



**Les avantages d'une plus grande
différenciation du secteur universitaire
ontarien**

Rapport final

Harvey P. Weingarten, président-directeur général

Fiona Deller, directrice de la recherche

Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur (COQES)

Pour les apprenants, un secteur universitaire plus différencié offre des choix plus clairs parmi un plus grand nombre de programmes de qualité supérieure.

Il permet de distinguer les établissements qui répondent le mieux à leurs aspirations personnelles et professionnelles et il facilite la mobilité et les transitions entre les établissements du système postsecondaire de la province.

~

Pour le **gouvernement**, un secteur universitaire plus différencié est l'un des leviers les plus puissants qui soient, surtout en période de restrictions, pour atteindre les objectifs publics que sont une plus grande qualité, compétitivité, reddition de comptes et viabilité.

~

Maintenant plus que jamais, l'Ontario devrait mobiliser ses énergies pour occuper la plus haute marche du podium dans le domaine de l'éducation supérieure.

PLAN

Sommaire	page 4
Préambule	page 6
Que signifie la différenciation?.....	page 7
Dans quelle mesure le système postsecondaire ontarien est-il différencié?.....	page 8
Avantages d'une plus grande différenciation.....	page 10
Inquiétudes liées à une plus grande différenciation.....	page 13
Principes de la différenciation.....	page 14
Feuille de route vers un système plus différencié.....	page 18
Échéancier de la transition vers un système plus différencié.....	page 20
Principes du financement d'un système plus différencié.....	page 22
Enjeux de fonctionnement liés au financement d'un système plus différencié.....	page 25
Annexe A : Modèles de différenciation dans d'autres provinces canadiennes	page 31
Annexe B : Modèles de différenciation dans d'autres pays	page 40

SOMMAIRE

Le secteur universitaire ontarien est déjà relativement différencié. Une orientation stratégique vers une plus grande différenciation du secteur postsecondaire amènera les avantages suivants :

- des programmes d'enseignement et de recherche de qualité supérieure;
- plus de choix, de possibilités de transfert et de mobilité entre les établissements pour les étudiants;
- une meilleure reddition des comptes de la part des établissements;
- un système plus compétitif sur le plan international;
- un système plus viable financièrement.

Le système postsecondaire ontarien peut devenir plus différencié harmonieusement et progressivement en utilisant de façon judicieuse et stratégique des approches de financement familières. La transition vers un secteur universitaire plus différencié s'appuie sur les principes suivants :

- accorder la même valeur aux activités de recherche et d'enseignement dans les universités;
- créer une relation nouvelle entre les collèges et les universités de l'Ontario;
- lier la politique de différenciation aux décisions de financement;
- utiliser plus efficacement les ententes pluriannuelles de reddition de comptes et les indicateurs de rendement pour déterminer si les universités atteignent les buts et les cibles prévus.

Une feuille de route, incluse dans ce rapport, indique la voie que le gouvernement peut emprunter pour faire progresser le secteur universitaire vers un système plus différencié. La pierre angulaire de cette transition est une entente exhaustive entre chaque université et le ministère de la Formation et des Collèges et Universités (MFCU), qui décrit les attentes et les responsabilités de chaque établissement quant au nombre d'inscriptions prévues, à la composition du corps étudiant, aux programmes d'enseignement et de recherche prioritaires ainsi qu'aux domaines de croissance et de développement futur. Contrairement au processus pluriannuel de reddition des comptes en vigueur en ce moment, le financement supplémentaire octroyé à

l'établissement serait lié à la mission énoncée dans l'entente qui aurait été approuvée, les progrès réalisés seraient évalués annuellement au moyen d'un ensemble d'indicateurs de rendement convenus, et le financement serait renouvelé ou retiré selon les résultats obtenus. Le rapport fait aussi état de questions d'ordre opérationnel concernant le lien entre ces ententes redditionnelles et le financement des établissements, y compris les méthodes que le gouvernement peut utiliser pour moduler la vitesse de la transition vers une plus grande différenciation.

À la fin du rapport, une annexe présente les expériences de réorganisation du système d'éducation postsecondaire d'autres provinces canadiennes et d'autres pays qui ont adopté une politique de différenciation pour rehausser la compétitivité, la qualité et la viabilité de leur système d'éducation supérieure, et ce, au bénéfice des étudiantes et étudiants et du public.

PRÉAMBULE

En juillet 2010, la sous-ministre du ministère de la Formation et des Collèges et Universités, Deborah Newman, a demandé au Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur (COQES) de se pencher sur la question de la différenciation afin de savoir « si un ensemble d'universités plus fortement différenciées améliorerait le rendement global et la viabilité du système et s'il aiderait la province à faire face à la concurrence internationale ...[et]... quelle serait la méthode pour mettre en œuvre une politique de différenciation, dans le cas où le gouvernement souhaiterait faire de cette approche un objectif stratégique. »

Pour encadrer et nourrir cette analyse, le COQES a réuni un groupe de travail composé de : Max Bluow (président de l'Université Wilfrid Laurier), Linda Franklin (présidente de Colleges Ontario), Dominic Giroux (président de l'Université Laurentienne), Ali Ghiassi (chef de cabinet, MFCU), David Johnston (président de l'Université de Waterloo), Sheldon Levy (président de l'Université Ryerson), David Naylor (président de l'Université de Toronto), et Deborah Newman (sous-ministre, MFCU). De plus, le COQES a sollicité les commentaires d'un large éventail de parties concernées, y compris les présidents et présidentes des universités et collèges, des groupes d'étudiants, de membres du personnel et du corps enseignant.

Nous sommes conscients que l'engagement envers une plus grande différenciation du secteur universitaire ne fait pas partie des politiques actuelles du gouvernement. Ce rapport présente notre analyse, nos résultats et nos recommandations en réponse à la requête de la sous-ministre. Les opinions comprises dans ce document sont celles des auteurs et sont fondées sur l'analyse réalisée et les conseils reçus lors des consultations.

Dans l'ensemble, nous croyons qu'un secteur postsecondaire plus différencié présente de nombreux avantages autant pour les étudiants que pour le grand public.

Un système universitaire plus différencié offre aux étudiants un éventail plus large de programmes distincts et de qualité tant au premier cycle qu'aux cycles supérieurs. Un système plus différencié est cohésif et centré sur une finalité; il rehausse la qualité de l'ensemble du secteur et rend les choix des étudiants plus clairs. Un tel système se

construit sur les forces et les champs d'expertise propres à chaque établissement. Il met en valeur l'enseignement et l'apprentissage; il récompense les activités novatrices concurrentielles et l'entrepreneuriat.

Un système plus différencié s'inscrit dans la vision d'un gouvernement qui souhaite favoriser un secteur postsecondaire de meilleure qualité, moderne, accessible et engagé dans la voie du progrès. Il renforce l'engagement envers la mobilité étudiante par le transfert de crédits à l'échelle du système. Il encourage l'accès aux établissements postsecondaires en reconnaissant le caractère hétérogène d'une population étudiante qui a des exigences et des besoins variés. Il prépare les étudiants au marché du travail et rehausse la compétitivité de certains établissements afin qu'ils puissent se mesurer aux meilleurs programmes de recherche universitaire sur la scène mondiale. Un système différencié s'appuie sur un engagement ferme du gouvernement et des établissements envers la transparence et la reddition de comptes, qui se traduit par l'élaboration d'ententes pluriannuelles favorisant l'atteinte des résultats souhaités par les étudiants, le public, le marché du travail et le gouvernement.

QUE SIGNIFIE LA DIFFÉRENCIATION?

Le terme « différenciation » a été utilisé dans une variété de « perspectives » dont quelques-unes sont expliquées ci-après. Ces perspectives ne sont pas mutuellement exclusives. Elles illustrent la variété des significations données au concept et démontrent à quel point le secteur universitaire ontarien est déjà différencié.

1. **La différenciation fondée sur la structure**, telle la grandeur de l'établissement (grand ou petit), son financement (privé ou public) ou son mandat prescrit par la loi (études de premier cycle uniquement, combinaison d'étudiants du premier cycle et des cycles supérieurs);
2. **La différenciation fondée sur le type de programmes offerts**, p. ex. axés sur la recherche ou sur l'enseignement, école technique ou de design, université à vocation générale;
3. **La différenciation fondée sur le mode de prestation de l'enseignement, des programmes de recherche et des services** (université en ligne ou internat, programme traditionnel ou d'enseignement coopératif);

4. **La différenciation fondée sur le statut, le prestige ou le classement de l'établissement;**
5. **La différenciation fondée sur les caractéristiques des populations étudiantes servies par l'établissement** (bilingue, francophone ou anglophone; Premières Nations et autres groupes autochtones, collège confessionnel, étudiants adultes ou provenant directement du niveau secondaire).

La différenciation peut être verticale ou horizontale. La différenciation verticale fait référence au classement des établissements selon un critère particulier, tel que son intensité de recherche ou sa réputation. Elle se rapporte à un système hiérarchique stratifié où les établissements présentent des différences, réelles ou perçues, sur le plan de leur valeur et de leur prestige. Presque tous les classements de l'enseignement supérieur réalisés par les médias adoptent cette approche, quoiqu'ils présentent des résultats différents selon les variables utilisées aux fins du classement. La différenciation horizontale suppose un système coordonné de plusieurs établissements ayant des missions et des mandats distincts, considérés comme d'égale valeur, mais qui offrent leurs services à une variété d'étudiants de diverses façons. C'est la philosophie sous-jacente à l'organisation du secteur des études postsecondaires de l'Alberta, où tous sont appelés à qualifier leur système comme ayant plusieurs « catégories » et non plusieurs « niveaux ».

DANS QUELLE MESURE LE SYSTÈME POSTSECONDAIRE ONTARIEN EST-IL DIFFÉRENCIÉ?

Le système universitaire ontarien présente déjà un certain niveau de différenciation. Il serait évidemment étonnant de trouver un système uniforme et homogène compte tenu des différences régionales, géographiques, démographiques, culturelles et économiques de l'Ontario ainsi que de l'évolution historique de chaque établissement.

La première grande différenciation dans le secteur postsecondaire ontarien se situe au niveau des mandats historiques du réseau des collèges et des universités. La distinction entre ces deux courants, telles deux branches d'un même système postsecondaire, a vu le jour dans les années 1960. Encore aujourd'hui, on continue de présenter les deux réseaux comme ayant des mandats différents, quoique cette distinction soit brouillée par

la migration des étudiants entre les deux systèmes, le développement des programmes d'études et la libéralisation des attestations d'études offertes.

En Ontario, l'enseignement postsecondaire est dispensé dans 20 universités publiques et dans les établissements qui leur sont affiliés, dans 24 collèges publics d'arts appliqués et de technologie, dans trois collèges agricoles affiliés à l'Université de Guelph et une école d'horticulture, dans un institut des sciences appliquées de la santé, dans 17 établissements privés qui ont un pouvoir limité de conférer des grades, dans le Collège militaire royal financé par le gouvernement fédéral, dans environ 570 collèges privés et agréés d'enseignement professionnel, ainsi que dans plusieurs autres établissements privés ne conférant pas de grades mais offrant un enseignement postsecondaire ou une formation professionnelle ne faisant pas l'objet d'un système provincial réglementaire de surveillance.

L'histoire des universités ontariennes explique certaines des différences présentes à l'intérieur de ce secteur. Les plus vieux établissements, souvent affiliés à un ordre religieux, sont nés entre le début et le milieu du 19^e siècle et se sont développés indépendamment. Un groupe d'établissements plus récents a été créé au milieu du 20^e siècle pour répondre à la demande croissante de la population étudiante, dans un premier temps après la Seconde Guerre mondiale, puis dans les années 1960 et 1970.

La plupart des universités publiques conférant des grades offrent des programmes de premier, deuxième et troisième cycles, bien que certaines, telles que les universités Brock, Nipissing et Trent, aient tendance à se spécialiser dans les programmes de premier cycle. Une poignée d'universités plus importantes offrent des programmes professionnels de deuxième cycle comme la médecine, le droit, l'ingénierie et la médecine dentaire. Deux universités, l'Université Laurentienne et l'Université d'Ottawa, offrent des programmes en anglais et en français. De même, le Collège Glendon de l'Université York offre des programmes de lettres et sciences humaines en français.

De plus, le Collège dominicain de philosophie et de théologie est financé par la province et offre des programmes de niveau universitaire.

L'Université de Toronto, comptant plus de 60 000 étudiantes et étudiants, 129 départements universitaires et 75 programmes de doctorat, est la plus grande université anglophone au Canada; elle se classe parmi les meilleures universités du pays et est un centre important pour la recherche et les études de deuxième et troisième

cycles. L'Université Algoma, dans le Nord de l'Ontario, est le plus petit établissement de la province avec une population étudiante légèrement au-dessus de 1 200 personnes.

L'Université d'Ottawa est la plus grande et la plus ancienne université bilingue d'Amérique du Nord, offrant une large gamme de programmes en anglais et en français. Un certain nombre d'établissements, telles l'Université Lakehead à Thunder Bay et l'Université Laurentienne à Sudbury, sont situés dans des régions à forte population autochtone et ont développé des programmes d'enseignement destinés à ces communautés.

Il existe plusieurs exemples de pratiques innovantes et de programmes spécialisés dans les universités ontariennes. Par exemple, l'Université de Waterloo est un chef de file mondial dans le domaine de l'enseignement coopératif, alternant les études universitaires avec la formation en milieu de travail. L'Université Ryerson se spécialise dans les programmes professionnels appliqués et possède une grande école d'éducation permanente. L'Université McMaster reste un meneur dans l'approche éducative par problèmes dans sa faculté de médecine. L'Université de l'École d'arts et de design de l'Ontario se concentre sur les programmes de beaux-arts et de design. L'Université Laurentienne est le premier établissement en dehors des États-Unis à recevoir un agrément pour ses programmes de sciences médico-légales. De plus, plusieurs universités offrent des programmes en collaboration avec des collèges locaux.

En bref, l'histoire, l'emplacement géographique, le développement régional, l'innovation, les demandes des étudiants et du marché du travail ont contribué à la diversité organique du système universitaire ontarien et constituent une bonne base pour poursuivre les efforts en vue d'une plus grande différenciation.

AVANTAGES D'UNE PLUS GRANDE DIFFÉRENCIATION

- **Une plus grande différenciation du secteur postsecondaire est l'un des leviers les plus puissants à la disposition du gouvernement, surtout en période de restrictions, pour atteindre les objectifs publics que sont une plus grande qualité, compétitivité, reddition de comptes et viabilité.**

La différenciation favorise la qualité et la compétitivité du système en permettant à chaque établissement postsecondaire de développer en priorité soit des domaines où il

excelle déjà, soit ceux où il souhaite atteindre un niveau d'excellence. Des programmes de meilleure qualité augmentent grandement la valeur des attestations d'études que reçoivent les étudiants au moment de l'obtention de leur diplôme. Les étudiantes et étudiants deviennent ainsi plus concurrentiels sur le marché du travail par rapport à ceux venant d'autres territoires de compétence. Cela rend aussi les universités ontariennes plus attrayantes pour les étudiants étrangers.

La différenciation augmente la reddition de comptes car, grâce aux ententes négociées par le gouvernement avec chaque établissement postsecondaire, elle clarifie les attentes de chaque établissement. Grâce à un ensemble d'indicateurs de rendement propres à l'établissement, elle permet aussi de déterminer clairement si ce dernier a atteint ou non ses objectifs et ses cibles à un niveau de qualité acceptable.

La différenciation encourage une plus grande viabilité parce qu'elle amène les établissements à allouer leurs fonds (particulièrement les fonds supplémentaires) aux secteurs prioritaires conformes à leur mission. Cela leur permet de mieux arrimer leurs fonds supplémentaires aux ressources qu'ils ont déjà et d'éviter de dilapider leurs précieuses ressources pour des programmes qui ne sont pas appropriés ou qui ne font pas partie des attentes exprimées.

Une plus grande différenciation n'entraîne pas nécessairement un accès aux études plus grand que celui que le gouvernement prévoit et souhaite financer en fonction de la croissance de la population étudiante. Toutefois, la différenciation contribue à rectifier un des effets indésirables de la croissance rapide du corps étudiant, notamment l'appauvrissement de la qualité des programmes et de l'expérience étudiante. Ironiquement, parce que la différenciation contribue au maintien, voire à l'augmentation de la qualité même en présence d'un effectif en croissance, il est maintenant encore plus impérieux de recourir à une plus grande différenciation précisément parce que le secteur universitaire ontarien a si bien réussi à prendre en charge un nombre croissant d'étudiants.

- **Une plus grande différenciation du système postsecondaire permet aux étudiants d'identifier clairement les établissements qui répondent le mieux à leurs aspirations personnelles et professionnelles.**

Un système postsecondaire moderne devrait donner aux étudiantes et aux étudiants (selon leurs capacités) la possibilité de choisir l'établissement qui offre les meilleurs programmes à la mesure de leurs aspirations professionnelles et personnelles. La qualité du programme d'études définit la valeur de l'attestation obtenue par l'étudiant au moment de la remise des diplômes et, par conséquent, influence sa compétitivité par rapport à celle de ses pairs. La différenciation rehausse la qualité et le choix des étudiants. Si les aspirations de l'étudiant changent pendant ses études ou plus tard, un système bien différencié lui offrira la possibilité de s'orienter vers un autre établissement postsecondaire qui sera mieux à même de satisfaire ses nouvelles intentions et circonstances. Cette possibilité pour les étudiants de passer d'un établissement postsecondaire à l'autre rend encore plus nécessaire la mise en place d'un système de transfert de crédits efficace et robuste dans un secteur plus différencié. C'est pourquoi l'amélioration du système de transfert des crédits ontarien devrait précéder ou accompagner la transition vers une plus grande différenciation du secteur.

- **Une plus grande différenciation du système postsecondaire prévient le glissement du mandat.**

La clarification du mandat et de la mission des établissements permet de concentrer davantage les ressources humaines et financières sur les programmes et les projets souhaités par la société et non seulement par les établissements eux-mêmes. Un des grands avantages avérés des systèmes postsecondaires différenciés, comme celui en vigueur dans l'État de la Californie, tient au meilleur rapport coût-efficacité qui découle des mandats institutionnels clairs et de la prévention d'un glissement vers un mandat non réglementé.

- **Parce qu'elle exige la clarification des mandats et des attentes, une plus grande différenciation permet aux établissements du secteur postsecondaire d'utiliser leurs ressources plus efficacement.**

En ce moment, le manque de clarté quant aux attentes envers les établissements postsecondaires et aux méthodes d'évaluation de leur rendement (et donc aux façons d'obtenir le plus grand financement supplémentaire possible) pousse les universités à se faire concurrence pour obtenir des ressources destinées à la prestation de programmes établis et populaires (telle une nouvelle école professionnelle), dont seulement un petit nombre risquent d'être approuvés par le gouvernement. De plus, l'ambiguïté sur le

degré acceptable du « glissement du mandat » amène les universités à dépenser leurs ressources limitées sur des projets qui ne verront peut-être jamais le jour. Une entente préalable entre les établissements et le gouvernement sur ce qui peut être réalisé et, surtout, sur ce qu'il n'est pas possible d'être entrepris, aide les universités à concentrer leurs ressources sur ce qu'elles font bien et qui s'inscrit dans le cadre de leur mission et non sur des aspirations qui ne seront jamais concrétisées. Cette concentration des ressources sur ce que les établissements peuvent faire de mieux et conformément aux objectifs publics est l'un des éléments permettant de créer un système plus viable.

INQUIÉTUDES LIÉES À UNE PLUS GRANDE DIFFÉRENCIATION

- **Une plus grande différenciation ne devrait pas compromettre le succès actuel dans le secteur postsecondaire.**

Le mouvement vers une plus grande différenciation ne devrait pas encourager l'émergence de pratiques ou de mesures incitatives qui fragiliseraient le statut général, l'efficacité et la productivité du secteur postsecondaire. Ces dernières années en particulier, le ministère et le palier postsecondaire ont réussi ensemble à intégrer des effectifs de plus en plus importants. Les efforts pour rendre le système postsecondaire de l'Ontario plus différencié ne doivent pas réduire la capacité du système à gérer les demandes d'inscriptions prévues.

- **Une plus grande différenciation peut faire dire à certains que le gouvernement restreint et écrase les aspirations des établissements.**

Ces commentaires peuvent venir des établissements eux-mêmes ou des responsables politiques et communautaires des régions où les établissements sont situés. Cependant, la première étape de la démarche proposée pour aller vers cette différenciation (voir ci-après) consiste à demander aux établissements postsecondaires d'articuler leurs priorités et leurs domaines de croissance. Puisque les établissements définiront leurs propres axes de développement, il est difficile de prétendre que le gouvernement force ou restreint les établissements dans la réalisation de leurs ambitions. Ils devront indéniablement faire des choix difficiles et justifier ces choix. C'est justement ce genre de raisonnement et de planification qui ne sont pas assez fréquents et qui doivent être maintenant mis de l'avant.

PRINCIPES DE LA DIFFÉRENCIATION

Les principes suivants, s'ils sont respectés, augmenteront le succès et l'acceptation du mouvement vers une plus grande différenciation du secteur postsecondaire ontarien.

- **Toutes les fonctions du système postsecondaire doivent être valorisées également.**

Des discussions précédentes sur la différenciation ont été contrariées par la perception, réelle ou non, voulant que certains rôles du système, plus particulièrement la recherche, sont plus valorisés que d'autres, comme l'enseignement. La transition vers une plus grande différenciation ne réussira que si le gouvernement établit clairement qu'il accorde la même valeur à tout le moins aux activités d'enseignement et de recherche et, dans certains cas, à celles relatives au développement communautaire. Cet engagement à valoriser également les différentes fonctions doit aller au-delà du discours; il doit aussi se concrétiser sur le plan du financement. Certains avanceront que d'autres contributions du secteur postsecondaire, telle la promotion de l'innovation, l'entrepreneuriat ou la citoyenneté, devraient être incluses dans cette liste.

À un niveau purement pragmatique, ce principe est essentiel. Une plus grande différenciation sera acceptable dans la mesure où les règles du jeu sont équitables et donnent la chance à toutes les universités d'en retirer des avantages (par exemple au niveau du financement).

- **Tout changement futur dans le secteur collégial influencera la nature de la différenciation dans le secteur universitaire et la voie empruntée pour y arriver.**

Le présent rapport a pour but d'étudier la différenciation dans le secteur universitaire. Toutefois, les universités ne sont pas isolées des autres acteurs du milieu de l'éducation postsecondaire en Ontario. Tout changement au sein du système collégial exercera et devrait exercer une influence sur la voie empruntée pour créer un secteur universitaire plus différencié, sur les effets de cette politique et même sur l'urgence d'adopter une telle orientation. En ce moment, des discussions ont lieu sur la question du rôle éventuellement plus important que pourraient jouer les collèges dans la remise des

diplômes ainsi que sur la création d'un système de transfert des crédits plus efficace. Ces discussions sont particulièrement pertinentes à la question de la différenciation des universités.

Nous croyons aussi que l'analyse présentée ici, y compris l'identification des avantages pour les étudiants et le public, peut s'appliquer autant au secteur collégial qu'au secteur universitaire.

- **La discussion sur la différenciation doit être liée aux modes de financement.**

En définitive, les universités accepteront d'aller vers une plus grande différenciation dans la mesure où elles croient que cette nouvelle politique leur donnera la possibilité de recevoir un financement supplémentaire. Puisque l'intention est d'amener les établissements à axer leur développement vers la recherche, l'enseignement ou un autre objectif public, il faut mettre en place une formule de financement qui récompense ces diverses activités. Aujourd'hui, la perception est qu'à part le financement lié à l'augmentation des effectifs, qui est réparti dans l'ensemble du réseau, la recherche est non seulement la fonction la plus prestigieuse, mais celle qui reçoit la plus grande part des fonds supplémentaires. Bien que cette croyance ne corresponde pas à la réalité (financée telle qu'elle est aujourd'hui, la recherche est une activité déficitaire), plusieurs établissements cherchent à obtenir des fonds pour la recherche même si leur penchant est de développer leurs activités d'enseignement. Toute discussion sur la différenciation qui exclurait la question de la formule de financement est un exercice futile auquel personne ne participera avec sincérité.

- **Si l'on décide de se diriger vers une plus grande différenciation, les établissements et le gouvernement devront faire des choix difficiles.**

Le changement risque d'être douloureux, mais il est inévitable et nécessaire. Les établissements devront de façon réaliste évaluer leur avenir et identifier leurs rôles ou secteurs prioritaires ainsi que leurs champs de développement privilégiés. Cela ne peut se limiter à un exercice creux. Le gouvernement devrait exiger de la part des établissements des signes tangibles de leur engagement, c'est-à-dire l'allocation de ressources vers les activités prioritaires identifiées et pour lesquelles ils demandent un financement supplémentaire au gouvernement. Par exemple, si une université indique que son développement futur se situe dans la création d'un programme d'arts libéraux

de calibre international plutôt que dans le développement d'un ensemble de programmes de doctorat, l'on s'attendrait à ce que l'allocation des ressources au sein de l'établissement reflète cette intention. Par ailleurs, si l'on décide de se diriger vers une plus grande différenciation, le gouvernement devra évaluer de façon réaliste les éléments de mission proposés par les universités et, inévitablement, se voir dans l'obligation d'en refuser certains.

- **La différenciation nécessite l'utilisation d'indicateurs de rendement pour évaluer si les universités répondent aux attentes exprimées et atteignent les résultats prévus.**

Une orientation vers une plus grande différenciation signifie un mouvement vers une plus grande reddition de comptes et une meilleure gestion du rendement du secteur postsecondaire. Lorsqu'un établissement indique qu'il se développera en priorité dans un domaine particulier et qu'il reçoit des fonds publics à cet effet, on doit mettre en place une méthode pour déterminer s'il a atteint ou non les objectifs qualitatifs et quantitatifs prévus. Cela nécessite un ensemble d'indicateurs de rendement pour chacun des champs d'activité de l'université. Aucun indicateur n'est parfait en lui-même. Toutefois, dans le cadre de leur entente, l'université et le gouvernement devront convenir d'un ensemble d'indicateurs de rendement adaptés à la mission négociée de l'établissement, que ce soit sur le plan du type ou du niveau attendu. Le côté positif de cette approche réside dans le fait que les établissements dirigent leurs efforts vers les activités qui sont évaluées et que, dans la plupart des cas, ils arrivent à atteindre leurs buts lorsque ces derniers sont clairement énoncés. La gestion du rendement rend donc plus aisée et même accélère la différenciation, le progrès et le succès.

- **Les mandats des établissements dans un système différencié devraient être transparents.**

L'entente entre l'université et le gouvernement définissant les projections de croissance, la composition du corps étudiant, les domaines prioritaires ainsi que les mesures du rendement qui serviront à suivre les progrès constitue la pièce centrale d'un secteur plus différencié. Idéalement, ces ententes sont publicisées et présentées aux parties concernées tels les étudiants, le public et les autres établissements postsecondaires.

- **Un secteur plus différencié tire avantage des conseils de tierces parties lors de la prise de décisions critiques.**

Le gouvernement est responsable d'élaborer les objectifs publics, de prendre des décisions concernant le système et le financement et de demander des comptes aux établissements publics sur leur rendement. Dans le contexte d'une orientation vers un système plus différencié, il existe deux situations critiques où l'avis d'un tiers indépendant serait utile au gouvernement. En premier lieu, lorsque le gouvernement est appelé à évaluer la crédibilité des plans stratégiques, des intentions et des missions des universités sur lesquels s'appuient les demandes de financement, particulièrement s'il se trouve dans une position où il doit refuser certains éléments d'une proposition. Ensuite, au moment où le gouvernement juge si un établissement a réellement atteint les buts et cibles prédéfinis, notamment si ces buts et cibles sont de nature qualitative, p. ex. la qualité d'un programme ou d'un projet. Le gouvernement peut solliciter l'avis d'un organisme indépendant comme le COQES ou mettre sur pied un groupe d'experts.

- **On doit prêter attention aux conséquences d'une orientation vers une plus grande différenciation sur les étudiants, que ces conséquences soient souhaitées ou non.**

La plupart des questions soulevées lors des discussions sur la différenciation traitent des effets sur les établissements. Pourtant, l'une des principales raisons pour accroître la différenciation du système est de rehausser la qualité des programmes et des expériences vécues par les étudiants pour qu'ensuite, ces derniers deviennent des diplômés plus compétitifs et offrant une plus grande valeur. Donald Kennedy, l'ancien président de l'Université Stanford, nous rappelle que « l'amélioration de l'université doit d'abord tenir compte des étudiants et de leurs besoins. Une fois que cela est accompli, les autres éléments se mettent en place ». (Academic Duty, 1997, p. 287). Il est légitime de s'attendre à ce que les groupes étudiants, entre autres, s'intéressent au traitement des questions qui les concernent dans le cadre d'une politique visant une plus grande différenciation. À titre d'exemple, si une décision a pour conséquence de limiter le nombre de programmes d'ingénierie dans la province, les étudiants sont en droit de demander qu'il soit accordé plus d'attention aux frais liés au déménagement et au logement dans le régime d'aide financière.

- **La mise en œuvre d'un système plus différencié exige du temps, une planification pluriannuelle et de la discipline.**

En théorie, on pourrait raser le présent système postsecondaire et recommencer à zéro pour créer un système différencié. Cela ne se produira pas. De façon réaliste, le secteur deviendra plus différencié graduellement au fil des années. Cela dit, si la transformation prendra sans doute plusieurs années, il est essentiel que le gouvernement amorce le processus maintenant, qu'il saisisse toutes les occasions de faire évoluer le secteur dans cette direction et qu'il reste fidèle à cette politique.

FEUILLE DE ROUTE VERS UNE PLUS GRANDE DIFFÉRENCIATION DU SYSTÈME

Un ensemble d'étapes logiques mène vers une plus grande différenciation du système.

1^{re} étape : Le MFCU demande à chaque établissement postsecondaire de soumettre un énoncé de mission articulant ses aspirations, notamment :

- le nombre et la répartition des effectifs ciblés;
- les secteurs d'enseignement et de recherche prioritaires;
- les nouveaux programmes que l'université désire mettre sur pied ou les programmes qu'elle désire développer davantage;
- les forces stratégiques particulières de l'établissement découlant de son emplacement, de ses liens avec certaines industries, de son histoire, de son mandat actuel, de son classement sur le plan international ou de toute autre dimension jugée pertinente.

Dans l'énoncé de mission, on devrait aussi demander à l'établissement si i) son plan stratégique a été approuvé par son Assemblée ou Sénat universitaire et ii) est appuyé par de la documentation indiquant que l'université a alloué des ressources internes ou sollicité des sources de financement externes précises aux fins des secteurs préférentiels, conformément à ces intentions.

Le nombre et la répartition des effectifs ciblés constituent l'élément le plus important, informatif et révélateur de l'énoncé de mission, surtout pour le gouvernement.

L'attention accordée à cet élément fait en sorte que le gouvernement et le secteur

universitaire s'occupent avant tout de répondre au principal objectif public – soit offrir un nombre suffisant de places aux étudiantes et étudiants qualifiés. En outre, la répartition des étudiants est un indicateur tangible et mesurable des aspirations d'une université. Par exemple, si dans sa mission, une université accorde une grande importance à une intensité de recherche reconnue internationalement, l'on devrait s'attendre à ce qu'il y ait une augmentation prévue du nombre d'étudiants aux cycles supérieurs par rapport à ceux du premier cycle. Puisqu'il s'agit d'une mesure facilement quantifiable, elle peut être considérée comme un indicateur précoce de ce que l'on veut véritablement évaluer, soit la qualité de la recherche. De la même façon, si une université indique qu'elle veut étoffer les programmes de premier cycle qui encouragent l'entrepreneuriat, un indicateur du progrès en ce sens serait certainement l'augmentation de l'effectif dans de tels programmes.

2^e étape : Le MFCU examine les énoncés de mission de chaque université pour déterminer si :

- les aspirations et affirmations sont crédibles et raisonnables;
 - le MFCU peut demander l'avis de tierces parties;
- la somme de tous les énoncés de mission correspond à la contribution exigée du secteur universitaire envers les objectifs publics.

3^e étape : Le MFCU signe une entente pluriannuelle de reddition de comptes avec chaque université. Cela signifie que le gouvernement approuve l'énoncé de mission et que les deux parties s'entendent sur les mesures de rendement qui serviront à évaluer les progrès de l'université vers la réalisation des objectifs convenus dans l'entente.

- Au préalable, le gouvernement aurait recueilli un ensemble d'indicateurs de rendement liés à différents aspects de la mission de l'université (p. ex., la qualité de l'enseignement, l'intensité de la recherche, les programmes innovateurs et favorisant l'entrepreneuriat, le développement économique régional). Le COQES peut fournir des conseils quant à l'établissement d'une liste de mesures de rendement utiles et pertinentes. À partir de cette liste, le MFCU et l'université

établissent une grille de rendement individualisée appropriée qui reflète la mission et les attentes pour cette université.¹

4^e étape : Le financement supplémentaire annuel versé par le MFCU au secteur universitaire est organisé de façon à soutenir la différenciation (voir la section ci-après) et à lier le financement au résultat désiré, p. ex., un Fonds d'innovation en enseignement pour promouvoir des techniques d'enseignement modernes et innovatrices, ou un Fonds pour l'excellence en recherche pour favoriser la R.-D. dans les domaines d'importance stratégique pour la province. Les universités se font concurrence pour obtenir ces fonds selon leur énoncé de mission.²

ÉCHÉANCIER DE LA TRANSITION VERS UN SYSTÈME PLUS DIFFÉRENCIÉ

À moins de repartir à neuf, ce que ne fera pas l'Ontario, la transition vers une plus grande différenciation sera progressive. Il est donc important de s'engager dans cette voie le plus tôt possible et de maintenir le cap. Par contre, il faudra réalistement attendre plusieurs années avant de constater tous les avantages de la différenciation.³ Lorsqu'on parle d'échéancier, il est raisonnable de se demander quelles devraient être les premières étapes et ce à quoi le système ressemblera dans un laps de cinq à dix ans après la mise en œuvre d'une politique en faveur d'une plus grande différenciation.

Voici quelles devraient être les premières étapes :

1^{re} étape : Le gouvernement consulte le secteur postsecondaire et le public pour présenter les avantages et la nécessité d'une plus grande différenciation.

2^e étape : Les établissements rédigent leur énoncé de mission.

¹ Certains indicateurs de rendement peuvent être communs à toutes les universités (p. ex., l'atteinte des objectifs en matière d'effectif); d'autres peuvent s'appliquer uniquement à certaines universités (l'atteinte d'un objectif particulier sur le plan du développement économique régional); d'autres encore peuvent s'appliquer à toutes les universités mais être assortis d'attentes différentes au niveau du rendement (p. ex., le nombre d'années d'études pour l'obtention du diplôme).

² Selon le modèle de financement choisi par le gouvernement pour favoriser la différenciation, les progrès réalisés par chaque université sur le plan de leurs mesures de rendement peuvent aussi servir à rajuster leur subvention annuelle de base.

³ Les gouvernements devraient être habitués à ce phénomène. Par exemple, lorsque des fonds sont octroyés pour accroître le nombre de titulaires d'un doctorat, cela prend quatre ou cinq ans avant d'obtenir des résultats en ce sens.

3^e étape : Le MFCU examine et négocie l'énoncé de mission avec chaque établissement.

4^e étape : Le MFCU conclut des ententes pluriannuelles de reddition de comptes.

5^e étape : On annonce les enveloppes de financement ciblé, et on met en place un processus d'examen annuel des progrès accomplis en vue de l'atteinte des objectifs.

À quoi peuvent s'attendre la population étudiante et la province dans les cinq à dix années suivant l'adoption d'une politique favorisant une plus grande différenciation dans le secteur universitaire?

- Des choix de carrière plus clairs dans un plus grand nombre de programmes de meilleure qualité
- Une navigation plus facile au sein du système postsecondaire pour les étudiantes et étudiants
- Un système postsecondaire plus cohérent et coordonné
- Un nombre accru d'étudiants étrangers
- Un secteur universitaire plus viable
- Une augmentation des retombées économiques de la recherche universitaire
- Une meilleure concordance entre les compétences des diplômés et le marché du travail
- Une économie ontarienne plus robuste et diversifiée
- Un classement amélioré des universités ontariennes sur le plan international

Le niveau d'investissement dans le secteur déterminera la rapidité avec laquelle ces avantages se concrétiseront.

Le gouvernement peut aussi choisir de se diriger vers la différenciation de façon séquentielle. Il serait logique de commencer par la région du grand Toronto (RGT). C'est en effet là que se posent les plus grands problèmes d'accès, que se fait la majorité de la transition du collège vers l'université, que l'on peut accueillir le plus grand nombre d'étudiants étrangers et que peuvent être réalisées les plus grandes retombées économiques. C'est une région où existe déjà une importante différenciation des collèges et des universités et où les relations entre les principaux participants semblent déjà bien établies. Étant donné l'importance de la représentation de la RGT au sein du secteur, un système de transfert des crédits adopté par les établissements de la RGT constituerait

une importante plateforme sur laquelle s'appuyer pour étendre ce genre d'arrangements au reste de la province.

Le Nord de l'Ontario pourrait aussi être parmi les premiers à se diriger vers une plus grande différenciation. Les universités de cette région sont aux prises avec un problème d'accès différent de celles de la RGT (trop peu d'étudiants) et explorent divers moyens pour faire face à ce défi. Les universités du Nord sont étroitement liées au développement économique et social de la région. Une plus grande différenciation du système universitaire devrait renforcer la capacité des établissements du Nord en tant que fers de lance du Plan de croissance du Nord de l'Ontario.

En règle générale, le gouvernement de l'Ontario n'a pas adopté de perspective régionale pour organiser et coordonner son système d'éducation postsecondaire. La géographie est un facteur clé de différenciation qui a influencé le développement de certains établissements postsecondaires dans la province; une perspective plus régionale peut être utile au moment d'envisager une restructuration avantageuse du système ontarien.

PRINCIPES DE FINANCEMENT D'UN SYSTÈME PLUS DIFFÉRENCIÉ

Le modèle de financement mis en place pour orienter le système vers une plus grande différenciation devrait s'appuyer sur les principes suivants.

- **Le financement devrait être lié aux résultats souhaités.**

Le financement incitatif est le principal mécanisme permettant aux gouvernements d'atteindre les résultats souhaités. Autrement dit, les universités feront ce pour quoi elles sont financées. Si on ne leur dit pas ce qu'on attend d'elles, elles feront comme bon leur semble, ce qui peut ou non être conforme aux objectifs publics.

Par conséquent, si le gouvernement souhaite une augmentation des programmes de premier cycle qui favorisent l'entrepreneuriat, il peut créer un volet de financement visant directement cet objectif. De la même façon, si le gouvernement cherche à augmenter le nombre d'étudiants étrangers, il peut créer un programme de financement qui encourage la réalisation de cet objectif.

Le gouvernement de l'Ontario a déjà de telles mesures en place. Au cours des dernières années, il a surtout lié le financement supplémentaire à l'augmentation de l'effectif, y compris dans les cycles supérieurs. Il a également créé des programmes de financement ciblé pour accroître le nombre de diplômés dans certains domaines, comme les soins infirmiers. Le ministère de la Recherche et de l'Innovation a aussi mis sur pied des programmes de financement pour soutenir des secteurs de recherche précis qui revêtent une importance stratégique pour la province.

À l'heure actuelle toutefois, seul un petit pourcentage du financement du secteur universitaire est lié à des résultats précis, et le financement est rarement retiré si ces résultats ne sont pas atteints. Si le gouvernement désire se diriger plus résolument vers la différenciation et en retirer les avantages plus tôt, il devrait envisager de lier une plus grande partie de son financement supplémentaire à des objectifs précis. À l'extrême, il peut lier la totalité de son financement supplémentaire annuel aux buts et objectifs souhaités.

- **Les établissements devraient se livrer concurrence pour l'obtention de fonds conformément à leur mandat et à leur entente pluriannuelle avec le gouvernement.**

Les universités devraient graviter vers les programmes de financement conformes à leurs aspirations. C'est la raison pour laquelle on leur demande d'établir des énoncés de mission et des secteurs prioritaires. Cela implique toutefois qu'il ne vaut pas la peine pour une université de chercher à obtenir des fonds pour des activités qui ne cadrent pas avec son mandat approuvé.

Selon nombre de partisans de la différenciation, les universités devraient s'identifier comme étant « axées sur l'enseignement » ou « axées sur la recherche » et être uniquement autorisées à présenter des demandes dans le cadre des enveloppes liées à ces secteurs respectifs. L'utilité de cette classification à deux volets est contestable. Comme on l'a noté précédemment, même les universités qui poursuivent ouvertement l'excellence de l'enseignement voudront sans doute continuer à développer un certain nombre de programmes d'études supérieures. De la même façon, les universités dont la mission est de promouvoir l'intensité de la recherche voudront sans doute obtenir plus de financement pour leurs étudiants des cycles supérieurs, ce qui constitue une autre forme d'enseignement intensif et ciblé. Enfin, même les établissements les plus axés sur

la recherche ne peuvent être exempts de leur obligation d'améliorer la qualité de l'enseignement au premier cycle pour la simple et bonne raison qu'une importante proportion des étudiants de premier cycle de la province les fréquente.

Si une dichotomie « recherche versus enseignement » aussi nette n'est peut-être pas un différenciateur utile, l'idée ici est que les universités devraient présenter leurs demandes de fonds dans des domaines qui s'inscrivent dans leur mandat. Par exemple, si le gouvernement souhaite augmenter le nombre d'étudiants au niveau du doctorat en informatique et crée une enveloppe de financement à cet effet, alors seules les universités dont cette priorité s'inscrit dans leur mandat devraient se livrer concurrence pour l'obtention de ces fonds. Autrement dit, l'émergence d'une nouvelle source de financement ne devrait pas être l'occasion pour les établissements de soudainement développer un intérêt pour un secteur.

- **Le gouvernement a une influence plus grande lorsque les établissements doivent aussi apporter leur contribution.**

Inévitablement, lorsqu'une enveloppe de financement est créée, la demande excédera l'offre. Comment le gouvernement décide-t-il quelles universités devraient recevoir des fonds supplémentaires? Assurément, les mérites de la proposition auront une influence considérable. Toutefois, ce principe sous-entend que l'un des critères de sélection devrait être l'engagement démontré par l'établissement par l'octroi de ses propres ressources au projet. Cela permet de distinguer les requérants engagés de ceux plus opportunistes.

Certains avanceront que les établissements ne devraient solliciter des fonds que s'ils ont déjà montré au préalable un engagement concret. Les esprits plus libéraux soutiendront que ce critère peut être satisfait si l'université accepte de verser des fonds de contrepartie (pas nécessairement dans une proportion de 1:1) à ceux du gouvernement. Quoi qu'il en soit, ce qui en ressort est que les gouvernements maximiseront les chances d'atteindre les buts souhaités s'ils font affaire avec les établissements qui ont démontré un véritable engagement. De façon pragmatique, l'argent du gouvernement va plus loin si ce dernier exige des établissements qu'ils investissent dans le projet.

- **Les établissements doivent mériter leur financement supplémentaire; ce n'est pas un droit.**

Un élément primordial du financement lié aux résultats est le principe selon lequel les universités doivent mériter leur financement; ce n'est pas un droit. Plus précisément, en acceptant certains fonds du gouvernement, l'établissement accepte également d'atteindre certains objectifs. Un corollaire de ce principe est que les établissements perdent ce financement supplémentaire s'ils n'atteignent pas les résultats fixés. C'est dans le non-respect de ce corollaire que réside l'échec de bon nombre de mécanismes de financement. Bien sûr, dans un monde idéal, les établissements qui atteignent leurs objectifs pourraient être récompensés davantage.

Il est difficile de reprendre de l'argent versé à un établissement. En outre, puisque cela peut prendre plusieurs années pour déterminer si un objectif a été atteint ou non, il faut examiner les façons d'atténuer les effets négatifs du retrait du financement. Une solution est d'allouer un financement ponctuel chaque année aux fins d'un projet; le financement n'est intégré à la subvention de base de l'université qu'après un certain nombre d'années, si l'on juge que les objectifs et buts qui avaient été fixés ont été atteints. Ce processus, qui est déjà utilisé dans certaines provinces, permet aussi aux gouvernements d'accélérer le financement d'un projet au fil des années selon les besoins.

ENJEUX DE FONCTIONNEMENT LIÉS AU FINANCEMENT D'UN SYSTÈME PLUS DIFFÉRENCIÉ

L'un des buts du gouvernement, particulièrement dans la situation économique actuelle, est de réduire les coûts de l'éducation supérieure ou, plus pour être plus juste, d'atténuer la croissance des coûts découlant de l'expansion du système postsecondaire. Certains parleront du besoin impérieux d'accroître la « viabilité financière » du système; d'autres, de la nécessité de réduire le « coût par étudiant ». Quels que soient les termes utilisés, il est clair que les universités se heurtent, dans une mesure plus ou moins grande, et pas seulement en Ontario, à des défis d'ordre financier. Cela est attribuable à plusieurs facteurs, notamment les pressions inflationnistes (surtout en ce qui a trait aux salaires) qui surpassent les augmentations de revenus, l'augmentation des obligations découlant des régimes de retraite, les coûts d'entretien ou de construction des

immobilisations et la diminution du rendement des dotations. Une plus grande différenciation du système universitaire ne résoudra pas en soi le problème de la viabilité financière, mais elle aura plusieurs effets positifs. Tout d'abord, comme on l'a déjà noté, puisque les établissements sauront clairement ce que l'on attend d'eux et devront rendre des comptes, ils optimiseront l'utilisation de leurs ressources internes en les allouant aux projets et aux programmes qui correspondent à leurs mission et mandat. Le manque de clarté qui existe à l'heure actuelle fait en sorte que les universités attribuent des ressources non négligeables à la réalisation de projets – tel que l'établissement de nouvelles écoles professionnelles ou de campus satellites – qui ne seraient probablement pas approuvés par le gouvernement. Ensuite, et surtout, comme d'autres l'ont aussi fait observer, toutes les universités ontariennes ont gravité vers le modèle d'enseignement universitaire le plus coûteux, volatile et risqué, c'est-à-dire celui axé sur la recherche. Il existe des modèles moins coûteux, et, dans un système plus différencié, certaines universités se tourneront vers ces modèles parce qu'ils sont plus adaptés à leur mandat.

Ce n'est donc pas sans raison que d'autres provinces canadiennes et territoires de compétence ont mis en place un système postsecondaire plus différencié. La préservation de la qualité de l'enseignement devant l'augmentation des effectifs constituait l'une de leurs motivations. Mais la recherche d'un plus grand contrôle des coûts et d'une efficacité accrue était très certainement une considération importante.

On peut envisager le coût d'une plus grande différenciation en partant de l'hypothèse voulant que les gouvernements octroieront toujours les fonds nécessaires pour répondre à la demande, c'est-à-dire pour régler le problème de l'accès.

Quels sont les chiffres présentement? Dans son plus récent discours du Trône, le gouvernement s'est engagé à verser 310 millions de dollars pour créer 20 000 places supplémentaires d'ici septembre 2010. Au cours des cinq prochaines années (de 2011-2012 à 2016-2017), le MFCU estime qu'il devra allouer approximativement 2,4 milliards de dollars pour créer 50 000 places additionnelles.⁴

⁴ Ces chiffres ont été obtenus en se servant des hypothèses actuelles sur le financement par étudiant. Le gouvernement pourrait chercher à réduire le coût supplémentaire par étudiant en recourant davantage à l'apprentissage en ligne ou en lançant des appels d'offres afin d'identifier les fournisseurs les moins coûteux.

Les étudiants qui fréquentent les universités représentent environ les deux tiers de la population étudiante du secteur postsecondaire. Cela signifie, grosso modo, qu'au cours des six prochaines années, en se basant sur son scénario de planification traditionnel, le gouvernement versera approximativement 1,6 milliard de dollars (2,4 milliards de dollars X 2/3), ou environ 270 millions de dollars par année, au secteur universitaire simplement afin de créer les places nécessaires pour répondre à la demande.

Si les fonds sont distribués comme on le fait actuellement, il n'y a pas de raison de s'attendre à des changements, mis à part l'accroissement de l'effectif, au sein du système – c'est-à-dire aucune augmentation de la qualité, de l'innovation, de la reddition de comptes, de la compétitivité et de la viabilité financière.⁵

Comment cette somme de 270 millions de dollars par année pourrait-elle être distribuée afin d'atteindre les buts désirés par le gouvernement?

L'une des options suggérées est de rajuster la pondération de l'unité de revenu de base (au moyen d'une prime URB) des différents établissements selon leur mandat. Plus précisément, une université dont le mandat est axé sur l'excellence de l'enseignement pourrait recevoir, par exemple, une prime de 10 % sur son URB pour les étudiants de ses programmes généraux en arts et en sciences. De la même façon, une université axée sur l'intensité de la recherche pourrait, par exemple, obtenir une prime de 10 % pour le financement des étudiants aux cycles supérieurs.

Ce modèle de financement pour favoriser la différenciation présente plusieurs problèmes. En premier lieu, il oblige les établissements à se définir comme étant axés sur la recherche ou l'enseignement et, comme nous l'avons mentionné précédemment, cette classification n'est pas aisément défendable ni utile, que ce soit sur le plan conceptuel ou pragmatique. La plus grande difficulté que pose le concept d'une prime URB est la suivante : le gouvernement peut difficilement justifier octroyer davantage de fonds pour soutenir, par exemple, un étudiant de premier cycle en histoire dans une université plutôt que dans une autre. Lorsque le gouvernement attribue la valeur de l'URB pour un programme de premier cycle donné, comment pourrait-il justifier verser plus de fonds aux étudiants inscrits dans cette discipline dans une université plutôt qu'une autre? Une prime URB serait fort probablement mal accueillie par les étudiants et groupes

⁵ N'oublions pas que l'une des définitions de l'aliénation mentale, c'est de refaire sans cesse la même chose et de s'attendre à des résultats différents.

étudiants, même parmi ceux qui favorisent l'utilisation du financement pour promouvoir la différenciation.

Une façon consacrée de lier le financement à une plus grande différenciation est de créer des enveloppes de financement ciblant des résultats souhaités. Comme on l'a mentionné, le gouvernement de l'Ontario a déjà recours à cette stratégie pour promouvoir l'accès, la recherche et l'augmentation du nombre d'étudiants aux cycles supérieurs. La difficulté est ici de s'assurer que les fonds alloués servent à la réalisation des objectifs visés. En général, les gouvernements devraient davantage se préoccuper de déterminer si les résultats ont été atteints plutôt que du processus mis en place pour atteindre ces résultats. C'est à cela que servent les indicateurs de rendement fondés sur les résultats. À l'heure actuelle, l'on pourrait avancer que le gouvernement s'attarde trop à l'orientation et à la surveillance de la démarche adoptée par l'université pour atteindre un objectif (Utilise-t-elle des mécanismes de prestation en ligne? La taille des classes a-t-elle été réduite?) plutôt qu'à l'atteinte des résultats (La qualité de l'expérience étudiante a-t-elle été améliorée? L'université a-t-elle diminué le coût par étudiant au premier cycle?)

Si de nouvelles enveloppes de financement ciblé sont créées, les secteurs à privilégier à l'heure actuelle semblent être la qualité de l'enseignement, l'innovation en enseignement et la qualité de l'expérience étudiante. Le secteur universitaire attend des signes montrant que le gouvernement accorde autant d'importance à l'enseignement qu'à la recherche. En outre, il est important d'offrir des possibilités de financement pour promouvoir l'excellence de l'enseignement afin de créer des conditions équitables pour les universités qui sont prêtes à axer leurs efforts pour que, dans le futur, leur réputation, leur contribution et leur financement supplémentaire soient davantage fondés sur l'excellence de l'enseignement que sur l'intensité de la recherche.

Dans une plus ou moins grande mesure, les universités se font concurrence sur la scène internationale. Le gouvernement a dit vouloir augmenter de 50 % la cohorte des étudiants étrangers dans les établissements ontariens; certaines universités contribueront plus que d'autres à l'atteinte de cet objectif. Une politique favorisant une plus grande différenciation pourrait hausser le classement de plusieurs universités ontariennes sur la scène mondiale. Qu'on soit d'accord ou non, le classement d'une université parmi les meilleures au monde est établi au niveau international, pas par l'Ontario, et les éléments qui entrent dans ce système de classement sont bien connus.

Les paramètres utilisés sont principalement fondés sur l'exclusivité de l'admission (qualité de la population étudiante), la compétitivité du corps professoral sur le plan international, l'excellence de la recherche et la qualité des infrastructures. Le classement des universités ontariennes parmi les 50 meilleures dans le monde a ses avantages et ses désavantages. Certains systèmes publics ont identifié des campus phares⁶ – la question est de savoir si l'Ontario a l'ambition de se diriger dans cette voie. C'est une question qui devrait être étudiée dans le cadre de toute discussion exhaustive sur la différenciation du système.

Certains affirmeront que les arguments en faveur d'une plus grande différenciation sont si convaincants que la province prend une décision éclairée en choisissant cette orientation stratégique et en engageant le système universitaire dans cette voie le plus rapidement possible. Le gouvernement peut ajuster l'échéancier pour récolter les fruits d'une plus grande différenciation du système universitaire en modulant le niveau d'investissement fait dans le secteur : plus grand sera l'investissement, plus tôt les objectifs seront atteints. Il existe deux stratégies que le gouvernement peut employer pour favoriser une plus grande différenciation; l'une est préférable à l'autre.

Dans le premier scénario, le gouvernement peut réallouer une partie de la subvention de fonctionnement de base actuelle à ces enveloppes de financement ciblé. En 2010, la subvention de base pour les 20 universités ontariennes s'élevait à environ 3,5 milliards de dollars. Une réallocation de 1 % de ces fonds procurerait 35 millions de dollars par année pour faciliter la transition vers une plus grande différenciation. Une telle réallocation envoie également un signal important de l'engagement du gouvernement envers un système plus différencié. Toutefois, bien que les fonds réalloués demeureraient dans le secteur et ne représenteraient qu'une redistribution de 1 %, cette manœuvre soulèverait certainement maintes protestations au sein du secteur. Toute réallocation du financement se fait dans le contexte historique et actuel du financement des universités ontariennes, et on peut aisément concevoir les arguments que les critiques brandiront pour s'opposer à la réallocation dans un système perçu comme

⁶ Selon le classement académique des universités mondiales le plus récent, l'établissement phare du système postsecondaire public de la Californie, UC Berkeley, occupe le 2^e rang. Les seules universités canadiennes se classant parmi les 100 premières sont : l'Université de Toronto (27), l'Université de la Colombie-Britannique (36), l'Université McGill (61) et l'Université McMaster (88). Pour un tableau plus complet, voici les autres universités du système public de la Californie qui se classent parmi les 100 premières : UCLA (13), UCSD (14), UCSF (18), UCSB (32), UC-Davis (46), UC-Irvine (46).

étant déjà sous-financé. Pour cette raison, entre autres, nombreux seront ceux qui soutiendront qu'une transition vers une plus grande différenciation ne peut réalistement se faire qu'avec l'injection de nouveaux fonds.

Le deuxième scénario consiste à faire prendre conscience au public et aux apprenants des avantages d'une plus grande différenciation et, donc, d'adopter une politique pour différencier le système le plus rapidement possible et de faire preuve d'audace.

Qu'entend-on par faire preuve d'audace? Cela signifie accepter l'argument selon lequel le secteur universitaire de l'Ontario doit changer, que la différenciation est un élément important du changement qui s'impose et que le gouvernement, grâce à son influence et à ses leviers financiers, se servira de cette politique et des stratégies conséquentes afin d'améliorer la qualité, la compétitivité, la reddition de comptes et la viabilité du système. Cela signifie investir de préférence dans l'éducation supérieure et expliquer au public, de façon convaincante et sans ambages, les raisons pour lesquelles cet investissement est crucial pour leur avenir, l'avenir de leurs enfants et l'avenir de la province.

Les adeptes de la stratégie « d'audace » affirmeront que les investissements dans l'éducation sont parmi les plus importants que puisse faire un gouvernement tourné vers l'avenir et qu'ils ont l'un des plus hauts taux de rendement pour le public. Et, comme on peut le constater dans les annexes qui suivent, de nombreux gouvernements ont placé l'éducation supérieure au cœur de leurs stratégies sociales et économiques futures et adopté une politique de différenciation pour augmenter la compétitivité, la qualité et le classement mondial de leur secteur postsecondaire.

Les Canadiennes et Canadiens ont manifesté une grande détermination et éprouvé une immense fierté quand le pays a décidé de viser l'excellence et remporté des compétitions sportives de calibre mondial. Les avantages d'un système d'éducation supérieure compétitif à l'échelle mondiale sont encore plus importants, tangibles et pertinents. Outre les importants progrès du système postsecondaire de l'Ontario au cours des dernières années, les partisans d'une approche audacieuse se demandent : « Pourquoi l'Ontario ne dirait-il pas "À nous le podium" dans le domaine de l'éducation supérieure? »

ANNEXE A : MODÈLES DE DIFFÉRENTIATION DANS D'AUTRES PROVINCES CANADIENNES

Les provinces canadiennes ont généralement eu recours à l'un des trois modèles suivants pour structurer leur système d'éducation postsecondaire :

Figure 3 : Le modèle du système d'éducation à choix progressif (Québec)

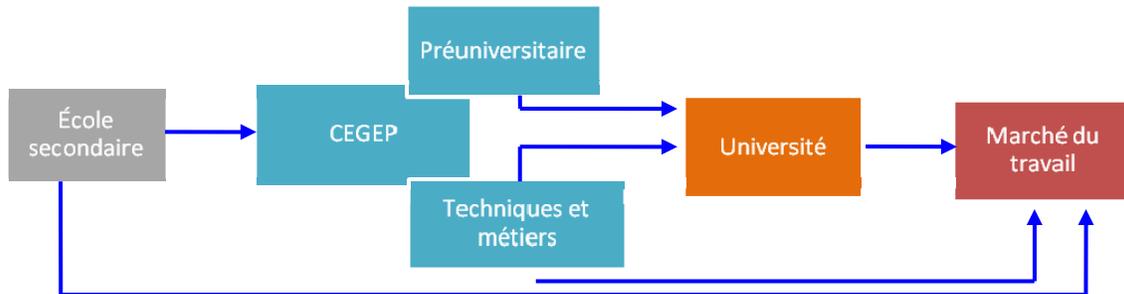


Figure 4 : Le modèle du système d'éducation à choix exclusif (Ontario, Île-du-Prince Édouard, Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve-et-Labrador)

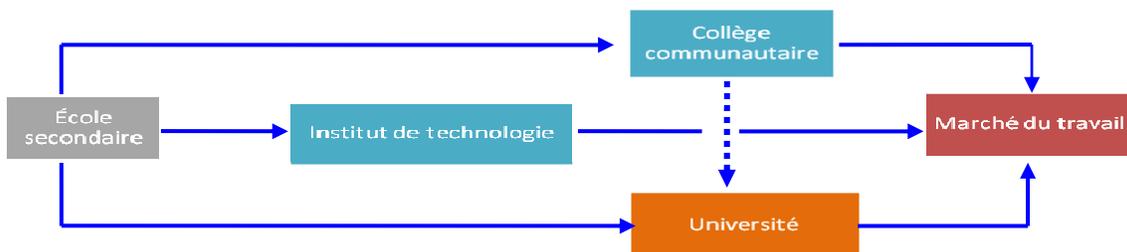
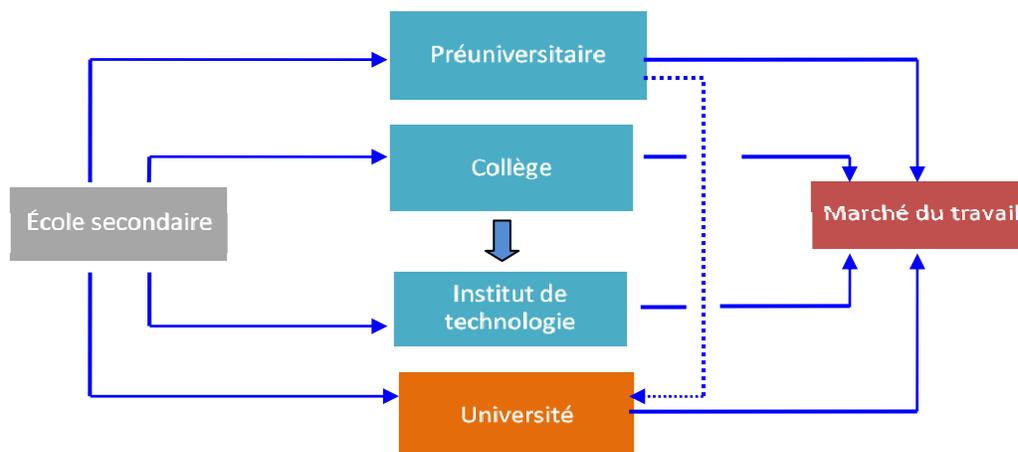


Figure 5 : Le modèle du système d'éducation à choix multiples (Manitoba, Saskatchewan, Alberta, Colombie-Britannique)



ALBERTA

L'enseignement postsecondaire en Alberta, appelé Campus Alberta, est dispensé par des universités, des collèges, des programmes de formation d'apprentissage, des instituts techniques et des établissements privés de formation professionnelle. Des programmes assortis ou non de crédits sont offerts dans les collectivités rurales par l'entremise de multiples points d'accès isolés et de quatre consortiums communautaires, qui se veulent des partenariats entre établissements postsecondaires publics. En outre, 83 conseils communautaires d'éducation des adultes offrent des cours à temps partiel sans crédit.

Le système est régi par des dispositions législatives récentes qui définissent les catégories d'établissements postsecondaires et précisent les mandats qui caractérisent ces catégories.

La procédure d'approbation des programmes favorise le développement et la coordination du système. Le Campus Alberta Quality Council (conseil de la qualité de Campus Alberta) fait des recommandations au ministre responsable de l'éducation supérieure concernant la qualité des nouvelles propositions de programmes menant à un grade et supervise la qualité des programmes approuvés menant à un grade.

L'Alberta Council on Admissions and Transfer - ACAT (conseil albertain des admissions et du transfert) participe à Campus Alberta par l'élaboration de politiques, de lignes directrices et de procédures qui facilitent la mobilité étudiante au sein du système postsecondaire.

Un élément central de Campus Alberta est l'engagement envers l'apprentissage en ligne et le recours à la technologie pour soutenir un apprentissage de qualité. C'est pourquoi eCampusAlberta, un consortium de 15 collèges et instituts techniques, facilite l'accès, à l'échelle de la province, à des options d'apprentissage collaboratif en ligne de haute qualité. De plus Alberta North (Alberta Nord) offre des installations, des technologies d'apprentissage et des services de soutien à plus de 80 sites d'apprentissage en ligne dans le Nord de l'Alberta et les Territoires du Nord-Ouest.

Jusqu'à tout récemment, il y avait quatre universités en Alberta : l'Université de l'Alberta, l'Université de Calgary, l'Université de Lethbridge et l'Université Athabasca. Les trois premières sont des universités établies sur un campus, tandis que l'Université Athabasca est une université de formation à distance. Les universités offrent des programmes menant à un baccalauréat, à une maîtrise ou à un doctorat.

À la suite de l'adoption des récentes dispositions législatives qui encadrent le secteur de l'éducation postsecondaire en Alberta, deux nouvelles universités, l'Université Mount Royal et l'Université Grant MacEwen, ont été créées. Auparavant des collèges conférant

des grades, leur mandat actuel est axé sur l'enseignement au niveau du baccalauréat et la pédagogie de l'enseignement.

L'Université de l'Alberta et l'Université de Calgary offrent une large gamme de programmes de premier, deuxième et troisième cycles et constituent l'essentiel de la capacité de recherche universitaire de la province. L'Université de l'Alberta possède également deux facultés distinctes : le Campus Saint-Jean, qui dispense des programmes en français débouchant sur des grades, et le Campus Augustana, dans la ville de Camrose, qui offre en milieu rural des programmes menant à un grade.

L'Université de Calgary est l'hôte d'universitaires œuvrant dans 16 facultés (qui offrent plus de 80 programmes d'études) et 36 instituts et centres de recherche. La recherche est au cœur du mandat de l'université.

L'Université de Lethbridge offre des programmes de premier cycle et quelques programmes de deuxième cycle menant à un grade. Elle offre également les deux premières années d'études, acceptées par d'autres établissements, dans des disciplines comme la médecine, l'art dentaire et le génie. Cette université propose également des programmes visant à respecter les besoins des Autochtones. Elle possède deux campus satellites, à Edmonton et à Calgary, où la majorité des cours dispensés au campus principal de Lethbridge sont également offerts.

L'Université Athabaska, spécialisée dans la formation à distance et à temps partiel, offre des programmes de premier cycle menant à un grade dans plusieurs disciplines ainsi que des programmes de deuxième et troisième cycles en affaires, en études intégrées, en enseignement à distance et en soins infirmiers. Ses programmes, essentiellement conçus pour l'étude à domicile, sont diffusés au moyen de divers supports électroniques et imprimés et selon une formule dite « d'encadrement personnalisé ».

En mars 2004, le ministère responsable de l'enseignement supérieur a intégré la *Universities Act* (loi sur les universités), la *Banff Centre Act* (loi sur le Centre de Banff), la *Colleges Act* (loi sur les collèges) et la *Technical Institutes Act* (loi sur les instituts techniques) en une seule et même *Post-secondary Learning Act* (loi sur l'apprentissage postsecondaire) pour appuyer le cadre de Campus Alberta et promouvoir les possibilités éducatives dans la province. Avant la proclamation de la *Post-secondary Learning Act*, le ministère a présenté un nouveau règlement sur la formation professionnelle privée (*Private Vocational Training Regulation*), qui a mis à jour, réorganisé et clarifié les exigences de l'ancien règlement.

COLOMBIE-BRITANNIQUE

Le système d'enseignement postsecondaire de la Colombie-Britannique est développé et diversifié. L'enseignement postsecondaire y est dispensé par 25 établissements qui reçoivent un financement public : quatre universités axées sur la recherche, sept universités axées sur l'enseignement, 11 collèges et trois établissements provinciaux (dont un établissement autochtone).

Le secteur de l'enseignement postsecondaire privé comprend à l'heure actuelle 15 établissements privés autorisés à délivrer des grades universitaires, trois établissements publics hors de la Colombie-Britannique, 12 collèges théologiques et un grand nombre d'établissements privés de formation technique et professionnelle.

La *University Act* (loi sur les universités) régit la plupart des universités publiques. Les universités de recherche ont le mandat de fournir un enseignement de premier, deuxième et troisième cycles dans diverses disciplines et d'établir des installations pour effectuer de la recherche originale. Les activités de recherche et académiques entreprises par ces universités ont une portée mondiale.

La plupart des universités d'enseignement offrent une gamme complète de programmes, y compris au niveau du baccalauréat et de la maîtrise. L'Université Thompson Rivers offre des programmes à distance et en apprentissage ouvert conformément à la loi sur l'Université Thompson Rivers (la *Thompson Rivers University Act, Open Learning*). Elle a aussi indiqué son intention d'ouvrir une toute nouvelle faculté de droit en partenariat avec l'Université de Calgary. L'Université Royal Roads a le mandat précis d'offrir des programmes professionnels et d'études appliquées, ainsi que des activités de recherche axées sur les besoins du marché; elle offre des programmes de premier, deuxième et troisième cycles, en priorité à l'intention des professionnels en milieu de carrière.

Le gouvernement a annoncé en mars 2004 qu'il abolirait le Collège universitaire Okanagan pour implanter dans la région un nouvel établissement, le Collège Okanagan (OC), et un nouveau campus universitaire, l'Université de la Colombie-Britannique, campus Okanagan (UBCO). En mars 2005, le gouvernement a créé à Kamloops une nouvelle université — l'Université Thompson Rivers (TRU) — pour remplacer le Collège universitaire de Cariboo. TRU a également pris en charge la formation ouverte et à distance dans la province; celle-ci relevait jusqu'alors de l'Université ouverte de la Colombie-Britannique et de l'Open College, qui faisaient auparavant partie de l'Open Learning Agency.

En 2008, les derniers collèges universitaires de la province, dont le Capilano College et Emily Carr Institute of Art and Design, ont été convertis en universités axées sur l'enseignement.

MANITOBA

Au Manitoba, l'enseignement postsecondaire est principalement dispensé dans quatre universités financées par les deniers publics – dont une francophone –, un collège universitaire, deux collèges anglophones et un collège francophone. Quatre établissements confessionnels postsecondaires privés confèrent des grades en théologie et dans des disciplines connexes.

L'Université du Manitoba, qui est le plus grand établissement de la province conférant des grades et l'université la plus ancienne de l'Ouest canadien, a quatre collèges affiliés : le Collège St. Andrew's, le Collège St. John's, le Collège St. Paul's et le Collège universitaire de Saint-Boniface (CUSB), qui est le seul établissement francophone de niveau universitaire à l'ouest du Québec. Bien que relevant de la même structure administrative que le CUSB, l'École technique et professionnelle, qui est l'unique collège francophone de la province, est considérée comme une entité distincte.

En 1999, la province du Manitoba a créé une nouvelle université, l'Université canadienne mennonite (CMU).

La plupart des établissements postsecondaires de la province se trouvent dans la capitale, à Winnipeg : l'Université du Manitoba et ses affiliés, dont le CUSB, l'Université de Winnipeg, le collège Red River, l'École technique et professionnelle, l'Université canadienne mennonite, le Collège Menno Simons et le Collège William and Catherine Booth.

L'Université Brandon et le Collège communautaire Assiniboine sont situés à Brandon, dans le sud du Manitoba. Le Collège communautaire Assiniboine possède un campus satellite à Dauphin et des centres régionaux à Russell et Neepawa. Le Collège universitaire du Nord (UCN) a des campus dans les collectivités nordiques, à The Pas et à Thompson, et des centres régionaux à Swan River, Flin Flon et Churchill. L'UCN continue d'offrir des programmes de niveau collégial, et des programmes de niveau universitaire sont progressivement ajoutés au répertoire des cours offerts par le nouvel établissement. Deux autres établissements privés conférant des grades, le Providence College and Seminary (collège et séminaire Providence) et le Steinbach Bible College (collège biblique Steinbach), se trouvent à Otterburne et à Steinbach respectivement. Ces deux établissements sont des collèges confessionnels privés.

L'enseignement postsecondaire du Manitoba relève du ministre de l'enseignement postsecondaire et de l'alphabétisation. Toutefois, le Conseil de l'enseignement postsecondaire conseille le ministre en ce qui concerne les universités, le collège universitaire et les collèges communautaires et est chargé d'approuver les nouveaux

programmes, installations et services ainsi que d'allouer les fonds aux établissements postsecondaires.

L'Université du Manitoba offre une large gamme de programmes de premier, deuxième et troisième cycles et de programmes professionnels menant au baccalauréat, à la maîtrise et au doctorat dans plus de 90 disciplines.

L'Université de Winnipeg, l'Université Brandon et le Collège universitaire de Saint-Boniface proposent surtout des programmes de premier cycle, mais ils offrent également quelques maîtrises dans des domaines spécialisés. Elle propose aussi quelques programmes de maîtrise en collaboration avec l'Université du Manitoba.

Le Collège universitaire du Nord offre des certificats, des diplômes et des grades de premier cycle dans le Nord du Manitoba.

En ce qui concerne la formation à distance, quatre établissements conférant des grades (l'Université Brandon, l'Université de Winnipeg, l'Université du Manitoba et le Collège universitaire du Nord) coopèrent par l'entremise du programme de formation à distance Inter-Universities Services, qui offre des cours universitaires aux collectivités du Manitoba situées au nord du 53^e parallèle. Campus Manitoba permet en outre aux membres des collectivités rurales et du Nord de suivre à distance des cours universitaires de premier cycle.

NOUVEAU-BRUNSWICK

Au Nouveau-Brunswick, le système d'enseignement postsecondaire se compose de quatre universités financées par les fonds publics réparties sur sept campus dans la province, de deux Collèges communautaires constitués en société de la Couronne et dotés de onze campus, du Collège d'artisanat et de design du Nouveau-Brunswick, d'un établissement spécialisé (le Collège de technologie forestière des Maritimes), de plusieurs petites universités et collèges confessionnels privés à but non lucratif, ainsi que de divers établissements privés de formation professionnelle et autres établissements offrant des formations professionnelles enregistrés conformément à la *Loi sur la formation professionnelle dans le secteur privé*.

Le Nouveau-Brunswick est officiellement bilingue : environ 32 % de sa population est francophone et 64 % anglophone. Son système d'enseignement postsecondaire reflète cette dualité linguistique. Avec des campus à Moncton, Edmundston et Shippagan, l'Université de Moncton est, hors du Québec, la plus grande université francophone d'Amérique du Nord. Les trois autres universités publiques sont principalement anglophones. Cinq des 11 campus du réseau de collèges communautaires de la province dispensent l'enseignement en français, les six autres en anglais.

L'Université du Nouveau-Brunswick est le plus grand établissement conférant des grades de la province; elle offre une large gamme de programmes de premier cycle, ainsi que des programmes de deuxième et troisième cycles. Elle propose également des programmes préparatoires en médecine et en art dentaire. L'Université Dalhousie, en Nouvelle-Écosse, est la seule université des Maritimes à offrir des diplômes dans ces domaines; elle a formé un partenariat avec l'Université du Nouveau-Brunswick pour offrir à Saint John un programme délocalisé de formation médicale de premier cycle.

L'Université de Moncton, à l'instar de celle du Nouveau-Brunswick, propose un grand choix de programmes de premier, deuxième et troisième cycles. Elle offre en outre divers programmes de certificat d'un an et des programmes de deux ans débouchant sur des diplômes dans des domaines comme la gestion, le marketing, l'administration publique et l'étude des langues. Elle collabore également avec l'Université de Sherbrooke (Québec), qui offre un programme délocalisé de formation médicale de premier cycle à Moncton.

L'Université Mount Allison et l'Université St. Thomas sont spécialisées dans les programmes de premier cycle. Ces établissements offrent aussi des certificats d'un ou deux ans dans divers domaines spécialisés.

Les quatre universités du Nouveau-Brunswick proposent des programmes de formation à distance, qu'elles offrent en combinant la technologie des télécommunications et l'enseignement sur place pour desservir toutes les localités de la province.

TERRE-NEUVE-ET-LABRADOR

Le système d'éducation postsecondaire public de Terre-Neuve-et-Labrador est constitué de l'Université Memorial de Terre-Neuve et du Collège de l'Atlantique Nord.

L'Université Memorial comprend un campus principal et le Marine Institute (institut des pêches et de la mer), tous deux situés à St. John's, le Collège Sir Wilfred Grenfell à Corner Brook, le Labrador Institute à Happy Valley-Goose Bay, un campus résidentiel à Harlow, en Angleterre, et l'Institut Frecker sur l'île française de Saint-Pierre, au large des côtes de Terre-Neuve.

L'Université Memorial de Terre-Neuve offre une gamme complète de programmes menant au baccalauréat, à la maîtrise et au doctorat. Son campus de Corner Brook, le [Collège Sir Wilfred Grenfell](#), propose des programmes de baccalauréat en arts, en sciences, en beaux-arts, en gestion des affaires et en éducation, en plus de fournir des services de soutien à l'école régionale des sciences infirmières de l'ouest de la province.

L'Université Memorial s'est associée au Collège de l'Atlantique Nord, au Centre for Distance Learning and Innovation (centre de l'apprentissage à distance et de

l'innovation) et à Desire2Learn pour mettre en œuvre un nouveau système de gestion de l'apprentissage qui sera utilisé dans les cours de formation à distance et les cours dispensés par les campus des deux établissements.

Le Council on Higher Education (conseil de l'enseignement supérieur), lancé en 1992, favorise la coopération au sein du système d'éducation postsecondaire public en offrant ses recommandations à l'Université Memorial, au Collège de l'Atlantique Nord et au ministre de l'Éducation pour les programmes d'intérêt commun. De plus, le conseil produit chaque année un guide de transfert qui englobe les ententes de transfert de crédits relatifs aux cours et aux programmes offerts au sein du système postsecondaire provincial.

ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD

À l'Île-du-Prince-Édouard, l'enseignement postsecondaire est dispensé par une université publique, soit l'Université de l'Île-du-Prince-Édouard, par le Collège Holland, un collège communautaire public doté de 11 centres de formation dans la province, par le Centre de formation des adultes de Wellington, un établissement francophone établi par la Société éducative de l'Île-du-Prince-Édouard, et par des écoles de formation professionnelle privées (parfois appelés collèges carrières).

L'Université de l'Île-du-Prince-Édouard abrite le Collège vétérinaire de l'Atlantique, qui dessert les quatre provinces atlantiques : Île-du-Prince-Édouard, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve-et-Labrador.

QUÉBEC

Depuis 1967, le système d'enseignement postsecondaire au Québec est constitué de deux types d'établissement : les collèges d'enseignement général et professionnel (cégeps) et les universités. Les cégeps et les établissements équivalents dispensent un enseignement de niveau intermédiaire entre l'école secondaire et l'université et offrent une variété de programmes techniques qui préparent au marché du travail.

Le réseau universitaire regroupe 18 établissements d'enseignement universitaire alors que le réseau collégial est constitué de 48 cégeps publics, de 25 collèges privés subventionnés, dont deux font l'objet d'une entente internationale, de 27 collèges privés non subventionnés sous permis et de 11 établissements publics relevant d'un autre organisme que le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport.

L'Université du Québec est la plus grande université du Canada. Elle compte six constituantes, deux écoles spécialisées et un institut de recherche. L'Université du Québec est la seule université du Canada à former un réseau provincial semblable à certaines universités d'État des États-Unis.

Les établissements d'enseignement et de recherche universitaires du Québec offrent un éventail complet de programmes menant à l'obtention d'un baccalauréat, d'une maîtrise ou d'un doctorat, ainsi qu'une variété de programmes permettant de décrocher un certificat ou un diplôme nécessitant habituellement une année d'études. Certaines universités, comme l'Université Laval, l'Université de Montréal, l'Université McGill, l'Université Concordia, l'Université de Sherbrooke et l'Université du Québec à Montréal, proposent une grande variété de programmes de premier, deuxième et troisième cycles. L'Université Bishop's et certains établissements de l'Université du Québec (à Trois-Rivières, à Chicoutimi, à Rimouski, à Hull et en Abitibi-Témiscamingue) proposent principalement des programmes de premier cycle, mais également un nombre de plus en plus élevé de programmes de deuxième et troisième cycles.

Les établissements d'enseignement varient des grandes universités urbaines où la recherche est soutenue aux petits établissements d'enseignement spécialisés ou régionaux. Certains établissements faisant partie du réseau de l'Université du Québec, ainsi que les deux écoles affiliées à l'Université de Montréal, sont hautement spécialisés et offrent des programmes dans des domaines comme les sciences de la santé, la haute technologie, l'administration publique, le génie et l'administration.

Plusieurs établissements universitaires, dont l'Université de Sherbrooke, l'Institut de technologie supérieure, l'École polytechnique et l'Université Concordia, offrent des programmes d'éducation coopérative qui allient les études à la formation en cours d'emploi.

Au début des années 1960, le Québec a connu une forte croissance de sa population, une industrialisation et une urbanisation qui ont rendu impérieuse la création d'un réseau d'établissements pour absorber la nouvelle clientèle estudiantine et offrir une formation technique. Une commission royale provinciale sur l'éducation a recommandé que le gouvernement assume une coordination accrue de l'enseignement collégial. Les cégeps ont donc été mis sur pied en tant que sociétés publiques financées par l'État en vue de dispenser une formation générale et professionnelle de niveau collégial. Aujourd'hui, les cégeps ont une fonction double : dispenser un enseignement intermédiaire entre l'école secondaire et l'université (les programmes préuniversitaires) et offrir une grande variété de programmes techniques qui préparent au marché du travail. Les cégeps publics sont gratuits pour les résidentes et résidents du Québec.

ANNEXE B : MODÈLES DE DIFFÉRENCIATION DANS D'AUTRES PAYS

La présente annexe décrit différents modèles de système d'éducation postsecondaire à l'extérieur du Canada. Ces modèles ont été choisis en raison du caractère innovateur des solutions mises de l'avant pour réformer ou relever de la stagnation les systèmes de ces pays (Royaume-Uni, Allemagne), de leur leadership de longue date en matière de différenciation des mandats des divers établissements (système californien), de leur pertinence pour le système ontarien (la Nouvelle-Zélande tente d'aborder les problèmes d'ordre géographique et de diversité régionale) et, parfois, des leçons qu'il est possible de tirer de leurs échecs (Australie). Il est intéressant de constater que l'Australie, qui occupe un faible rang à l'échelle internationale en ce qui concerne la différenciation, est en train de remonter en mettant sur pied un modèle fondé sur des ententes de responsabilisation bilatérales qui mettent l'accent sur la différenciation entre les établissements.

AUSTRALIE

Renseignements généraux

La population de l'Australie se chiffre à 21 515 754 habitants. Homogène, elle est principalement constituée de Caucasiens et d'environ 8 % d'Asiatiques, d'Autochtones et autres. La majorité des habitants (89 %) vit en milieu urbain, principalement le long des côtes. Il existe toutefois des problèmes d'accessibilité dans certaines régions rurales et éloignées. On y constate un faible taux de fréquentation et d'accession aux études postsecondaires comparativement aux autres pays membres de l'OCDE, particulièrement chez les citoyens ayant un faible statut socio-économique et les Autochtones.

En 2009, le réseau d'enseignement supérieur était constitué de 41 universités, dont 37 sont publiques, deux privées et deux sont des constituantes outremer d'universités australiennes. Trente-quatre pour cent du PIB consacré à l'éducation est affecté à l'éducation postsecondaire. L'Australie compte trois établissements universitaires dans le classement des 100 meilleures universités de l'Academic Rankings of World Universities (ARWU), et huit dans la liste des 100 meilleures universités établie par le

Times Higher Education Supplement. Selon l'ARWU, les meilleurs établissements reçoivent 1,7 % du PIB et accueillent 0,3 % de la population.

Données sur l'éducation postsecondaire

Au début du siècle dernier, l'Australie comptait six établissements d'État, communément appelés « Sandstone Institutions » (p. ex., l'Université de Sydney et l'Université de Melbourne). Des collèges techniques dispensaient également de l'enseignement, mais la recherche était exclusivement effectuée par les universités. Après la Seconde Guerre mondiale, l'éducation postsecondaire a connu une expansion considérable, si bien qu'en 1960 on y retrouvait 19 établissements postsecondaires. Dans les années 1980, ces établissements ont été divisés en trois catégories :

- universités;
- instituts de technologie (un hybride entre le collège et l'université);
- collèges techniques (ou collèges d'éducation avancée).

Au fil du temps, il y a eu convergence sur le plan des rôles des établissements, alors que les instituts de technologie effectuaient beaucoup de recherche et accordaient des doctorats. En 1987, un livre blanc, plus tard appelé « révolution Dawkin », instituait des changements considérables au sein du système. Il le dérèglementait et augmentait les frais de scolarité, en plus de transformer certains instituts de technologie en universités. Le système à trois paliers est devenu un système à deux paliers formé d'universités et de collèges techniques et d'études complémentaires.

Ces établissements nouvellement constitués se sont retrouvés en concurrence avec les établissements existants pour le financement et les fonds affectés à la recherche, une situation qui a entraîné en 1994 la fondation du groupe des 8 (Go8), regroupant huit établissements axés sur la recherche.⁷ Le regroupement de ces universités a soulevé des difficultés considérables pour les établissements de l'Australie. Les nouvelles universités peinaient à atteindre une masse critique en matière de recherche dans leurs secteurs de prédilection, alors que les établissements traditionnels étaient privés du financement nécessaire pour continuer à effectuer de la recherche de pointe.

⁷ Le Go8 est composé de huit établissements axés sur la recherche : l'Université nationale de l'Australie, l'Université de Sydney, l'Université de Melbourne, l'Université d'Adelaide, l'Université de Queensland, l'Université de l'Australie-Occidentale (Western Australia), l'Université de la Nouvelle-Galle-du-Sud (New South Wales) et l'Université Monash.

Dans les années 1990, sous les réformes Dawking, le processus de financement était un jeu à somme nulle fondé sur le rendement. Afin d'accroître leur financement et disposer de davantage de liquidités, plusieurs établissements se sont tournés vers les étudiants étrangers, qui payaient des frais de scolarité. Ce modèle de marchandisation a accru la concurrence entre les établissements, et a, en réalité, fait diminuer la qualité des services offerts, les établissements n'étant plus tenus d'atteindre des cibles gouvernementales pour maintenir un financement suffisant. À ce jour, les établissements australiens sont fortement dépendants du financement non gouvernemental, à tel point que leur taux de financement public est un des plus faibles parmi les pays membres de l'OCDE. On s'était attendu à ce que la création d'un marché plus concurrentiel grâce à la dérèglementation et au financement privé permettrait d'augmenter la diversité; en réalité, cette démarche a entraîné l'émergence d'une tendance vers une plus grande homogénéité. Une étude comparative transnationale sur la diversification des systèmes d'éducation portant sur 10 pays membres de l'OCDE a classé l'Australie au dernier rang en ce qui concerne la différenciation au sein du système d'éducation postsecondaire.

Conscient des inquiétudes soulevées par le système, le gouvernement a mis sur pied en 2005 deux systèmes de mesures de la qualité : l'Australian University Quality Agency (bureau du contrôle de la qualité des universités australiennes) et le Research Quality Framework (cadre de recherche sur la qualité, fondé sur le modèle du Research Assessment Exercise du Royaume-Uni). Le RQF n'est toutefois plus utilisé, mais il a été remplacé par la Melbourne Institute Study (enquête de l'institut de Melbourne) qui évalue et classe les disciplines par établissement. Ces classements ne sont pas liés au financement, mais ils ont révélé que bon nombre d'établissements offrent un faible rendement dans plusieurs disciplines, un phénomène qui peut être attribué à un financement insuffisant.

Bien que le financement de base soit assumé par le ministère de l'éducation, de la science et de la formation, le financement de la recherche est octroyé par le ministère de l'innovation, de l'industrie, de la science et de la formation, qui s'appuie sur les programmes de subventions par voie de concours offerts par le conseil australien de la recherche (Australian Research Council). Le financement pour la recherche est offert dans cinq secteurs :

- sciences biologiques et biotechnologie;
- mathématiques et informatique mécaniques;
- sciences humaines et arts créatifs;
- physique, chimie et sciences de la Terre;
- sciences sociales, comportementales et économiques.

On a établi que 74 % des subventions par voie de concours ont été octroyées aux établissements membres du Go8 (The Australian, 17 février 2009).

Réformes récentes

À la suite de l'élection d'un nouveau gouvernement fédéral en Australie en 2007, le « rapport Bradley » de 2008 a formulé plusieurs recommandations afin de réformer le système « en déroute ». Après avoir pris connaissance de ces recommandations, le gouvernement a présenté une série de nouvelles réformes dans le document *Transforming Australia's Higher Education System* (Transformer le système d'éducation supérieur de l'Australie). Voici quelles étaient les principales réformes recommandées :

- Offrir du financement à tous les étudiants australiens. Bien qu'il ne soit pas officiellement désigné comme un système de coupons, le financement est remis à l'étudiant, et non à l'établissement qu'il fréquente; il vise à amener les établissements à être plus sensibles aux demandes des étudiants.
- Accroître le financement de base pour les infrastructures d'enseignement et de recherche.
- Améliorer les mécanismes d'assurance de la qualité.
- Apporter des ajustements structurels afin de fusionner le système binaire composé d'établissements de formation professionnelle et d'établissements d'éducation supérieure en un seul secteur de l'éducation postsecondaire. Les universités seront reconnues en tant qu'établissements effectuant de la recherche.

Pour soutenir la différenciation dans le nouveau secteur élargi, un nouveau fonds d'ajustement structurel sera disponible de 2009 à 2013. Le fonds servira à financer une entente de responsabilité nouvellement mise sur pied appelée « Mission Based Compacts », qui obligera chaque établissement à collaborer avec le gouvernement pour développer des missions distinctes et à offrir du financement pour des projets y afférents.

Évaluation globale du système

Le système australien a connu de nombreuses difficultés attribuables au sous-financement, à la dérèglementation, au nombre élevé d'étudiants étrangers et à sa dépendance au financement privé. Les nouvelles réformes qui commencent à être mises en œuvre créeront un système d'éducation postsecondaire unifié doté d'un financement de base accru et de meilleurs mécanismes d'assurance de la qualité; elles soutiendront également la différenciation des missions des établissements.

Le système d'éducation postsecondaire australien s'éloigne du modèle du marché et revient progressivement sous le contrôle du gouvernement. Les mécanismes utilisés pour encourager la différenciation ne sont pas encore solidement établis, et il est difficile de déterminer l'impact réel des mesures politiques.

CALIFORNIE

Renseignements généraux

La Californie compte plus de 36 millions d'habitants. Sa population est très diversifiée : environ 50 % des citoyens appartiennent aux communautés latino-américaines, américaines originaires de l'Asie et du Pacifique, et noires. Quatorze pour cent du budget total de l'éducation est affecté à l'éducation postsecondaire; toutefois, il s'agit d'un des rares domaines d'ordre législatif à ne pas disposer de financement garanti, ce qui le rend plus vulnérable aux compressions budgétaires.

Données sur l'éducation postsecondaire

Conçu en 1960, le système d'éducation postsecondaire californien se divise en trois secteurs distincts : l'Université de la Californie (UC), l'Université de l'État de la Californie (CSU) et les collèges communautaires de la Californie (CCC). L'UC compte 10 établissements (qui accueillent 10 % des étudiants de l'État), la CSU 23 établissements (fréquentés par 17 % des étudiants), et il existe 112 collèges communautaires (où l'on retrouve 74 % des étudiants). La Californie compte également une pléthore d'établissements et collèges privés. En outre, environ 171 établissements indépendants remettent presque la moitié des maîtrises et plus de la moitié des doctorats délivrés en Californie. Le taux d'obtention de diplôme dans l'ensemble du système est relativement

faible, et on a récemment limité le nombre d'inscriptions en raison des compressions budgétaires.

Afin de desservir ce vaste territoire, on retrouve généralement dans chacune des 14 régions de la Californie un établissement de l'UC, deux campus de la CSU et une grande variété de CC.

Le plan directeur pour l'éducation en Californie (California Master Plan for Education) a été conçu en 1960 pour créer le système d'enseignement à trois paliers. Le plan prévoyait que, parmi les finissants des écoles secondaires, une proportion de 12,5 % (1/8^e) des meilleurs élèves aurait une place garantie dans un des campus de l'Université de la Californie (Berkeley, Los Angeles, etc.), que le tiers supérieur des diplômés pourraient s'inscrire à l'Université de l'État de la Californie (CSU à San Francisco, CSU à Los Angeles, etc.) et que les collèges communautaires (collège de Bakersfield, College of the Canyons, etc.) accepteraient toutes les demandes d'inscription. On croyait sans doute que ce système permettrait d'améliorer l'accès aux études postsecondaires tout en favorisant l'excellence, en appuyant les valeurs de l'« égalitarisme populaire » et de l'« excellence concurrentielle ».

Chacun des secteurs a des missions différentes (Master Plan for Higher Education, 2010)

- L'UC représente le principal établissement de recherche universitaire de la Californie et dispense des cours de premier, deuxième et troisième cycles ainsi qu'un enseignement supérieur professionnel. L'UC a le mandat exclusif, au sein du système public d'éducation supérieure, de délivrer des doctorats (il existe deux exceptions à cette règle, voir la section sur la CSU ci-après) et d'enseigner le droit, la médecine, l'art dentaire et la médecine vétérinaire (le plan initial comprenait également l'architecture). En 2010-2011, le budget de l'UC consacré à des « dépenses générales » se chiffrait à environ 3 millions de dollars, soit en gros 301 000 \$ par établissement.
- La principale mission de la CSU réside dans l'enseignement aux premier et deuxième cycles, y compris la formation professionnelle et la formation des enseignants. Les membres du corps professoral sont autorisés à effectuer de la recherche si elle est connexe à la mission d'enseignement. La disposition législative SB 724 (2006) permet à la CSU d'offrir un doctorat (D.Ed.) en

leadership en éducation. D'autres types de doctorats peuvent être délivrés conjointement avec l'UC ou un établissement indépendant. En 2010-2011, la CSU disposait d'un budget pour « dépenses générales » de 2,7 millions de dollars, soit 118 000 \$ par établissement.

- La mission première des collèges communautaires de la Californie consiste à offrir une formation régulière et professionnelle à des étudiants jeunes et adultes pour les deux premières années du premier cycle (division inférieure). Outre cette mission première, les collèges communautaires sont autorisés à offrir de l'enseignement correctif, des cours d'anglais langue seconde, des cours aux adultes ne donnant pas droit à des crédits, des cours de service communautaire et des services de formation aux travailleurs. En 2010-2011, leur budget pour « dépenses générales » se situait à 5,9 millions de dollars, soit environ 52 000 \$ par établissement.

Bien que ce système d'éducation soit fortement structuré, il dispose d'ententes de transfert entre tous les secteurs, qui permettent aux étudiants de passer d'un secteur à l'autre, et en particulier d'entrer à l'université après avoir étudié deux années dans un collège communautaire.

Financement

Le financement du système d'éducation postsecondaire, qui provient directement du ministère des finances, est modulé selon l'influence des administrateurs des établissements et du nombre d'étudiants inscrits. Des organismes comme le comité sur l'éducation postsecondaire de la Californie et les trois secteurs d'éducation font des représentations auprès du gouvernement pour obtenir davantage de financement, mais il n'existe aucun organisme englobant les trois secteurs pour prendre des décisions stratégiques.

La Californie utilise un système de budgétisation différentielle (à partir d'un montant de référence) ainsi que des formules et garanties de financement. Elle n'a pas recours au financement axé sur le rendement (modulation du financement selon le rendement de chaque établissement) à l'échelle de l'État, aux contrats axés sur le rendement (financement lié à des services ou à un niveau de rendement prédéterminés), ni à un système de coupons (chaque étudiant reçoit un coupon pour fréquenter l'établissement

de son choix). Le financement du système d'éducation de la Californie provient du fonds général de l'État, qui peut être volatile et instable (car il est lié à l'impôt foncier et sur le revenu).

Selon le financement disponible, chaque secteur établit le budget de ses établissements en s'appuyant sur des mécanismes internes. Le financement pour les infrastructures de recherche semble inclus dans l'élaboration du budget, mais il n'y a pas de budget clairement déterminé pour la recherche. Les subventions de recherche semblent provenir des gouvernements fédéral et de l'État ainsi que du secteur privé. Il semble qu'environ 18 % du budget de l'UC provienne de ces sources. Toutefois, le système fédéral d'octroi de fonds des États-Unis, qui assume pour les établissements certains coûts indirects considérables liés à la recherche en plus d'octroyer des subventions directes dans ce domaine, et qui défraie le salaire des chercheurs pendant l'été, représente une importante source de financement pour le système universitaire californien.

Évaluation globale du système

La division de l'éducation postsecondaire en trois paliers s'est révélée efficace pour établir une différenciation au sein d'un système californien en pleine croissance. Pendant des années, le système de l'UC a été considéré comme le chef de file mondial en ce qui concerne la combinaison de l'accessibilité et de la qualité. L'Université Berkeley, par exemple, est l'une des meilleures universités publiques au monde, alors que les autres établissements de l'UC sont considérés concurrentiels à l'échelle internationale.

Comme il existe des ponts clairement établis entre les trois paliers, la majorité des étudiants fréquentent les collèges communautaires, moins onéreux, tout en ayant la possibilité d'entrer à l'UC ou à la CSU. L'emplacement géographique des établissements facilite probablement ces transferts.

La mission de la CSU étant clairement axée sur l'enseignement de premier cycle (avec quelques programmes de maîtrise), on y effectue peu de recherche. Cet état de fait n'est pas mentionné dans leurs documents ou sur leurs sites Web.

ALLEMAGNE

Renseignements généraux

Avec ses 82 millions d'habitants, l'Allemagne est le deuxième pays le plus peuplé d'Europe. On y retrouve une société relativement homogène, composée d'Allemands de souche vivant principalement dans des zones urbaines. La situation géographique ne constitue pas un problème pour le secteur de l'éducation postsecondaire allemand, pas plus que l'accessibilité, car le système d'éducation allemand, à l'instar de ceux de plusieurs pays de l'UE, dirige les étudiants selon leur niveau. Par conséquent, un nombre relativement peu élevé d'étudiants sont préparés à faire leur entrée à l'université. À titre de membre de l'UE, l'Allemagne fait partie de l'espace européen de l'enseignement supérieur (EEES) et participe au processus de Bologne. L'objectif de ce processus est d'aligner tous les établissements d'éducation supérieure sur le modèle anglo-saxon d'éducation postsecondaire à deux paliers : 1) études de premier cycle menant à l'obtention d'un baccalauréat et 2) études de deuxième et troisième cycles menant à l'obtention d'une maîtrise ou d'un doctorat. Il s'agit d'un changement important comparativement à l'ancien modèle d'éducation postsecondaire qui prévalait en Allemagne.

Données sur l'éducation postsecondaire

Les 102 universités d'Allemagne fonctionnent selon le modèle Humboldt axé à la fois sur l'enseignement et la recherche. La plupart d'entre elles sont des « universités complètes » offrant un éventail complet de matières scolaires, comprenant généralement le droit, les arts et les sciences humaines, les études culturelles, les sciences naturelles, l'économie et l'administration des affaires, la formation des enseignants et, hormis quelques exceptions, la médecine. Certaines universités, appelées universités techniques ou universités de technologie, sont fortement axées sur les sciences techniques et le génie, bien qu'elles offrent de plus en plus de programmes en arts, sciences humaines et sciences sociales. Les universités n'offrant qu'une seule matière constituent un type d'établissement spécial dans le système d'éducation supérieure allemand. Les établissements spécialisés comprennent l'École de médecine de Hanovre (MHH), l'Université de Lübeck (médecine), l'Université de médecine vétérinaire de Hanovre, l'Université allemande des sports de Cologne, et l'Université des sciences de l'administration de Speyer.

On retrouve également bon nombre d'instituts de recherche, comme les Instituts Max Plank, qui se consacrent à la recherche fondamentale mais n'effectuent aucun enseignement.

Une étude transnationale comparant 10 pays, effectuée en 2007 et portant sur la diversité au sein du système d'éducation postsecondaire, a classé l'Allemagne au cinquième rang en ce qui concerne la différenciation. Avant 2005-2006, toutes les universités allemandes étaient généralement traitées et financées de façon égale; on reconnaissait à grande échelle le très solide environnement d'enseignement et de recherche qu'elles offraient. Toutefois, dans des classements traditionnels comme ceux du Times Higher Education Supplement (THES) et de l'ARWU, elles ne faisaient pas bonne figure. Quatre établissements se sont hissés parmi les 100 premiers et 10 dans les 200 premiers sur la liste du THES; cinq pour cent des 500 meilleures universités au monde sont situées en Allemagne. Elles reçoivent 6,1 % du PIB et forment 1,2 % de la population.

Les indicateurs de l'indice de l'économie de la connaissance de la Banque mondiale portent à croire que les dépenses de l'Allemagne en matière d'éducation sont relativement peu élevées comparativement aux autres pays du monde. En 2006, l'Allemagne était classée parmi les pays affectant le plus faible pourcentage de son PIB à la recherche-développement. Cependant, des politiques récemment adoptées ont modifié le modèle de financement traditionnel des universités afin qu'elles deviennent plus concurrentielles à l'échelle internationale.

Réformes récentes

L'initiative en matière d'excellence de 2006-2007 du ministère fédéral de l'éducation et de la recherche d'Allemagne et de la fondation allemande de la recherche vise à favoriser l'atteinte de sommets en matière d'excellence et à améliorer, d'une façon générale, l'ensemble de la qualité de l'éducation postsecondaire et de la recherche. Cette initiative a pour but d'encourager la recherche de pointe et à mettre en place des conditions exceptionnelles pour les jeunes scientifiques dans les universités, d'approfondir la coopération entre les disciplines et les établissements, de renforcer la

coopération à l'échelle internationale en matière de recherche et d'augmenter l'attrait des meilleures universités allemandes auprès des étudiants étrangers.

Le système d'éducation postsecondaire disposait de 1,9 milliard d'euros (environ 2,5 milliards de dollars CAN) de fonds additionnels à distribuer entre 2007 et 2012. La majorité de ces fonds (75 %) est octroyée par le gouvernement fédéral, alors que 25 % provient des Länder (administrations régionales). Le conseil allemand des sciences et des sciences humaines est chargé des stratégies institutionnelles, alors que la fondation allemande de la recherche s'occupe des établissements et réseaux d'études supérieures.

Deux rondes de propositions par voie de concours ont permis à tous les établissements de demander du financement dans trois catégories.

- **Les établissements d'études supérieures** jouent un rôle clé non seulement dans le développement de centres de recherche de pointe et d'excellence scientifique concurrentiels à l'échelle internationale en Allemagne, mais également en augmentant leur notoriété et leur prestige. Ils agissent à titre d'instrument d'assurance de la qualité en facilitant le travail des jeunes chercheurs et visent à former d'excellents étudiants au doctorat en leur fournissant un environnement de recherche de grande qualité. Trente-neuf écoles d'études supérieures de 37 universités ont reçu du financement (p. ex., l'école d'études supérieures en biologie et en médecine Spemann, et l'école d'études supérieures en économie de Bonn).
- **Les réseaux d'excellence** permettront aux universités allemandes de mettre en place des installations de recherche et de formation reconnues et concurrentielles à l'échelle internationale, lesquelles amélioreront le réseautage et la coopération scientifiques parmi les établissements participants. Ainsi, ils favoriseront la création de partenariats avec l'industrie et d'autres établissements, et devraient aider les universités à identifier leurs priorités dans le cadre de leur planification stratégique. Trente-sept réseaux ont reçu du financement (p. ex., Nanosystems Initiative Munich (NIM) et Integrated Climate System Analysis and Prediction (CliSAP)).
- **Stratégies institutionnelles** : L'initiative en matière d'excellence offre du financement pour mettre en œuvre des stratégies institutionnelles visant à développer la recherche universitaire de pointe en Allemagne et à en accroître la

compétitivité à l'échelle internationale. Alors que les autres types de financement sont très ciblés, celui consacré aux stratégies institutionnelles vise à rendre les universités plus prestigieuses en améliorant tous les secteurs. Pour obtenir une subvention relative aux stratégies institutionnelles, les établissements doivent avoir reçu des subventions dans le cadre des deux autres catégories. Ceux qui obtiennent des fonds relatifs aux « stratégies institutionnelles » sont considérés comme la crème des établissements. Neuf établissements profitent d'un tel financement (p. ex., l'Université de Munich et l'Université de Karlsruhe).

Un des effets à court terme de cette stratégie axée sur l'excellence consiste à avoir mis en lumière les différences au sein d'un système qu'on croyait généralement très homogène. Elle a également considérablement augmenté la concurrence entre les établissements, en plus d'avoir prouvé qu'elle constituait une méthode efficace pour accroître le nombre de stratégies novatrices et encourager les établissements à faire preuve d'un plus grand esprit d'entreprise.

L'une des préoccupations relatives à cette stratification est que les établissements qui bénéficient de ces subventions sont généralement situés dans les régions les plus riches; les autres régions craignent, en bout de ligne, d'avoir beaucoup à perdre. Sans financement, elles n'auront pas la possibilité de développer leurs capacités et, en outre, elles redoutent d'être écartées, sur le plan géographique, des réseaux de recherche qui soutiendront l'innovation.

Certains laissent entendre que le modèle de financement sur cinq ans pourrait ne pas permettre de remettre le système sur ses rails comme prévu, et qu'un financement plus stable et à long terme aurait peut-être été plus approprié. Le programme de financement de ces projets se termine en 2012. Dans le cadre de leurs propositions, les universités devaient garantir la pérennité de leurs centres d'excellence après la fin du financement. Elles devaient le faire en acceptant que des fonds soient fournis par d'autres secteurs de l'établissement qui ne faisaient pas partie de l'initiative. Une telle situation pourrait modifier considérablement les ententes de financement internes, et priver de fonds d'autres secteurs non rentables ou « moins importants ».

Évaluation globale du système

Afin d'obtenir une meilleure reconnaissance pour ses universités à l'échelle internationale, le gouvernement allemand a octroyé d'importantes sommes d'argent qu'on pourrait considérer comme des « capitaux de lancement » pour des initiatives particulières dans des établissements sélectionnés. Le modèle de subventions ouvertes permettait aux établissements de miser sur leurs forces et d'élaborer leurs propres priorités stratégiques. Pour sa part, l'initiative d'excellence semble exclusivement orientée vers la recherche, en particulier dans le domaine de la science et de la technologie.

Rien n'indique l'existence de financement ou d'initiatives dans le secteur de l'enseignement et de l'apprentissage ou en matière de préparation au marché du travail. La négligence à l'égard de ces domaines pourrait s'accroître lorsque le financement sera interrompu, en 2012, et que les établissements devront continuer à soutenir les projets d'excellence. Il est très probable que cette situation entraînera des compressions budgétaires dans ces secteurs non prioritaires.

Les retombées globales de l'initiative de financement axée sur la concurrence, brève mais dotée de beaucoup d'argent, ne seront pas apparentes avant plusieurs années.

NOUVELLE-ZÉLANDE

Renseignements généraux

La Nouvelle-Zélande est un petit pays de 4,2 millions d'habitants. Plus de la moitié de la population vit dans une petite région située dans l'île du Nord, alors que les autres Néo-Zélandais sont dispersés dans le reste du pays. Sa population diversifiée est composée d'Européens (75 %), de Maoris (15 %), de citoyens originaires des îles du Pacifique (9 %), et d'Asiatiques (7 %). L'accès géographique et l'accessibilité pour les groupes sous-représentés représentent des enjeux de taille pour le système d'éducation postsecondaire de ce pays. La différenciation n'est pas une valeur fondamentale du plan d'éducation; il semble plutôt que l'accès aux études postsecondaires et la réussite des étudiants soient au cœur des priorités.

Données sur l'éducation postsecondaire

Le modèle actuel du système d'éducation postsecondaire a été conçu dans les années 1980. Le secteur de l'éducation postsecondaire comptait 900 établissements comprenant des établissements publics d'éducation de troisième niveau (Public Tertiary Education Institutions ou TEI), des établissements de formation privés (PTI), d'autres établissements d'éducation de troisième niveau (OTEP), des établissements de formation industrielle (ITO), et l'éducation communautaire et aux adultes (ACE). Les TEI comptent huit universités (qui octroient des baccalauréats, des maîtrises et des doctorats), des instituts technologiques et polytechniques (ITP), deux collèges d'éducation (CoE) et des wānanga (centres maoris offrant des programmes d'éducation postsecondaire allant jusqu'aux études et à la recherche universitaires supérieures). Tous ces établissements sont desservis par la même stratégie d'éducation de troisième niveau et les mêmes modèles de financement (quoique les établissements privés aient recours à une formule de financement différente).

Bien qu'on ne dénombre que huit universités au pays, les politiques visant à soutenir la différenciation au sein du système d'éducation postsecondaire sont dignes d'être examinées. Trois de ces universités se classent parmi les 200 premières du THES; selon l'AWRU, la Nouvelle-Zélande compte un pour cent des 500 meilleures universités. Les universités sont disséminées partout sur le territoire néo-zélandais. Trois d'entre elles sont regroupées dans la zone la plus densément peuplée, alors que les autres sont dispersées à travers les îles. L'isolement géographique pourrait expliquer le traitement généralement égal que reçoivent les établissements. De la même façon, offrir un modèle de financement similaire aux instituts technologiques et polytechniques permet peut-être à certains établissements de développer leur capacité de recherche dans des régions mal desservies par les universités.

Avant les années 1980, le secteur de l'éducation postsecondaire était petit et élitiste. Le financement des établissements reposait sur l'équivalence d'étudiant à temps plein (EETP). Les universités et les ITP étaient financés collectivement (même si les établissements polytechniques étaient plus fortement réglementés). Entre 1990 et 2000, il y a eu de nombreux changements en matière de politiques. Les frais de scolarité ont été déréglementés et on a instauré un différentiel de financement entre les étudiants de différents groupes d'âge ainsi qu'un « plafond mobile » relativement au nombre de places EETP qui pourraient être financées. La concurrence plus forte en matière de

financement et de choix des étudiants a donné lieu à une expansion considérable du système d'éducation postsecondaire néo-zélandais.

D'autres changements importants sont survenus dans les années 2000, avec la mise sur pied de la commission consultative sur l'éducation de troisième niveau (Tertiary Education Advisory Commission ou TEAC). Par exemple, le gouvernement a repris un certain contrôle sur ce secteur en essayant d'aligner l'éducation postsecondaire sur les priorités nationales. Pour y parvenir, il a élaboré un système de « chartes et profils » conçu pour aider la commission à influencer la direction des établissements alignés sur la stratégie d'éducation postsecondaire. C'est également à cette époque que les premiers centres d'excellence en recherche (Centres for Research Excellence ou CoRE) ont été constitués. Les CoRE sont des réseaux de recherche établis dans une université qui collabore avec des établissements, industries et communautés partenaires; ils visent à contribuer au développement du pays et se concentrent sur les retombées de leurs recherches particulières.

D'autres modifications ont été apportées en 2002 par l'entremise de la stratégie d'éducation de troisième niveau (Tertiary Education Strategy), qui a séparé le financement de la recherche et les subventions à l'enseignement. L'enseignement et l'apprentissage étaient soutenus par des mécanismes de financement de base qui représentent la majeure partie du financement de la recherche. On a créé un fonds pour la recherche axé sur le rendement (Performance Based Research Fund ou PBRF) pour appuyer la recherche (disponible pour tous les établissements) qui, toutefois, ne fournit que six pour cent du financement global. L'argent est octroyé à l'ensemble de l'établissement plutôt qu'à des programmes ciblés. Le modèle évalue trois éléments :

- évaluation de la qualité : récompense et encourage la qualité des chercheurs (6 %);
- octroi des grades de chargé de recherche : reflète l'octroi des grades de chargé de recherche (25 %);
- revenus de recherche de l'extérieur : reflète les revenus de recherche provenant de l'extérieur (15 %).

Mis en œuvre pour la première fois en 2006, le PBRF examine ces éléments en se fondant sur les données des six années antérieures. Le prochain PBRF, dont les critères seront

possiblement modifiés, sera reconduit en 2012. Il semble que le PBRF ne soit pas exclusivement axé sur la recherche, puisque le taux d'octroi de grades, qu'on peut raisonnablement attribuer au secteur de l'enseignement et de l'apprentissage, est également pris en considération.

L'écart de six ans entre la mise en œuvre des PBRF offre à la fois des avantages et des inconvénients. Il permet aux établissements choisis de profiter d'un financement de recherche stable et continu sur une période de six années. Toutefois, cette formule pourrait également se révéler inéquitable pour les établissements n'ayant pas obtenu de financement lors du concours initial, puisque, six ans plus tard, leur production en matière de recherche, entre autres, sera probablement plus faible que celle de leurs concurrents. En outre, certains croient que les universitaires et la recherche maoris sont injustement désavantagés par le PBRF.

Le gouvernement a mis de l'avant de nouvelles stratégies pour l'éducation en 2007 et en 2010. Dans les deux cas, elles fonctionnent de façon similaire aux modèles précédents de financement de base et au PBRF. Le financement de base pour l'année 2010 représente un peu plus de la moitié des subventions octroyées aux étudiants et perpétue le modèle de concurrence basé sur le marché. Encore une fois, ce modèle repose sur le choix des étudiants, ce qui devrait motiver les établissements à offrir un enseignement et un apprentissage de grande qualité. Un autre changement important est l'élaboration d'ententes pluriannuelles entre le gouvernement et les établissements, qui remplacent la formule des « chartes et profils » définissant les objectifs des établissements et de l'ensemble du secteur.

Évaluation globale du système

La Nouvelle-Zélande propose un modèle de différenciation intéressant, qui met de l'avant plusieurs mesures de différenciation dans le cadre d'un système relativement petit et homogène, mais efficace, qui atteint ses objectifs en ce qui concerne l'accessibilité et les possibilités d'études pour tous les citoyens ainsi que le soutien à la recherche. Il encourage la marchandisation des établissements en soutenant le choix des étudiants, ce qui favorise la concurrence. Le modèle soutient l'enseignement et l'apprentissage grâce à un financement de base, mais également en récompensant le taux d'octroi de grades dans le cadre du PBRF. Il encourage l'esprit d'entreprise au sein des établissements et la

création de liens avec l'industrie par l'entremise du PBRF. Enfin, il récompense et soutient les établissements pour leur capacité de recherche, toujours dans le cadre du PBRF, sans cibler de programmes particuliers, alors que les CoRE soutiennent la recherche ciblée.

ROYAUME-UNI

Renseignements généraux

La population du Royaume-Uni, qui se chiffre à 60 781 346 d'habitants (2007), est relativement homogène, mais présente d'importantes différences de classes sociales. On a toujours eu de la difficulté, au Royaume-Uni, à encourager les jeunes défavorisés à fréquenter l'école. L'inaccessibilité attribuable à la géographie n'est pas un problème.

On retrouve actuellement au Royaume-Uni plus de 160 établissements d'éducation postsecondaire, qui vont de l'Université ouverte aux petits collèges d'arts et de musique. Les établissements dotés de campus accueillent de 200 à plus de 40 000 étudiants. Généralement reconnu pour la grande qualité de son système d'éducation, le Royaume-Uni fait bonne figure dans les différents indices de classement des universités. Dix-huit établissements du R.-U. se classent parmi les 100 meilleurs du palmarès du THES, alors que l'ARWU de l'Université Jiao-tong de Shanghai place 11 universités britanniques parmi les 100 premières et indique que huit pour cent des 500 meilleures universités au monde sont situées au Royaume-Uni. Selon l'ARWU, ces 40 établissements de haut niveau reçoivent 4,4 % du PIB et accueillent 0,09 % de la population⁸.

Les indicateurs de l'indice de l'économie de la connaissance de la Banque mondiale laissent entendre que les dépenses du Royaume-Uni en matière d'éducation (8 % du PIB) sont très faibles comparativement au reste du monde, bien qu'elles ne soient pas fractionnées par secteur. Le pourcentage du PIB que le pays consacre à la recherche et au développement (2,44 %) est également très modeste. Le nombre d'étudiants en sciences et génie y est toutefois modérément élevé, avec 18,13 % de toutes les inscriptions.

⁸ À titre de comparaison, 30,3 % des 500 meilleures universités de la liste sont situées aux États-Unis; elles reçoivent 23,3 % du PIB et forment 4,5 % de la population. En outre, 4,4 % des 500 meilleures universités sont canadiennes, lesquelles reçoivent 2,3 % du PIB et sont fréquentées par 0,5 % de la population.

Données sur l'éducation postsecondaire

L'expansion du système d'éducation postsecondaire s'est faite en deux étapes au Royaume-Uni. Au début des années 1900, on a mis sur pied ce qu'on appelle les « Redbrick Institutions » (universités Redbrick, p. ex., Leeds, Liverpool), toutefois considérées moins prestigieuses que les universités historiques (p. ex., Oxbridge). Les années 1960 ont été le théâtre d'une autre expansion avec la création des instituts polytechniques. Après la publication d'un livre blanc en 1966, les 30 premiers instituts polytechniques ont été constitués à partir de plus de 50 collèges existants (quatre autres instituts polytechniques ont été créés entre 1989 et 1992). Ils étaient destinés à devenir des « communautés d'enseignement général » offrant des cours à temps partiel ou à plein temps, menant à l'obtention de grades ou non, mais principalement axés sur le marché du travail. La constitution de ces instituts a créé un système d'éducation postsecondaire à deux paliers.

En 1992, on a constaté que les instituts polytechniques dispensaient leurs programmes de façon extrêmement efficace et recrutaient un grand nombre d'étudiants. Leurs frais de fonctionnement étaient également moins élevés que ceux des établissements conventionnels. Ces derniers intégraient de plus en plus d'éléments fructueux des instituts polytechniques (p. ex., les cours modulaires et le recrutement d'étudiants non traditionnels). En raison de la similitude croissante entre les deux secteurs d'éducation supérieure, le système a été réorganisé pour permettre aux 35 instituts polytechniques de devenir des universités avec des normes et attentes semblables pour tous les programmes. Les lois sur l'éducation complémentaire et l'éducation supérieure de 1992 (Further and Higher Education Acts 1992) ont aboli la formule binaire, créé des conseils de financement centralisés à l'échelle nationale, soustrait les collèges d'enseignement complémentaire du contrôle des gouvernements locaux et mis sur pied des ententes d'évaluation de la qualité.⁹

⁹ Le système d'éducation postsecondaire du Royaume-Uni fait toujours la distinction entre les établissements d'éducation complémentaire (davantage axés sur l'enseignement professionnel) et les établissements d'éducation supérieure (davantage axés sur l'enseignement théorique). Les premiers sont financés par le Learning and Skills Council (LSC) et sont regroupés par région. Le secteur de l'éducation complémentaire comprend les établissements suivants :

- collèges d'éducation complémentaire générale et d'éducation tertiaire;
- lycées ou « Sixth form colleges »;

En 2003, le gouvernement travailliste a proposé certaines réformes radicales. Ces réformes visaient à permettre aux universités d'accroître leur financement en augmentant les frais de scolarité et aux établissements de se différencier en optant pour des frais de scolarité plus ou moins élevés. Le document sur l'avenir de l'éducation supérieure (*The Future of Higher Education*) révèle que la diversification des établissements était retardée par les mécanismes de financement de la recherche, et que c'étaient précisément les initiatives de recherche qui permettaient aux établissements d'obtenir le statut d'« université ». (DFES, 2003). Il a été recommandé de reconnaître les diverses forces et missions des établissements afin de favoriser la collaboration plutôt que la concurrence, une approche qui soutiendrait l'existence d'îlots isolés de recherche et un enseignement solide.

Les éléments stratégiques pour appuyer l'excellence en recherche comprennent :

- La formation de consortiums fournissant du financement supplémentaire pour la création d'unités de recherche de plus grande envergure et mieux gérées.
- L'accroissement du financement pour les établissements de recherche de pointe.
- Une attention soutenue accordée aux meilleurs départements.
- La création d'un conseil de recherche sur les arts et les sciences humaines.

Bien que les politiques officielles du gouvernement aient unifié le modèle d'éducation postsecondaire, deux groupes distincts d'établissements ont été constitués. En 1994 (à la suite de l'élaboration de la formule unitaire), le Russell Group et le 1994 Group ont été mis sur pied. Le Russell Group est constitué d'établissements d'envergure axés sur la recherche (notamment Oxbridge, Leeds et le Collège universitaire de Londres) et a pour but de représenter les intérêts de ses membres auprès du gouvernement, du parlement et d'autres instances similaires. Les établissements membres du groupe Russell ont obtenu plus de 65 % des subventions de recherche et des revenus de contrats de recherche du Royaume-Uni, en plus de délivrer 56 % de tous les doctorats. Pour sa part, le 1994 Group regroupe de « plus petits établissements axés sur la recherche » qui favorisent l'« excellence en recherche et en enseignement et l'amélioration de

-
- collèges spécialisés (principalement des collèges d'agriculture et d'horticulture et des collèges d'art dramatique et de danse);
 - instituts d'éducation aux adultes.

l'expérience des étudiants et du personnel..., et partagent les meilleures méthodes et pratiques » (1994 Group, 2010).

Modèle de financement

L'éducation postsecondaire du Royaume-Uni est financée par un système à deux niveaux. La majorité de l'argent octroyé aux établissements d'éducation postsecondaire pour la recherche provient des Departments for Innovation, Universities and Skills (DIUS – ministères de l'innovation, des universités et des compétences) par l'entremise de sept conseils de recherche¹⁰. Les organismes qui fournissent du financement de base, ou Quality Related Funding (QF – financement axé sur la qualité), permettent l'octroi de subventions fondées sur le rendement. Le Higher Education Funding Council for England (HEFCE – conseil de financement de l'éducation supérieure pour l'Angleterre) finance les établissements anglais. En 2008, le HEFCE a indiqué avoir investi 1 460 millions de livres sterling dans la recherche, 4 632 millions de livres en enseignement et 1 384 millions de livres dans d'autres domaines (p. ex., des projets pour accroître la fréquentation scolaire ou l'excellence en matière de prestation).

Une des tâches importantes du HEFCE consiste à évaluer les établissements pour distribuer les subventions. Le Research Assessment Exercise (RAE – exercice d'évaluation de la recherche, un programme en vigueur depuis 1989) examine la qualité de la recherche et la productivité des établissements. Le RAE évalue la qualité de la recherche effectuée par les établissements afin d'attribuer des subventions, et octroie davantage d'argent aux meilleurs établissements (Roberts Review, 2003). L'évaluation est réalisée selon un processus de révision par des pairs dans 68 disciplines. Un établissement peut soumettre des demandes d'évaluation dans autant de disciplines qu'il le désire. L'un des objectifs de cette mesure consiste à orienter les établissements non axés sur la recherche vers d'autres éléments de leur mission, et de financer ces éléments de façon appropriée de façon à ce que le RAE puisse se concentrer sur la recherche de pointe. Le RAE a sans doute amélioré la qualité des résultats de recherche, mais a également soulevé des inquiétudes sur les choix de financement qui favorisent certains établissements au détriment d'autres, en raison du modèle d'application

¹⁰ Ces conseils comprennent : le conseil de recherche sur les arts et les sciences humaines, le conseil de recherche sur la biotechnologie et les sciences biologiques, le conseil de recherche sur l'économie et les sciences sociales, le conseil de recherche sur le génie et les sciences physiques, le conseil de recherche sur la médecine, le conseil de recherche sur l'environnement naturel et le conseil sur les installations de sciences et de technologie.

uniforme qu'il utilise. Environ 75 % de l'argent est octroyé aux 25 meilleurs établissements.

Le nouveau Research Excellence Framework (REF – cadre d'excellence en recherche) (qui remplacera le RAE à partir de 2014) est actuellement à l'essai. Il s'agira d'un processus d'examen par des experts, qui s'appuiera sur certains indicateurs au besoin. Des sous-commissions d'experts pour chacune des 36 unités d'évaluation (UOA) procéderont aux évaluations, sous la direction de quatre plus vastes commissions principales. Les établissements seront invités à effectuer des soumissions à chaque UOA, qui les évaluera selon les critères suivants :

- **La qualité des résultats de recherche**

Cet aspect demeurera le principal facteur de l'évaluation. La qualité des résultats de recherche sera évaluée par des commissions d'experts qui s'appuieront sur des normes d'excellence internationales. On s'attend à ce que certaines commissions utilisent les mentions obtenues pour documenter leur analyse des résultats de recherche.

- **La portée plus large de la recherche**

Un projet pilote est présentement en cours pour élaborer et tester la méthode d'évaluation de cet aspect.

- **La vitalité de l'environnement de recherche**

Le financement des initiatives liées à l'enseignement et à l'apprentissage provient de subventions globales du HEFCE et des frais de scolarité. Le gouvernement n'intervient pas dans la façon dont les fonds sont répartis au sein des établissements. Il existe toutefois des enveloppes de financement ciblant l'accroissement de l'accès des groupes sous-représentés, l'amélioration de la rétention et le soutien des étudiants handicapés.

Évaluation globale du système

Le système d'éducation postsecondaire du Royaume-Uni repose sur un modèle de marché à somme nulle, dans lequel les établissements sont en concurrence pour obtenir du financement et des subventions de recherche. Certains établissements en sont les grands gagnants (c.-à-d. les 25 institutions qui reçoivent 75 % du financement pour la recherche).

Cependant, on comprend mal de quelle façon le système encourage les forces des autres établissements (p. ex., l'enseignement et l'apprentissage). Il existe des subventions pour l'« enseignement et l'apprentissage »; toutefois, cette méthode correspond davantage à du financement unitaire de base, puisqu'elle prend en considération le nombre d'étudiants dans le calcul du financement accordé. L'octroi de subventions ne tient pas compte des activités faisant l'objet de mesures incitatives, de l'enseignement ou d'autres domaines.

Une analyse transnationale de la diversification des établissements au sein des systèmes d'éducation supérieure a révélé que le système du Royaume-Uni repose sur une importante différenciation. L'analyse, qui comparait dix pays¹¹ sur des aspects relatifs à la taille des établissements, au type de contrôle effectué sur les établissements, à l'éventail des disciplines offertes, aux grades remis et aux types de cours (p. ex., à plein temps, à temps partiel, en alternance), a montré que c'est au Royaume-Uni que le système d'éducation postsecondaire est le plus diversifié. L'étude porte à croire qu'alors que les systèmes binaires sont généralement plus diversifiés, la hiérarchie historique des établissements du Royaume-Uni a permis de maintenir un système diversifié.

¹¹ Australie, Autriche, Danemark, Finlande, Flandre, France, Allemagne, Pays-Bas et Suède.