



Questions de conception : Des modèles de financement pour l'Ontario

Martin Hicks,
Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur (COQES)
Le 22 septembre 2015



Conseil ontarien
de la qualité de
l'enseignement supérieur

Publié par le

Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur

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

Téléphone : 416 212-3893
Télécopieur : 416 212-3899
Site Web : www.heqco.ca
Courriel : info@heqco.ca

Se référer au présent document comme suit :

Hicks, M. 2015. *Questions de conception : Des modèles de financement pour l'Ontario*, Toronto, Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur.

© Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 2015

Introduction

L'Ontario procède à la révision de son modèle de financement des universités, lequel consiste en une formule fondée sur les inscriptions et par laquelle le ministère de la Formation et des Collèges et Universités distribue chaque année aux 20 universités ontariennes subventionnées par l'État une subvention provinciale de fonctionnement de 3,5 G\$.

Nous nous sommes penchés sur le modèle actuel dans notre article intitulé *Mise en contexte du modèle de financement des universités de l'Ontario*, paru en juin 2015. Nous avons constaté que ce modèle constitue un élément relativement modeste (27 %) du total des revenus à l'échelle du système universitaire. Nous en avons conclu qu'il fallait gérer cette proportion restreinte de financement de façon ciblée et stratégique afin de bien conditionner le comportement à adopter en vue des objectifs souhaités par le gouvernement provincial [COQES (2015)].

Récemment, dans le document intitulé *Réforme du modèle de financement des universités : document de consultation*, le gouvernement provincial a énoncé les objectifs vers lesquels il tend à partir du modèle de financement. Ces objectifs sont les suivants :

- améliorer la qualité et l'expérience globale des étudiants;
- appuyer le processus existant de différenciation énoncé dans l'entente de mandat stratégique;
- assurer la viabilité financière et la viabilité à long terme du secteur;
- améliorer la transparence et la responsabilisation. [d'après le MFCU (2015a)]

Les quatre objectifs susmentionnés ne sont pas tous du même ordre. De fait, un seul parmi ceux-ci – améliorer la qualité et l'expérience globale des étudiants – correspond à un véritable résultat. Les autres – l'augmentation de la différenciation, la viabilité financière accrue, et l'accroissement de la responsabilisation avec transparence – ne sont pas vraiment des « objectifs ». Il s'agit plutôt d'outils puissants qui jouent d'importants rôles de facilitation. La différenciation ne constitue pas un résultat en soi, mais bien un moyen par lequel atteindre des résultats de grande qualité à coût viable par l'attention prêtée aux points forts et la réduction du double emploi. Le fait d'assurer la viabilité financière est un préalable à la réorientation, selon laquelle nous cesserons de chercher à connaître « d'où proviendront les sommes monétaires accrues? » pour chercher plutôt à savoir « comment consacrerons-nous les sommes monétaires dont nous disposons afin d'atteindre les résultats voulus? » En outre, le fait d'améliorer la transparence et la responsabilisation permet une bonne compréhension du modèle de même que l'atteinte manifeste des résultats recherchés.

Les établissements d'enseignement ont également énoncé leurs aspirations et objectifs dans le contexte d'ententes de mandat stratégiques conclues récemment avec le gouvernement provincial. Pour chaque établissement d'enseignement, une telle entente « [...] définit la fonction que l'Université remplit actuellement dans le système d'éducation postsecondaire et la manière dont elle s'appuiera sur ses forces actuelles pour concrétiser sa vision et contribuer à la mise en œuvre des objectifs établis pour

l'ensemble du système par le ministère dans son Cadre stratégique pour la différenciation » [MFCU (2015b)].

Toutefois, comment peut-on traduire ces énoncés globaux d'objectifs en un nouveau modèle de financement : un ensemble de mesures et de formules stratégiques qui orientent la répartition du financement aux 20 universités subventionnées par l'État en Ontario et entre celles-ci? Il existe de nombreux modèles conceptuels parmi lesquels choisir. Très nombreuses sont les variantes de ces modèles de base, selon les caractéristiques qui y sont intégrées. D'une manière ou d'une autre, il y a lieu de les comparer et les évaluer les unes par rapport aux autres, par rapport au modèle ontarien actuel et, par-dessus tout, par rapport aux objectifs de l'Ontario.

Dans ce deuxième article, nous présentons trois questions que nous jugeons utiles en matière de conception afin de déterminer le type de démarche quant au modèle de financement qui répondra le mieux aux besoins de l'Ontario. Puis nous mettons ces questions en application à une liste de modèles de financement que nous proposons en guise d'exemples de la gamme de modèles à partir desquels le gouvernement de l'Ontario pourra, au bout du compte et en temps opportun, faire un choix.

Notre but ne consiste pas à choisir un modèle de financement pour le compte du gouvernement de l'Ontario. Cette décision relève, une fois l'examen mené à bien, de la compétence du gouvernement et, au bout du compte, du Conseil des ministres de l'Ontario. Nous avons plutôt comme objectif de présenter certains outils par lesquels différents modèles pourront être analysés selon leur bonne adéquation avec les exigences du gouvernement de l'Ontario.

Nous n'entrerons pas non plus dans les détails techniques et les formules de modélisation nécessaires pour achever le processus de conception. Voilà un processus qui sera vraisemblablement du ressort du ministère de la Formation et des Collèges et Universités. Il s'agit en outre d'un processus à enclencher ultérieurement : ce serait une erreur que de commencer par les détails pour ensuite risquer d'exclure la discussion et les décisions stratégiques dont lesdits détails devraient logiquement découler.

Trois questions de conception

Les réponses aux trois questions de conception suivantes contribueront à donner forme au modèle de financement qui convient à l'Ontario :

- 1. À quels résultats le gouvernement de l'Ontario souhaite-t-il parvenir à l'aide des sommes monétaires du modèle de financement? Comment de tels résultats seront-ils mesurés puis convertis en des pourcentages de financement?**
- 2. Dans quelle mesure le modèle sera-t-il appliqué de façon différentielle? Y aura-t-il une formule universelle appliquée à toutes les universités ou une démarche sur mesure et différenciée?**
- 3. Dans quelle mesure souhaitons-nous un modèle dynamique au fil du temps? Les pourcentages de financement des établissements d'enseignement seront-ils rajustés d'après le rendement mesuré par rapport aux objectifs et, dans l'affirmative, selon quelle intensité?**

1. À quels résultats le gouvernement de l'Ontario souhaite-t-il parvenir à l'aide des sommes monétaires du modèle de financement?

Le financement n'est pas le seul levier au moyen duquel le gouvernement peut nouer le dialogue avec les universités pour servir l'intérêt public. Des outils potentiels existent également en matière législative, de gouvernance et de politiques. On ne peut non plus attendre d'un modèle de financement qu'il réponde à toutes les attentes des universités à l'égard de l'État. Cela dit, dans un milieu comme l'Ontario où les universités jouissent d'une autonomie, le financement constitue un outil puissant. Le modèle de financement joue le rôle de contrat aux termes duquel les parties intéressées comblent optimalement leurs besoins respectifs.

Le gouvernement provincial ne finance plus les « universités » à proprement parler. Il finance les résultats ou réalisations quantifiables qu'il recherche chez les universités dans une optique d'amélioration du bien public. Les éléments à mesurer et à mettre en application pour déterminer les pourcentages de financement correspondront nécessairement aux résultats auxquels l'Ontario attache de l'importance. Par le passé, c'était la croissance des inscriptions. À l'heure actuelle, ce sont les mesures visant la « qualité » et à « améliorer l'expérience des étudiants », comme en témoignent la politique gouvernementale et les documents de consultation.

Degrés de mesurabilité

Nous sommes habitués aux modèles de financement qui permettent de mesurer les inscriptions et que nous connaissons bien. Le dénombrement des étudiants est un exercice concret, rodé depuis longtemps et vérifiable; il s'agit également de la mesure de base qui alimente les modèles actuels de financement de l'Ontario et la plupart de ses administrations homologues.

Nous pourrions fort bien nous habituer rapidement et tout autant aux mesures des résultats qui découlent des inscriptions, comme le dénombrement des titulaires d'un grade ou les taux de persévérance scolaire allant des premières aux dernières années d'études. Aux États-Unis, plusieurs États prêtent attention à de tels résultats : l'accroissement des taux de persévérance scolaire et d'obtention d'un diplôme s'inscrit dans leurs objectifs fondamentaux en matière de politiques, et leurs modèles de financement sont liés à ces résultats¹. Ici encore, le dénombrement des étudiants joue un rôle fondamental, mais les éléments déclencheurs passent du « dénombrement pour fins de financement des étudiants qui suivent des cours sur le campus cette année » au « dénombrement pour fins de financement des étudiants qui remplissent les critères d'obtention d'un grade cette année ». Le dénombrement des inscriptions est dans ce cas-ci restructuré puis renommé pour en faire une mesure des résultats.

Heureusement, ni le taux de persévérance scolaire, ni le taux d'obtention de diplôme ne posent problème. Nous avons bien réussi sur ces plans-là, si bien que nous réorientons notre attention vers des objectifs en lien avec la qualité et l'expérience vécue par les étudiants. À ce chapitre, les discussions sur l'enseignement supérieur sont plus poussées en Ontario qu'aux États-Unis. Dès que les problèmes en matière d'accès seront réglés aux États-Unis – par l'atteinte des taux de participation, de persévérance scolaire et d'obtention de diplômes dont l'Ontario peut désormais se targuer – les protagonistes de l'éducation aux États-Unis devront également composer avec les difficultés de deuxième génération axées sur la qualité et auxquelles l'Ontario fait actuellement face. De telles difficultés ont quelque chose de plus déconcertant car : il est plus difficile de définir et de mesurer la qualité; les formules actuelles de financement au sein des autres administrations ne constituent pas un riche précédent pour ce faire; et la réorientation vers des résultats ayant trait à la qualité donne l'impression de renoncer à la mesure des inscriptions, bien connue et éprouvée.

Les inscriptions : une mesure qui perdure

D'une part, les protagonistes de l'Ontario semblent prêts à délaisser un modèle de financement axé sur les inscriptions. Dans son document de consultation, le gouvernement a signalé ce qui suit : « La croissance des inscriptions, le principal élément des revenus de fonctionnement des universités, ralentira à moyen terme [...]. Le gouvernement et les établissements doivent par conséquent chercher une autre solution ensemble » [MFCU (2015a)].

D'autre part, il est difficile de concevoir un modèle de financement fiable qui n'est aucunement lié aux inscriptions. Un nouveau modèle à ce chapitre doit permettre de saisir les coûts de prestation des services pédagogiques des établissements d'enseignement et d'en témoigner. Les coûts sont en

¹ Vous trouverez un examen des méthodes de financement fondées sur les résultats auxquelles font appel d'autres administrations, notamment aux États-Unis, dans notre récent rapport intitulé *Le financement fondé sur le résultat : la situation actuelle, les pratiques prometteuses et les tendances naissantes* [Ziskin, Hossler, Rabourn, Cekic et Hwang (2015)].

corrélation avec le nombre d'étudiants. Le dénombrement des inscriptions² constitue une méthode solide et attestée pour témoigner du nombre d'étudiants dans les établissements d'enseignement et, par conséquent, des structures de coûts.

Si un nouveau modèle devait intégrer des éléments dérivés de l'inscription, comme le dénombrement des titulaires d'un grade dont il est question dans les paragraphes précédents, la dimension des inscriptions continuerait de planer sur ce modèle, parce que le nombre de titulaires d'un grade est fonction du nombre d'étudiants inscrits, entre autres variables.

De plus, si le nouveau modèle devait reposer sur d'autres résultats en matière de rendement, comme ceux ayant trait à la qualité et à l'expérience vécue par les étudiants, il y a fort à parier que de tels résultats subirait l'influence des inscriptions ou s'appuieraient sur celles-ci, parce que le nombre d'étudiants des établissements d'enseignement doit encore être pris en compte quant à l'ampleur du financement octroyé d'après un résultat en matière de rendement. À titre d'exemple, si on souhaite mesurer et financer les établissements d'enseignement en fonction (du moins partiellement) d'un résultat tel que les taux d'emploi des diplômés, on devra recourir à une méthode mathématique pour rajuster la valeur de cette récompense, compte tenu du nombre d'étudiants de chaque établissement d'enseignement. Une croissance de 1 % du taux d'emploi au sein d'un établissement d'enseignement où les étudiants sont nombreux ne doit pas se traduire par la même valeur monétaire en matière de financement qu'une croissance de 1 % dans un établissement d'enseignement comportant peu d'étudiants. Un scalaire d'inscription³ semble très prometteur pour fournir ce genre de pondération. Les inscriptions deviennent ainsi un facteur permettant de quantifier les retombées sur le financement des autres mesures fondées sur les résultats, bien qu'elles ne déclenchent plus l'octroi du financement en soi. Voilà précisément ce qui se produit dans les formules d'après lesquelles sont versés actuellement en Ontario les fonds de 23 M\$ ayant trait au rendement, y compris les taux d'emploi des diplômés.

En outre, la mise en place d'un nouveau modèle de financement doit prendre en compte le besoin de débiter à partir des pourcentages existants au cours de sa première année, histoire d'éviter les changements perturbateurs dès le départ⁴. Étant donné que les pourcentages existants sont composés

² En guise de détail supplémentaire, par souci de simplicité, nous employons ici le concept de « dénombrement des inscriptions ». Or, dans les faits, on applique également à la plupart des systèmes de financement fondés sur les inscriptions des « pondérations » ou des « facteurs » aux étudiants inscrits à différents programmes ou présentant différentes caractéristiques, afin de témoigner avec une exactitude accrue du coût relatif de prestations des divers programmes et services offerts par les universités participantes. Par conséquent, l'étudiant inscrit à un programme où les coûts sont élevés (comme les techniques infirmières ou le génie) fera l'objet d'une valeur ou d'une pondération supérieure à celles d'un étudiant inscrit à un programme où les coûts sont bas (p. ex., un programme général en arts).

³ En guise de détail supplémentaire, le concept de « scalaire d'inscription » que nous employons signifie simplement que la mesure brute du rendement de chaque université (dans notre exemple, les taux d'emploi des diplômés) est proportionnée ou multipliée par le nombre d'étudiants dans l'université en question, mesuré d'après les inscriptions, au sein de la formule qui convertit le rendement mesuré en sommes monétaires.

⁴ Cette situation se produit particulièrement en période de contraintes budgétaires, lorsqu'aucune nouvelle somme monétaire ne s'ajoute à l'allocation totale qu'il est possible de répartir selon le modèle de financement.

essentiellement des inscriptions générées, celles-ci sont donc automatiquement verrouillées au point de départ. Il s'agit au minimum d'une mesure qui détermine les pourcentages selon un nouveau modèle, sans pour autant déterminer un catalyseur qui déclenche le changement à ces pourcentages de départ au fil du temps.

Enfin, comme nous l'avons fait remarquer dans notre article précédent, les revenus tirés des droits de scolarité, la plus importante source de revenu des universités de l'Ontario, demeureront par définition fondés et axés sur les inscriptions. C'est donc dire que les universités de l'Ontario feront toujours face à la question des inscriptions, étant donné l'influence exercée par les revenus tirés des droits de scolarité sur les établissements d'enseignement.

En conclusion, bien que le modèle de financement fasse complètement abstraction des inscriptions en tant que variable indépendante qui agit sur les sommes versées aux établissements d'enseignement, elles continueront d'agir en arrière-plan pour donner forme aux nouveaux éléments déclencheurs du modèle et leur donner de l'essor.

Mesures de qualité

Les mesures de qualité ont beau être nouvelles, inconnues, difficiles à construire et, à l'occasion, se révéler des approximations plutôt que des « dénombrements de qualité » directs, il ne faut pas les éviter pour autant. Une telle réalité justifie plutôt la nécessité d'être consciencieux et de savoir s'adapter en cours de route, puis de réaliser le travail d'élaboration nécessaire avant de mettre les mesures en lien avec le financement.

Dans l'adoption de nouvelles mesures des résultats, il convient de privilégier avant tout l'élaboration de solides outils de mesure permettant de quantifier les résultats souhaités. Le lien vers le financement ne sera établi qu'après la concrétisation des mesures. En guise d'exemple, si le gouvernement de l'Ontario souhaitait mettre les résultats d'apprentissage en lien avec le financement, le processus de réforme pourrait comporter comme première étape la sélection, la mise à l'essai pilote, l'examen, l'optimisation et la mise en œuvre d'un outil de mesure, comme le test en ligne du PEICA des compétences en littératie et en numératie⁵. Son intégration au modèle de financement suivra seulement après l'approbation du schéma de mesure à la suite d'expériences.

Sans sommes monétaires supplémentaires, le fait de passer à un nouvel ensemble de mesures sans faire référence au point de départ existant risque d'occasionner de fortes perturbations transitoires impossibles à gérer en matière de financement parce qu'en matière de pourcentage, les gains réalisés par les gagnants seront forcément contrebalancés par les pertes essuyées par les perdants. Une méthode moins volatile consiste à prendre les pourcentages existants comme point de départ, mais à orienter les futurs rajustements en fonction du nouvel ensemble de mesures adopté.

⁵ Le Programme pour l'évaluation internationale des compétences des adultes (PEICA) permet de rassembler des données d'enquête sur les compétences des adultes en littératie, en numératie et en résolution de problèmes au sein d'environnements à forte composante technologique. La mise à exécution la plus récente du PEICA par l'OCDE a eu lieu en 2012 dans 24 pays. L'OCDE a conçu une version en ligne du PEICA, et le COQES propose de diriger cette version en ligne (appelée officiellement « Éducation et compétences en ligne ») dans les universités et collèges du

Une fois la mesure déterminée, on peut prêter attention à la formule qui convertit ce qui a été mesuré sous forme de pourcentages de financement et, au bout du compte, de sommes monétaires. Il existe des techniques attestées pour limiter, diluer ou amortir les retombées sur le financement des mesures qui sont nouvelles ou ne sont pas attestées, du moins au départ, puis les échelonner avec une rétroaction constante sur leur efficacité.

Lorsque vient le temps de sélectionner la portée de la pondération et des retombées à accorder à une nouvelle mesure, il existe un point d'équilibre approprié à atteindre. La mise en lien de retombées insuffisantes sur le financement à de nouvelles mesures de résultat s'est révélée le point d'effondrement de la première génération des expériences de financement fondé sur le rendement aux États-Unis. Dans la plupart des États américains, les sommes à l'enjeu étaient tout simplement trop restreintes pour renforcer la motivation quant au rendement souhaité⁶. Le gouvernement de l'Ontario est sans doute tombé dans le même piège : les fonds de rendement qu'il consacre actuellement aux universités se chiffrent à 23 M\$, une somme bien dérisoire dans un modèle de financement axé sur les inscriptions qui se chiffre à 3,5 G\$. Cependant, la mise en lien de retombées trop importantes à une mesure non attestée introduit un risque important de financement discordant et, de façon générale, complique la promotion et la viabilité du nouveau modèle. Un plan d'intensification ou d'échelonnement progressif suffit à signaler une forte volonté et, parallèlement, à permettre un examen et des rajustements en cours de route.

Enfin, peut-être est-il important d'atténuer les retombées concurrentielles entre établissements d'enseignement quant aux nouvelles mesures. La concurrence liée à une nouvelle mesure suscite des soupçons (de tricherie) et des critiques (de la méthodologie), particulièrement chez les établissements d'enseignement qui se situent dans le creux de la courbe de rendement. La concurrence se fait sentir plus directement dans les modèles de financement où les pourcentages de financement passent activement des établissements d'enseignement où le rendement régresse vers ceux où le rendement s'améliore. Une méthode dans laquelle la concurrence se fait moins sentir consisterait à mettre en réserve une partie du financement théorique de chaque établissement d'enseignement en vue d'une réattribution selon le rendement en fonction de mesures négociées⁷.

Canada afin de déterminer s'il s'agit d'un instrument viable pour mesurer les compétences cognitives de base chez les étudiants actuels de niveau postsecondaire, de même que la valeur ajoutée de l'enseignement supérieur.

⁶ Ce thème fait l'objet d'une discussion approfondie dans le document *Le financement fondé sur le résultat : la situation actuelle, les pratiques prometteuses et les tendances naissantes* [Ziskin, Hossler, Rabourn, Cekic et Hwang (2015)].

⁷ En guise de détail supplémentaire, nous ferons référence à la méthode dite « de réattribution » plusieurs fois dans le présent document. Ce modèle suppose la mise en réserve d'une partie de l'allocation théorique à chaque établissement d'enseignement (quel que soit le mode de dérivation) en vue d'une réattribution à l'établissement d'enseignement en fonction du rendement d'après des mesures prévues en matière de résultats. Au fond, l'établissement d'enseignement en vient à s'autoconcurrencer pour obtenir la partie réattribuable. Mais il convient de souligner que cette méthode n'élimine pas complètement la question de la concurrence entre établissements d'enseignement. Si un ou plusieurs établissements d'enseignement ne parviennent pas à se réappropriier tous les fonds qui leur sont réservés, la question est alors soulevée d'emblée : à quel établissement d'enseignement faut-il attribuer les fonds qui restent? Quelle que soit la réponse au bout du compte (à savoir aux autres établissements

2. Dans quelle mesure le modèle sera-t-il appliqué de façon différentielle à l'ensemble des établissements d'enseignement qu'il appuie?

La méthode conventionnelle de financement du secteur public consiste à financer tous les établissements d'enseignement bénéficiaires selon le même principe immuable : les mêmes mesures et la même formule. Cette méthode est simple à gérer et facile à défendre au nom de l'équité dans la répartition des sommes monétaires entre entités bénéficiaires qui assurent en apparence la prestation des mêmes services, tout en étant en concurrence entre elles. Le confinement du processus de financement à des mesures universelles et à une formule préapprouvée au moyen de laquelle les sommes monétaires ou pourcentages correspondants sont calculés entraîne la génération automatique des versements aux établissements d'enseignement, sans nécessiter de jugement subjectif, ni prêter le flanc à l'ingérence politique ou au spectre du favoritisme. Une telle méthode donne également l'impression d'être axée sur les forces du marché et inspirée du secteur privé : tout le monde connaît les objectifs, et tout le monde entre en concurrence selon des conditions équitables pour les atteindre. Enfin, la méthode universelle classique, en raison de sa simplicité, satisfait le mieux à l'objectif au sens large d'une transparence accrue qui résulte de l'examen du financement.

Toutefois, une telle méthode mène tous les établissements d'enseignement participants vers les mêmes résultats uniformes. Or, le gouvernement de l'Ontario privilégie une différenciation marquée entre les universités, et ce, parce que la différenciation est un outil puissant pour en arriver à des résultats de grande qualité à coût viable en prêtant attention aux points forts des établissements d'enseignement et en réduisant le double emploi. Bien qu'il puisse y avoir un ensemble global et uniforme d'objectifs provinciaux dans ce secteur, l'apport de chaque établissement d'enseignement doit être varié, et, dans une certaine mesure, exceptionnel.

Au moyen des ententes de mandat stratégiques (EMS), les établissements d'enseignement se sont mis à énoncer leurs domaines de force et de spécialisation exceptionnels. La mise en lien de ces EMS avec le modèle de financement constitue un important catalyseur en vue de l'efficacité à long terme des EMS différenciées. Les EMS ne permettront pas d'intégrer de façon convaincante les résultats différenciés avant que les établissements d'enseignement constatent qu'ils seront récompensés pour leurs efforts différenciés. À l'inverse, les résultats différenciés qui sont énoncés dans les EMS ne seront pas mis en œuvre de façon convaincante avant d'être liés à des récompenses sous forme de financement.

Dans un modèle de financement différencié, la complexité de l'administration de même que la difficulté à défendre son caractère juste auprès d'établissements d'enseignement financés selon différentes mesures posent problème. Poussé à l'extrême, un modèle de financement pleinement différencié

d'enseignement ou au Trésor de la province), les pourcentages seront rééquilibrés, du moins en ce qui touche la première année. Il y a lieu également de souligner que le modèle de réattribution ne constitue pas en soi un modèle de financement complet : il nécessite en guise de première étape un mécanisme de dérivation de l'allocation théorique de chaque établissement d'enseignement. Il s'agit d'un modèle au sein d'un modèle. On peut dériver l'allocation théorique à l'aide de n'importe quelle méthode, qu'elle soit, entre autres, fondée sur les inscriptions, à pourcentage fixe ou axée sur le rendement.

devient en quelque sorte un ensemble d'accords de financement bilatéraux qui sont conclus isolément entre le gouvernement et chaque établissement d'enseignement.

L'instauration de la différenciation dans le modèle de financement ne doit cependant pas correspondre à une proposition de « tout ou rien ». Il existe des méthodes où la différenciation s'intègre au cadre d'un modèle de financement de nature classique. L'une de ces méthodes (employée au Tennessee) consiste à financer tous les établissements d'enseignement selon un ensemble uniforme de mesures auxquelles l'État attache de l'importance, mais à attribuer aux établissements d'enseignement différentes pondérations en fonction de cette gamme de mesures pour témoigner de leur diversité. À titre d'exemple, dans cet État, l'université qui se démarque quant à l'intensité de la recherche fera l'objet d'une pondération plus grande en ce qui touche les étudiants de niveau supérieur qu'une université où les programmes sont essentiellement de premier cycle. La pondération pourra être mise en œuvre au niveau de chaque établissement d'enseignement, ou de catégories d'universités ayant des caractéristiques en commun⁸.

Le modèle dit « de réattribution » présenté dans les pages précédentes, où une partie du financement théorique de chaque établissement d'enseignement est réservé en vue d'une réattribution selon des mesures négociées de rendement qui témoignent des priorités et de l'apport de l'établissement d'enseignement, constitue une autre méthode.

L'examen du modèle de financement donne au gouvernement de l'Ontario l'occasion de réévaluer l'équilibre opportun à atteindre entre la simple uniformité et une structure davantage complexe qui repose sur l'apport différencié des établissements d'enseignement dans l'atteinte de buts communs à l'échelle de la province. Dans une trop faible mesure, l'occasion de mettre en lien un puissant levier de financement avec les impératifs de la différenciation sera perdue. Dans une trop forte mesure, le modèle de financement risque de devenir instable et arbitraire au fil du temps, sans prêter attention avec transparence aux objectifs communs à l'échelle de la province.

3. Dans quelle mesure le modèle sera-t-il dynamique en ce qui touche le rajustement des pourcentages consentis aux établissements d'enseignement?

Il existe en Ontario un mythe selon lequel le modèle actuel de financement fondé sur les inscriptions, de même que la formule du « corridor » mise en œuvre depuis longtemps, permettent à la base d'éviter les effets de la redistribution, comme quoi le financement dont dispose un établissement d'enseignement

⁸ Dans le document *La diversité des universités ontariennes : ensemble de données visant à éclairer la discussion sur la différenciation* [Weingarten, Hicks, Jonker et Liu (2013)], nous avons répertorié quatre catégories d'universités en Ontario qui pourront se révéler utiles en ce qui touche ce type de méthode : l'Université de Toronto; une catégorie d'universités qui se démarquent sur le plan de l'intensité de la recherche; une catégorie d'universités qui proposent essentiellement des programmes de premier cycle; une catégorie d'universités intermédiaires.

ne subit pas les retombées des mesures prises par les autres établissements d'enseignement. Mais un tel phénomène s'est-il déjà produit?

Certains craignent qu'un modèle de financement axé sur les résultats soit plus volatile que le modèle actuel fondé sur les inscriptions. Mais s'agit-il d'un résultat nécessaire?

La question portant sur la mesure dans laquelle un modèle de financement sera dynamique ou volatile en ce qui touche la redistribution des pourcentages de financement au fil du temps n'a rien à voir avec la question des éléments qui seront mesurés et récompensés. Nous prétendons avoir l'habitude d'un modèle fondé sur les inscriptions et nous y sentons à l'aise. Mais peut-être serait-il plus juste d'énoncer que nous nous sentons à l'aise dans un modèle qui semble avoir amorti considérablement les conséquences défavorables d'un changement relatif aux inscriptions.

Un court historique de l'amortissement

Divers mécanismes au sein du modèle de financement de l'Ontario visaient l'atténuation des retombées des changements au rendement mesuré en matière d'inscriptions.

Le modèle actuel s'appuie sur les « corridors d'inscriptions », dans lesquels est toléré un degré de variation au chapitre des inscriptions à partir d'une cible d'inscriptions prédéterminée par les établissements d'enseignement, sans déclencher quelque changement que ce soit au pourcentage de financement attribué à l'établissement d'enseignement. En théorie, cet amortissement des fluctuations de pourcentage a éliminé le besoin de traiter la question de la redistribution du financement entre les établissements d'enseignement⁹.

Cependant, au-delà des apparences, un tel accord était nettement moins stable. Les niveaux globaux de financement pour chaque étudiant se sont mis à diverger entre les établissements d'enseignement qui laissaient les inscriptions croître au-delà de leur cible attribuée et ceux qui ne le faisaient pas. Ce phénomène survenait parce que les inscriptions au-delà de la cible n'étaient ni reconnues, ni financées systématiquement par le gouvernement provincial. La croissance au-delà de la cible eut donc pour effet de diluer la valeur du financement provincial global pour chaque étudiant comparativement aux établissements d'enseignement qui choisissaient de s'en tenir à leur niveau cible.

⁹ En guise de détail supplémentaire, aux termes du modèle des « corridors d'inscriptions », un niveau défini de glissement (+/- 3 %) à partir d'une cible d'inscriptions prédéterminée des établissements d'enseignement était toléré sans conséquence sur le pourcentage de financement. Afin d'amortir encore davantage les fluctuations des inscriptions, la mesure continue des inscriptions de chaque établissement d'enseignement par rapport à sa cible était fonction d'une moyenne décalée et mobile de la mesure des inscriptions sur cinq ans. Un niveau inférieur d'inscriptions mesuré à ce chapitre (moins de 97 % de la cible, ou « en-deçà du taux plancher du corridor ») signifiait en théorie un recul du pourcentage, mais avait habituellement pour effet de déclencher un plan négocié d'atténuation et de rétablissement. Un niveau d'inscriptions supérieur au niveau plafond (au-delà de 103 %) du corridor des établissements d'enseignement ne se traduisait pas automatiquement par une hausse du pourcentage de financement. Les inscriptions au-delà de ce taux étaient tout simplement « non financées ».

Des atténuations exceptionnelles ont été négociées avec certains établissements d'enseignement à titre ponctuel au fil du temps pour remédier aux anomalies de financement qui en résultaient. L'effet d'une telle mesure n'était que partiel et temporaire. En 2005, le niveau des inscriptions non financées au-delà des cibles des établissements d'enseignement a amplifié les préoccupations du gouvernement provincial quant à l'équité du financement entre établissements d'enseignement et aux retombées indirectes sur la qualité. Le gouvernement a rajusté les pourcentages des établissements d'enseignement pour prendre en compte toutes les inscriptions non financées. D'un seul coup, cette mesure a corrigé la réactivité anémique du modèle occasionnée depuis des années.

Récemment, on a ajouté un fonds pour l'accessibilité. Celui-ci se superpose sur une réactivité instantanée du financement selon la croissance en temps réel des inscriptions des établissements d'enseignement. Ces pourcentages continuent de se rajuster. Certains établissements d'enseignement entrevoient des difficultés croissantes à soutenir la concurrence dans ce contexte parce qu'ils évoluent au sein de régions ontariennes confrontées à d'épineux problèmes démographiques.

Le Trésor à titre de variable cachée du modèle

Malgré de telles fluctuations, le modèle actuel semble relativement stable pour la simple raison suivante : des sommes monétaires supplémentaires ont été consenties pour tenir franc de tout préjudice les établissements d'enseignement dont le pourcentage reculait au fur et à mesure que des rajustements axés sur les inscriptions étaient apportés. Ce fut le cas en 2005, année où on a injecté dans le système du financement supplémentaire selon les inscriptions qui n'étaient alors pas financées. Idem en ce qui concerne le fonds pour l'accessibilité, lequel a été alimenté par l'ajout de nouveaux fonds d'une année à l'autre.

Cependant, les nouvelles sommes monétaires ne constituent pas une composante du modèle. Il s'agit plutôt d'une composante heureuse du Trésor. Or, il est irréaliste de croire que le Trésor demeurera en mesure de hausser le financement global chaque année comme il y a consenti par le passé.

Quelles que soient les valeurs mesurées – que ce soit les inscriptions ou d'autres résultats – le rajustement des pourcentages est nettement facilité si l'allocation globale au secteur augmente pour la simple raison que ces établissements d'enseignement dont le pourcentage recule au cours d'une année donnée (ils n'affichent pas de croissance; ils n'affichent pas une croissance aussi rapide; leur rendement n'est pas aussi bon en ce qui touche les résultats mesurés) ne subissent pas une diminution des sommes monétaires. En effet, les sommes monétaires liées au rendement proviennent du Trésor plutôt que de la redistribution entre établissements d'enseignement. Les pourcentages fluctuent, mais l'importance du financement des établissements d'enseignement demeure à tout le moins stable.

Équilibre

Par rapport à cette observation, il est tentant de poser comme corollaire qu'il est nécessaire de réduire la volatilité des pourcentages du modèle dans un contexte où le nouveau financement est limité. Mais dans quelle mesure? Une fois de plus, c'est une question d'équilibre. Si cette volatilité est trop faible, le

modèle se rapproche alors d'un modèle à pourcentage fixe¹⁰, où ce qui est mesuré n'a plus d'importance. Un modèle de type corridor assorti d'un corridor suffisamment vaste constitue un exemple de facto de ce type de méthode. Il en résulte manifestement un déphasement par rapport aux objectifs provinciaux : aucun lien avec les résultats. Toutefois, si la volatilité des pourcentages est trop marquée, le modèle occasionne des fluctuations de financement propres à chaque établissement d'enseignement, ce qui complique la planification des établissements d'enseignement et la viabilité de leur fonctionnement.

En ce qui touche l'équilibre, l'objectif d'examen du financement qui consiste à « assurer la viabilité financière et la viabilité à long terme du secteur de l'éducation postsecondaire » est à double tranchant. D'une part, il importe de restreindre la volatilité pour garantir le caractère prévisible du financement afin de tenir compte de la viabilité financière des établissements d'enseignement en période de contraintes budgétaires. D'autre part, il est fondamental d'adapter le financement en fonction du rendement afin de concrétiser les résultats à long terme qui alimentent la viabilité continue du secteur, particulièrement en période de contraintes budgétaires.

Mise en application des questions de conception

Voici la mise en correspondance générale des objectifs du gouvernement quant à l'examen du modèle de financement avec nos questions de conception :

Question de conception	Objectifs du gouvernement
À quels résultats le gouvernement de l'Ontario parviendra-t-il?	« Améliorer la qualité et l'expérience globale des étudiants » et, parallèlement, « réorienter les établissements pour que la croissance de leurs effectifs ne soit plus le point central de leurs efforts »
Dans quelle mesure le modèle sera-t-il appliqué de façon différentielle?	« Appuyer le processus existant de différenciation énoncé dans l'entente de mandat stratégique de chaque université »
Dans quelle mesure les pourcentages des établissements d'enseignement sont-ils dynamiques?	« Assurer la viabilité financière » – un but dans lequel on cherche à atteindre l'équilibre entre le fonctionnement d'un modèle en direct qui récompense les résultats souhaités et, parallèlement, le fait d'éviter une volatilité financière déraisonnable

Les citations sont extraites du document *Réforme du modèle de financement des universités : document de consultation* [MFCU (2015a)]

¹⁰ En guise de détail supplémentaire, dans un modèle « à pourcentage fixe », le financement de chaque établissement d'enseignement augmente ou diminue selon un pourcentage fixe par rapport au changement annuel à l'allocation totale consentie au secteur universitaire. D'une certaine façon, ce qui est mesuré (entre autres les inscriptions ou le rendement) n'a plus d'importance. Les pourcentages consentis aux établissements d'enseignement sont « verrouillés ».

Nous sommes conscients du fait que cette mise en correspondance fait abstraction du quatrième objectif d'examen du modèle de financement gouvernemental : améliorer la transparence et la responsabilisation. En règle générale, toutes choses étant égales par ailleurs, nous sommes en mesure de prévoir que l'objectif de *transparence* se compliquera si, et dans la mesure où, un nouveau modèle intègre de nouvelles mesures de qualité, favorise une différenciation accrue entre les établissements d'enseignement bénéficiaires, ou autorise un accroissement du dynamisme dans la redistribution des pourcentages et du financement au fil du temps. Dans l'ensemble, nous sommes également en mesure de prévoir que l'objectif de *responsabilisation* sera amplifié par suite des nouvelles mesures de qualité, d'une différenciation accrue, ainsi que des conséquences dynamiques ayant trait au rendement mesuré. Une fois de plus, un niveau approprié d'équilibre est préconisé en vue d'optimiser le nouveau modèle.

Le tableau 1 permet d'évaluer quatre méthodes possibles (en guise d'exemples) de modèle de financement par rapport aux trois questions de conception, et d'analyser en quoi chaque méthode peut satisfaire aux objectifs gouvernementaux énoncés. Ces quatre méthodes sont les suivantes :

Modèle actuel : dans lequel le financement des établissements d'enseignement s'est accru chaque année pour acquitter le coût des hausses mesurées des inscriptions¹¹, mais sans qu'il n'y ait de garantie comme quoi le financement sera maintenu en période de contraintes budgétaires.

Modèle à pourcentage fixe : dans lequel le financement de chaque établissement d'enseignement augmente ou diminue selon un pourcentage fixe par rapport au changement annuel à l'allocation totale consentie au secteur universitaire. Un modèle de type corridor assorti d'une « largeur de corridor » suffisamment vaste produit les mêmes effets qu'un modèle à pourcentage fixe : il protège les pourcentages des établissements d'enseignement contre les pertes d'inscriptions, sans promettre de rajustement à la hausse s'il y a accroissement des inscriptions.

Si le modèle à pourcentage fixe ou de type corridor est ordinairement axé sur la mesure des inscriptions, ces types de modèles peuvent être appuyés par n'importe quelle mesure choisie. De fait, quelle que soit la mesure privilégiée, de tels modèles ont pour caractéristique essentielle des pourcentages réels qui ne sont ni alimentés, ni rajustés au fil du temps.

Partie réattribuable : où une partie du pourcentage de financement théorique de chaque établissement d'enseignement est retenue dans l'attente du rendement mesuré ou des résultats convenus. La première étape de mise en fonction de ce modèle consiste à générer des pourcentages théoriques, lesquels pourront s'appuyer sur une méthode à pourcentage fixe, les inscriptions, une gamme de résultats provinciaux, ou un autre fondement. En guise de deuxième étape, il faut convenir des résultats et mesures auxquels chaque établissement d'enseignement se conformera pour se réappropriier la

¹¹ La dynamique de ce modèle est décrite ci-dessus (Un court historique de l'amortissement). Consultez le document *Aperçu du modèle actuel de financement des universités* sous forme de diapositives publié par le ministère de la Formation et des Collèges et Universités [MFCU (2015c)] pour obtenir une description exhaustive de ce modèle.

partie retenue. Les résultats qui alimentent la partie réattribuable peuvent être uniformes pour chaque établissement d'enseignement participant, sinon très différenciés et uniques.

Marché concurrentiel : dans lequel les pourcentages des établissements d'enseignement sont rajustés en fonction du rendement concurrentiel dans le système, ou d'un ou plusieurs résultats mesurés. Il peut s'agir des inscriptions, mais compte tenu des objectifs énoncés par le gouvernement de l'Ontario, ces objectifs seront vraisemblablement plus axés sur les mesures de la qualité et de l'expérience vécues par les étudiants.

Tableau 1

	FORMULE ACTUELLE	À POURCENTAGE FIXE	PARTIE RÉATTRIBUABLE	MARCHÉ CONCURRENTIEL
Modèles → Objectifs de l'Ontario ↘	Le financement des établissements d'enseignement augmente chaque année afin de couvrir les hausses d'inscriptions	Le financement des établissements d'enseignement augmente ou diminue selon un pourcentage fixe par rapport au changement annuel à l'allocation au secteur	Une partie du pourcentage de chaque établissement d'enseignement est retenue en fonction du rendement relatif aux résultats négociés	Les pourcentages des établissements d'enseignement sont rajustés selon le rendement concurrentiel en fonction d'un ou de nombreux résultats

Questions de conception ↓

Ces modèles satisfont-ils aux objectifs gouvernementaux?

Les résultats mesurés et auxquels on souhaite parvenir	NON. Les inscriptions sont mesurées et récompensées; toutefois, le gouvernement a déterminé que les inscriptions sont une mesure dont il faut s'éloigner.	NON. Ce qui est mesuré perd de sa pertinence parce que les pourcentages sont fixes. On ne peut approfondir les objectifs énoncés du gouvernement en matière de qualité.	OUI. La partie réattribuable peut être mise en lien avec les objectifs du gouvernement au chapitre de la qualité et de l'expérience vécue par les étudiants.	OUI. Le choix des mesures peut refléter les objectifs du gouvernement au chapitre de la qualité et de l'expérience vécue par les étudiants.
La mesure dans laquelle le modèle sera appliqué de façon différentielle à chaque établissement d'enseignement	NON. Le modèle s'applique à chaque établissement d'enseignement de la même façon, sans permettre de promouvoir les objectifs du gouvernement en matière de différenciation.	NON. Tous les établissements d'enseignement sont traités de la même façon; le modèle ne permet pas de promouvoir les objectifs du gouvernement en matière de différenciation.	OUI. Les contributions et mesures du rendement dans la partie réattribuable peuvent être adaptées sur mesure pour chaque établissement d'enseignement.	OUI. Tous les établissements d'enseignement sont en concurrence quant à des résultats communs, mais en fonction de pondérations conçues sur mesure qui témoignent des domaines de force et de spécialisation stratégiques propres à chaque établissement d'enseignement.
La mesure dans laquelle les pourcentages des établissements d'enseignement sont dynamiques au fil du temps	INCONNU. Le modèle semble dynamique – la croissance est récompensée et les pourcentages, rajustés. Mais la plupart des éléments sont verrouillés sous forme de pourcentages de base, ce qui semble indiquer qu'en période de restriction monétaire, le biais se rapporte à la stabilité. Dans un tel cas, le modèle se mettra à ressembler à une méthode à pourcentage fixe.	NON. Si les pourcentages fixes procurent un horizon de planification prévisible et viable des revenus pour chaque établissement d'enseignement, rien ne récompense la concrétisation d'un résultat qui permette de bâtir à l'avenir un système d'établissements d'enseignement de grande qualité, d'une différenciation accrue, et donc davantage vigoureux et viables.	OUI. La partie réattribuable est dynamique, pour autant que l'établissement d'enseignement en arrive aux résultats par rapport aux objectifs afin de la récupérer (au complet). Le degré de dynamisme constitue une variable de conception échelonnée.	OUI. Le modèle est concurrentiel et dynamique, en ce sens qu'il récompense le rendement mesuré par rapport aux objectifs, mais il est possible de l'atténuer, si désiré, au moyen de la conception.

En conclusion

Nous nous en sommes tenus à la mise en correspondance d'une série de questions pour favoriser l'amorce de la conception d'un nouveau modèle de financement.

Le point le plus important consiste à commencer par le commencement : comprendre les objectifs ou résultats du gouvernement provincial relativement au secteur universitaire. Ceux-ci sont présentés de façon générale, et portent sur l'amélioration de la qualité et de l'expérience vécue par les étudiants.

Afin de répertorier les caractéristiques de base d'un modèle de financement qui tend vers ces objectifs, nous proposons simplement de poser une série de questions courtes mais cruciales.

- Les objectifs sont-ils mesurables? Si tel n'est pas le cas, la première tâche consiste à mettre au point des mesures vigoureuses s'y rapportant. Celles-ci, proportionnées convenablement d'après le nombre d'étudiants de l'établissement d'enseignement (impossible d'échapper aux inscriptions), deviennent les déterminants fondamentaux des pourcentages de financement lorsque le modèle est mis en fonction.
- Dans quelle mesure le modèle sera-t-il appliqué de façon différentielle aux établissements d'enseignement? C'est une question d'équilibre : si l'uniformité est trop marquée, la différenciation ne sera pas favorisée; si la différenciation est trop marquée, la formule se fracture et se complique.
- Dans quelle mesure le rajustement des pourcentages selon le rendement au fil du temps sera-t-il dynamique? Une fois de plus, l'équilibre joue un rôle vital : un rajustement trop restreint nuira aux incitatifs en lien avec les objectifs du gouvernement provincial; un rajustement trop marqué entraînera la volatilité de la formule.

Ce n'est qu'après avoir réglé ces questions générales que le travail à la conception détaillée pourra s'amorcer.

Bibliographie

- Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur (2015), *Mise en contexte du modèle de financement des universités de l'Ontario*, Toronto, auteur. Extrait de : <http://www.heqco.ca/SiteCollectionDocuments/Contextual%20Background%20to%20the%20Ontario%20University%20Funding%20Formula-French.pdf>
- Ministère de la Formation et des Collèges et Universités (2015a), *Réforme du modèle de financement des universités : document de consultation*. Extrait de : http://tcu.gov.on.ca/epep/audiences/universities/uff/uff_ConsultationPaperFr.pdf
- Ministère de la Formation et des Collèges et Universités (2015b), *Entente de mandat stratégique*. Extrait de : <https://www.tcu.gov.on.ca/epep/publications/vision/OttawaAgreementFr.pdf>
- Ministère de la Formation et des Collèges et Universités (2015c), *Aperçu du modèle actuel de financement des universités*. Extrait de : http://www.tcu.gov.on.ca/epep/audiences/universities/uff/uff_overviewFr.pdf
- Weingarten, H.P. (2014), *Le moment est venu de prendre l'amélioration des collèges et universités du Canada au sérieux*. Extrait de : <http://blog-fr.heqco.ca/2014/10/harvey-p-weingarten-le-moment-est-venu-de-prendre-lamelioration-des-colleges-et-universites-du-Canada-au-serieux/>
- Weingarten, H.P., Hicks, M., Jonker, L. et S. Liu (2013), *La diversité des universités ontariennes : ensemble de données visant à éclairer la discussion sur la différenciation*, Toronto, Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur. Extrait de : http://www.heqco.ca/SiteCollectionDocuments/HEQCO%20Diversity_FR.pdf
- Ziskin, M.B., Hossler, D., Rabourn, K., Cekic, O. et Y. Hwang (2014), *Le financement fondé sur le résultat : la situation actuelle, les pratiques prometteuses et les tendances naissantes*, Toronto, Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur. Extrait de : <http://www.heqco.ca/SiteCollectionDocuments/Outcomes-Based%20Funding%20FR.pdf>