



Bâtir des universités résilientes : mener le débat sur la viabilité financière des universités

VERSION CONDENSÉE DU RAPPORT



Universités
Canada. Universities
Canada.



Un système sous pression

Les universités du Canada constituent des piliers économiques et sociaux du pays. Elles forment une main-d'œuvre hautement qualifiée, génèrent des avancées en recherche, soutiennent les économies régionales et offrent d'importants services à la collectivité. Les gouvernements de tous les paliers comptent de plus en plus sur ces établissements pour faire progresser les objectifs nationaux de productivité, d'innovation et de développement des talents.

Parallèlement, les universités subissent des pressions persistantes causées par la réduction du financement public, la hausse des coûts et un contexte politique changeant. Même si elles misent sur l'efficacité et l'innovation pour y faire face, elles doivent faire des choix difficiles en matière d'embauche, d'offre de cours, de rénovation des infrastructures et de service à la population étudiante.

Sans un renouvellement du financement public et une action politique concertée, la viabilité de la mission universitaire et scientifique du Canada est compromise. Le présent rapport vise à établir une compréhension commune de ces réalités financières et à orienter les discussions sur les mesures fédérales susceptibles d'alléger le fardeau.

Grâce à une action concertée des provinces, des territoires et du gouvernement fédéral, les universités peuvent continuer de jouer un rôle central dans le développement des talents, la recherche, l'innovation et la résilience des collectivités, et ainsi soutenir les priorités économiques et sociales à long terme du pays.



Paysage financier : les pressions affectant la situation financière des universités

Déclin structurel du financement gouvernemental

Si le financement public a toujours été la principale source de revenus des universités, sa part relative a diminué au fil du temps. Les inscriptions à l'université ont augmenté considérablement, mais le financement n'a suivi ni l'inflation ni l'élargissement des responsabilités qui incombent aux établissements.

Entre 2010 et 2023, les montants indexés du financement public ont chuté de 4,6 % pendant que les inscriptions ont grimpé de plus de 21 %. Cela représente une baisse de plus de 10 % par personne étudiante canadienne en équivalent temps plein. Le financement fédéral demeure en grande partie affecté à des programmes spécifiques, ce qui limite sa capacité réelle à soutenir les coûts de base des établissements.

Les gouvernements contrôlent aussi les principales sources de revenus, comme le financement de fonctionnement, les droits de scolarité et le nombre d'étudiantes et étudiants internationaux qu'il est possible d'accueillir, alors que les universités peinent à faire des économies face à la hausse des coûts. Résultat : le système est soumis à des pressions croissantes, tant du côté des revenus que des dépenses.

Restriction des droits de scolarité et pressions sur les revenus

Comme le financement public est en déclin, les établissements s'appuient de plus en plus sur les droits de scolarité pour stabiliser leurs budgets. Mais les contraintes provinciales en la matière s'avèrent de sérieuses barrières.

Un peu partout au pays, les droits de scolarité sont souvent gelés ou plafonnés sous l'inflation sur de longues périodes, sans qu'il y ait de mécanisme pour compenser les coûts réels des programmes ou la demande du marché. Certaines provinces imposent une réduction ou un gel pluriannuel, tandis que d'autres plafonnent les augmentations à des niveaux qui ne suivent pas la hausse des coûts.

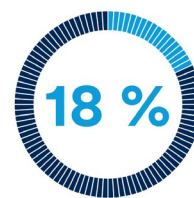
Toutes ces politiques plombent les revenus effectifs associés aux droits de scolarité des étudiantes et étudiants du Canada. Pour combler le manque à gagner, les universités doivent se tourner de plus en plus vers d'autres sources de revenus, en particulier les droits de scolarité de la population étudiante internationale.

Instabilité des politiques relatives aux étudiantes et étudiants internationaux

Les étudiantes et étudiants internationaux contribuent de façon substantielle aux universités canadiennes en favorisant la diversité sur les campus, les partenariats à travers le monde et la viabilité financière des établissements. Pour l'année 2023-2024, ces personnes constituaient environ 18 % de la population étudiante totale au pays.

En 2023 et 2024, le gouvernement fédéral a déployé une série de changements rapides et considérables aux politiques, qui ont collectivement perturbé les flux d'étudiantes et étudiants internationaux et la planification des établissements. Ces derniers ont dû s'adapter rapidement au plafond imposé pour les permis d'étude, aux nouvelles exigences financières, à la modification des critères d'admissibilité aux permis de travail postdiplôme et à l'élargissement des obligations de conformité. Ces bouleversements ont perturbé la planification des inscriptions et créé une instabilité financière partout dans le secteur.

Pour l'année 2023-2024, les étudiantes et étudiants internationaux constituaient



18 % de la population étudiante totale au pays.



Les données préliminaires révèlent des conséquences mesurables, dont un déclin de la population étudiante internationale dans plusieurs provinces en 2024-2025, parfois au-delà de 10 %. Cette situation a engendré des pertes de revenus considérables partout au pays, affectant les budgets des établissements, l'offre de programmes et les services offerts à la population étudiante.

Le Plan des niveaux d'immigration 2026-2028 du gouvernement canadien marque une importante étape vers le retour d'une certaine prévisibilité. Pour rétablir la confiance et veiller à ce que le Canada demeure une destination de choix pour les talents internationaux, il faudra une stabilité durable, une orientation politique claire et des processus efficaces.

Augmentation des coûts et flexibilité financière limitée

En plus des pressions liées à la hausse des coûts, les universités doivent composer avec des budgets de fonctionnement toujours plus restrictifs Une part importante des dépenses des universités – en particulier la rémunération, qui représente près des trois quarts de leurs dépenses totales – est fixée à court terme, ce qui limite la marge de manœuvre des établissements.



Parallèlement, les coûts continuent de monter : hausses des salaires et des avantages sociaux, augmentation des exigences réglementaires et administratives et demande accrue pour les services étudiants.

La croissance de la population étudiante contribue certes à la hausse des dépenses, mais l'enrichissement de l'offre de services (santé mentale, soutien scolaire, aide au logement, etc.) y est aussi pour quelque chose, puisque ces services sont déterminants pour la réussite des étudiantes et étudiants et l'atteinte des objectifs des établissements.

Sans une marge de manœuvre suffisante pour absorber les chocs financiers, les universités doivent recourir à des mesures à court

terme, comme les gels des embauches, l'entretien différé et la réduction des cours et des services offerts. Bien que nécessaires à l'équilibre budgétaire, ces mesures ont malheureusement pour effet d'augmenter la taille des groupes, de limiter les choix de programmes et de réduire l'accès au soutien étudiant, ce qui nuit directement à la qualité de l'éducation et à la réussite des étudiantes et étudiants.

Insuffisance du financement de la recherche

La recherche constitue un pilier central de la mission des universités et un moteur économique important. Pourtant, le financement fédéral de la recherche ne couvre généralement que les coûts directs des projets de recherche. Les universités stimulent la recherche et l'innovation d'un océan à l'autre, soutenant ainsi la croissance économique, le commerce et la compétitivité du pays. Or, les coûts indirects sont substantiels (administration, conformité, infrastructures et installations, etc.) et peuvent représenter 50 à 65 % des coûts directs de la recherche. Toute dépense non couverte par le gouvernement fédéral doit être prévue dans les budgets de fonctionnement généraux des universités, ce qui accentue les pressions financières.

Toute dépense non couverte par le gouvernement fédéral doit être prévue dans les budgets de fonctionnement généraux des universités, ce qui accentue les pressions financières.



Il est donc essentiel d'offrir un financement adéquat couvrant l'ensemble des coûts de la recherche afin d'assurer la compétitivité du Canada, de maintenir et d'élargir les activités de recherche, de former les talents et de traduire les découvertes en retombées économiques et sociales.

Pressions sur les infrastructures et entretien différé

Les infrastructures universitaires constituent un élément essentiel de la capacité de recherche et d'enseignement du Canada, en plus de servir à la collectivité. Bon nombre de campus gèrent des installations comparables à celles d'une petite municipalité : systèmes énergétiques, correspondances des transports, services de santé et installations culturelles.

Près de 60 % des infrastructures universitaires ont plus de quarante ans. Beaucoup de ces infrastructures nécessitent des travaux urgents pour assurer la sécurité, l'efficacité énergétique et le maintien des programmes.

Les répercussions du sous-investissement dépassent le cadre universitaire. Beaucoup de collectivités utilisent des centres sportifs, des bibliothèques publiques, des services sociaux, des installations de santé, des centres d'aide juridique, des garderies et des refuges d'urgence établis dans des infrastructures détenues par les universités. La fermeture de bâtiments en raison de risques pour la sécurité ou de défaillances touche non seulement la population étudiante et le corps professoral, mais la collectivité tout entière.

L'arriéré en entretien différé a atteint

17 milliards de dollars en 2019.

Depuis, la situation s'est aggravée en raison du vieillissement des installations, de l'inflation et de la hausse des coûts de construction.

Heureusement, les récents investissements fédéraux, notamment la création du Fonds pour bâtir des collectivités fortes, représentent un progrès notable : pour la première fois, les établissements d'enseignement supérieur sont admissibles à un programme fédéral d'infrastructure à long terme. Au moment de conclure et de mettre en œuvre des accords bilatéraux, il importera de s'assurer que l'infrastructure universitaire est explicitement incluse et que les universités puissent toucher aux fonds du programme.

Pressions sur la gouvernance et l'autonomie institutionnelle

Aux pressions financières s'ajoute une surveillance gouvernementale accrue de la gouvernance et des activités universitaires. Alors que les établissements sont de plus en plus scrutés à la loupe, plusieurs provinces ont apporté des changements politiques et législatifs qui étendent leurs pouvoirs à de nouvelles sphères, comme les admissions, les structures de gouvernance et la planification des établissements.

Souvent destinées à renforcer la responsabilisation, ces mesures ont parfois l'effet pervers de réduire la flexibilité et l'autonomie des universités, dont la mission repose sur l'indépendance et la prise de décision fondée sur des données probantes. L'augmentation de l'ingérence dans les affaires des universités peut miner leur capacité à répondre efficacement aux besoins économiques et sociaux en constante évolution.

Au palier fédéral, la modification de la législation sur l'insolvabilité pourrait limiter encore davantage la flexibilité des universités en éliminant les outils de restructuration sans offrir de solutions de rechange claires. Dans leur ensemble, ces changements témoignent d'un virage en matière de gouvernance, qui atténue et renforce à la fois les pressions financières, et mettent en évidence l'importance de maintenir un équilibre entre responsabilisation et autonomie institutionnelle.



Risques éventuels

Pressions démographiques et contraintes relatives à l'accès aux études

La demande pour les études universitaires au Canada ne cesse d'augmenter.



On prévoit que d'ici 2040, des centaines de milliers de personnes s'ajouteront à la population étudiante actuelle. Sans un financement adéquat, les établissements peineront à répondre à cette demande, ce qui pourrait avoir comme effet de réduire le nombre de programmes et de les rendre plus contingentés, en plus d'augmenter la taille des groupes. Cela pourrait également réduire l'accès aux études pour les étudiantes et étudiants canadiens et ainsi que la productivité économique à long terme du pays.

Pénurie de main-d'œuvre et vieillissement de la population

Le Canada connaît un vieillissement rapide de sa population. Pour la première fois dans l'histoire du pays, il y a plus de personnes âgées de plus de 65 ans que de jeunes âgés de moins de 14 ans, ce qui exerce une pression accrue sur les systèmes de santé et limite la croissance de la population active.



Au cours des dix prochaines années, des millions de postes seront à pourvoir, principalement en raison de départs à la retraite. Or, une grande partie d'entre eux exigeront des études postsecondaires. À défaut de disposer d'une capacité universitaire suffisante, le Canada pourrait avoir du mal à former la main-d'œuvre nécessaire à sa croissance économique et au maintien des services publics.

Parallèlement, l'intelligence artificielle et d'autres technologies de pointe sont en train de transformer l'économie du pays, ce qui intensifie les besoins en expertise technique, et nécessite l'établissement de normes politiques, éthiques et de recherche visant à encadrer l'utilisation responsable de ces technologies. Les universités constituent donc un élément clé de la stratégie canadienne en matière de main-d'œuvre, en particulier dans les domaines de la santé, de l'éducation, du génie et de la technologie.

Répercussions sur l'économie et la collectivité

En soutenant des milliers d'emplois et en générant des milliards de dollars en activité économique grâce aux salaires, à l'approvisionnement, à la construction et à la recherche, les universités constituent de véritables moteurs des économies locales et régionales



Dans un contexte où les universités doivent faire des choix budgétaires de plus en plus difficiles, les collectivités pourraient bien s'en retrouver désavantagées. Pertes d'emploi, capacité de recherche amoindrie et réduction des secteurs misant sur l'expertise et les talents universitaires constituent autant de facteurs qui pourraient ébranler l'économie locale, surtout dans les petites villes et les régions rurales. Par conséquent, la viabilité financière des établissements n'est pas seulement qu'un enjeu d'éducation, mais un impératif du développement économique.



Attentes des universités envers le gouvernement

Si le financement des universités incombe principalement aux provinces, le gouvernement fédéral dispose aussi de leviers politiques importants pour favoriser la stabilité et la viabilité à long terme du secteur.

Recommandation 1 : Offrir un allègement financier immédiat grâce à une plus grande équité fiscale

Le gouvernement fédéral devrait porter le taux de remboursement de la TPS/TVH des universités à 100 % pour qu'il corresponde à celui des autres organismes de services publics.

Actuellement, les universités obtiennent un remboursement de 67 % sur la portion fédérale de TPS/TVH, alors que les municipalités ont droit à un remboursement de 100 %. En offrant aux universités le même taux que celui accordé aux municipalités, on permettrait aux établissements de réaliser des économies estimées à 240 millions de dollars par année et de réinvestir ces sommes dans les activités liées à leur mission, soit l'enseignement, la recherche et le soutien aux étudiantes et étudiants.

Recommandation 2 : Renforcer la capacité de main-d'œuvre et de recherche grâce à des politiques coordonnées en matière de talents

Les ministères fédéraux devraient adopter une démarche nationale coordonnée en matière de talents, de compétences et d'immigration qui concorde avec les priorités de développement économique et de main-d'œuvre et lève les obstacles à l'attraction des meilleurs talents au Canada.

Les récents changements de politiques concernant les étudiantes et étudiants internationaux illustrent bien les risques d'un manque de coordination entre les politiques en matière d'immigration, de compétences et de recherche. Une meilleure coordination sur ces plans permettrait au pays d'arrimer ses stratégies en matière d'attraction des talents et de développement de la main-d'œuvre à aux objectifs de recherche des universités tout en donnant à celles-ci la stabilité nécessaire pour planifier, demeurer concurrentielles à l'échelle mondiale et soutenir les besoins économiques à long terme du Canada.

Recommandation 3 : Protéger la stabilité du secteur grâce à un processus de restructuration viable

Le gouvernement fédéral devrait ajouter les garanties suivantes dans la version finale du projet de loi C-59 :

- Clarifier la définition des «établissements publics d'enseignement postsecondaire prescrits».
- Offrir un instrument de rechange viable et propre au secteur, qui protégerait la population étudiante, le personnel de recherche et les collectivités.
- Créer un processus transparent et sous surveillance judiciaire qui concilie la responsabilité à l'égard du public et l'autonomie institutionnelle.

Les changements à la législation sur l'insolvabilité prévus dans le projet de loi C-59 retireraient la possibilité pour les établissements d'enseignement supérieur de se placer sous la protection de la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies (LACC), sans prévoir de mécanisme de rechange.

Sans processus de restructuration viable, les établissements en graves difficultés financières pourraient être contraints de devoir choisir entre la fermeture et une intervention provinciale à la fois complexe et coûteuse.

Vers une action concertée

Les universités du Canada sont essentielles à l'avenir économique et social du pays. Elles forment la main-d'œuvre, stimulent l'innovation, soutiennent les collectivités et aident le pays à demeurer concurrentiel dans une économie mondiale en évolution rapide.

Les pressions financières détaillées dans le présent rapport imposent déjà des choix difficiles qui minent l'accès aux études, la qualité de l'éducation dispensée et la viabilité à long terme du secteur. Coupes dans les programmes, réduction de l'offre de cours, restriction de l'accès à la population étudiante : les effets ne seront que multipliés si les pressions continuent de s'accroître et si la demande continue croître.

En misant sur des politiques coordonnées et des investissements ciblés permettant aux établissements de s'adapter, le Canada pourra faire en sorte que ses universités demeurent solides, résilientes et capables de soutenir les priorités nationales pour les décennies à venir. Le présent rapport a pour but d'alimenter la réflexion sur le sujet et d'offrir un point de départ pour une action concertée entre les gouvernements et le secteur.

La viabilité des universités est un enjeu économique national.



Universités
Canada. Universities
Canada.

