

Collège Aurora

Examen des principes fondateurs

Résumé

1.0 Résumé

L'éducation postsecondaire joue un rôle central dans le développement du potentiel humain et la valorisation des ressources humaines par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (GTNO), deux aspects essentiels à la croissance et à l'essor du territoire. Le marché du travail d'aujourd'hui et de demain exige la mise sur pied de programmes qui répondront aux besoins des étudiants, des employeurs et des industries ainsi que des collectivités locales, municipalités et communautés autochtones. Le Collège Aurora (le Collège) est le principal établissement d'enseignement postsecondaire aux Territoires du Nord-Ouest (TNO). Il offre des programmes et des services aux collectivités ténéoises grâce à son réseau de trois campus et de 22 centres d'apprentissage communautaires, réseau qui couvre une région d'environ 1 143 794 kilomètres carrés. Le Collège offre également des programmes par l'intermédiaire d'accords et de partenariats conclus avec des écoles techniques, des collèges et des universités partout au Canada.

Le jumelage des compétences et des emplois est devenu une priorité importante pour le GTNO. D'ailleurs, celui-ci a récemment commandé une étude sur la demande dans le marché du travail ténéois pour les 15 prochaines années. Selon le document qui en découle, intitulé *Prévisions et évaluation des besoins du marché du travail aux Territoires du Nord-Ouest*, on estime qu'entre 28 500 et 36 700 postes à combler aux TNO exigeront une formation collégiale, universitaire ou d'apprenti¹. Le GTNO veut s'assurer que « les Ténéois possèdent les compétences, les connaissances et les attitudes essentielles à leur réussite professionnelle »² en arrimant le développement des compétences et l'enseignement postsecondaire aux besoins du marché du travail.

Le Collège étant pour ainsi dire le seul établissement d'enseignement supérieur d'importance aux TNO, le GTNO a demandé la réalisation d'un examen des principes fondateurs portant sur la structure de gouvernance, le cadre de responsabilisation, les programmes d'enseignement et les activités de fonctionnement, le but étant de s'assurer que les programmes sont gérés efficacement, qu'ils répondent aux besoins divers des étudiants et qu'ils correspondent à la réalité du marché du travail. L'exercice a nécessité l'examen de cinq grands domaines :

- Gouvernance
- Responsabilisation
- Gestion des programmes d'enseignement
- Fonctionnement
- Recrutement des étudiants et maintien de l'effectif scolaire

L'examen des principes fondateurs a été confié à la société à responsabilité limitée MNP (MNP), qui l'a mené entre novembre 2017 et janvier 2018, puis produit les principaux constats et recommandations du présent rapport de février à mars 2018. Pour s'aider dans son évaluation, MNP a consulté les collectivités de manière exhaustive au moyen d'entrevues, de groupes de discussion, de sondages et de discussions avec les gouvernements et communautés autochtones. Elle a aussi passé en revue l'information contextuelle et les recherches sur ce qui se fait ailleurs.

Cet exercice a été mené de façon objective et indépendante, aucun membre de l'équipe d'examen n'ayant jamais été, d'une façon ou d'une autre, lié au Collège ou au ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Formation (MÉCF). La prise en compte des défis particuliers aux TNO, notamment sur les plans de la géographie, du climat, de la répartition de la population et des prévisions démographiques, a garanti la pertinence, au regard du contexte ténéois, du processus d'examen ainsi que des constats et recommandations qui en sont issus.

¹ Cadre stratégique décennal *Des compétences pour réussir*, page 3.

² Énoncé de vision, *Prévisions et évaluation des besoins du marché du travail aux Territoires du Nord-Ouest*.

1.1 RÉSUMÉ DES CONSTATS ET DES RECOMMANDATIONS

L'examen des principes fondateurs et le présent rapport reposent sur la grande prémisse suivante : pour que le Collège soit hautement performant, sa vision, sa mission et ses objectifs stratégiques doivent correspondre étroitement aux besoins des étudiants, des employeurs, des industries, des collectivités locales, des municipalités et des communautés autochtones. De plus, la structure de gouvernance et de fonctionnement, les grands processus opérationnels, les politiques et procédures, et les mesures de responsabilisation du Collège Aurora doivent être conçus et agir efficacement pour que l'établissement remplisse le mandat qu'il s'est donné dans sa vision, sa mission et ses objectifs stratégiques. Une telle structure doit également être appuyée par une production de rapports et une communication des résultats fiables, transparentes et rapides aux intervenants, tant internes qu'externes.

La présentation concise des constats et des recommandations connexes n'est pas chose aisée. Ce qui ressort cependant de cet examen des principes fondateurs, c'est que pour le GTNO, le moment est tout désigné pour prendre du recul et réévaluer la vision de l'enseignement postsecondaire sur son territoire. Grâce à une vision forte, inspirante et rassembleuse, le GTNO et le Collège seront en mesure de réinventer leur approche pour ainsi combler les besoins (souvent divergents) des divers groupes d'intervenants, tout en s'assurant que les programmes répondent aux besoins actuels et futurs du marché du travail. Bien que la vision du GTNO de l'enseignement supérieur n'était pas sujette à examen, c'est elle qui sous-tend la réussite du développement en cette matière au TNO.

Un changement nécessaire : l'Université polytechnique du Nord canadien

La proposition de changement énoncée dans ce rapport repose sur trois grands facteurs, qui doivent être abordés de toute urgence. Premièrement, les avancées dans le monde de l'enseignement supérieur se multiplient à une vitesse phénoménale, et le Collège doit s'adapter à ce changement de rapports de force et prendre en compte l'incidence de cette croissance exponentielle dans tous les domaines, sans parler de celui de l'enseignement supérieur lui-même.

Deuxièmement, étant donné la cadence des changements, toujours plus rapide, chaque Ténos n'a d'autre choix, s'il veut disposer des compétences nécessaires pour pouvoir travailler tout au long de sa vie, que de s'engager dans la voie de la formation continue et de l'apprentissage intégré. Les structures sociales ténos doivent donc s'adapter à cette évolution en accéléré. Il faut que le GTNO considère l'enseignement supérieur comme un moteur économique essentiel et un élément central du développement de l'économie de savoir. Dans cette optique, les besoins en formation de la main-d'œuvre n'ont jamais été aussi criants.

Troisièmement, les recherches ont amplement prouvé qu'une forte concentration de capital humain et intellectuel attire des investissements considérables. Il est donc de première importance que les TNO agissent dès maintenant et investissent dans un modèle d'enseignement supérieur moderne et digne du XXI^e siècle, qui s'incarnerait dans l'Université polytechnique décrite dans le présent rapport. Cet investissement offrirait aux TNO l'infrastructure d'enseignement nécessaire pour attirer fortement l'attention et les capitaux d'acteurs nationaux et internationaux du monde des affaires durant les 30 à 40 prochaines années.

Il s'agit donc d'un bon moment pour repenser l'avenir de l'enseignement postsecondaire aux TNO. Ce rapport présente une vision et un plan visant la transformation du **Collège Aurora en une université polytechnique au cours des six à huit prochaines années. Ce futur établissement est ici appelé « Université polytechnique du Nord Canada », ou UPNC.**

Il est important pour le GTNO d'établir et de réaliser une nouvelle vision le plus tôt possible, car le secteur de l'enseignement postsecondaire est de plus en plus mondialisé et concurrentiel. Les TNO ne doivent pas seulement rivaliser avec des établissements du Nord, mais aussi avec d'autres partout au Canada et en Amérique du Nord. De plus, certains établissements, dans le Nord (Collège du Yukon et Collège de l'Arctique du Nunavut) comme ailleurs au pays, ont comme objectif de devenir des universités polytechniques. Si le GTNO décide d'intégrer la création de l'UPNC à sa vision, il doit agir maintenant.

L'UPNC est présenté dans ce rapport comme un établissement unifié et porteur de changement, comprenant une sélection de composantes propres à une école de premier cycle et d'études appliquées, à une école polytechnique et à un collège communautaire (le Collège Aurora), et dont l'élaboration se fera en collaboration avec le système d'éducation secondaire ténénois. Cette nouvelle entité constituera pour le territoire un véhicule bien supérieur pour combler, de manière précise, efficace et responsable, ses besoins à long terme en matière d'enseignement postsecondaire et de recherche appliquée.

La définition d'une vision pour l'UPNC aide à montrer ce qui manque actuellement au Collège et en quoi sa transformation, qui permettra l'offre d'un enseignement de classe mondiale, fera de lui une destination universitaire, créée dans le Nord et pour le Nord.

Une vision pour l'UPNC

L'UPNC ne se résume pas à un bâtiment ou à une nouvelle installation sur un campus arborant un nouveau nom et un nouveau logo. Elle incarne plutôt une refonte de l'enseignement supérieur aux TNO, que l'on peut imaginer conférer au système les éléments suivants :

- Un environnement de formation intégré qui offre des modalités et des cheminements d'apprentissage personnalisés dès la 10^e année;
- Un environnement d'apprentissage inspirant qui permet à l'apprenant de progresser à son propre rythme et sans obstacle;
- Un établissement d'enseignement postsecondaire dont les contenus et les résultats ciblés, fixés par l'UPNC, reflètent le caractère distinct de la culture autochtone et des tendances économiques, sociales et environnementales observées aux TNO;
- Un arrimage plus étroit entre le contenu des programmes et les besoins des industries et des collectivités;
- Des perspectives complètes de progression qui favorisent la mobilité en éducation, de la formation d'apprenti jusqu'aux baccalauréat professionnel et baccalauréat en arts et sciences;
- Des occasions d'apprentissage et de recherche, dans un contexte pratique ou appliqué, visant à répondre à des problèmes concrets aux TNO, pour tous les programmes menant à un diplôme;
- Des programmes innovateurs réputés, conçus et offerts de façon à assurer l'accessibilité et la création de centres de spécialités distincts, et structurés dans une optique d'adaptation au marché du travail, de responsabilisation et de durabilité.

Le programme d'enseignement et l'orientation en matière de recherche appliquée de l'UPNC doivent correspondre aux priorités du GTNO sur les plans économique, social, culturel et environnemental ainsi qu'aux besoins en main-d'œuvre des entreprises du territoire. Le plan de transformation décrit dans le présent rapport propose que l'on continue à répondre aux besoins en matière d'enseignement supérieur grâce à la vaste gamme de programmes déjà offerts (p. ex. perfectionnement, formation des apprentis, formation professionnelle, certificat, diplôme, baccalauréat), mais en y ajoutant la possibilité de délivrer des diplômes dans des domaines appliqués qui seraient pertinents pour les nombreuses collectivités et industries ténénoises.

Le terme « université » utilisé pour nommer l'UPNC a son importance, car la crédibilité des diplômes remis par d'autres types d'établissements est sans cesse remise en question, au Canada comme ailleurs. Le titre d'université sera aux TNO un indicateur de la qualité du nouvel établissement, car les normes de qualité des diplômes universitaires sont établies par les provinces et leur conseil responsable de la qualité de l'enseignement respectif (la création d'un tel conseil aux TNO est d'ailleurs à envisager dans l'avenir). Il est probable qu'un partenariat avec un établissement postsecondaire du Sud pour la création et le lancement de l'UPNC offrirait les mécanismes nécessaires pour assurer la qualité des premiers programmes et cours donnés. Le terme « université » serait synonyme de crédibilité durable, de grand prestige en matière d'enseignement et, en ce qui a trait à la culture autochtone aux TNO, d'autonomie sur le plan des programmes.

Cet accent continu sur l'apprentissage concret et pratique dans les programmes menant à un diplôme resserrera les liens avec la collectivité et les industries. Les professeurs hautement qualifiés seront davantage attirés par l'UPNC et la vie aux TNO, ce qui viendra bonifier le capital, les compétences et le leadership sur le plan intellectuel. Ainsi, la qualité de l'enseignement s'en trouvera renforcée, ce qui entraînera à son tour un

accroissement à plus grande échelle du capital et des compétences intellectuelles aux TNO. Ce sont là les assises de la croissance et du développement.

Le rapport recommande que le campus principal de l'UPNC (actuellement à Fort Smith) soit établi à Yellowknife. La justification de ce déplacement peut sembler aller de soi, mais peut aussi soulever certaines questions. Premièrement, un déménagement à Yellowknife est nécessaire pour que le président et la haute direction de l'UPNC soient près des étudiants, des employeurs actuels et futurs, des industries, des divisions scolaires (publiques et séparées) et des décideurs, et puissent tisser des relations cruciales avec ceux-ci. La vision pour l'UPNC ne peut se réaliser sans la proche collaboration de ces groupes d'intervenants clés, car l'élaboration d'un environnement d'apprentissage intégré et la création de centres de spécialités sont essentielles à la réussite de l'UPNC. Deuxièmement, les étudiants d'aujourd'hui et la génération Y considèrent que l'expérience de la vie étudiante est aussi importante que le contenu des programmes. Ainsi, les jeunes seront à la recherche non seulement d'un stage ou d'un emploi à temps partiel qui les aidera à financer leurs études, mais aussi d'une expérience sociale durant leurs temps libres. Toutes ces conditions gagnantes ne sont pas réunies à Fort Smith. L'établissement du campus principal à Yellowknife ne signifie toutefois pas que les campus de Fort Smith et d'Inuvik et les centres communautaires régionaux n'ont aucun rôle à jouer. C'est plutôt le contraire, car le fait d'être présent dans les collectivités ténaises est au cœur du mandat du Collège et reste un élément fondamental de la vision pour l'UPNC.

Quel serait donc le rôle dévolu aux campus de Fort Smith et d'Inuvik et aux centres régionaux? La réponse à cette question importante ne peut être formulée sans que l'on procède, d'abord, à une analyse plus poussée de la vision existante de l'enseignement supérieur aux TNO, et ensuite, à une révision complète de tous les programmes actuellement offerts par le Collège. Le présent rapport recommande d'ailleurs que tous les programmes et services soient soumis à un examen approfondi. Les programmes très prisés et fonctionnant généralement bien devraient être adaptés et améliorés au besoin, alors que les programmes nécessaires pour répondre aux besoins actuels et futurs du marché du travail, mais qui ne satisfont pas aux exigences des industries ou aux normes de qualités, devraient être repensés. Quant aux programmes qui ne répondent aux besoins ni des étudiants ni du marché du travail, ils devraient être transférés à d'autres organisations ou éliminés.

Au cours de l'examen, il a notamment été mentionné que le Collège essayait de répondre à tous les besoins de tout le monde. L'UPNC réglerait ce problème en créant des centres de spécialités. Il est recommandé que dans le cadre de l'établissement de sa vision, le GTNO définisse, en collaboration avec le Collège, le type de rayonnement souhaité pour l'établissement et les programmes que celui-ci offrira, selon les meilleures pratiques dans le monde. Ces programmes doivent être axés sur des spécialisations importantes, comme la langue et la culture, la recherche dans le Nord, les ressources naturelles, une combinaison des trois, ou un autre domaine d'intérêt ou de spécialité. Une fois définis et élaborés, ces programmes pourront être adaptés à la culture, aux coutumes et à la réalité nordiques.

Dans ce contexte, et en fonction des besoins des étudiants et du marché, les programmes et les options de spécialisation pourraient être répartis entre les régions. Par exemple, le campus d'Inuvik pourrait devenir le centre d'excellence en recherche appliquée (étant donné qu'on y trouve l'Institut de recherche Aurora [IRA], dont c'est la mission); celui de Fort Smith, le centre des métiers et de formation des apprentis; et celui de Yellowknife, le centre où sont offerts tous les programmes menant à un diplôme. Quelle que soit la répartition, chaque campus deviendra une destination en soi, étant donné que les programmes seront à la fois de classe mondiale et axés sur les besoins des TNO, et qu'ils offriront des parcours d'apprentissage intégré en étroite collaboration avec les divisions scolaires responsables de l'enseignement primaire et secondaire. Et c'est sans oublier les centres régionaux, qui seront inclus dans la planification globale de l'enseignement grâce à une évaluation des besoins à l'échelle des TNO. Cet exercice mènera à la production d'un plan complet pour les centres d'apprentissage communautaires, qui s'inscrira dans la vision de l'enseignement supérieur aux TNO et sera intégré aux parcours d'apprentissage.

L'examen des principes fondateurs mène à la conclusion qu'à l'heure actuelle, le Collège ne possède pas les caractéristiques de l'UPNC proposée ici. La direction, les programmes et le fonctionnement du Collège ne permettent pas de relever les défis et de suivre les avancées qui surviennent, à un rythme toujours plus rapide, dans le monde de l'enseignement supérieur. Dans son état actuel, le système d'enseignement supérieur a besoin

d'une refonte planifiée et complète à l'issue de laquelle ne seront conservés que les programmes, services, effectifs, systèmes et processus qui répondront aux besoins futurs de l'UPNC et viendront soutenir les centres de spécialités établis. Les autres composantes (non performantes) devraient être graduellement transférées à d'autres entités.

C'est maintenant qu'il faut agir. Si le GTNO veut vraiment offrir un enseignement postsecondaire renommé, le Collège doit subir une transformation considérable et devenir une université polytechnique qui répondra à des besoins variés en matière d'éducation et aidera les étudiants actuels et futurs à acquérir les compétences prisées sur le marché du travail. Dans la vision décrite ici, le Collège est appelé à devenir une destination universitaire offrant des programmes uniques créés dans le Nord, pour le Nord.

Si le GTNO entame le processus de transformation dès l'automne 2018, l'UPNC devrait être opérationnelle à temps pour le début de l'année scolaire 2024-2025. Dans l'échéancier figurant à la page 109 du présent rapport, l'utilisation du terme « opérationnel » renvoie à la capacité de commencer à offrir des programmes. Comme toute initiative d'envergure, on prévoit pour l'UPNC une approche par phases, qui s'étendront sur trois ou quatre années scolaires, des premières activités jusqu'à la prestation du plein éventail de programmes et à la pleine capacité opérationnelle. Par conséquent, même si les premiers programmes débutent en 2024, il est probable qu'il faille attendre l'année 2027-2028 ou 2028-2029 pour que l'UPNC soit pleinement fonctionnelle et qu'on puisse procéder à son « inauguration officielle ». L'échéancier proposé dans ce rapport fait état des grandes étapes d'une transformation qui commencerait à l'automne 2018 et s'étendrait jusqu'aux premières activités en septembre 2024. Si le processus est entamé seulement au début de 2019 (en janvier ou en février), l'échéance cible pour le début des activités de l'UPNC devra être reportée à septembre 2025, celle-ci devant concorder avec le début de l'année scolaire.

Les présentes recommandations relatives à ce projet de transformation reflètent un ensemble d'idées innovantes. Il existe, bien sûr, un risque lié au fait de les édulcorer. On pourrait être tenté de choisir une option moins ambitieuse et de concevoir un plan d'action qui ne dévierait que légèrement de ceux ayant émané des examens opérationnels précédents. Une telle avenue, plus timide ou graduelle, mènerait-elle vraiment à la création d'un système d'enseignement supérieur pour les TNO qui répondrait aux besoins variés des étudiants, des employeurs, des industries et des Tenois, Autochtones et non-Autochtones? D'après le présent examen des principes fondateurs, la réponse est non, et le fait de maintenir le Collège dans sa situation actuelle ou de ne procéder qu'à des améliorations graduelles n'offrira pas, pour les générations à venir, une solution durable en matière d'enseignement supérieur.

La figure 1 ci-dessous présente une proposition d'échéancier stratégique pour la réalisation de la transformation recommandée, qui comprend trois phases (planification, élaboration et mise en œuvre) s'échelonnant sur les six prochaines années.

Figure 1 : Échéancier stratégique pour la création de l'Université polytechnique du Nord canadien.



Voici une description plus détaillée des grandes étapes stratégiques du processus :

N°	Étape/mesure
1.	À la fin de l'été ou à l'automne 2018 au plus tard, et pour les trois prochaines années, la responsabilité de l'enseignement supérieur est confiée au MÉCF, et celui-ci en assure la gouvernance.
2.	Au plus tard à la fin de l'automne 2018, le MÉCF, de concert avec son sous-ministre, entreprend de recruter un sous-ministre de l'éducation supérieure, qui relèvera de la Ministre et sera entièrement responsable de la surveillance du Collège et de sa transformation en une composante de l'UPNC.
3.	Au plus tard à la fin du printemps 2019, l'analyse de rentabilité de la proposition d'environnement d'apprentissage intégré est présentée au sous-ministre du MÉCF.
4.	Au plus tard à l'été 2019, le processus de consultation des intervenants internes et externes ainsi que des gouvernements et organismes autochtones concernant la création de l'UPNC est enclenché. Plus tard dans l'année, le plan d'affaires lié à la proposition d'un environnement d'apprentissage intégré, qui tient compte des résultats de la consultation, est présenté au sous-ministre du MÉCF.
5.	Au plus tard à l'automne 2019, l'analyse de rentabilité provisoire de l'UPNC, qui présente le modèle de gouvernance bicaméral et les modifications législatives requises pour créer l'établissement, est rédigée de concert avec le MÉCF aux fins d'examen par le Ministère et le Comité.
6.	Au plus tard à l'hiver 2019, le nouveau sous-ministre de l'éducation supérieure, de concert avec les administrations scolaires responsables de l'enseignement primaire et secondaire, engage un processus pour l'élaboration d'une entente de collaboration visant la proposition d'environnement d'apprentissage intégré.
7.	Au plus tard à l'été 2020, les autorités législatives approuvent les changements requis à la loi; l'octroi sur plusieurs années d'un fonds d'immobilisation et d'un fonds d'exploitation; ainsi que le site désigné à Yellowknife pour la construction de l'UPNC.
8.	Au plus tard à la fin de l'hiver 2020, le Collège, la Ville de Yellowknife et les administrations scolaires responsables de l'enseignement primaire et secondaire soumettent, de concert avec les représentants du MÉCF, un livre blanc présentant le site choisi pour l'UPNC, une proposition de budgets d'immobilisation et d'exploitation ainsi que les commanditaires, partenaires et contributeurs potentiels.
9.	Au plus tard au printemps 2021, la construction de l'UPNC est amorcée, avec une fin prévue des travaux à l'été 2024.
10.	En septembre 2024, l'UPNC ouvre ses portes pour une première année scolaire ³ .

La section 9.0 de ce rapport contient une feuille de route complète couvrant les cinq domaines d'importance (gouvernance, responsabilisation, gestion des programmes d'enseignement, fonctionnement, recrutement des étudiants et maintien de l'effectif scolaire).

Les pages suivantes présentent un résumé des principaux constats et recommandations sur lesquels s'appuient la transformation et le plan proposés. Ce résumé aborde les cinq aspects essentiels analysés, selon le même ordre que dans le rapport.

GOVERNANCE

³ La première année scolaire correspond à la mise en place des activités initiales, et on ne prévoit pas offrir l'ensemble des programmes à ce moment. L'UPNC devrait être pleinement fonctionnelle et inaugurée officiellement deux ou trois ans plus tard.

La gouvernance d'une organisation se rapporte aux structures de prise de décisions et de supervision et, dans le secteur public, à la façon dont les gouverneurs et décideurs gèrent et dirigent l'organisation pour le bien des financeurs, des intervenants et du grand public.

Le Collège a connu diverses difficultés sur le plan de la gouvernance.

- L'établissement n'était pas indépendant comme le demande la *Loi sur le Collège Aurora* (la Loi); le Collège ne trouvait pas qu'il avait un accès suffisant ou assez direct à la Ministre, et les rapports informels semblaient provenir du MÉCF (et non de la Ministre).
- Le conseil était inefficace et a été dissous avec la nomination d'un administrateur.
- Les rôles et responsabilités du conseil, du président, du MÉCF et de la Ministre étaient mal définis et mal compris.
- La relation de travail avec le MÉCF était qualifiée de « difficile ».

Pour le bien de l'établissement de l'UPNC, il est recommandé qu'à court ou moyen terme, le MÉCF se charge de la gouvernance de l'enseignement postsecondaire jusqu'à ce que l'on trouve et nomme un sous-ministre de l'éducation supérieure. Celui-ci endossera également le rôle de président du Collège et mènera les opérations de transformation qui s'imposent. Même si cette structure semble contredire le constat selon lequel le Collège n'est pas indépendant (puisque cette recommandation limite davantage la notion d'indépendance), la chose est nécessaire pour permettre au MÉCF d'accorder l'attention et l'engagement nécessaires pour prendre les décisions, octroyer le financement et réaliser les progrès qui transformeront le Collège de la manière la plus rapide et efficace possible. La recommandation visant l'établissement de l'UPNC devrait se fonder sur l'élaboration d'une analyse de rentabilité qui présente l'environnement d'apprentissage intégré dans ses grandes lignes ainsi que sur la recherche d'ententes de collaboration avec des établissements d'enseignement postsecondaire importants. Suivraient peu après la conception et l'aménagement d'un nouveau campus à Yellowknife, dont l'ouverture serait en 2024.

Il est important pour le GTNO d'établir et de réaliser une nouvelle vision le plus tôt possible, car le secteur de l'enseignement postsecondaire est de plus en plus mondialisé et concurrentiel – les TNO ne doivent pas seulement rivaliser avec des établissements du Nord, mais aussi avec d'autres partout au Canada et en Amérique du Nord. De plus, certains établissements, dans le Nord (Collège du Yukon et Collège de l'Arctique du Nunavut) comme ailleurs au pays, ont comme objectif de devenir des universités polytechniques. Si le GTNO décide d'intégrer la création de l'UPNC à sa vision, il doit agir maintenant. Il faudra tenir compte, lorsqu'auront lieu les délibérations, d'une prémisse fondamentale qui sous-tend les échéanciers présentés dans ce rapport : tout retard dans l'exécution des différentes étapes pourrait repousser le projet d'une année entière (p. ex. ouverture en 2025 plutôt qu'en 2024), parce que le lancement du nouvel établissement doit coïncider avec l'année scolaire universitaire, qui débute en septembre.

Le sous-ministre de l'éducation supérieure aura besoin de soutien et d'expertise pour accomplir son mandat de conception et de concrétisation de l'UPNC. On recommande donc que le Collège mette sur pied à la fois un conseil consultatif pédagogique et un conseil consultatif pour appuyer la conception, la construction, la mise en œuvre et la mise en fonction de l'UPNC. Le conseil consultatif pédagogique sera constitué de membres ayant l'expertise et les qualifications requises (et non purement nommés pour des raisons de représentation régionale) pour épauler le sous-ministre de l'éducation supérieure dans la prise des décisions relatives aux programmes d'études et aux services de soutien scolaire de l'UPNC. Le conseil consultatif, quant à lui, sera mis sur pied afin de conseiller et d'orienter le sous-ministre en ce qui concerne toutes les questions opérationnelles de l'UPNC, comme la construction des nouvelles installations, le marketing, les communications, les ressources humaines, les technologies de l'information et les autres décisions à prendre quant aux activités. À l'instar du conseil consultatif pédagogique, le conseil consultatif devrait se composer de membres possédant une feuille de route probante ainsi que des compétences opérationnelles et techniques.

Pour que l'UPNC soit reconnue en tant qu'université, celle-ci devra réintroduire (à un moment opportun, p. ex. en 2021-2022) un modèle de gouvernance plus adéquat, et indépendant. En règle générale, les universités canadiennes s'y prennent en adoptant un modèle bicaméral qui divise la prise des décisions entre deux organes de gouvernance distincts, l'un pédagogique (souvent appelé une assemblée ou un sénat universitaire, ou encore un conseil des affaires universitaires) et l'autre administratif (un conseil des gouverneurs). Le grand principe qui sous-tend le bicaméralisme est la notion de « gouvernance partagée⁴ ». Ainsi, c'est une assemblée composée de membres du corps enseignant, d'étudiants, d'administrateurs universitaires et d'autres intervenants concernés (p. ex. représentants du monde des affaires, de localités ou de communautés autochtones) qui prend les décisions touchant les affaires pédagogiques, tandis qu'un conseil indépendant et compétent détient l'autorité suprême et la responsabilité de prendre les décisions administratives. Dans les faits, l'assemblée fait ses recommandations au conseil, qui lui a l'autorité de les approuver définitivement (il est cependant rare que le conseil s'oppose aux recommandations de l'assemblée).

Le passage au modèle de gouvernance bicaméral nécessitera des changements dans la composition, la méthode de nomination et les processus opérationnels du conseil pour qu'il puisse éviter les problèmes rencontrés par le passé. La composition de ses membres doit se fonder sur leurs capacités et qualifications, en fonction d'une matrice de compétences (et non purement sur la représentation régionale), et ces personnes doivent recevoir une meilleure orientation ainsi que de la formation continue pour les maintenir au fait des tendances dans l'enseignement postsecondaire (à l'échelle sectorielle, régionale, nationale et mondiale) et des autres changements. De plus, le conseil doit se doter d'un mandat officiel qui établit les attributions de ses membres, ainsi que leurs responsabilités connexes et les exigences en matière de rapports.

Il faudra considérer modifier la Loi pour appuyer l'établissement d'une université polytechnique (et donc de l'UPNC), établir une structure et clarifier les attributions et rapports hiérarchiques du conseil, du président, du MÉCF et de la Ministre.

Au sein de l'UPNC, l'IRA aurait manifestement un rôle important à jouer étant donné que la recherche appliquée est un des grands principes fondateurs de toute université polytechnique. Cela dit, le GTNO doit déterminer si l'octroi de permis de recherche sera la responsabilité de l'UPNC ou celle d'un de ses ministères.

RESPONSABILISATION

Assurer la responsabilisation du Collège, et des établissements d'enseignement postsecondaire publics dans tout le pays, n'est pas une exigence nouvelle. En effet, plus d'un examen du Collège et des programmes connexes dans la dernière décennie a appelé à une meilleure responsabilisation. De manière plus générale, des gouvernements et administrations de partout au Canada ont cherché à encourager la responsabilisation du système des établissements d'enseignement postsecondaire publics – aspect sur lequel le Collège présente des lacunes manifestes.

Jusqu'ici, la responsabilisation du Collège a reposé sur son plan stratégique décennal (de 2006 à 2015), de son plan d'activités sur quatre ans (de 2009 à 2013) et du premier plan stratégique décennal pour l'IRA (de 2016 à 2026). En juin 2016, le Conseil de gestion financière du GTNO a adopté un cadre de planification et de responsabilisation qui exige du Collège qu'il produise un plan directeur annuel. Celui-ci a donc préparé, sous la direction de l'administrateur qui a été nommé, un plan directeur pour l'exercice financier 2017-2018 auquel était joint un plan stratégique provisoire. Or, non seulement ces plans n'étaient pas à jour, mais ils ne cadraient pas non plus avec la vision générale de l'enseignement postsecondaire des TNO, et ne décrivaient pas adéquatement le financement des programmes et services. En outre, ils ne donnaient pas d'indicateurs de rendement qui, combinés à des cibles, auraient pu permettre de bien juger de l'atteinte des objectifs. Vu le manque de mesures de rendement et de processus de responsabilisation clairs, le rapport annuel – le principal document de responsabilisation par lequel le Collège fait état de ses réalisations – s'est avéré d'une utilité limitée.

⁴ G.A. Jones, T. Shanahan et P. Goyan, *The Academic Senate and University Governance in Canada*.

La grande priorité est donc que le MÉCF offre un encadrement par la mise sur pied, en 2018, d'une commission pan-TNO sur le futur de l'enseignement supérieur dont le rôle sera de faciliter l'établissement de l'UPNC et la poursuite des fins des TNO (valeurs, vision, mission, résultats). Quelle que soit la volonté de changement, le GTNO doit préciser sa vision pour l'enseignement postsecondaire et faire bouger les choses pour que celui-ci soit, avec les activités et les programmes connexes, au diapason de ce mandat.

La création de l'UPNC doit s'appuyer sur un plan stratégique d'immobilisation (de 2019 à 2024, complété par un plan d'exploitation annuel). Ce plan doit porter en priorité sur l'ouverture des portes de l'UPNC en 2024 et présenter les principales étapes, les échéanciers et les ressources connexes requises. Comme il a été mentionné plus tôt, tout retard dans l'exécution des différentes étapes pourrait repousser le projet d'une année entière.

Le plan stratégique doit aussi établir des indicateurs de rendement clés qui seront à la base d'un rapport régulier (trimestriel) à la Ministre. Il faudrait également élaborer, en collaboration avec le MÉCF, un ensemble de grands indicateurs pour les rapports annuels afin de répondre à des questions comme « que faut-il savoir sur la façon dont l'établissement apporte une contribution concrète? » ou « comment l'UPNC définit-elle la réussite? ». Ces indicateurs pourraient comprendre les résultats de sondages auprès des corps enseignant et étudiant, des diplômés, des employeurs ou des partenaires, ainsi que des mesures de la réussite des étudiants (p. ex. taux de rétention, taux de diplomation, délai d'obtention des diplômes, progression dans le parcours d'apprentissage). À la fin de l'exercice financier, un rapport annuel refondu servira à informer les intervenants des progrès accomplis.

GESTION DES PROGRAMMES D'ENSEIGNEMENT

Les programmes d'enseignement sont le fondement et la raison d'être de l'établissement. Ceux-ci doivent refléter les besoins du GTNO, le marché du travail ténos, les exigences régionales, le corps étudiant actuel et futur ainsi que les compétences et capacités des étudiants potentiels.

Le plus difficile pour le Collège est de « prouver » la pertinence et l'efficacité de ses programmes actuels. En effet, l'établissement n'est pas doté d'un processus robuste pour les examiner régulièrement, même si selon ses politiques en vigueur, il devrait le faire au moins tous les cinq ans. Et puisque le Collège n'a pas passé en revue l'ensemble de ses programmes, il ne peut pas garantir que les grades, diplômes et certificats qu'il octroie permettent aux étudiants d'acquérir les compétences nécessaires pour décrocher un emploi lucratif aux TNO. Et ce n'est pas le seul problème du Collège : les inscriptions sont en baisse, et on lui reproche de vouloir répondre à tous les besoins de tout le monde, partout aux TNO. Cet éparpillement découle de l'absence d'un plan stratégique et d'une vision à long terme, comme il a été noté plus tôt. Certains s'inquiètent aussi de la pertinence et de l'efficacité des centres d'apprentissage communautaires, avançant que ces entités basées dans la collectivité ne répondent pas aux besoins locaux.

Des recommandations sont donc proposées en vue de la création et de la mise en œuvre d'un cadre d'élaboration et d'examen des programmes d'études qui assurerait que ces derniers sont établis conformément aux pratiques exemplaires canadiennes, et que l'ensemble des grades, diplômes, certificats et cours fait l'objet d'examens réguliers. Il est d'ailleurs particulièrement urgent que le baccalauréat en éducation et le diplôme en services sociaux soient revus, ces deux programmes ayant récemment été suspendus par la Ministre. Il faudrait également préparer un plan d'enseignement qui cadre avec la nouvelle vision pour l'UPNC. Cette vision, et les plan stratégique et plan d'enseignement qui l'appuient, devraient s'articuler autour des centres de spécialités mentionnés plus tôt. Une fois établis le plan stratégique de l'UPNC et le contenu offert (p. ex. les programmes de baccalauréats, d'études appliquées, d'enseignement polytechnique ou autres qui seront offerts), il sera possible de décider quels programmes se poursuivront, subiront une refonte (majeure) ou seront suspendus. La création d'un conseil consultatif pédagogique renforcera également la crédibilité du processus en faisant participer des experts et des membres du monde des affaires qui, avec le président universitaire et les autres représentants, se pencheront sur la qualité des programmes dans toutes ses dimensions. De plus, il faudrait effectuer une évaluation à l'échelle des TNO pour cerner les besoins en matière de programmes dans chaque région et centre d'apprentissage communautaire. Cette évaluation devrait entraîner la production d'un plan complet pour les centres d'apprentissage communautaires qui, à long terme, serait à intégrer dans un plan d'établissement complet, et qui devrait également creuser les possibilités de partenariat avec les industries locales et les communautés autochtones.

La vision prévoit aussi, avec la transformation de l'UPNC, la création d'un environnement d'apprentissage intégré dans lequel les étudiants pourront commencer à accumuler des crédits pour leurs études postsecondaires pendant qu'ils sont encore au secondaire (ils pourront commencer une formation technique en 11^e année). Cela nécessitera une collaboration étroite avec les divisions scolaires (publiques et séparées) des TNO pour que soient comblées les lacunes actuelles sur les plans des compétences et des inscriptions et pour la présentation de parcours d'apprentissage clairs à tous les élèves du secondaire aux TNO.

FONCTIONNEMENT

Le modèle opérationnel d'un établissement définit les modalités de prestation de services, l'allocation des ressources aux diverses tâches et activités, les rôles et responsabilités de chacun ainsi que les niveaux d'autorité et les rapports hiérarchiques. Le modèle d'affaires et les têtes dirigeantes doivent suivre l'orientation stratégique de l'établissement pour assurer une prestation efficace des services.

Le modus operandi actuel du Collège trouve son origine dans les politiques et procédures qui ont été établies. Les politiques et procédures sont essentielles au bon fonctionnement d'une organisation, car elles définissent la manière dont les décisions et les activités sont traitées, approuvées et consignées. Elles définissent également les différents niveaux d'autorité dans la conduite des activités et la prise de décisions. Après examen, il a été déterminé que les politiques du Collège sont généralement désuètes, qu'elles ne font pas l'objet d'un examen régulier et qu'elles ne reflètent pas la réalité de l'établissement. Ce constat étant généralisé, on recommande la révision complète des politiques et procédures.

Divers autres défis opérationnels ont été relevés, l'un des plus importants étant la relation inefficace entre le MÉCF et le Collège qui, aux dires de ce dernier, aurait permis au Ministère de le « régenter » dans une certaine mesure par le biais de processus administratifs et bureaucratiques. De même, une inquiétude subsiste quant à l'efficacité de l'équipe de direction du Collège et au fait qu'elle pourrait ne pas avoir la capacité et la structure requises pour apporter les changements nécessaires liés à la vision et à l'orientation stratégique futures pour l'UPNC.

La structure organisationnelle actuelle de la direction serait à revoir afin que l'on vérifie, à la lumière de la nouvelle orientation stratégique, s'il y a possibilité de la rationaliser et de la consolider. Une fois recruté, le sous-ministre de l'éducation supérieure devrait évaluer l'équipe de direction actuelle et nommer ou embaucher des vice-présidents aux affaires universitaires, aux finances et à l'administration, à l'avancement, et à la recherche appliquée, conformément au mandat de création de l'UPNC. Il faudrait mettre en place un solide processus d'évaluation du rendement de tous les employés (y compris les dirigeants) fondé sur des indicateurs de rendement et des descriptions d'emploi à jour.

Un ensemble de facteurs ont été identifiés qui, ensemble, ont entraîné une baisse constante des inscriptions et de la diplomation : réticence des étudiants à aller étudier à Fort Smith pour des raisons de sécurité; logements pour étudiants non conformes aux normes de qualité minimales; absence de vie étudiante; et incapacité pour les étudiants de compléter ou de payer leurs études grâce à des stages ou à un emploi à temps partiel. Le présent rapport recommande donc que le campus principal de l'UPNC soit établi à Yellowknife. Outre ces considérations, le déménagement est aussi nécessaire pour que le président et la haute direction de l'UPNC soient près des étudiants, des employeurs actuels et futurs, des industries, des divisions scolaires (publiques et séparées) et des décideurs, et puissent tisser des relations cruciales avec ceux-ci. La vision pour l'UPNC ne peut se réaliser sans la proche collaboration de ces groupes d'intervenants clés, car l'élaboration d'un environnement d'apprentissage intégré et la création de centres de spécialités sont essentielles à la réussite de l'UPNC. L'établissement du campus principal à Yellowknife ne signifie toutefois pas que les campus de Fort Smith et d'Inuvik et les centres communautaires régionaux n'ont aucun rôle à jouer. C'est plutôt le contraire, car le fait d'être présent dans les collectivités ténaises est au cœur du mandat du Collège et reste un élément fondamental de la vision pour l'UPNC. Les rôles respectifs de Fort Smith, d'Inuvik et des autres collectivités régionales seront déterminés en fonction des centres de spécialités qui seront créés et des programmes qui s'avéreront indispensables à la réalisation de la vision.

D'autres problèmes opérationnels ont contribué au manque d'efficacité du Collège. Par exemple, le système informatique de renseignement sur les élèves (SIRE) est désuet et ne donne pas une information exacte sur le nombre d'étudiants inscrits et de diplômés, deux indicateurs importants pour la prise de décisions touchant l'établissement. Le débit insuffisant de la bande passante est également un problème, qui limite l'utilisation des technologies pour la prestation des programmes. Enfin, le Collège n'a pas accordé suffisamment de ressources à l'élaboration d'une stratégie de marketing et de communication détaillant son approche de mobilisation des différents groupes d'intervenants; à la conception d'un site Web moderne et convivial; à l'établissement et à la diffusion de la marque du Collège; et à l'utilisation des médias sociaux.

Prenant en considération la vision de la nouvelle UPNC, les recommandations tracent les premières lignes des caractéristiques d'un nouveau SIRE et appellent un renouvellement de l'intérêt et de la capacité à fournir plus de programmes axés sur les technologies. Pour assurer la réussite de l'UPNC à mesure que le Collège progresse dans les trois phases (planification, élaboration et mise en œuvre), il est primordial de créer une solide stratégie de communication et de marketing à long terme (sans oublier une marque). Cette stratégie doit être mise en œuvre dès l'adoption de la nouvelle vision pour l'UPNC et se poursuivre jusqu'à l'inauguration en 2024. Des nouvelles fréquentes sur les progrès, les étapes importantes et les autres réussites doivent être diffusées auprès des principaux intervenants, des collectivités et du public en général, tant aux TNO qu'ailleurs au Canada.

RECRUTEMENT DES ÉTUDIANTS ET MAINTIEN DE L'EFFECTIF SCOLAIRE

Pour appuyer le mandat du Collège, soit offrir des programmes répondant aux besoins des particuliers, des employeurs, des collectivités et du marché du travail, il faut établir un service de soutien aux étudiants, aux apprenants adultes et aux apprentis inscrits aux programmes universitaires, non universitaires ou techniques. La qualité, l'accessibilité et la cohérence des services offerts à ces personnes joueront un rôle crucial pour attirer et recruter des étudiants et enrichir leur expérience d'apprentissage.

Comme on l'a vu plus tôt, le Collège souffre d'une baisse des effectifs et semble traîner la réputation d'être le « dernier choix » des étudiants aux TNO. Des recherches montrent en effet que ceux-ci cherchent de plus en plus à étudier dans des établissements d'enseignement postsecondaire en Alberta, au Yukon ou ailleurs au Canada.

Il a été déterminé, à l'appui de ces constats, que le Collège ne dispose pas d'une méthode cohérente et rigoureuse pour attirer et recruter les étudiants et que les services qu'il leur offre varient d'un campus à l'autre. On observe également l'absence de services importants, comme l'offre de conseils en matière de finances et de santé mentale ou l'encadrement dans le choix de carrière. La création d'un établissement s'imposant comme une destination universitaire, avec une marque bien définie, des programmes ciblés de classe mondiale et des services de soutien aux étudiants, permettrait d'atténuer la majeure partie des problèmes constatés.

L'élaboration d'un plan de gestion stratégique de recrutement consignerait en un seul endroit la manière dont ces différents concepts seront introduits et harmonisés à la vision globale pour l'UPNC. Conformément à la recommandation faite dans la section sur le fonctionnement, il faut revoir les techniques de communication et de marketing ainsi que refondre le site Web du Collège afin de présenter aux principaux intervenants et aux étudiants actuels et potentiels la vision, les résultats d'apprentissage, les avantages et les caractéristiques de l'UPNC. De plus, le Collège devrait examiner son offre de services aux étudiants et déterminer si elle devrait être bonifiée par des conseils en matière de finances, de santé mentale et d'orientation professionnelle.

CONSULTATIONS

Comme il a été mentionné plus tôt, notre évaluation s'est appuyée sur d'importantes consultations menées dans la collectivité au moyen d'entretiens, de groupes de discussion, de sondages et de discussions avec les gouvernements autochtones, les organismes et les collectivités. Au cours du projet, nous avons interrogé 84 personnes et organisé cinq groupes de discussion qui en ont mobilisé 21 de plus. Nous avons également effectué des sondages pour recueillir les points de vue de divers groupes d'intervenants. Les observations, réflexions et perspectives dont ceux-ci nous ont fait part ont influé sur l'ensemble de nos démarches. Le dialogue avec plusieurs gouvernements et organisations autochtones a constitué une part importante de l'évaluation, vu le rôle central des communautés autochtones et de leurs gouvernements aux TNO.

Au cours de cet examen des principes fondateurs, il s'est avéré évident que les gouvernements autochtones accordent une très grande importance aux possibilités d'apprentissage qui sont offertes à leur population – ou qui devraient l'être selon eux. Étant donné que le gros du corps étudiant est autochtone, les constats et les grands thèmes du présent rapport ne peuvent que venir améliorer la façon dont l'enseignement postsecondaire sera délivré aux résidents des TNO. Le dialogue avec les gouvernements et organisations autochtones dans le cadre de l'examen des principes fondateurs a ainsi été l'occasion de recueillir les idées, réflexions et observations de cette importante population. Il a été noté qu'en vertu des droits autochtones et des droits issus de traités (ou d'accords modernes), il pourrait être obligatoire de consulter les gouvernements autochtones concernant tout projet de modification du Collège ou projet de loi le touchant.

Le présent rapport et les recommandations proposées n'auraient pu voir le jour sans la participation et les contributions judicieuses de toutes les parties prenantes. MNP tient à remercier tous les intervenants du GTNO, du MÉCF, du Collège et des autres groupes pour les précieuses contributions qu'ils ont apportées dans les entretiens, groupes de discussion, sondages et consultations. Le temps qu'ils nous ont accordé ainsi que la coopération et la patience dont ils ont fait preuve, en répondant à de très nombreuses questions et en nous fournissant les documents et les renseignements justificatifs, ont été essentiels à la production d'observations et de recommandations justes pour le présent rapport.

S'ENGAGER SUR LA VOIE DES RÉFORMES : UN CHOIX À FAIRE

La prochaine étape sur la voie recommandée relève de la Ministre et du GTNO. La planification, la conception, la construction, la mise en œuvre et la mise en fonction de l'UPNC, comme il en est fait état dans ce rapport, nécessitent une transformation qui doit faire l'objet d'une attention, d'efforts et d'investissements soutenus (à long terme) pour passer du projet à la réalité. Afin de jeter les bases de cette transformation, il faudra faire un choix et dégager une vision. Il est impératif de recruter un dirigeant visionnaire, agissant comme agent de changement, pour concevoir, guider et concrétiser cette vision, dans le but d'inaugurer officiellement l'UPNC en septembre 2024 au plus tard. Si la Ministre et le GTNO adoptent cette vision et n'y dérogent pas, ce pourra être la pierre d'assise d'une transformation de l'enseignement supérieur aux TNO pour les générations à venir. L'établissement de l'UPNC conduira à la mise au diapason de la formation professionnelle et de l'enseignement postsecondaire avec le marché du travail aux TNO, et surtout, donnera aux Tenois d'aujourd'hui et de demain les compétences, les connaissances et les attitudes essentielles à leur réussite professionnelle.

Gouvernance

Planification

Gouvernance de l'éducation postsecondaire assurée de manière provisoire par le MÉCF.

Lancement des recherches pour trouver le nouveau sous-ministre de l'éducation supérieure.

Élaboration

Dépôt d'une analyse de rentabilité de la proposition d'environnement d'apprentissage intégré qui tient compte de la vision, de la mission et de la stratégie.

Début du processus de consultation des gouvernements autochtones et des intervenants internes et externes concernant la création de l'UPNC.

Création de relations avec les principaux établissements d'enseignement postsecondaire en vue d'élaborer des ententes de collaboration visant une proposition d'environnement d'apprentissage intégré.

Mise en œuvre

Dépôt du livre blanc présentant le site choisi pour l'UPNC, ses budgets d'immobilisation et d'exploitation et ses commanditaires, partenaires et contributeurs potentiels.

Obtention de l'approbation législative, établissement des partenariats d'investissement conjoint et des accords de financement, et choix du site.

Début des travaux de construction.

Orientation des modifications à la loi en vue de la création de l'UPNC : délivrance des diplômes; mandat; gouvernance bicamérale; charges du président, du directeur général et du sous-ministre de l'éducation supérieure; droit de bénéficier des dons et des efforts philanthropiques.

Mise en place d'un modèle de gouvernance bicaméral : rétablissement du conseil des gouverneurs.

Fin de la construction de l'UPNC à temps pour sa première année scolaire débutant en septembre 2024.