Les facteurs suivants pourraient être pris en considération :

- Mesures qui génèrent des revenus;
- Mesures qui réduisent les coûts;
- Cadre de gouvernance et de responsabilisation des établissements pour assurer la viabilité financière continue;
- Rémunération, recrutement de talents et incitation aux gains de productivité;
- Structures relatives aux titres de compétences et architectures de programmes.

3. Quels sont les critères et les objectifs d'un cadre des droits de scolarité (CDS) à long terme? Comment un CDS peut-il équilibrer les besoins des étudiants et des établissements? Outre les droits de scolarité, quelles autres mesures pourraient être utilisées pour aborder la question des coûts, de l'abordabilité et de l'accès pour les étudiants?
4. Quelles modifications à l'approche de financement pourraient favoriser une meilleure viabilité pour les établissements et les étudiants du nord, et soutenir l'excellence des établissements spécialisés du nord? Outre les considérations en matière de financement, existe-t-il des modèles de prestation ou institutionnels novateurs qui devraient être pris en compte?
5. Comment pouvons-nous garantir un système d'éducation financièrement viable en français pour que les étudiants francophones et de FLS puissent accéder à un éventail de programmes de qualité et soient préparés à une brillante carrière? Existe-t-il des modèles de prestation ou institutionnels novateurs qui devraient être pris en compte? Les leviers de financement du ministère pourraient-ils être utilisés différemment ou d'une meilleure façon?

6. Quel est le rôle des étudiants étrangers dans un secteur postsecondaire viable et prospère? La qualité générale de l'expérience étudiante, y compris le logement, doit être prise en compte, tout comme l'évaluation des avantages, des risques et des occasions pour les établissements et la province.

Les réponses devraient être considérées sous l'angle d'actions financièrement responsables et abordables.

Annexe II – Consultations

Le Groupe d'experts a obtenu des avis de la part des organismes/établissements suivants, dans la plupart des cas sous la forme d'observations écrites. Les organismes/établissements dont **le nom figure en gras** ont rencontré le Groupe d'experts.

- **Anishinabek Educational Institute**
- Assemblée de la francophonie de l'Ontario (AFO)
- Association des fabricants de pièces d'automobile du Canada
- Association des hôpitaux de l'Ontario (OHA)
- Barreau de l'Ontario
- Business Arts
- **Career Colleges Ontario (CCO)**
- Chambre de commerce de l'Ontario
- Collège Algonquin
- Collège Boréal
- Collège Cambrian
- Collège Canadore
- Collège Centennial
- Collège Conestoga
- Collège Confederation
- Collège Durham
- Collège Fanshawe
- Collège George Brown
- Collège Georgian
- Collège Humber
- Collège Lambton
- Collège Loyalist
- Collège Mohawk
- Collège Niagara
- Collège Northern
- Collège Sault
- Collège Seneca
- Collège Sheridan
- Collège Sir Standford Flemming
- Collège Saint-Laurent
- Collège St. Clair
- **College Student Alliance (CSA)**
- **Collèges Ontario (CO)**
- Conseil des arts de l'Ontario
- Conseil des employeurs des collèges
- Conseil des technologies de l'information et des communications (CTIC)

- **Conseil des universités de l'Ontario (CUO)**
- **Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur (COQES)**
- Conseil pour l'articulation et le transfert – Ontario (CATON)
- Constant Change Media Group
- Council of Canadian Innovators (CCI)
- Dark Slope
- École de médecine du Nord de l'Ontario
- Eduvation
- Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI)
- **Fédération canadienne des étudiantes et étudiants-Ontario (FCEE-O)**
- Fédération des centres d'amitié autochtones de l'Ontario (OFIFC)
- Festival international du film de Toronto (TIFF)
- **First Nations Technical Institute (FNTI)**
- FutureFit AI
- **Higher Education Strategy Associates (HESA)**
- Hullmark
- **Indigenous Advanced Education and Skills Council (IAESC)**
- **Indigenous Institutes Consortium (IIC)**
- Institut C.D. Howe
- **Institut d'éducation et de formation lohahi:io Akwesasne**
- Institut Vecteur
- Interactive Ontario
- **Kenjgewin Teg**
- La Cité Collégiale
- Manufacturiers et Exportateurs du Canada (MEC)
- Métis Nation of Ontario
- Mitacs
- **NOUS Group**
- **Ogwehoweh Skills and Trades Training Centre**
- Ontario Bioscience Innovation Organization (OBIO)
- Ontario Medical Association (OMA)
- Ontario Tech Talent Inc.
- **Ontario Undergraduate Student Alliance (OUSA)**
- **Oshki-Pimache-O-Win: The Wenjack Education Institute**
- Ottawa Board of Trade

- **Regroupement étudiant franco-ontarien (RÉFO)**
- Rescon
- **Seven Generations Educational Institute (SGEI)**
- **Shingwauk Kinoomaage Gamig**
- **Six Nations Polytechnic**
- **Syndicat des employées et employés de la fonction publique de l'Ontario (OPSEU/SEFPO)**
- The Dais - Université métropolitaine de Toronto
- Toronto Metropolitan University Faculty Association (TMUFA)
- Toronto Region Board of Trade (TRBOT)
- **Union des Associations des Professeurs des Universités de l'Ontario (OCUFA)**
- Université d'Algoma
- Université Brock
- Université Carleton
- Université de l'EADO
- Université de Guelph
- Université de Guelph-Humber
- Université de Hearst
- Université Lakehead
- Université Laurentian
- Université McMaster
- Université métropolitaine de Toronto
- Université de Nipissing
- Université de l'Ontario français
- Université d'Ottawa
- Université Queen's
- Université de Sudbury
- Université technologique de l'Ontario
- Université de Toronto
- Université Trent
- Université de Waterloo
- Université Western Ontario
- Université Wilfrid Laurier
- Université de Windsor
- Université York
- University Pension Plan
- Unlimited Media
- Virtual and Augmented Reality Toronto
- World Education Services

Appendix III – Résumé des recommandations

Remarque : Le numéro de page qui accompagne chaque recommandation indique où cette dernière est abordée dans le rapport du Groupe d'experts.

1. Adopter une approche commune associant le gouvernement, les étudiantes et étudiants et les établissements afin de financer les établissements d'enseignement postsecondaire et d'assurer la viabilité financière :

- **Mesures prises par le gouvernement :** augmentation ponctuelle de 10 % du financement par étudiante ou étudiant appliquée en 2024-2025 à la valeur de l'unité de subvention pondérée (USP) ou de l'unité de financement pondérée (UFP), suivie d'augmentations annuelles égales à la hausse de l'indice des prix à la consommation ou à hauteur de 2 %, selon le pourcentage le plus élevé; et examen des processus et politiques d'évaluation du Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario (RAFEO) afin d'accroître les subventions pour les étudiantes et étudiants à faible revenu. (*Voir page 22*)
- **Mesures visant les étudiantes et étudiants :** mise en place à confirmer par le gouvernement d'un cadre pluriannuel régissant les droits de scolarité à compter de 2024-2025, lequel prévoit une augmentation ponctuelle de 5 % puis une augmentation égale à la hausse de l'indice des prix à la consommation ou à hauteur de 2 %, selon le pourcentage le plus élevé, pour chaque année suivante du cadre; et augmentation supplémentaire de 3 % des droits de scolarité en 2024-2025 pour les programmes professionnels dans les universités et pour les programmes à forte demande dans les collèges. (*Voir page 31*)
- **Mesures prises par les établissements :** compensation de la hausse des droits de scolarité en augmentant l'aide financière accordée aux étudiantes et étudiants en fonction de leurs besoins; recherche de gains d'efficacité supplémentaires et de solutions de collaboration sur le plan opérationnel et en termes d'offre de programmes. (*Voir page 33*)

2. Adapter la politique gouvernementale concernant le modèle de financement actuel relatif au système de couloirs différentiels et aux enveloppes afin d'appuyer les stratégies qui ont une incidence sur la viabilité financière et sur la capacité de répondre aux besoins du marché du travail en période de croissance démographique :

- S'engager à rajuster (à la hausse, à la baisse ou en confirmant l'absence de changement) les effectifs de base dans chaque cycle d'ententes de mandat stratégiques (EMS) à titre d'aboutissement des négociations entre le ministère des Collèges et Universités (« le ministère ») et les différents établissements. En cas de négociation à la baisse d'un effectif de base, l'établissement concerné devrait conserver le niveau de financement initialement prévu pour la première année qui suit le rajustement, à titre de soutien à la transition pour la viabilité pendant la restructuration. (*Voir page 21*)
- Réduire la vitesse et l'ampleur du transfert des fonds de l'enveloppe pour les effectifs dans l'enveloppe pour la différenciation avec notion de

rendement, en commençant par un taux de 10 % (déjà déterminé pour 2023-2024) et en ajoutant 5 % chaque année suivante jusqu'à un maximum de 25 % en 2026-2027. Veiller à ce que le financement axé sur le rendement soit déterminé au regard d'indicateurs que les établissements d'enseignement postsecondaire ont le pouvoir d'influencer. (*Voir page 25*)

- Permettre aux universités de modifier l'affectation des USP entre les programmes de premier cycle et ceux des cycles supérieurs, et aux collèges de modifier l'affectation des UFP entre les diplômes et les grades, en s'assurant que les programmes ainsi privilégiés trouvent leur justification au regard de la demande sur le marché du travail. (*Voir page 25*)
- Pour répondre aux attentes des apprenantes et apprenants, envisager l'affectation d'un financement défini dans l'enveloppe pour les subventions à des fins particulières en vue d'appuyer la Stratégie pour l'apprentissage virtuel de la province, tout en favorisant un rallongement de la durée de vie des systèmes d'apprentissage fondé sur la technologie à l'échelle du secteur. (*Voir pages 28 et 29*)

3. Reconnaître que les politiques gouvernementales « uniformisées » ont besoin d'une certaine souplesse afin d'assurer la viabilité financière vis-à-vis des acteurs du secteur qui font face à des défis particuliers, ainsi que de répondre aux principes directeurs clés et aux pratiques de mise en œuvre du gouvernement :

- Dans les établissements du Nord, faire passer le plancher du couloir différentiel de -7 % à -10 %, pour les collèges, et de -3 % à -6 %, pour les universités. *(Voir page 23)*
- Permettre une certaine souplesse pour l'augmentation des droits de scolarité des collèges pendant une période définie afin de réduire le désavantage concurrentiel que constituent les niveaux actuels en Ontario par rapport au reste du Canada. *(Voir pages 32 et 33)*
- Éliminer le plafond de 15 % pour l'effectif des programmes à forte demande dans les collèges dès lors que ces programmes sont d'excellente qualité et répondent aux besoins du marché du travail, de façon à garantir des résultats solides en matière d'emploi après l'obtention du diplôme. *(Voir pages 25 et 26)*
- Modifier le modèle de financement pour les effectifs collégiaux à temps partiel à compter de l'automne 2024 afin de ne

plus dissuader les collèges d'accepter des inscriptions à temps partiel. *(Voir page 26)*

- Examiner les trois options pour la restructuration des établissements de langue française et choisir celle qu'il convient de mettre en œuvre; donner suite à un engagement pris par le gouvernement provincial durant l'EMS2 en vue de revoir la formule d'allocation et le montant total des subventions pour l'éducation en langue française et des subventions au titre du bilinguisme, et augmenter ces subventions chaque année en fonction de la hausse de l'indice des prix à la consommation ou à hauteur de 2 %, selon le pourcentage le plus élevé. *(Voir page 28 et pages 48 et 49)*
- Concrétiser l'engagement pris par le gouvernement durant l'EMS2 pour revoir les critères d'admissibilité et la méthode d'allocation appliquée à la Subvention pour les petits collèges et les collèges du Nord et des régions rurales, ainsi que l'allocation de la Subvention pour le Nord de l'Ontario en ce qui concerne les universités, afin de garantir une approche équitable, et augmenter ces subventions chaque année en fonction de la hausse de l'indice des prix à la consommation ou à hauteur de 2 %, selon le pourcentage le plus élevé. *(Voir pages 27 et 42)*

4. Mettre en place des mesures de responsabilisation plus strictes par toutes les parties afin d'améliorer la viabilité financière du secteur de l'éducation postsecondaire :

- Prendre toutes les mesures qui s'imposent pour s'assurer que le ministère, en collaboration avec le ministère de l'Éducation (EDU) et le ministère du Travail, de l'Immigration, de la Formation et du Développement des compétences (MTIFDC), fournit tous les renseignements nécessaires aux élèves du secondaire, dès le début de leurs études, au sujet des possibilités que le RAFO et le Programme canadien d'aide financière aux étudiants leur offrent pour les aider à suivre des études postsecondaires. *(Voir pages 33 et 34)*
- Lorsque des changements apportés au RAFO compromettent l'octroi de cette forme d'aide pour certains étudiants et étudiantes, appliquer ces changements aux nouveaux candidats et candidates uniquement de façon à garantir le maintien du niveau de prestation offert aux étudiantes et étudiants existants admissibles au RAFO. *(Voir page 34)*
- Inviter le ministère à communiquer les scores de viabilité financière de chaque collège à chaque conseil d'administration et équipe de direction de ces établissements, afin d'appuyer et d'encourager l'adoption de pratiques transparentes quant à la manière dont l'interprétation correcte de ces indicateurs et la prise de mesures correctives appropriées favoriseront la viabilité financière. *(Voir page 36)*
- Demander aux conseils d'administration de chaque collège et université d'examiner ses propres scores de viabilité financière par rapport aux autres établissements de leur sous-secteur (collèges ou universités, selon le cas) et de fixer des seuils de rendement. *(Voir pages 36 et 37)*
- S'assurer que les membres du conseil d'administration de chaque établissement suivent les pratiques exemplaires en matière de gouvernance, y compris l'obligation d'une formation à la littératie financière pour tout membre venant d'être nommé. *(Voir pages 36 et 37)*
- Intégrer le risque important lié à la dépendance des collèges à l'égard des effectifs étrangers dans l'évaluation de la viabilité financière, en association avec une surveillance adaptée du gouvernement par le biais de consultations entre le ministère et les collèges. *(Voir pages 36 et 37)*

- Demander aux collèges d'accélérer l'élaboration d'un processus d'assurance de la qualité et de réaliser des vérifications régulières des partenariats entre les établissements publics et le secteur privé pour les étudiantes et étudiants étrangers. *(Voir page 44)*
- Demander au ministère de faire preuve d'un degré approprié de vigilance en matière de supervision des nouveaux campus pour la formation des étudiantes et étudiants étrangers, et dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle directive exécutoire du ministre sur les partenariats entre les collèges publics et le secteur privé pour les effectifs étrangers. *(Voir page 46)*
- Dans un délai de 12 à 18 mois, revoir le plafond de 7 500 inscriptions d'étudiantes et d'étudiants étrangers par collège dans le cadre des partenariats entre les collèges publics et le secteur privé, tout en procédant à un examen exhaustif des plans des établissements sur les effectifs étrangers pour l'avenir. *(Voir page 46)*
- Plaider auprès du gouvernement fédéral pour qu'il instaure un cadre d'« établissement de confiance », fondé sur la performance, pour l'approbation des visas d'étudiantes et d'étudiants étrangers. *(Voir page 46)*
- Plaider auprès du gouvernement fédéral pour qu'il garantisse à l'Ontario une part équitable de l'enveloppe de financement pour le français au Canada, ainsi qu'une aide financière continue à ce titre. *(Voir page 50)*
- Plaider auprès du gouvernement fédéral pour qu'il porte son niveau d'engagement en matière d'aide financière aux étudiantes et étudiants par le biais de subventions à hauteur de celui de l'Ontario, soit 80 %. *(Voir page 34)*

5. Prendre en compte les suggestions d'orientation du Groupe d'experts au sein des divisions des politiques et des immobilisations du ministère :

- Demander au Conseil des universités de l'Ontario (CUO) et à Collèges Ontario (CO) de créer des comités d'experts chargés de définir et de formuler, de manière collaborative et solidaire, les avis et les réponses qu'ils jugent appropriés eu égard à la viabilité financière d'un établissement lorsque les indicateurs connexes soulèvent des préoccupations. *(Voir page 37)*

- Continuer d'encourager la différenciation au sein du secteur postsecondaire et maintenir les différences entre les collèges et les universités dans les cas où les mandats sont distincts. *(Voir page 9)*
- Encourager les collèges et les universités à poursuivre – et si possible à accroître – les collaborations avec les établissements autochtones et leur offre de programmes et de soutien aux apprenantes et apprenants autochtones. *(Voir page 10)*
- Encourager les collèges et les universités des collectivités du Nord, rurales et éloignées à répondre en priorité aux besoins évolutifs du marché du travail régional. *(Voir page 10)*
- Procéder à un examen officiel des possibilités de consolidation des programmes et des opérations administratives des établissements de petite taille, éloignés et ruraux desservant le Nord de façon à favoriser la viabilité financière à long terme, et envisager d'appliquer cette approche aux collèges de taille moyenne qui se situent sous les planchers de leurs couloirs différentiels. *(Voir page 40)*
- Veiller à ce que les renseignements sur les perspectives de carrière et d'autres aspects du marché du travail soient facilement accessibles afin d'aider les futurs étudiants et étudiantes à prendre des décisions. *(Voir pages 11 et 12)*
- Utiliser les fonds de recherche fédéraux pour fournir des fonds de contrepartie concurrentiels aux établissements d'enseignement postsecondaire de l'Ontario qui réussissent à obtenir un financement fédéral, notamment en tenant compte des choix stratégiques considérés comme les plus pertinents pour l'économie de l'Ontario. *(Voir page 57)*
- Envisager d'augmenter les niveaux de financement pour l'entretien différé afin d'assurer la sécurité des installations et la conformité aux nouvelles exigences d'accessibilité prévues par la loi, et commencer à rattraper le retard accumulé au fil des années en matière d'entretien différé et de réfection. *(Voir page 58)*
- Évaluer les besoins d'expansion des immobilisations sur la base des projections démographiques pour la prochaine décennie, en commençant par analyser la capacité d'« absorption » physique et virtuelle qui existe déjà dans le secteur. *(Voir page 59)*

Annexe IV – Avis divergents

Un membre du Groupe d'experts, Maxim Jean-Louis, n'a pas soutenu les deux recommandations suivantes :

1. Procéder à un examen officiel des possibilités de consolidation des programmes et des opérations administratives des établissements de petite taille, éloignés et ruraux desservant le Nord de façon à favoriser la viabilité financière à long terme, et envisager d'appliquer cette approche aux collèges de taille moyenne qui se situent sous les planchers de leurs couloirs différentiels.
2. Examiner les trois options pour la restructuration des établissements de langue française et choisir celle qu'il convient de mettre en œuvre; donner suite à un engagement pris par le gouvernement provincial durant l'EMS2 en vue de revoir la formule d'allocation et le montant total des subventions pour l'éducation en langue française et des subventions au titre du bilinguisme, et augmenter ces subventions chaque année en fonction de la hausse de l'indice des prix à la consommation ou à hauteur de 2 %, selon le pourcentage le plus élevé.

Annexe V – Glossaire

- **Apprentissage intégré au travail (AIT) :** terme générique désignant les expériences d'apprentissage (programmes d'enseignement coopératif et stages, par exemple) dans lesquelles le lieu de travail constitue le siège principal de l'enseignement. L'AIT offre une expérience professionnelle structurée qui familiarise l'étudiante ou l'étudiant avec le monde du travail dans le cadre d'un programme d'enseignement postsecondaire. L'AIT repose souvent sur un partenariat conclu entre un collège ou une université et un employeur.
- **Cadre régissant les droits de scolarité :** cadre en vertu duquel le ministère des Collèges et Universités (MCU) réglemente les droits de scolarité des étudiantes et étudiants admissibles inscrits aux programmes admissibles dans les universités et collèges financés par les fonds publics.
- **Conseil d'administration / Conseillères et conseillers scolaires :** organe de gouvernance d'un établissement d'enseignement postsecondaire, notamment chargé du contrôle des biens et recettes de ce dernier et de la conduite de ses activités et opérations et généralement composé de membres de la collectivité, d'administratrices et administrateurs, de membres du personnel, d'enseignantes et enseignants, d'étudiantes et étudiants et de personnes diplômées, auxquels s'ajoutent plusieurs membres nommés par la province.
- **Contribution financière de l'étudiante ou de l'étudiant :** part des frais d'éducation postsecondaire qu'il revient aux étudiantes ou étudiants de payer et qui sert à calculer les versements d'aide financière auxquels ils ont droit.
- **Ententes de paiement de transfert (EPT) :** ententes aux termes desquelles le gouvernement de l'Ontario verse des fonds (paiements de transfert) à des bénéficiaires extérieurs pour financer des activités servant l'intérêt public et visant à atteindre des objectifs de politique publique.

- **Entretien différé** : report des activités d'entretien, telles que les réparations matérielles, afin de réaliser des économies.
- **Enveloppe pour la différenciation / Financement axé sur le rendement** : l'un des trois éléments du modèle utilisé par le ministère des Collèges et Universités (MCU) afin de déterminer le financement public alloué aux établissements. L'enveloppe pour la différenciation attribue une partie des fonds au regard du rendement d'un ensemble d'indicateurs mesurant les résultats scolaires et économiques, tels que les revenus et les taux d'emploi des personnes diplômées.
- **Fonds pour la recherche en Ontario (FRO)** : programme du gouvernement de l'Ontario qui octroie des fonds aux institutions de recherche pour les aider à couvrir les frais de fonctionnement associés à des projets de grande envergure ayant une valeur stratégique pour la province.
- **Microcertifications** : éventail de programmes proposés par des établissements d'enseignement postsecondaire qui permettent généralement de valider des titres de compétences dans un laps de temps plus court que d'ordinaire et peuvent souvent être suivis en ligne. Ce type de certification inclut parfois une formation en cours d'emploi, et il n'est pas rare qu'une consultation avec les employeurs précède l'élaboration de tels programmes, ce qui améliore leurs chances d'adaptation au marché du travail.
- **Modèle des couloirs différentiels** : mécanisme principal qui sert à déterminer le financement alloué aux établissements de l'Ontario en fonction des étudiantes et étudiants inscrits, ainsi qu'à fixer le plancher et le plafond des effectifs cibles de chaque couloir, c'est-à-dire la fourchette qu'un établissement doit respecter pour recevoir un montant de financement prévisible, compte tenu de l'effectif de base prédéfini. Le financement avec notion d'effectif alloué à l'établissement ne change que si le nombre d'étudiantes et d'étudiants inscrits passe sous le plancher prévu.

- **Programmes professionnels :** programmes d'enseignement supérieur dispensés dans les universités qui conduisent à l'obtention d'un titre de compétences généralement assujetti à un organisme de réglementation obligatoire, y compris mais sans s'y limiter, dans les disciplines telles que le droit, la médecine, la formation à l'enseignement, la dentisterie, la pharmacie et les soins infirmiers.
- **Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario (RAFEO) :** régime d'aide financière contribuant à couvrir les frais d'éducation postsecondaire pour les étudiantes et étudiants et leurs familles et pouvant notamment prendre la forme de subventions, de prêts ou de bourses d'études. Les fonds octroyés respectivement par les gouvernements de l'Ontario et du Canada au titre de l'aide financière aux étudiantes et étudiants sont réunis au sein du RAFEO. La province de l'Ontario est chargée d'administrer le programme, y compris le volet fédéral pour le compte du Canada.
- **Subventions à des fins particulières :** composante du modèle de financement public de l'Ontario visant à financer des projets servant une mission particulière ou propres à un établissement donné.
- **Unité de subvention pondérée (USP) / Unité de financement pondérée (UFP) :** unités de mesure de base du financement par étudiante ou étudiant dans le modèle des couloirs différentiels du système d'enseignement postsecondaire de l'Ontario. Les unités de subvention pondérées concernent les universités, tandis que les unités de financement pondérées s'appliquent aux collèges. Les valeurs des USP et des UFP varient en fonction des programmes d'études afin de refléter le coût relatif de leur prestation. (Voir également la définition du modèle des couloirs différentiels ci-dessus.)

