

**La viabilité du système public
d'enseignement postsecondaire de l'Ontario :
Assembler toutes les pièces du casse-tête**

**Harvey P. Weingarten, Amy Kaufman,
Linda Jonker et Martin Hicks**

Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur

Le 5 avril 2018

Publié par

Le Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur

1, rue Yonge, bureau 2402
Toronto (Ontario) Canada, M5E 1E5

Tél. : 416-212-3893
Télééc. : 416-212-3899
Web : www.heqco.ca
Courriel : info@heqco.ca

Veillez citer ce document comme suit :

Weingarten, H. P., Kaufman, A., Jonker, L. et Hicks, M. (2018). *La viabilité du système public d'enseignement postsecondaire de l'Ontario : Assembler toutes les pièces du casse-tête*. Toronto, Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur.



Les opinions exprimées dans ce document de recherche sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement le point de vue ou les politiques officielles du Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur ou des autres organismes ou organisations ayant offert leur appui, financier ou autre, à ce projet. © Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 2018

Résumé

La réussite de la Province et de ses habitants repose sur le rendement élevé des établissements d'enseignement postsecondaire. L'enseignement offert par les universités et collèges publics de l'Ontario doit être de haute qualité pour que la population étudiante et la société en tirent les meilleurs avantages publics et privés possible. Pour atteindre cet objectif, les finances des établissements doivent être viables, ce qui n'est possible que si ces derniers offrent un enseignement de qualité avec les ressources dont ils disposent.

Le présent rapport de synthèse examine les conclusions de nos précédentes analyses fondées sur des données probantes du problème de viabilité auquel font face les établissements d'enseignement postsecondaire de l'Ontario et présente un certain nombre de leviers qui pourraient permettre d'y répondre. Nos travaux à ce sujet ont révélé que la viabilité ne se limite pas à des considérations financières. Elle désigne la capacité des établissements à maintenir et à accroître la qualité de l'enseignement qu'ils offrent. Il s'agit de la raison d'être du système.

Il est temps de repenser le discours au sujet de la viabilité. La qualité devrait être la variable immuable de l'équation de la viabilité. Les efforts visant à assurer la viabilité consistent habituellement à augmenter les revenus. Le maintien de la viabilité devra à l'avenir être axé autant sinon plus sur la gestion des dépenses. Il est peu probable que les revenus augmentent au cours des années à venir. La stagnation du taux d'inscription dans la majeure partie de la Province limitera l'augmentation des subventions de fonctionnement octroyées par le gouvernement, et la majoration des frais de scolarité a été limitée à 3 % par an. Dans ce contexte, l'augmentation des revenus ne sera plus la clé du maintien de la viabilité financière. Le Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur (COQES) encourage plutôt le système à entamer des dialogues difficiles mais essentiels au sujet de la hausse des dépenses des établissements. Étant donné que la main-d'œuvre constitue la principale dépense budgétaire des établissements, la présente analyse se concentre sur les considérations fondamentales liées à la rémunération, à la composition, au renouvellement et à la charge de travail du corps enseignant.

Le gouvernement et les établissements disposent de certains leviers pour limiter la hausse des dépenses en vue de préserver leur viabilité. Le système peut notamment avoir recours à une gestion nuancée et active de l'augmentation de la rémunération, au déploiement stratégique des membres à temps plein et à temps partiel du corps enseignant, au renouvellement du professorat et au suivi de la productivité de l'effectif. Ces questions sont certes délicates, mais elles offrent des moyens de mieux gérer les coûts de main-d'œuvre et de préserver la qualité de l'enseignement.

Étant donné que le maintien de la qualité de l'enseignement est au cœur de notre vision de la viabilité des établissements, nous devons également trouver de meilleures façons de mesurer la qualité. Les établissements ne disposent d'aucun moyen de cerner ou de régler les problèmes de viabilité s'ils ne peuvent pas surveiller l'évolution de la qualité. Nous recommandons vivement la mise en œuvre de méthodes d'évaluation directe permettant de mesurer l'ampleur et la nature de l'apprentissage des

étudiants. Il est difficile de mesurer la qualité de l'enseignement, mais nous avons la responsabilité de réaliser cette tâche pour assurer la viabilité de notre système d'enseignement postsecondaire à l'avenir.

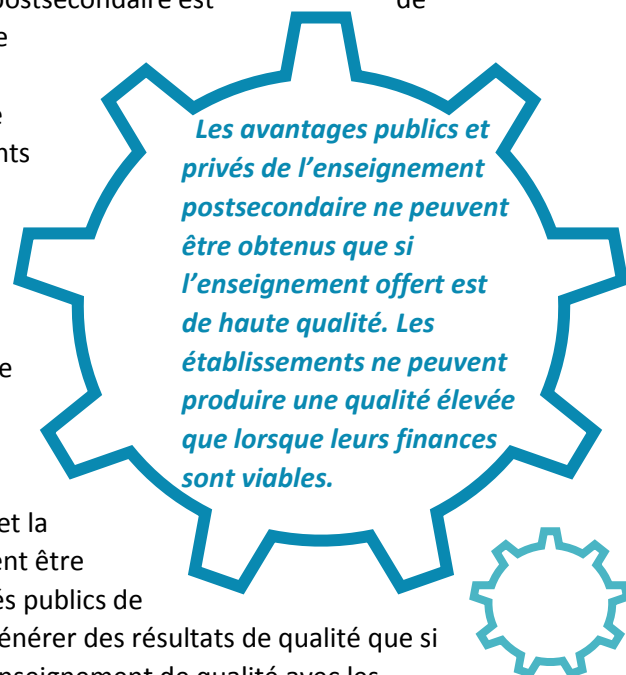
Introduction

Les établissements d'enseignement postsecondaire fournissent un enseignement à des étudiants et créent des citoyens. Ils favorisent l'innovation, soutiennent les communautés et stimulent la croissance économique. Les études postsecondaires publiques sont le mécanisme de nivellement socioéconomique par excellence et donnent à toute personne qui y accède la possibilité de progresser sur l'échelle socioéconomique. La mission de notre système d'enseignement postsecondaire est de permettre l'acquisition des connaissances, des compétences et de l'expérience nécessaires pour assurer la prospérité globale de la Province et de sa population. La réussite de notre économie et de notre société repose sur un rendement élevé de nos établissements d'enseignement postsecondaire.

Pourquoi devons-nous nous préoccuper de la viabilité du secteur de l'enseignement postsecondaire de l'Ontario ? Parce que la population étudiante mérite de recevoir, en échange du temps et de l'argent qu'elle consacre à ses études, une expérience utile et de haute qualité qui la prépare pour sa vie personnelle et professionnelle future. Parce que le grand public mérite, en échange de son investissement, un système d'enseignement postsecondaire bien équipé pour réaliser tout ce que la Province et la société attendent de lui. Ces avantages publics et privés ne peuvent être obtenus que si l'enseignement offert par les collèges et universités publics de l'Ontario est de haute qualité, et les établissements ne peuvent générer des résultats de qualité que si leurs finances sont viables. Pour ce, ils doivent pouvoir offrir un enseignement de qualité avec les revenus dont ils disposent.

Les gouvernements, la population étudiante et les établissements craignent de plus en plus pour la viabilité du système d'enseignement postsecondaire de l'Ontario. Un [groupe de spécialistes](#) (en anglais) constitué en 2013 par le Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur (COQES) a conclu que « le système actuel n'est pas viable si l'on souhaite en préserver ou en améliorer la qualité » [Traduction] et que « en l'absence de changements, la qualité de l'expérience de la population étudiante en Ontario et des établissements de la Province continueront de diminuer et de perdre en compétitivité. » [Traduction]

Le présent document est la conclusion d'une série de publications du COQES examinant la viabilité du système d'enseignement postsecondaire de l'Ontario. Notre but est de présenter une analyse fondée sur des données probantes des tendances passées et actuelles, de cerner les obstacles systémiques et de suggérer des façons d'accroître la viabilité du système tout en améliorant la qualité de l'enseignement. Dans le présent rapport, nous résumons ce que nous avons appris sur le problème de viabilité auquel font face les établissements d'enseignement postsecondaire ontariens. Nous décrivons les leviers de contrôle pouvant influencer sur la viabilité, et leur incidence possible. Enfin, nous décrivons

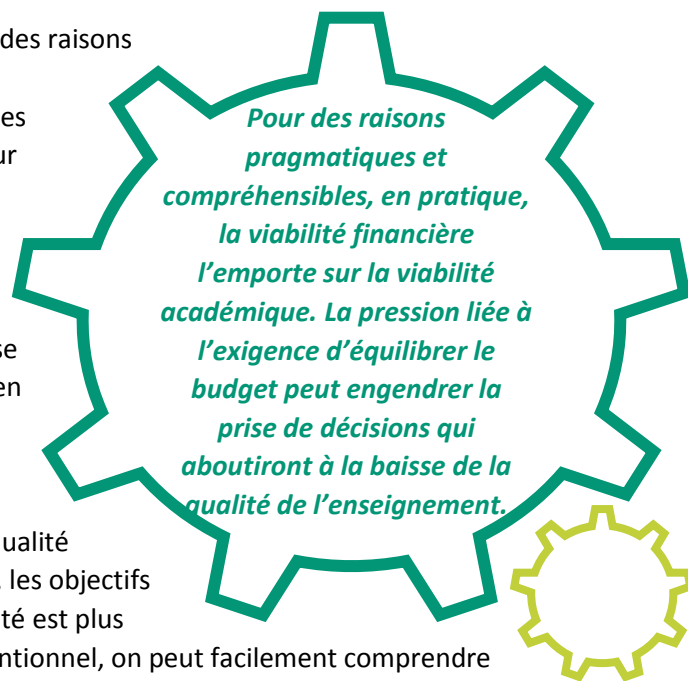


une vision de la viabilité dans laquelle la protection de la qualité de l'enseignement reste une question centrale.

Le problème de la viabilité en Ontario : Ce que nous savons

Le [premier document](#) (en anglais) de notre série présentait un cadre conceptuel des concepts, problèmes et éléments clés de la viabilité du système d'enseignement postsecondaire. Dans le cadre de cette analyse générale, nous avons cerné deux composantes essentielles de la viabilité. La première est la viabilité financière. Celle-ci désigne l'équilibre entre les revenus dont disposent les établissements pour mener à bien leurs activités d'enseignement et les dépenses qu'ils engagent pour réaliser leur mission. La deuxième, qui est moins souvent abordée, mais qui est plus importante, est leur capacité de maintenir et d'améliorer la qualité de l'enseignement qu'ils offrent. Cet engagement à l'égard de la qualité de l'enseignement est la raison d'être du système.

Dans notre document-cadre, nous avons conclu que, pour des raisons pragmatiques et compréhensibles, en pratique, la viabilité financière l'emporte sur la viabilité académique. Même si les établissements ne disposent pas des fonds nécessaires pour couvrir leurs dépenses, il n'est pas probable qu'ils fassent faillite, car les gouvernements ne laisseront habituellement pas cela se produire. Toutefois, la difficulté de répondre à l'exigence d'équilibrer le budget peut donner lieu à des décisions qui aboutiront à une baisse de la qualité de l'enseignement. La tension inhérente au lien entre viabilité financière et viabilité académique est au cœur du problème. La difficulté immédiate et continue d'assurer l'équilibre budgétaire peut, même si cela n'est pas intentionnel, engendrer des résultats qui nuiront à la qualité de l'enseignement offert par nos établissements. En outre, les objectifs financiers sont faciles à établir, alors que la notion de qualité est plus abstraite et difficile à mesurer. Même si cela n'est pas intentionnel, on peut facilement comprendre pourquoi on pourrait être tenté de sacrifier la qualité.



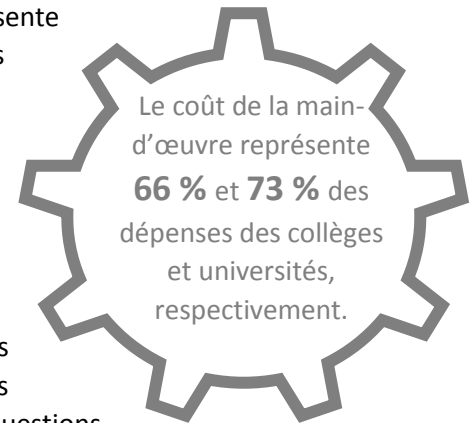
Les deux prochains documents de notre série, qui se concentrent pour l'un sur le [secteur universitaire](#) (en anglais) et pour l'autre sur le [secteur collégial](#) (en anglais), présentent ce que nous savons sur les revenus passés, présents et futurs. Notre analyse a révélé qu'en raison de l'évolution démographique, des réalités fiscales du gouvernement et des politiques relatives à l'établissement des frais de scolarité, il est peu probable que les revenus continuent de croître au même rythme que par le passé. Même les sources de revenus tirés de l'allègement de la dette, comme la populaire augmentation du nombre d'étudiants étrangers, sont des solutions à court terme qui rendent les prévisions plus incertaines et ne permettent en fin de compte que de repousser le problème de viabilité.

Si, comme nous l'affirmons, l'augmentation des revenus ne constitue plus une solution facile, l'accent qui est continuellement mis sur le financement et qui domine le discours public et les interactions entre les établissements d'enseignement postsecondaire et le gouvernement, est inutile. Pire encore, il détourne l'attention de la discussion plus importante au sujet des dépenses. Les conversations sur la gestion des dépenses sont difficiles par nature. Le dernier document de notre série sur la viabilité, qui est axé sur les données relatives aux [dépenses du secteur universitaire](#), en révèle la raison.¹ Le coût de la main-d'œuvre est de loin la principale dépense des établissements. Il représente 66 % des dépenses des collèges² et 73 % des dépenses de fonctionnement des universités. C'est pour cette raison et parce que les modalités d'emploi des membres du corps enseignant et du personnel sont des facteurs clés de la qualité de l'enseignement et de l'expérience de la population étudiante que notre analyse porte sur les personnes.

Notre analyse est axée sur trois considérations fondamentales liées aux personnes qui constituent le pilier des établissements d'enseignement postsecondaire de l'Ontario : le type de personnes embauchées, combien elles sont payées et quel type de tâches elles réalisent. Bien que les gouvernements puissent établir des cadres de financement ou des objectifs stratégiques, les questions essentielles à cette conversation, c.-à-d. la rémunération, la situation d'emploi et la charge de travail, relèvent des établissements. Grâce à la représentation collective, le personnel a acquis une voix forte dans le cadre de ces discussions, et avec raison.

L'exercice budgétaire le plus simple, s'assurer que les dépenses prévues ne dépassent pas les revenus prévus, est au centre de la question de la viabilité. Compte tenu de la situation actuelle, la marge entre les recettes et les dépenses continue de diminuer. La pression qui en résulte est plus qu'une inquiétude relativement à l'équilibre budgétaire pour les agents et les agentes des finances. Elle exige la prise de décisions sur les questions liées à l'enseignement et génère des inquiétudes quant aux effets négatifs sur la qualité de l'enseignement offert par les établissements. Et si le fait d'équilibrer le budget engendrait l'augmentation de la taille des classes, la diminution de l'accès aux membres du corps enseignant, la détérioration des bâtiments, la diminution du nombre de services de soutien ou une pénurie de possibilités de mobilisation de la population étudiante ? Et si ces conséquences s'aggravaient au fil d'années d'adaptation, passant inaperçues dans un monde axé sur la prise de décisions à court terme pour le maintien des activités ? Et si les effets de ces mesures sur la qualité étaient en eux-mêmes difficiles sinon impossibles à évaluer ? Si quelque chose doit être sacrifié, ce ne doit pas être la qualité. Pourtant, d'après le groupe de spécialistes constitué par le COQES pour examiner la première ronde des ententes du mandat stratégique, c'est exactement ce qui se passera.

Il est temps de revoir le discours sur la viabilité en Ontario. L'accent collectif et central doit être placé sur l'amélioration de la qualité de l'enseignement et de l'expérience de la population étudiante. Il est essentiel que la qualité soit la variable que nous protégeons dans l'équation de la viabilité. Les efforts



¹ Nous n'avons pas été en mesure de publier de rapport sur les dépenses des collèges en raison de la grève du corps enseignant des collèges ontariens de la fin de 2017 et du processus d'arbitrage ayant suivi la loi de retour au travail.

² Tiré du Système d'information financière des collèges, MESFP 2016-2017. Dans ce document, nous n'indiquons les renseignements sources que pour les données auxquelles il n'a pas déjà été fait référence dans la série de documents sur la viabilité.

visant à assurer la viabilité consistent habituellement à accroître les revenus pour répondre à l'augmentation des dépenses. À l'avenir, l'accent devra être mis sur la gestion des dépenses en fonction de la réalité des revenus comprimés.

Leviers permettant d'atténuer le problème de viabilité

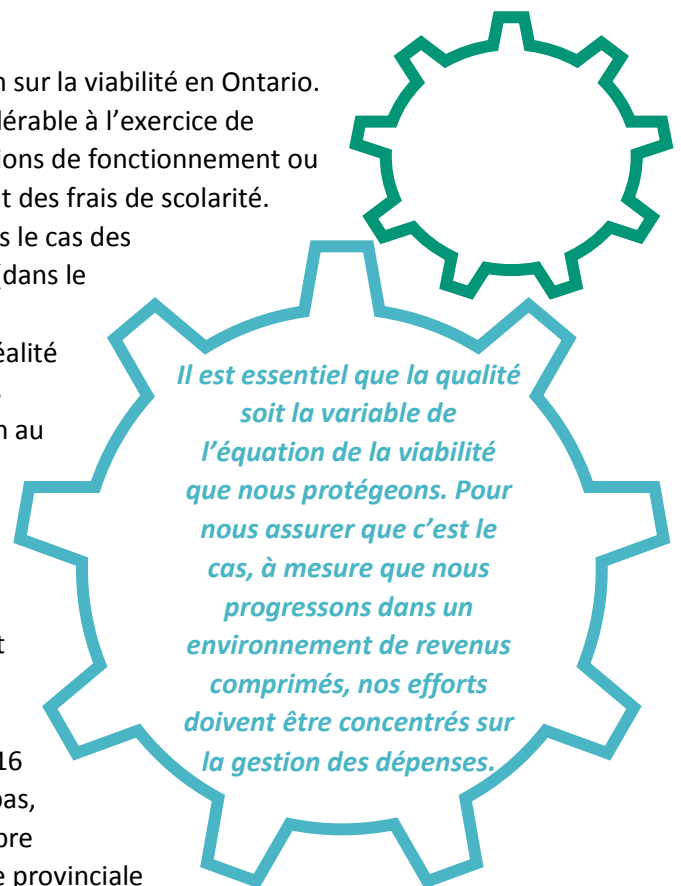
Dans notre document-cadre, nous avons conclu que les analyses sur la viabilité les plus pertinentes sont celles qui sont tournées vers l'avenir et conçues pour remédier aux déséquilibres possibles. Toutefois, comme le veut l'adage, « Il est difficile de formuler des prédictions, en particulier sur l'avenir. » La prévision de l'état futur des revenus et des dépenses des établissements n'est pas une science exacte. Néanmoins, les tendances passées nous fournissent certains indices et nous les étudions dans le contexte des réalités économiques et politiques actuelles pour nous faire une idée de la façon dont évolueront les choses. Étant donné que la viabilité repose sur une équation relativement simple, optimiser la qualité tout en maintenant l'équilibre entre les dépenses et les revenus disponibles, la liste des leviers possibles est assez courte et claire.

Pour ce qui est des revenus

Les revenus sont depuis longtemps au centre de la discussion sur la viabilité en Ontario. Les établissements consacrent une quantité d'énergie considérable à l'exercice de pressions sur le gouvernement pour obtenir plus de subventions de fonctionnement ou une plus grande marge de manœuvre quant à l'établissement des frais de scolarité.

C'est après tout le gouvernement qui offre directement (dans le cas des subventions de fonctionnement) ou contrôle indirectement (dans le cas des frais de scolarité) la majeure partie des revenus de fonctionnement des établissements. Nous estimons que la réalité économique de la Province exige que nous arrêtons de nous concentrer sur l'augmentation des revenus à titre de solution au problème de viabilité. Dans le cas contraire, nous pouvons nous attendre à une baisse continue de la qualité.

Bien que les études postsecondaires demeurent une priorité pour la Province, le gouvernement de l'Ontario a clairement indiqué que sa situation financière ne permettrait plus d'accorder des augmentations annuelles importantes des subventions aux établissements. Les nouvelles formules de financement des collèges et universités introduites en 2016 maintiennent le niveau des financements mais n'accordent pas, comme c'était le cas auparavant, d'augmentations si le nombre d'inscriptions est plus élevé. On s'attend à ce que la politique provinciale limite la hausse des frais de scolarité à 3 % par an. Le nombre d'inscriptions provenant du Canada baisse dans toutes les régions de la Province, sauf dans la région du grand Toronto et ne permettra probablement pas de résoudre ce problème. Tout semble indiquer que la quantité des nouveaux



financements accordés par le gouvernement sera limitée. Le secteur doit trouver d'autres leviers pour maintenir l'équilibre budgétaire, c.-à-d. les dépenses.

Pour ce qui est des dépenses

Les efforts visant à atténuer ou à éliminer le problème relatif à la viabilité en modifiant les tendances liées aux dépenses exigeront la tenue d'une discussion éclairée fondée sur des données sur les personnes que les établissements embauchent, leur rémunération et le type de tâches qu'elles effectuent.³ Cet accent sur les données est essentiel, en partie parce que toute discussion sur les dépenses est inévitablement délicate.

Levier 1 : Limiter l'augmentation de la rémunération

Les membres du corps enseignant sont les employés et employées de première ligne des établissements et sont au cœur de la mission d'enseignement. Nous nous concentrons sur eux parce qu'ils représentent la plus vaste catégorie de l'effectif, parce que leur travail d'enseignement sert directement la population étudiante et parce que nous disposons de données plus complètes à leur sujet que sur les autres groupes. Leur rémunération fait l'objet de négociations collectives. Les collègues d'arts appliqués et de technologie de l'Ontario participent aux négociations à titre d'unité unique. Les universités publiques de l'Ontario comptent plus de vingt ententes collectives relatives aux membres à temps plein du corps enseignant et bien d'autres encore concernant les instructeurs et instructrices à temps partiel. Notre analyse révèle que le salaire moyen d'un membre à temps plein du corps enseignant d'une université ontarienne (152 000 \$ par an) fait partie des plus élevés au monde et augmente d'en moyenne 4 % par an. Comme nous l'avons indiqué plus haut, ce taux d'augmentation des salaires est plus élevé que l'augmentation récente des revenus de fonctionnement.



Nous ne suggérons d'aucune façon de restreindre les droits de négociation collective. Ces procédés sont et doivent être protégés par la loi, et le gouvernement hésite à raison à interférer dans ces questions, sauf en cas de circonstances exceptionnelles. Néanmoins, le fait de mieux aligner les règlements salariaux avec les réalités relatives aux revenus aurait une incidence importante sur la viabilité globale des établissements. Les fonds supplémentaires que les établissements auraient pu consacrer aux projets et aux programmes qui augmentent la qualité auraient été importants si l'augmentation des salaires de ces dix dernières années n'avait pas été supérieure au taux d'inflation.

Pour atteindre ce but, les établissements pourraient :

³ Nous sommes conscients que les établissements d'enseignement postsecondaire ont d'autres dépenses que celles liées aux salaires et aux avantages sociaux, et il est logique que les leviers de dépenses traitent également ces coûts. Toutefois, même si cette réduction des coûts est réalisée de façon agressive, elle ne suffira pas à régler le problème de viabilité. Nous reconnaissons les efforts fournis et la réussite obtenue par les établissements d'enseignement postsecondaire quant à la réduction des frais administratifs (par ex. la fusion des fonctions administratives et les économies d'énergie).

- veiller à ce que toutes les parties disposent de renseignements complets sur les revenus et les dépenses des établissements dans le cadre du processus de négociation.
- accroître la transparence en communiquant publiquement le rajustement du coût de la vie (comme c'est actuellement le cas) et les augmentations liées à l'avancement ou à l'expérience (qui ne sont actuellement pas divulguées) pour donner une meilleure idée du rajustement des salaires.
- encourager les discussions et la transparence relativement à l'incidence des négociations et des décisions liées à la viabilité financière et académique.

Le gouvernement pourrait :

- communiquer aux établissements une politique pluriannuelle claire en matière de subventions de fonctionnement et de frais de scolarité pour qu'ils puissent planifier et négocier dans le contexte d'ententes collectives pluriannuelles.
- établir un cadre de revenu et laisser les établissements et leurs employés mener des négociations salariales parfois difficiles sans intervenir.

Levier 2a : Composition du corps enseignant — Trouver un équilibre entre le nombre d'instructeurs et instructrices à temps plein et à temps partiel

Dans le secteur collégial, les instructeurs et instructrices à temps partiel représentent environ les deux tiers de l'effectif enseignant. Dans le secteur universitaire, ils en représentent environ la moitié et enseignent la moitié des cours de premier cycle. Quelles sont les raisons et les conséquences de cette situation ?

Les membres à temps plein du corps enseignant sont employés à long terme et consacrent leur temps à l'enseignement de cours et à d'autres fonctions liées à l'enseignement, comme l'établissement de programmes de cours, l'examen de programmes et l'offre de conseils à la population étudiante. Ils offrent également des services aux communautés internes et externes de leur établissement et, dans les universités, réalisent des recherches.

Les instructeurs et instructrices à temps partiel se concentrent uniquement sur l'enseignement de cours et ne sont rémunérés que pour cette fonction. L'embauche de membres à temps partiel du corps enseignant donne aux établissements une souplesse considérable pour répondre aux besoins (académiques ou financiers) changeants, car le coût des prestations sociales de ce groupe est plus faible, parce qu'ils n'obtiennent habituellement pas d'augmentations liées à l'avancement et, dans le cas des universités, parce qu'ils ne sont pas titularisés. Les instructeurs et instructrices à temps partiel apportent une précieuse expérience du monde réel à la salle de classe, ce qui profite à la population étudiante. C'est pourquoi leur embauche est efficace et efficiente lorsqu'un établissement cherche à accroître sa capacité d'enseignement dans le cadre de cours.



Cette dépendance accrue par rapport aux instructeurs et instructrices à temps partiel constitue toutefois un paradoxe, car les universités défendent publiquement l'importance du lien traditionnel entre l'enseignement et la recherche. En effet, on soutient souvent que l'instruction offerte par un membre du corps enseignant réalisant également des recherches est ce qui différencie les universités des autres types d'établissements d'enseignement postsecondaire. Bien que nous ne disposions d'aucune preuve confirmant que le recours à des instructeurs et instructrices à temps partiel nuit à l'expérience de la population étudiante, il est possible que les universités elles-mêmes considèrent la dépendance croissante envers eux comme une menace pour leur vision de la qualité de l'enseignement.

La *Loi de 2017 pour l'équité en milieu de travail et de meilleurs emplois*, qui a récemment été mise en œuvre, contient de nouvelles dispositions législatives visant à uniformiser les taux de rémunération des membres du personnel ayant différents statuts d'emploi lorsqu'ils réalisent des tâches essentiellement identiques. Il ne nous revient pas d'interpréter cette loi, de comparer les emplois et de déterminer son incidence sur le secteur de l'enseignement postsecondaire. Notre rôle est de souligner que l'augmentation de la rémunération de tout membre de l'effectif des établissements pourrait engendrer des conséquences involontaires sur la qualité de l'enseignement et l'expérience de la population étudiante dans un environnement où les revenus sont comprimés.

Les établissements pourraient :

- prendre toutes les décisions liées à la composition du corps enseignant du point de vue de leur engagement de base à préserver la qualité de l'enseignement sur le long terme.

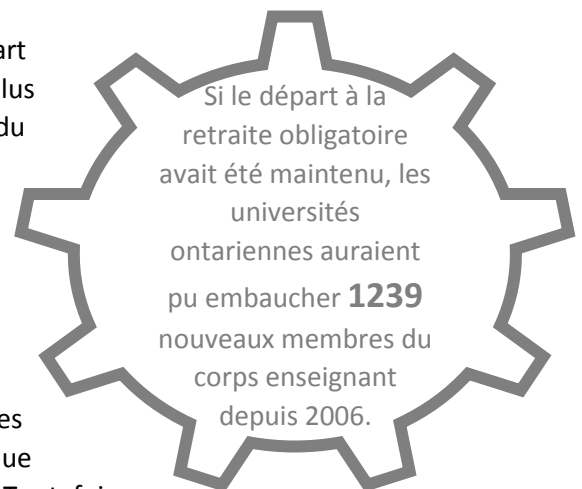
Le gouvernement pourrait :

- s'assurer que les décisions législatives, stratégiques et contractuelles liées à la rémunération dans le secteur de l'enseignement postsecondaire sont prises en tenant compte du contexte, tout en menant une discussion ouverte et équilibrée relativement à l'incidence possible de ces décisions sur la qualité de l'enseignement et l'expérience de la population étudiante.

Levier 2b : Composition du corps enseignant — Accent sur le renouvellement

Depuis l'élimination du départ à la retraite obligatoire en 2006, la part des membres du corps enseignant à temps plein âgés de 66 ans et plus est passée de près de zéro à 9 %. Parallèlement, le renouvellement du corps enseignant grâce à l'embauche de jeunes diminue : le pourcentage des membres du corps enseignant âgés de 35 ans et moins est passé de 9 % en 2005 à 5 % aujourd'hui. Le Conseil des employeurs des collèges indique que 8,3 % des membres du corps enseignant à temps plein travaillant dans les collèges financés par les fonds publics de l'Ontario ont plus de 65 ans.

Le vieillissement du personnel enseignant est un sujet délicat pour les universités, qui est compliqué par la culture académique et la pratique traditionnelle liées à la rémunération et à l'avancement de carrière. Toutefois,



pour les fins de la présente discussion, nous formulerons une observation simple : les membres du corps enseignant âgés coûtent plus cher que leurs collègues plus jeunes. Si le départ à la retraite obligatoire avait été maintenu, 1239 membres du corps enseignant auraient pris leur retraite depuis 2006, ce qui aurait libéré le même nombre de postes pour leurs collègues plus jeunes. Non seulement les membres du corps enseignant âgés se situent en haut de l'échelle de rémunération mais, contrairement au personnel enseignant des collèges ou des écoles de l'Ontario, leur salaire n'est pas plafonné. La plupart continuent de recevoir des rajustements liés à l'ancienneté (en plus des rajustements liés au coût de la vie), sans que ceux-ci soient limités. En outre, contrairement aux autres membres de la fonction publique (fonction publique de l'Ontario et membres du corps enseignant du niveau secondaire), dans certains cas, ils sont autorisés à retirer des fonds de pension pendant qu'ils reçoivent un salaire plein.

La prévention de la discrimination fondée sur l'âge est un principe important. Dans notre système universitaire, l'approche adoptée pour appliquer ce principe, une élimination généralisée du départ à la retraite obligatoire sans apport d'autres changements aux modalités d'emploi, pourrait contredire d'autres priorités essentielles, comme le renouvellement du corps enseignant et la viabilité des établissements. Il est possible que les changements législatifs, bien qu'ils soient raisonnables en principe, aient engendré des problèmes et des conséquences involontaires pour nos universités, en particulier dans le domaine du renouvellement du corps enseignant. Ils ont également eu une incidence sur le coût du maintien d'un effectif enseignant à temps plein, car le salaire des membres plus jeunes du corps enseignant est moins élevé que celui des membres âgés. La question est de savoir si ces conséquences peuvent être atténuées de façon à assurer un traitement équitable de tous les membres du corps enseignant tout en favorisant le renouvellement de ce dernier et la viabilité des établissements.

Pour cela, les gouvernements et les établissements pourraient :

- étudier la marge de manœuvre que leur accorde la loi actuelle ou envisager d'y apporter des modifications qui encourageraient un plus grand nombre de membres du corps enseignant à prendre leur retraite à 65 ans. Cela pourrait comprendre l'élimination d'incitatifs financiers, comme la capacité de certains de recevoir à la fois une pension de retraite et un salaire complets, l'imposition de plafonds salariaux ou l'élimination des augmentations salariales liées à l'ancienneté après 65 ans.
- réaliser des évaluations du rendement rigoureuses et complètes permettant de s'assurer que tous les membres du corps enseignant apportent des contributions égales grâce à leur travail.

Étant donné que l'on met actuellement l'accent sur le renouvellement du corps enseignant et le recours à des instructeurs et instructrices à temps partiel, le fait de ne pas envisager ces options pourrait mettre en péril la viabilité du système de titularisation.

Levier 3a : Optimiser la productivité en augmentant les charges d'enseignement

Nous sommes conscients que les membres à temps plein du corps enseignant ont d'autres responsabilités que celles liées à l'enseignement. Nous concentrons notre attention sur la composante de leur rôle liée à l'enseignement, car elle est au cœur de la mission académique et sert directement la population étudiante. La charge d'enseignement moyenne d'un membre à temps plein du corps enseignant d'un collège est de huit cours semestriels par an.⁴ Dans le secteur universitaire, où l'on observe des variations entre les disciplines, un membre à temps plein du corps enseignant occupant un poste menant à la permanence enseigne en moyenne 3,2 cours semestriels par an. Notez que ce chiffre est inférieur à celui établi dans les ententes collectives qui définissent la charge de travail (Il est également essentiel, pour comparer les deux systèmes, de garder à l'esprit qu'on attend également des membres du corps enseignant des universités qu'ils réalisent des recherches). La charge de travail, en particulier celle liée à l'enseignement, est soigneusement négociée. Nous sommes bien conscients qu'il sera difficile de changer la norme. Néanmoins, nous visons ici à préserver la qualité de l'enseignement dans un système dans lequel on ne prévoit plus d'augmentation des revenus. Le corps enseignant représente la plus grande partie des dépenses des établissements et l'incidence possible de l'augmentation des exigences en matière d'enseignement de ses membres à temps plein n'est pas des moindres. Par exemple, si les établissements :



- augmentent la charge de travail en exigeant des membres à temps plein du corps enseignant des universités qu'ils enseignent un cours semestriel supplémentaire par an, 13 500 cours additionnels seront offerts sans frais pour le système.
- favorisent l'égalité intrauniversitaire de la charge de travail en exigeant des membres du corps enseignant à temps plein qui sont inactifs en recherche d'enseigner deux fois la charge de ceux qui appliquent un programme de recherche fondé sur le modèle de répartition traditionnel 40/40/20 des tâches, 4600 cours supplémentaires seront offerts sans frais additionnels pour le système.⁵
- exigent que chaque membre du corps enseignant à temps plein enseigne un cours semestriel supplémentaire par an, ils pourraient avoir besoin de 5870 instructeurs et instructrices à temps partiel en moins, soit plus d'un tiers de l'effectif à temps partiel.⁶

⁴ Tiré du [2015–2016 CAAT Academic Workload Survey](#) (en anglais).

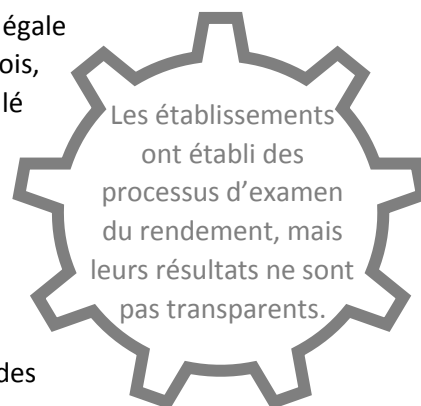
⁵ Tire des données du [Faculty at Work Report](#) (2014) (en anglais) du Conseil des universités de l'Ontario.

⁶ Tiré des données du [Faculty at Work Report](#) (2018) (en anglais) du Conseil des universités de l'Ontario.

Levier 3b : Optimiser la productivité grâce à un examen rigoureux du rendement

Comme dans d'autres secteurs, la productivité de l'effectif des établissements d'enseignement postsecondaire est surveillée grâce à un processus d'examen du rendement des établissements. Dans le système collégial, la formule de la charge de travail normalisée régit la charge de travail et offre un mécanisme d'examen du rendement. Pour le corps enseignant de la plupart des universités de l'Ontario, ces pratiques sont négociées dans le cadre du processus de négociation collective. Notre examen des modalités des ententes collectives liées au rendement indique que la plupart des établissements ont clairement établi les attentes liées à l'emploi des membres du corps enseignant, et décrit des processus logiques de suivi et d'évaluation du rendement au moyen d'examens annuels.

Bien entendu, si l'on augmente la charge d'enseignement, une réduction égale de la recherche ou des services (ou les deux) pourrait se produire. Toutefois, le rapport publié en 2014 par le Conseil des universités de l'Ontario intitulé *Faculty At Work* indique qu'au moins 13 % des membres du corps enseignant à temps plein ne sont pas actifs en recherche et que 19 % n'offrent aucun service. Compte tenu du trio de responsabilités typique et traditionnel revenant aux membres du corps enseignant des universités, nous ne pouvons pas déterminer avec certitude pourquoi l'adhérence au modèle traditionnel de répartition 40/40/20 des tâches n'est pas complète, et pourquoi les résultats de l'examen du rendement des établissements ne sont pas rendus publics.



Pour optimiser l'incidence de ce levier et accroître la viabilité du système, les collèges et universités peuvent veiller à ce que tous les membres du corps enseignant, quel que soit leur statut de nomination ou leur ancienneté, apportent une contribution adéquate et équitable. Ils pourraient :

- adopter le principe de transparence relatif à l'examen du rendement, à la surveillance de la charge de travail et à la productivité, et faciliter ainsi l'analyse de ces thèmes à l'échelle du système en communiquant publiquement les résultats des processus existants.
- élaborer des mécanismes complets de déclaration de la charge de travail incluant les membres à temps plein et à temps partiel du corps enseignant. Cet outil couvrirait tous les aspects principaux des responsabilités associées à l'emploi et permettrait de surveiller les tendances liées à la productivité au fil du temps. Ces données permettraient d'éclairer les négociations relatives à la rémunération et les décisions liées au déploiement, et assureraient l'équité de la charge de travail à l'interne.

Résumé des leviers

Nous sommes conscients que les leviers disponibles pour gérer les dépenses sont difficiles à aborder et à mettre en œuvre, et que chacun d'entre eux comporte d'importantes restrictions et complexités.

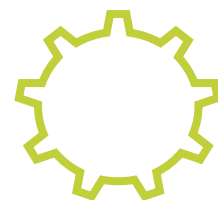
Toutefois, si nous souhaitons réellement trouver des solutions à long terme au problème de viabilité du système d'enseignement postsecondaire, nous ne pouvons plus éviter ces conversations difficiles.

La grève récente du corps enseignant de l'Ontario a fait ressortir très clairement ces problèmes. Après plus d'un mois de grève, le règlement a abouti à une augmentation de la paye et à la promesse d'augmenter la rémunération des instructeurs et instructrices à temps partiel de même qu'à la création d'un groupe d'études qui examinera les modèles de dotation, les besoins en matière de financement, l'accessibilité et les structures de gouvernance de l'enseignement. De telles initiatives seront coûteuses. Parallèlement, on ne recevra pas de subventions du gouvernement ou de frais de scolarité supplémentaires. Comment, alors, les collègues assumeront-ils ces coûts

supplémentaires ? Compte tenu de la structure actuelle du système ontarien, ils pourraient devoir augmenter le nombre de leurs inscriptions (en particulier, s'ils le peuvent, provenant de marchés étrangers), geler l'embauche ou laisser les bâtiments et les services à la population étudiante se dégrader. L'augmentation de la taille des classes, la réduction du nombre de cours offerts et la dégradation de l'infrastructure qui en ont découlé peuvent avoir une incidence négative sur l'expérience d'apprentissage et sur le résultat des études postsecondaires. La grève des collèges et les efforts visant à atténuer son incidence à court terme sur la population étudiante ont été longuement débattus, mais l'incidence potentiellement encore plus grave, en aval, sur la qualité de l'enseignement n'a pas été abordée. Elle mérite une discussion.



Malgré la complexité de l'établissement du budget des établissements, qui va des politiques gouvernementales aux conventions collectives négociées collectivement, en passant par le coût des programmes, la gestion de la viabilité est assez simple. Le gouvernement est chargé d'établir les priorités liées aux résultats et d'octroyer des fonds publics pour les soutenir. Les établissements doivent offrir l'enseignement postsecondaire de haute qualité que les étudiants méritent, attendent et exigent, tout en équilibrant leur budget et en répondant à leurs obligations envers leur corps enseignant et leur personnel. Comme nous l'avons indiqué, le nombre de leviers dont dispose le système pour influencer sur la dynamique est limité.



Prochain défi : Mesurer la qualité de l'enseignement

Depuis le début de nos travaux sur la viabilité, nous insistons sur le fait que le problème repose plus sur la qualité que sur le fait d'équilibrer le budget. Les établissements d'enseignement postsecondaire publics sont exceptionnellement doués pour équilibrer leur budget et, en réalité, le gouvernement ne les laissera pas faire faillite. Nos collèges et universités sont trop importants pour qu'on les laisse échouer. Nous estimons que la viabilité et la qualité de la mission d'enseignement doivent être au cœur de la conversation.

La question cruciale est de savoir si les établissements, en vue de maintenir leur viabilité financière, sont forcés de mettre en œuvre des pratiques qui font baisser la qualité de l'enseignement qu'ils offrent à la

population étudiante. Cette conversation est essentielle parce que ni les établissements, ni les établissements, ni les employeurs, ni les membres de la population ne peuvent se permettre de tolérer la baisse de la qualité de notre système d'enseignement postsecondaire. Le travail, le résultat et les contributions de nos collèges et universités sont trop importants pour l'avenir économique de la Province et de sa population. Les analyses présentées dans notre série sur la viabilité démontrent que pour répondre au problème de viabilité, nous devons tenir des conversations sérieuses et prendre des mesures difficiles. Le statu quo n'est pas une option envisageable : Si nous ne résolvons pas le problème de viabilité, la qualité et la compétitivité de notre système d'enseignement postsecondaire continueront de baisser. Ce n'est dans l'intérêt de personne.

Si, comme nous l'affirmons, la viabilité repose principalement sur la préservation de la qualité du système et que la responsabilité financière et l'équilibre des budgets ne sont que des outils, nous devons impérativement mesurer la qualité de l'enseignement. Nous devons notamment trouver des façons efficaces de la mesurer. Les établissements n'ont aucun moyen de cerner ou de régler les problèmes liés à la viabilité s'ils ne savent pas si la qualité de leur produit diminue, reste la même ou s'améliore.

Les processus d'assurance de la qualité de l'enseignement postsecondaire en Ontario sont largement axés sur les extrants et les mesures de substitution qui, bien qu'ils soient importants, permettent dans le meilleur des cas une évaluation indirecte de la qualité. Nous pouvons faire mieux. Pour progresser, le système doit adopter les méthodes d'évaluation directe qui mesurent l'ampleur et la nature de l'apprentissage. Fondamentalement, l'évaluation de la qualité mesure si les étudiants et étudiantes inscrits à des programmes d'études postsecondaires ont réellement acquis l'information et les compétences que les programmes sont conçus pour enseigner.

Les membres du COQES s'engagent à trouver des façons de mesurer la qualité de l'enseignement postsecondaire. Notre but est de veiller à ce que les établissements mesurent non seulement la connaissance du contenu, mais aussi les compétences et les aptitudes durables que nous voulons que les diplômés et diplômées possèdent. Il est difficile de mesurer la qualité de l'enseignement, mais nous croyons que le système a la responsabilité de réaliser cette tâche. C'est pourquoi le COQES s'engage à créer des techniques d'évaluation à grande échelle qui mesurent directement les compétences acquises par les étudiants et étudiantes. Nous avons l'obligation de nous assurer que nous mesurons les compétences que les établissements souhaitent enseigner, que les étudiants et étudiantes veulent acquérir et qui sont recherchées sur le marché du travail. Il s'agit du lien inextricable entre la viabilité et la qualité.

Conclusion

Dans notre série de documents sur la viabilité des universités et des collèges, nous nous sommes efforcés de comprendre la nature des difficultés auxquelles fait face le secteur de l'enseignement postsecondaire de l'Ontario. Nous formulons plusieurs observations et recommandations.

Tout d'abord, l'enseignement postsecondaire est au cœur de la santé, de la prospérité et de la réussite de notre Province. Nos collèges et universités publics ne peuvent remplir leur mission que lorsque l'enseignement qu'ils offrent est de haute qualité et pour ce faire, leurs finances doivent être viables.

Deuxièmement, la viabilité n'est pas uniquement un objectif financier. Nous estimons qu'un système est viable lorsque les établissements sont en mesure de maintenir ou d'améliorer la qualité de l'enseignement et de gérer les dépenses dans les limites des revenus établis.

De plus, les revenus ne sont ni le problème ni la solution. Après des années d'augmentation des subventions gouvernementales et d'évolution démographique ayant engendré une hausse importante du nombre d'inscriptions, nous sommes malgré tout confrontés à la possibilité de la baisse de la qualité de notre système. Des inquiétudes relatives à la qualité et à la viabilité ont été soulevées par le gouvernement et la population étudiante, ainsi que par le groupe de spécialistes du COQES. Le gouvernement a signalé que la réalité fiscale de la Province ne permettra pas de poursuivre l'augmentation des subventions de fonctionnement, et que la hausse des frais de scolarité a été limitée à 3 % par an. Les données démographiques dans l'ensemble de la Province à l'exception de la RGT indiquent que l'augmentation du nombre d'inscriptions ne permettra pas non plus de répondre au problème.

Les efforts futurs visant à préserver la qualité de l'enseignement doivent concerner les dépenses en gestion. Étant donné que la principale dépense des établissements est le coût de la main-d'œuvre, ces conversations sont délicates. Toutefois, comme nous l'avons établi dans le présent document, il existe des leviers qui permettront de gérer l'augmentation des dépenses tout en préservant la qualité de l'enseignement.

Notre observation principale est peut-être l'importance de mesurer la qualité de l'enseignement, des programmes, de l'apprentissage, de l'expérience de la population étudiante et des résultats. Sans une solide évaluation de la qualité, nous ne pouvons pas nous assurer que la population étudiante reçoit un enseignement de haut niveau ou que les décisions financières essentielles sont prises avec confiance.