

IRIS

Institut de recherche
et d'informations
socio-économiques

Octobre 2009

Rapport de recherche

Le gouvernement du Québec devrait-il prêter lui-même de l'argent aux étudiant·e·s ?

Philippe Hurteau, chercheur

Sommaire

Dans cette étude, l'Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS) démontre que le programme de prêts aux étudiant·e·s du Québec aurait avantage à être revu en profondeur pour diminuer sa dépendance envers les institutions financières privées. Une telle politique allégerait le poids de ce programme pour les finances publiques, en plus de réduire l'endettement étudiant.

Principales conclusions

- En 2007–2008, 137 451 étudiant·e·s ont obtenu 491 millions de dollars en prêts garantis par le gouvernement du Québec. Cela représente un prêt moyen de 3 566 \$ par étudiant·e.
- Les dépenses du programme de prêts de l'Aide financière aux études (AFE) s'élèvent à 175 M\$ et incluent deux éléments principaux : le paiement des intérêts aux institutions financières et les frais liés aux réclamations de ces dernières.
- Le paiement des intérêts par le gouvernement représente 45 % des coûts du programme de prêts, soit 80,3 M\$ en 2007–2008 et 1,4 milliards de dollars depuis 1989–1990.
- La modification du programme de prêts fédéral qui a instauré l'octroi de prêts directs a eu pour seule conséquence de transférer les intérêts payés par les étudiant·e·s vers les coffres du gouvernement fédéral. Pour l'instant, cela n'a pas réduit sensiblement le coût du programme fédéral. De plus, cela n'a eu aucun effet sur le versement d'intérêts aux institutions financières privées pour les prêts contractés par le trésor public. Depuis 1989–1990, les montants d'intérêts versés à ces institutions par le gouvernement fédéral totalisent 3,8 G\$.
- À défaut d'adopter une politique d'accessibilité à l'éducation postsecondaire qui éliminerait l'endettement étudiant, le gouvernement du Québec gagnerait à tirer le capital nécessaire aux prêts étudiants non plus d'emprunts effectués auprès d'institutions financières privées, mais de l'octroi de ces prêts par la Caisse de dépôt et de placement du Québec (CDPQ) à un taux d'intérêt ajusté à l'inflation.
- Selon ce modèle, le gouvernement économiserait en versements d'intérêts près de 48 M\$ pour la seule année 2007–2008. Pour l'étudiante moyenne, cela représente 891 \$ de frais d'intérêts en moins pour l'ensemble de son prêt. Par ailleurs, les fonds de la CDPQ utilisés pour financer l'AFE proviendraient des cotisations des Québécois·es à la Régie des rentes du Québec (RRQ). Pour les retraité·e·s, la valeur de leur épargne se maintiendrait et avoisinerait le rendement moyen de la CDPQ sur cinq ans. Ces fonds seraient ainsi mis à l'abri des aléas de l'économie financiarisée tout en participant au financement de l'éducation postsecondaire.
- De plus, rompre le lien de dépendance qui lie l'AFE et les étudiant·e·s aux institutions financières permettra au gouvernement québécois d'enclencher une réforme en profondeur du mode de financement de l'éducation postsecondaire. Dans cette optique, la gratuité scolaire, le refinancement public et le salariat étudiant représentent les meilleurs politiques publiques à mettre de l'avant afin de promouvoir l'accessibilité à l'éducation supérieure.

Table des matières

SOMMAIRE	3
TABLE DES MATIÈRES	4
LISTE DES GRAPHIQUES ET TABLEAUX	5
INTRODUCTION	6
CHAPITRE 1 Le programme québécois de prêts aux étudiant·e·s	7
Historique	7
Fonctionnement et coût	7
Origine des coûts du programme et de leur variation	8
effet sur les finances publiques du paiement d'intérêts aux institutions financières	9
Effet sur les étudiant·e·s de la présence des institutions financières dans le programme de prêts	10
CHAPITRE 2 Le programme fédéral de prêts directs	11
Présentation	11
transition au programme de prêts directs	11
Endettement étudiant	12
CHAPITRE 3 Comparaison entre les deux programmes	13
Notes méthodologiques sur la comparaison	13
Comparaison du point de vue des finances publiques	13
Comparaison du point de vue des étudiant·e·s	14
Qui sort gagnant de cette comparaison?	15
CHAPITRE 4 Scénarios de modification du programme de prêts	16
Adoption du modèle canadien	16
Modèle de prêts sans frais	17
Modèle de prêts basé sur « l'équité intergénérationnelle » et la solidarité sociale	17
CONCLUSION	19
ANNEXE 1 – DONNÉES FOURNIES PAR LE MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT À PARTIR DES RAPPORTS STATISTIQUES DE L'AFE DE 1989–1990 À 2007–2008 (EN DOLLARS COURANTS)	20
ANNEXE 2 – DONNÉES COLLIGÉES À PARTIR DES RAPPORTS ANNUELS DU PROGRAMME CANADIEN DE PRÊTS AUX ÉTUDIANTS DE 1989–1990 À 2006–2007 (EN DOLLARS COURANTS)	21
NOTES	22

Liste des graphiques et tableaux

GRAPHIQUE 1	Montant total des prêts accordés et montant du prêt moyen accordé aux étudiant·e·s de 1989–1990 à 2007–2008 (en dollars constants de 2006)	7
GRAPHIQUE 2	Coût net du programme de prêts, ventilé en coûts des intérêts et du programme de remboursement différé, de 1989–1990 à 2007–2008 (en dollars constants de 2006)	8
GRAPHIQUE 3	Coûts des réclamations et revenus des créances recouvrées de 1989–1990 à 2007–2008 en dollars constants de 2006)	8
GRAPHIQUE 4	Proportion des différents coûts du programme de prêts de l'AFE en 2007–2008	9
TABLEAU 1	Montants des intérêts payés sur les prêts étudiants par le gouvernement du Québec depuis 1989–1990	9
GRAPHIQUE 5	Taux annuel moyen des intérêts payés par l'AFE aux institutions financières de 1999–2000 à 2008–2009	10
GRAPHIQUE 6	Endettement public moyen des étudiant·e·s universitaires du Québec de 1997–1998 à 2006–2007 (en dollars constants de 2006)	10
GRAPHIQUE 7	Sources principales des coûts du programme fédéral de prêts aux étudiant·e·s en 2006–2007	11
GRAPHIQUE 8	Dépenses du programme de prêts et coût net d'exploitation de 1989–1990 à 2006–2007 (en dollars constants de 2006)	11
GRAPHIQUE 9	Revenus du programme de prêts et coût net d'exploitation de 1989–1990 à 2006–2007 (en dollars constants de 2006)	12
GRAPHIQUE 10	Endettement à la fin des études en raison du programme de prêts canadien pour les étudiant·e·s universitaires de 2000–2001 à 2006–2007 (en dollars constants de 2006)	12
GRAPHIQUE 11	Coût d'exploitation par étudiant·e, programmes de prêts québécois et canadien de 1989–1990 à 2006–2007 (basé sur des calculs en dollars constants de 2006)	13
GRAPHIQUE 12	Coût d'exploitation par dollar prêté, programmes de prêts québécois et canadien de 1989–1990 à 2006–2007 (basé sur des calculs en dollars constants de 2006)	14
GRAPHIQUE 13	Taux d'intérêt annuels moyens payés par les étudiant·e·s dans les programmes de prêts du Québec et du Canada de 2000 à 2008	15
GRAPHIQUE 14	Taux d'intérêt moyen des emprunts gouvernementaux du Québec et taux imposé dans le cadre de l'AFE de 1999–2000 à 2008–2009	16
GRAPHIQUE 15	Variation du taux d'inflation en comparaison des taux d'intérêt payés par le gouvernement et les étudiant·e·s de 1999 à 2008	17

Introduction^a

Le programme de prêts aux étudiant·e·s qui permet à plusieurs milliers de Québécois·es de fréquenter des établissements d'enseignement postsecondaire les oblige néanmoins à emprunter de l'argent à des institutions financières privées et à leur payer les intérêts qui en découlent. Pendant la durée de leurs études, c'est le gouvernement du Québec qui assure le paiement de ces intérêts.

On peut légitimement se demander pourquoi le gouvernement québécois oblige les étudiant·e·s à transiger avec des institutions financières privées. Ce questionnement est doublement pertinent lorsqu'on sait que, depuis le début des années 2000, le gouvernement canadien gère un programme de prêts directs aux étudiant·e·s.

Quelles sont les conséquences socio-économiques du programme actuel de prêts québécois? Le Québec aurait-il avantage à adopter un programme semblable à celui du Canada? D'autres options de gestion des prêts étudiants sont-elles envisageables? C'est à ces diverses questions que nous tenterons de répondre.

^a Les notes indiquées en lettres (a, b, c...) sont infrapaginales et explicatives. Les notes indiquées en chiffre (1, 2, 3...), elles se retrouvent en fin de document et indiquent les références à consulter.

Chapitre 1

Le programme québécois de prêts aux étudiant·e·s^a

HISTORIQUE¹

Le Québec a commencé à octroyer du financement individuel pour l'éducation à partir de 1937, pour résoudre les problèmes de chômage chez les jeunes et former des ouvriers compétents en vue de l'effort de guerre. En 1940, 60 étudiants universitaires reçoivent 150 \$ (ce qui correspond à 2 150 \$ en dollars constants de 2009) pour financer leurs études.

C'est en 1966, avec l'adoption de la Loi sur les prêts et bourses aux étudiants, que se met en place le système d'aide financière que nous connaissons aujourd'hui. Avec ce système, les étudiant·e·s les moins fortuné·e·s reçoivent une partie de leur aide financière en bourses et l'autre en prêts, alors que ceux et celles dont on juge les moyens suffisants pour financer leurs études (grâce à l'appui de leurs parents ou de façon autonome) ne reçoivent que des prêts. La refonte de cette loi, en 1974, se base sur le principe que nul·le ne doit être exclu·e des études supérieures pour des raisons financières, tout en soulignant que l'aide financière doit d'abord être attribuée sous forme de prêt avant de l'être sous forme de bourse. De plus, les parents et l'étudiant·e demeurent les premiers responsables du financement des études, le gouvernement jouant un rôle supplétif.

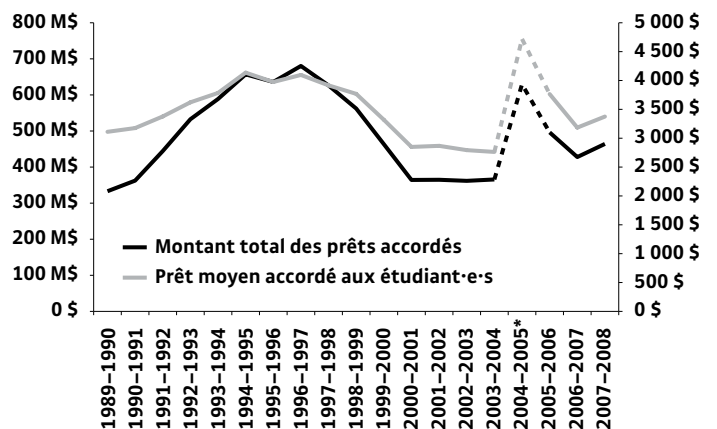
Il est important de noter, même si ce n'est pas l'objet de cette étude, que la décision de mettre en place ce programme d'Aide financière aux études (AFE) découle d'une décision préalable, celle d'imposer aux étudiant·e·s du secteur postsecondaire des frais de scolarité pour la poursuite de leurs études. Cette logique, dont l'Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS) a déjà exposé l'invalidité tant socio-économique qu'éthique, sous-entend déjà que l'étudiant·e est le premier bénéficiaire de l'éducation qu'il ou elle reçoit². Celle-ci est en effet interprétée comme un accroissement de son « capital humain » et de sa valeur sur le marché du travail. Dans cette optique, il coule de source que l'étudiant·e soit considéré·e comme le premier responsable du financement de ses études. Il n'est donc pas surprenant ou inusité que l'AFE ait été bâtie sur les mêmes préceptes, plutôt que sur ceux de la gratuité scolaire et de ses principes afférents. La présente étude propose de revoir le fonctionnement du programme de prêts, mais sans postuler en rien que le maintien du système de frais de scolarité – avec les prêts étudiants qu'il exige – soit une mesure socio-économique équitable ou avisée.

^a Les données présentées sur le programme québécois nous ont été fournies par le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et sont disponibles à l'annexe 1.

FONCTIONNEMENT ET COÛT

Pour l'étudiant·e moyen·ne, le système de l'AFE fonctionne comme suit : l'étudiant·e fait part à l'AFE de son programme d'étude, de son degré d'autonomie face à ses parents et des revenus qui lui sont accessibles ainsi qu'à ceux de ses parents, le cas échéant. Les gestionnaires de l'AFE déterminent, à partir d'une grille préétablie, les besoins de l'étudiant·e et, compte tenu des revenus qui lui sont accessibles, le montant d'argent à lui accorder. Un plafond de prêt est déterminé pour éviter un trop grand endettement des étudiant·e·s. Lorsque ce plafond d'endettement est atteint, le reste du montant est attribué en bourse³. L'étudiant·e doit alors contracter un prêt avec une institution financière privée de son choix, prêt qui est garanti par l'État. Le gouvernement du Québec est ensuite responsable du paiement des intérêts de ce prêt jusqu'à la fin des études de l'étudiant·e. Après une période d'exemption partielle de six mois, celui-ci ou celle-ci devient alors responsable du remboursement de son prêt à l'institution financière privée. Si l'étudiant·e connaît des difficultés de paiement, il ou elle peut faire appel à un programme de remboursement différé, qui lui permet de cesser de rembourser son prêt pendant une certaine période durant laquelle le gouvernement assume une partie des intérêts.

GRAPHIQUE 1 : Montant total des prêts accordés et montant du prêt moyen accordé aux étudiant·e·s de 1989–1990 à 2007–2008 (en dollars constants de 2006)



* Les données pour l'année 2004–2005 doivent être accueillies avec précaution, tel qu'expliqué en note 4. Lorsque l'effet sur les données est particulièrement important, nous avons jugé bon de mettre les données pour 2004–2005 en pointillé dans le graphique.⁴

SOURCE : Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport du Québec, *Rapports statistiques 1989–1990 à 2007–2008*.

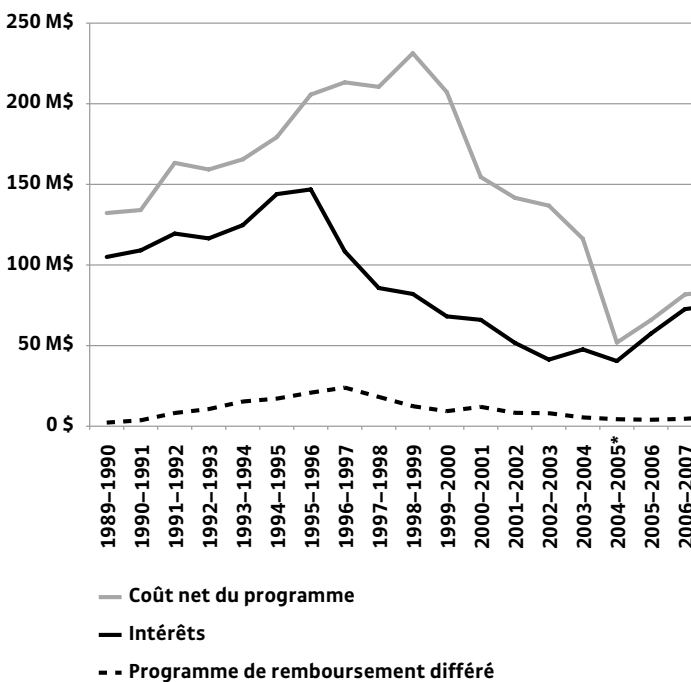
Une large part du budget de l'aide financière est consacrée à l'attribution de bourses, puisqu'elles sont versées aux étudiant·e·s sans exigence de remboursement. Toutefois, nous nous concentrons ici sur la question des prêts, laissant de côté celle des bourses. Ainsi, pour l'année 2007–2008, sur un coût total du programme de prêts et bourses de près de 863 M\$, le paiement des

intérêts et des autres frais liés aux prêts représente 175 M\$. Pour la même année, 137 451 étudiant·e·s ont obtenu 491 M\$ en prêts garantis par le gouvernement du Québec. Cela représente un prêt moyen de 3 566 \$ par étudiant·e. Le graphique 1 présente l'évolution du montant total des prêts accordés aux étudiant·e·s depuis 1989–1990 et celle du prêt moyen accordé.

ORIGINE DES COÛTS DU PROGRAMME ET DE LEUR VARIATION

Dans les prochains paragraphes, nous tenterons de préciser la nature des divers coûts du programme de prêts de l'AFE. Il s'agira des coûts financiers du programme de prêts et non de ses coûts de gestion puisque ceux-ci, intégrés aux frais de gestion totaux du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport du Québec (MELS), ne sont pas disponibles. Une fois ces coûts soulignés, nous tenterons d'expliquer pourquoi et comment ils varient. Les graphiques 2 et 3 présentent les coûts du programme. Le graphique 2 traite du coût des intérêts et de celui du programme de remboursement différé.

GRAPHIQUE 2 : Coût net du programme de prêts, ventilé en coûts des intérêts et du programme de remboursement différé, de 1989–1990 à 2007–2008 (en dollars constants de 2006)



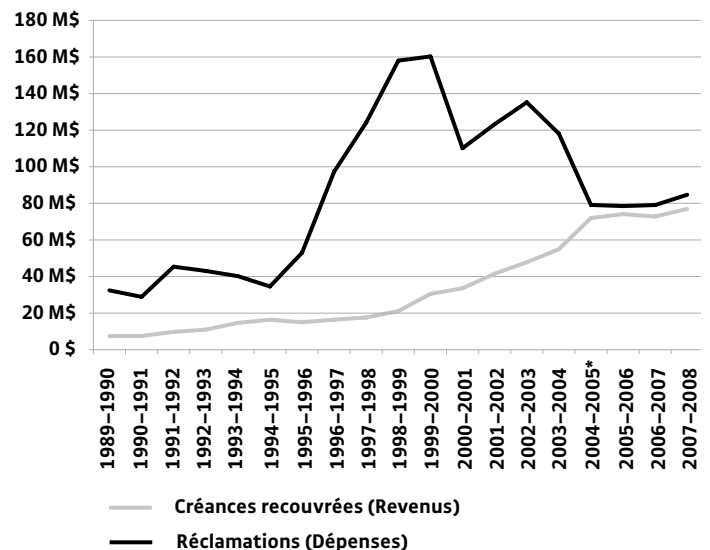
* Les données pour l'année 2004–2005 doivent être accueillies avec précaution, tel qu'expliqué en note 4. Lorsque l'effet sur les données est particulièrement important, nous avons jugé bon de mettre les données pour 2004–2005 en pointillé dans le graphique
SOURCE : Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport du Québec, *Rapports statistiques 1989–1990 à 2007–2008*.

Nous pouvons constater que la ligne du coût net varie sensiblement comme celle du coût des intérêts, qui sont donc un élément important des coûts du programme. Quant

au programme de remboursement différé, il semble trop marginal pour avoir un effet visible sur le coût net du programme.

Le graphique 3 nous permet de mettre l'accent sur une source de coûts et une source de revenus pour le programme de prêts du Québec, qui contribuent elles aussi à expliquer les variations du coût net du programme. Par exemple, la baisse que l'on remarque à partir de 1999–2000 trouve son origine, entre autres, dans la diminution des réclamations faites par des institutions financières privées au gouvernement pour le non-paiement des emprunts par les étudiant·e·s (une dépense) et dans l'augmentation des créances recouvrées par le gouvernement auprès des étudiant·e·s (un revenu).

GRAPHIQUE 3 : Coûts des réclamations et revenus des créances recouvrées de 1989–1990 à 2007–2008 (en milliers de dollars constants de 2006)



* Les données pour l'année 2004–2005 doivent être accueillies avec précaution, tel qu'expliqué en note 4. Lorsque l'effet sur les données est particulièrement important, nous avons jugé bon de mettre les données pour 2004–2005 en pointillé dans le graphique.
SOURCE : Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport du Québec, *Rapports statistiques 1989–1990 à 2007–2008*.

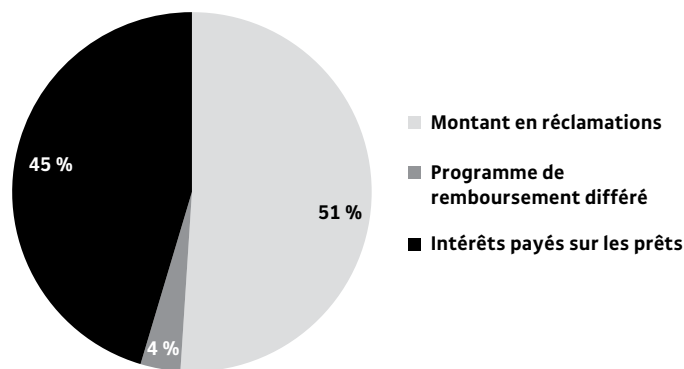
À partir de 1998–1999, une hausse marquée et continue des créances recouvrées porte aujourd'hui celles-ci presque au niveau des réclamations (à moins de 10 M\$ l'une de l'autre, alors qu'il y a 10 ans, près de 130 M\$ les séparaient). Les plans d'action de l'AFE soulignent un effort soutenu pour récupérer ces créances afin de réduire les coûts du programme de prêt.⁵

En résumé, les coûts du programme de prêts de l'AFE varient en fonction de trois facteurs principaux : le paiement des intérêts, le montant des réclamations et celui des créances recouvrées.

EFFET SUR LES FINANCES PUBLIQUES DU PAIEMENT D'INTÉRÊTS AUX INSTITUTIONS FINANCIÈRES

Maintenant que nous avons vu qu'il s'agit d'un aspect important de la composition du coût net du programme de prêts, étudions en détail le paiement des intérêts. Il importe d'en déterminer clairement l'ampleur, puisque notre proposition pourrait diminuer ou même éliminer ces frais d'intérêts. Le graphique 4 montre qu'en 2007–2008 le paiement des intérêts compte pour 45 % des coûts du programme de prêts de l'AFE.

GRAPHIQUE 4 : Proportion des différents coûts du programme de prêts de l'AFE en 2007–2008



SOURCE : Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport du Québec, *Rapports statistiques 2007–2008*

Le paiement des intérêts représente donc près de la moitié des coûts du programme de prêts. Pour 2007–2008, il s'agit d'un total de près de 80 M\$, à même des coûts totaux de 175 M\$. Le tableau 1 présente les montants en dollars courants investis par le gouvernement dans le paiement de ces intérêts depuis 1989–1990.

Depuis 1989–1990, le gouvernement a donc versé aux institutions financières plus de 1,4 G\$ en intérêts sur les prêts contractés par les étudiant·e·s des établissements d'enseignement postsecondaire, pendant la période de leurs études.

Au vu de ces chiffres et de ces proportions, nous pouvons conclure que la question du paiement des intérêts aux institutions financières représente une charge suffisamment élevée des finances publiques pour que l'on envisage sérieusement la possibilité d'éliminer ou de réduire ces coûts.

TABEAU 1 : Montants des intérêts payés sur les prêts étudiants par le gouvernement du Québec depuis 1989–1990 (en dollars constants de 2006)

Années	Intérêts payés sur les prêts chaque année	Montant cumulatif
1989–1990	76,4 M\$	76,4 M\$
1990–1991	83,8 M\$	160,2 M\$
1991–1992	93,2 M\$	253,4 M\$
1992–1993	92,5 M\$	345,9 M\$
1993–1994	99,2 M\$	445,1 M\$
1994–1995	117,0 M\$	562,1 M\$
1995–1996	121,3 M\$	683,4 M\$
1996–1997	91,0 M\$	774,4 M\$
1997–1998	72,6 M\$	847,0 M\$
1998–1999	70,7 M\$	917,7 M\$
1999–2000	60,3 M\$	978,0 M\$
2000–2001	59,9 M\$	1 037,9 M\$
2001–2002	48,0 M\$	1 085,9 M\$
2002–2003	39,4 M\$	1 125,3 M\$
2003–2004	46,3 M\$	1 171,6 M\$
2004–2005*	40,1 M\$	1 211,7 M\$
2005–2006	57,4 M\$	1 269,1 M\$
2006–2007	74,2 M\$	1 343,3 M\$
2007–2008	79,6 M\$	1 422,9 M\$

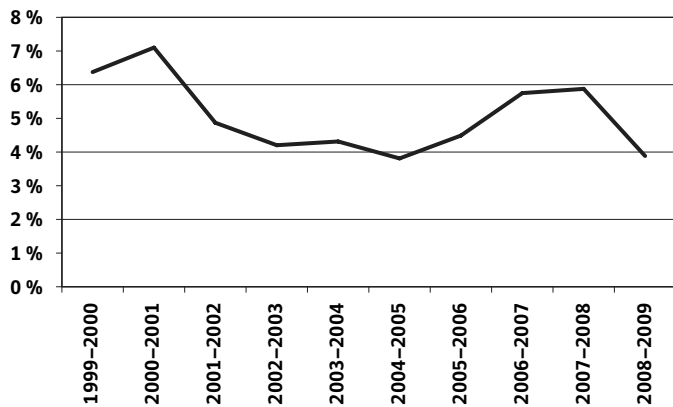
SOURCE : Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport du Québec, *Rapports statistiques 1989–1990 à 2007–2008*

Le paiement des intérêts aux institutions financières est régi par l'article 71 du Règlement sur l'aide financière aux études,⁶ qui se lit comme suit :

Le taux d'intérêt applicable au paiement de l'intérêt, à la charge du ministre, sur un prêt consenti en application de la Loi est fixé mensuellement, le premier jour du mois précédant celui pour lequel ce taux est applicable, de la façon suivante : il est égal au taux des acceptations bancaires en vigueur le jour où le taux d'intérêt est fixé, en lui additionnant 150 points de base⁷.

Le graphique 5 présente les taux d'intérêt payés par l'AFE aux institutions financières en fonction de l'article 71 de son règlement.

GRAPHIQUE 5 : Taux annuel moyen des intérêts payés par l'AFE aux institutions financières de 1999–2000 à 2008–2009



SOURCE : Statistique Canada, CANSIM V122504.

De 1999–2000 à 2008–2009, le gouvernement du Québec a donc concédé aux institutions financières un taux d'intérêt variant de 3,81 % à 7,10 % et s'établissant en moyenne à 5,07 %.

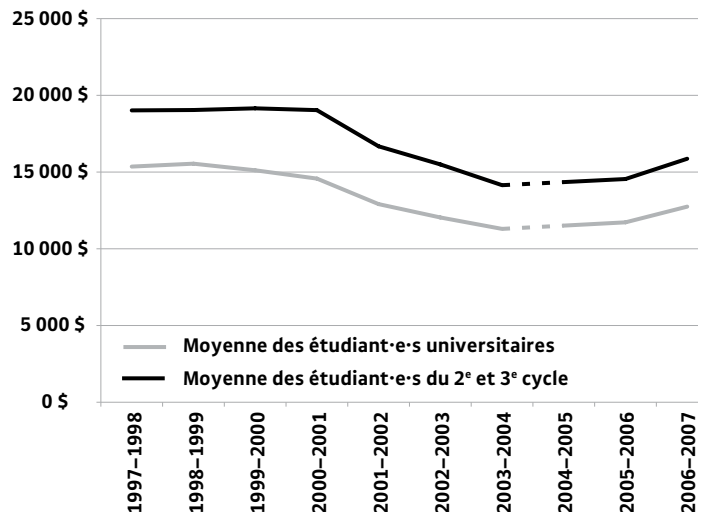
Après cet aperçu des conséquences sur les finances publiques du paiement d'intérêts à ces institutions, étudions leur impact sur les étudiant·e·s.

EFFET SUR LES ÉTUDIANT·E·S DE LA PRÉSENCE DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES DANS LE PROGRAMME DE PRÊTS

Après la fin de leurs études, ce sont les étudiant·e·s qui deviennent responsables du paiement de leurs dettes d'études aux institutions financières. C'est avec celles-ci qu'ils et elles négocient le taux d'intérêt auquel rembourser leur prêt.

Il est important de comprendre la dynamique de l'endettement étudiant à laquelle participent les taux d'intérêt actuellement imposés par le secteur privé. En effet, selon notre hypothèse, le gouvernement du Québec pourrait choisir, s'il s'occupait lui-même de prêter cet argent aux étudiant·e·s, de leur offrir un taux d'intérêt plus bas que les taux actuels de ces institutions. Le graphique 6 documente l'endettement public^a des étudiant·e·s universitaires^b du Québec depuis 1997–1998^c.

GRAPHIQUE 6 : Endettement public moyen des étudiant·e·s universitaires du Québec de 1997–1998 à 2006–2007 (en dollars constants de 2006)



* Pour les mêmes raisons que celles décrites à la note 4, les données de 2004–2005 sur l'endettement ne sont pas disponibles auprès de l'AFE. En conséquence notre pointillé est placé au point médian entre les deux données précédentes, mais il ne s'agit que d'une hypothèse.

SOURCE : Aide financière aux études, Rapports statistiques 1997–1998 à 2006–2007.

Comme on peut le voir au graphique 6, après une baisse marquée au début des années 2000^d, l'endettement étudiant semble recommencer à croître à partir de 2005. Il faut aussi noter que le gouvernement du Québec a augmenté les frais de scolarité en 2007 et que cette augmentation s'étendra sur 5 ans pour totaliser au final 1 000 \$ d'augmentation par année complète d'études. Il est donc probable que l'endettement étudiant moyen continue à croître pendant les années à venir^e.

Après ce tour d'horizon des caractéristiques et enjeux principaux du programme de prêts de l'AFE, voyons un peu l'expérience du programme de prêts canadien.

a Nous entendons par « endettement public » les dettes que les étudiant·e·s contractent dans le cadre du programme public de prêts étudiants. En dehors du programme public, il est reconnu que les étudiants s'endettent également d'autres façons : en contractant des prêts personnels ou en faisant usage de cartes de crédit. On lira à cet égard la dernière parution de l'Enquête nationale sur les diplômés de Statistique Canada, qui montre bien ce double endettement, sans toutefois fournir de données spécifiques au Québec : Justin Bayard et Edith Greenlee, *L'obtention d'un diplôme au Canada : profil, situation sur le marché du travail et endettement des diplômés de la promotion de 2005*, Statistique Canada, avril 2009.

b Nous nous concentrons sur l'endettement universitaire, puisque celui des étudiant·e·s au collégial est relativement mineur (considérant, entre autres, la quasi-gratuité des cégeps québécois).

c Nous n'utilisons que les données depuis 1997–1998, car les données complètes sur le sujet avant cette date ne nous sont pas disponibles.

d Cette réduction pourrait être attribuée à la baisse relative des frais de scolarité en regard de l'inflation.

e Comme le gouvernement du Québec a annoncé son intention de revoir l'ensemble des tarifs publics en 2011, une nouvelle hausse des frais de scolarité est à prévoir. Voir à ce sujet : Gouvernement du Québec, *Plan budgétaire 2008–2009*, p. A-40.

Chapitre 2

Le programme fédéral de prêts directs^a

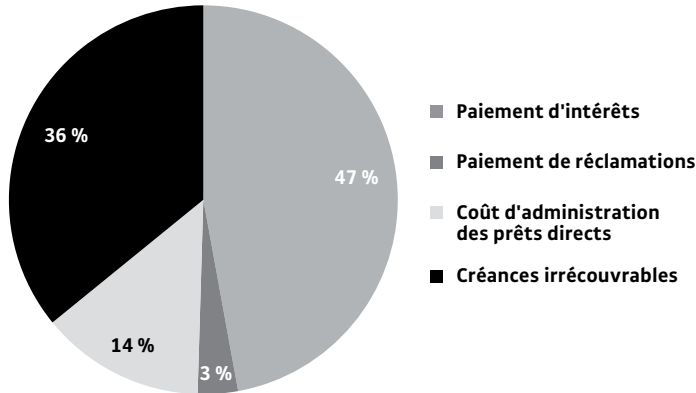
Plutôt que de procéder à un examen aussi détaillé du programme de prêts canadien, nous nous en tiendrons au choix d'Ottawa de modifier son programme afin de prêter lui-même l'argent aux étudiant·e·s. Il ne s'agit pas ici de comparer les deux programmes; ce sera l'objet de notre prochain chapitre.

PRÉSENTATION

Le programme canadien de prêts aux étudiants existe depuis 1964. Réglementé par la *Loi fédérale sur l'aide financière aux étudiants*, il est harmonisé à des systèmes de prêts provinciaux dans l'ensemble des provinces canadiennes, à l'exception du Québec qui gère ses prêts étudiants de façon autonome.

En 2006–2007, plus de 345 000 personnes bénéficiaient du programme canadien de prêts. Le coût net d'exploitation de l'ensemble du programme était de 463 M\$. Le graphique 7 présente les sources principales des coûts du programme fédéral de prêts.

GRAPHIQUE 7 : Sources principales des coûts du programme fédéral de prêts aux étudiant·e·s en 2006–2007



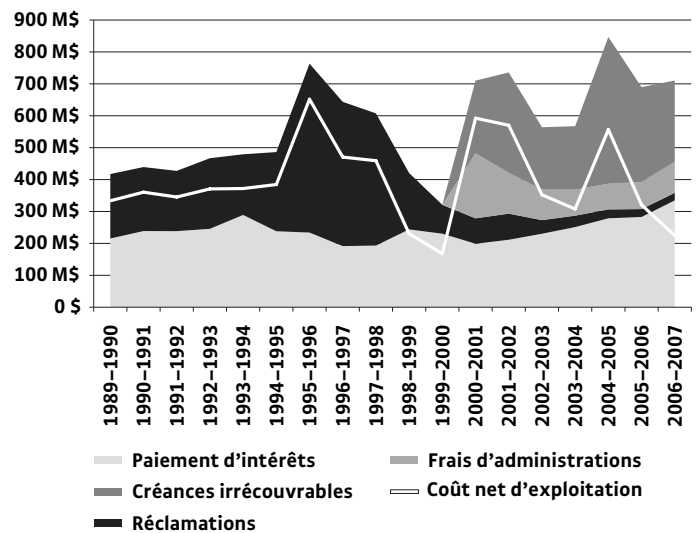
SOURCE : Ressources humaines et Développement social Canada, *Le programme canadien de prêts aux étudiants, Rapport annuel 2006–2007*.

Le paiement des intérêts représente donc, comme au Québec, près de la moitié des coûts du programme. Cependant, le programme de prêts directs impose au gouvernement de mettre de côté certains montants pour les créances irrécouvrables (les prêts qu'il ne pourra récupérer et dont il doit prévoir la perte puisqu'il est maintenant seul responsable des prêts) et l'oblige à assumer des coûts supplémentaires d'administration.

TRANSITION AU PROGRAMME DE PRÊTS DIRECTS

Avant la fin des années 1990, le programme de prêts canadien était semblable à celui du Québec, c'est-à-dire que le gouvernement s'associait à des institutions financières pour octroyer les prêts aux étudiant·e·s. Contrairement à ce qu'on pourrait croire, ce n'est pas le gouvernement qui a choisi de mettre fin à ce contrat, mais ces institutions qui, à cause d'un trop grand nombre de prêts non remboursés, décidèrent de se retirer. Contraint d'offrir et de gérer lui-même les montants qu'octroyaient auparavant les institutions financières, le gouvernement a opté pour la sous-traitance de l'administration du programme à une entreprise privée, tout en continuant d'assumer les mêmes responsabilités qu'auparavant pour le reste du processus de prêts⁸. Le graphique 8 présente l'évolution des différentes dépenses du programme canadien en regard de son coût net d'exploitation⁹.

GRAPHIQUE 8 : Dépenses du programme de prêts et coût net d'exploitation de 1989–1990 à 2006–2007 (en dollars constants de 2006)



SOURCE : Ressources humaines et Développement social Canada, *Le programme canadien de prêts aux étudiants, Rapports annuels 1989–1990 à 2006–2007*.

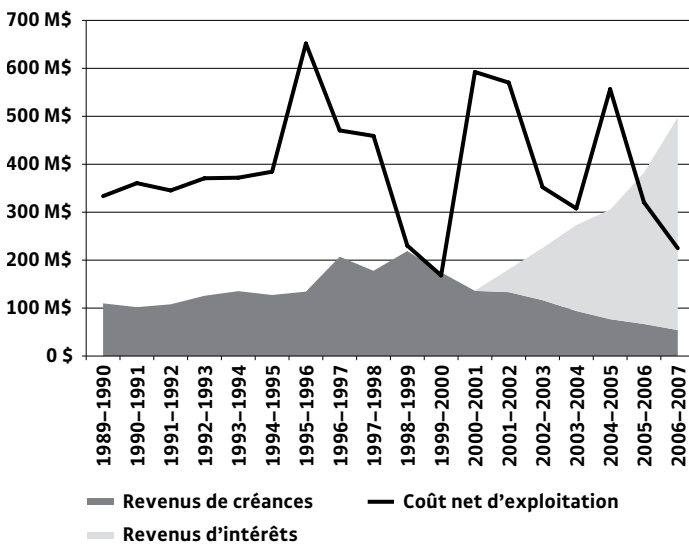
L'établissement du programme de prêts directs en 2000 a changé la nature des dépenses du programme de prêts canadien : les frais considérables liés aux réclamations ont presque disparu et des frais de créances irrécouvrables et d'administration sont apparus. On remarque aussi que le coût net d'exploitation correspond de près au graphe des dépenses, sauf à partir de 2005–2006 où le coût net d'exploitation baisse beaucoup alors que les dépenses connaissent une tendance opposée. Cette différence peut s'expliquer par l'observation des revenus du programme, présentés au graphique 9.

En effet, l'instauration des prêts directs s'est aussi accompagnée d'importantes entrées d'argent avec la réception des intérêts payés par les étudiant·e·s. On constate d'ailleurs que c'est l'augmentation de ce revenu (combinée à une baisse des coûts

^a Les données disponibles ici ont été recueillies dans les différents rapports annuels du programme canadien de prêts et sont disponibles à l'annexe 2.

d'administration) qui permet de rapprocher le coût du programme de son niveau moyen à partir de 2004–2005.

GRAPHIQUE 9 : Revenus du programme de prêts et coût net d'exploitation de 1989–1990 à 2006–2007 (en dollars constants de 2006)



SOURCE : Ressources humaines et Développement social Canada, *Le programme canadien de prêts aux étudiants, Rapports annuels de 1989–1990 à 2006–2007*.

De fait, en dollars constants, le coût net d'exploitation du programme de prêts directs est légèrement supérieur (417 M\$) au coût d'exploitation net moyen du programme de 1989–1990 à 2006–2007 (392 M\$). Toutefois, comme le coût net d'exploitation des deux dernières années est bien en deçà de la moyenne, que ces coûts tendent à baisser de manière importante et que les revenus d'intérêts ont toutes les chances d'augmenter, on peut légitimement supposer que, d'ici quelques années, le programme de prêts directs sera, au final, moins coûteux à exploiter que l'ancien programme.

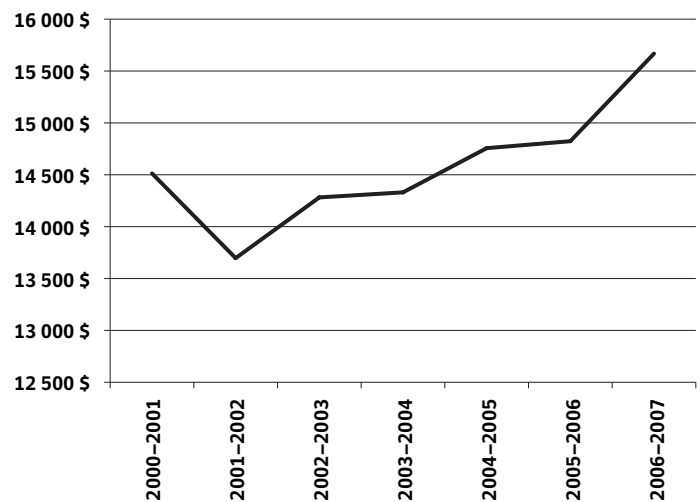
Ce n'est donc pas tant en réduisant les intérêts payés aux institutions financières que le programme de prêts directs peut être profitable au gouvernement fédéral, mais bien parce qu'il permet, à terme, de percevoir lui-même les intérêts jusque-là versés à ces institutions par les étudiant·e·s emprunteur·e·s.

ENDETTEMENT ÉTUDIANT

Les données spécifiques relatives à l'endettement causé par le programme canadien de prêts ne sont disponibles que depuis 2000. Les autres données disponibles posent problème, soit parce qu'elles incluent le Québec, dont nous ne voulons pas tenir compte ici, soit parce qu'elles incluent les autres établissements d'enseignement postsecondaire (collèges publics et privés). Cependant, même les données auxquelles nous avons accès à partir de 2000 sont incomplètes pour évaluer l'endettement étudiant public de ceux et celles qui bénéficient du programme de prêt canadien. En effet, plusieurs contractent également un

prêt avec leur gouvernement provincial. Les étudiant·e·s du Québec échappent à cette situation d'emprunt à deux niveaux de gouvernement.

GRAPHIQUE 10 : Endettement à la fin des études en raison du programme de prêts canadien pour les étudiant·e·s universitaires de 2000–2001 à 2006–2007 (en dollars constants de 2006)



SOURCE : Ressources humaines et Développement social Canada, *Le programme canadien de prêts aux étudiants, Rapports annuels de 2000–2001 à 2006–2007*.

Comme on le voit, depuis la mise en place du programme fédéral de prêts directs en 2000, l'endettement étudiant a augmenté de près de 8 % et sa croissance tend à s'intensifier. On ne peut donc avancer que ce programme a signifié, pour les étudiant·e·s canadien·e·s, un allègement de leur endettement personnel.

On voit d'emblée que le programme de prêts canadien et celui du Québec sont différents dans leur organisation et leur mode de gestion. Le Canada a décidé de prêter lui-même de l'argent aux étudiant·e·s, ce qui a eu des conséquences au niveau des coûts et des revenus de son programme. Par contre, comme il emprunte l'argent qu'il prête aux étudiant·e·s et qu'il exige d'eux et d'elles des intérêts onéreux, on ne voit pas de bénéfices socio-économiques clairs à cette mesure. Il faut comparer plus attentivement les deux programmes pour élucider leurs différences d'effets sur les finances publiques et la situation des étudiant·e·s.

Chapitre 3

Comparaison entre les deux programmes

Avant d'entreprendre cette analyse, certaines précisions méthodologiques s'imposent.

NOTES MÉTHODOLOGIQUES SUR LA COMPARAISON

Les données disponibles sur les coûts nets des deux programmes peuvent créer certaines distorsions dans notre comparaison. En effet, les pointes les plus marquées dans les graphes des coûts s'expliquent généralement par des phénomènes exceptionnels, qui ne devraient pas être pris en compte dans notre évaluation des deux programmes. Nous avons déjà mentionné plus haut que les chiffres de l'année 2004–2005 du programme québécois posent divers problèmes; c'est pourquoi cette année figure sous forme d'un pointillé dans les graphiques.

En ce qui concerne le gouvernement fédéral, il faut mentionner deux phénomènes qui incitent à considérer avec prudence les données des années concernées. En effet, le sommet atteint en 1995–1996 au chapitre des réclamations (qui ont une influence majeure sur les coûts nets du programme, comme en témoigne le graphique 8) s'explique par une situation particulière. Selon le MELS, «le sommet remarquable constaté dans les dépenses au titre des réclamations en 1995–1996, par exemple, n'est pas une indication de grandes difficultés pour les étudiants durant l'année en question, mais bien de l'élimination par le gouvernement de l'arriéré de réclamations au moment où ont été signées les nouvelles ententes sur la prime de risque avec les institutions financières¹⁰.» On peut donc comprendre que si le gouvernement avait réglé les sommes dues aux années où elles sont apparues, la courbe du graphique serait plus douce et son augmentation, bien plus progressive.

Même constat pour le montant élevé de créances irrécouvrables de l'année 2004–2005 : «Les dépenses relatives aux créances irrécouvrables de 2004–2005 incluent un rajustement de 257,1 millions de dollars suivant la révision du taux relatif aux créances irrécouvrables publié par le Bureau de l'actuaire en chef dans le *Rapport actuariel sur le Programme canadien de prêts aux étudiants* en date du 31 juillet 2004. Ce rajustement est rétroactif au début du régime de financement direct (2000)¹¹.» Là encore, si le gouvernement avait payé le montant nécessaire dès le début du programme, la courbe d'évolution des dépenses serait beaucoup plus progressive et moins prononcée en 2004–2005.

Enfin, il est important de noter que notre comparaison porte sur les coûts de financement des programmes, en excluant leurs frais de gestion. Notre objectif n'est donc pas de savoir si le gouvernement canadien a des fonctionnaires plus ou moins efficaces que ceux du Québec. D'ailleurs, une telle

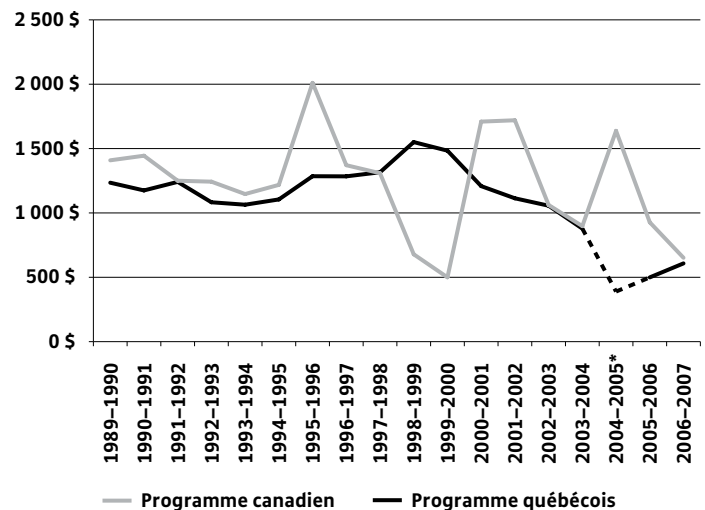
comparaison serait impossible car, tel que mentionné plus haut, les données de gestion du programme québécois sont intégrées aux frais de gestion du MELS.^a

En somme, le but de cette comparaison est d'identifier celui de ces deux modes de financement des prêts qui s'avère le plus intéressant, soit pour les finances publiques, soit pour les étudiant·e·s.

COMPARAISON DU POINT DE VUE DES FINANCES PUBLIQUES

Dans les prochains paragraphes, nous tenterons de répondre à la question suivante : quel programme atteint ses objectifs en dépensant le moins d'argent public? Une première comparaison possible tient au rapport entre le coût net d'exploitation des deux programmes et le nombre d'étudiant·e·s qui bénéficient de prêts. Cette comparaison nous permet de savoir, en fait, combien de dollars le gouvernement doit investir pour chaque étudiante qu'il aide financièrement. C'est ce qu'on trouve au graphique 11.

GRAPHIQUE 11 : Coût d'exploitation par étudiant·e, programmes de prêts québécois et canadien de 1989–1990 à 2006–2007 (basé sur des calculs en dollars constants de 2006)



* Pour les mêmes raisons que celles décrites à la note 4, les données de 2004–2005 sur l'endettement ne sont pas disponibles auprès de l'AFE. En conséquence notre pointillé est placé au point médian entre les deux données précédentes, mais il ne s'agit que d'une hypothèse.

SOURCES : Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport du Québec, *Rapports statistiques 1989–1990 à 2006–2007* et Ressources humaines et Développement social Canada, *Le programme canadien de prêts aux étudiants, Rapports annuels, 1989–1990 à 2006–2007*.

Il apparaît évident à première vue que le Québec dépense moins par étudiant·e à qui il prête de l'argent. En fait, entre 1989–1990 et 2006–2007, le Québec débourse en moyenne 1 087 \$ en regard de 1 232 \$ pour le Canada, une différence de

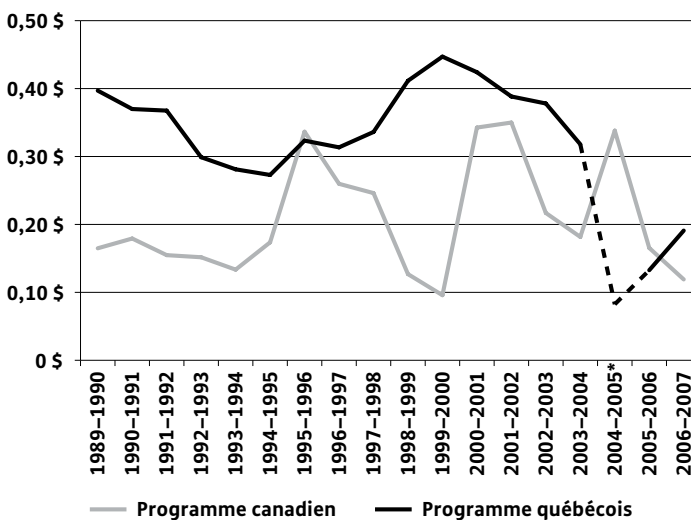
a Comme nous l'avons vu cependant, le gouvernement fédéral rend disponible les frais d'administration du programme de prêts directs car il sous-traite ce programme à un tiers.

12 %. Toutefois, les coûts par étudiant-e des deux programmes tendent à baisser et finissent par se rejoindre en 2006–2007.

Le problème avec l'évaluation par étudiant-e est que, faute de tenir compte des coûts de gestion, il est difficile d'établir un lien entre les coûts qui nous intéressent et le nombre d'étudiant-e-s. En effet, les intérêts et les réclamations des institutions financières pour rembourser les prêts non payés par les étudiant-e-s n'augmentent pas tant avec le nombre de bénéficiaires de prêts qu'avec le montant total des prêts.

Le graphique 12 présente le rapport entre le coût du programme et la somme totale d'argent prêté. Il nous permet de savoir combien coûte le prêt de chaque dollar aux étudiant-e-s pour les deux programmes.

GRAPHIQUE 12 : Coût d'exploitation par dollar prêté, programmes de prêts québécois et canadien de 1989–1990 à 2006–2007 (basé sur des calculs en dollars constants de 2006)



* Pour les mêmes raisons que celles décrites à la note 4, les données de 2004–2005 sur l'endettement ne sont pas disponibles auprès de l'AFE. En conséquence notre pointillé est placé au point médian entre les deux données précédentes, mais il ne s'agit que d'une hypothèse..

SOURCE : Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport du Québec, *Rapports statistiques 1989–1990 à 2006–2007* et Ressources humaines et Développement social Canada, *Le programme canadien de prêts aux étudiants, Rapports annuels 1989–1990 à 2006–2007*.

Le graphique 12 offre un portrait plus clair et plus intéressant que le précédent. D'abord, comme nous l'avons dit, cette donnée correspond davantage à l'objet de l'étude : il apparaît limpide que, pour chaque dollar prêté à des étudiant-e-s, le gouvernement fédéral dépense moins en frais d'intérêts, de recouvrement et autres. Plus encore, on peut voir une différence plus nette entre l'évolution du rendement des deux programmes. En moyenne, le coût d'exploitation est de 0,21 \$ par dollar prêté pour le gouvernement canadien et de 0,31 \$ pour le gouvernement du Québec, une différence de près du tiers.

Cependant, depuis le lancement du programme de prêts directs, le coût moyen pour le programme fédéral est passé à

0,27 \$ par dollar prêté, soit un montant supérieur à sa moyenne pour l'ensemble de la période 1989–1990 à 2006–2007. Le coût moyen pour le programme québécois au cours de la même période a été de 0,26 \$. Soulignons que le démarrage d'un programme comporte toujours des frais qui s'estompent avec le temps, ce que semble démontrer l'évolution des frais du programme de prêts directs, qui tendent à diminuer.

Cette comparaison n'offre pas un résultat déterminant pour le choix d'une politique publique. En effet, si le gouvernement fédéral semble avoir réussi à dépenser beaucoup moins d'argent que le Québec pour chaque dollar prêté, le bilan canadien au chapitre des coûts par étudiant-e est moins reluisant. Qui plus est, même les bons résultats au niveau des dépenses par dollar du fédéral sont amoindris par le faible rendement du programme de prêts directs ces dernières années.

COMPARAISON DU POINT DE VUE DES ÉTUDIANT-E-S

Nous avons vu que, du côté des finances publiques, il n'y a pas de différence marquée entre les deux programmes. Toutefois, cette comparaison ne considère pas la situation des étudiant-e-s qui vivent directement les effets de ces politiques publiques. Nous avons pu constater le niveau d'endettement des étudiant-e-s dans le cadre des deux programmes : voyons maintenant comment l'un et l'autre permettraient de réduire ce niveau d'endettement, en particulier pour ce qui est des intérêts à payer.

Les deux programmes imposent à l'étudiant-e de payer, une fois ses études terminées, des intérêts différents de ceux que les gouvernements paient aux institutions financières. C'est ce qu'énonce l'article 70 du règlement de l'AFE :

L'emprunteur peut, à compter de la fin de la période d'exemption partielle, exiger que le taux d'intérêt applicable au solde de tout prêt consenti en application de la Loi soit dorénavant le taux d'intérêt hypothécaire offert par l'établissement financier pour le terme choisi par l'emprunteur¹².

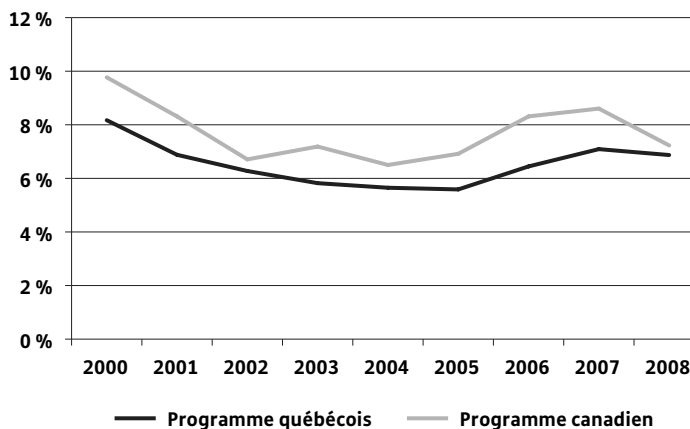
De son côté, le gouvernement fédéral a choisi d'offrir lui-même des taux d'intérêt qui ressemblent à ceux offerts par les institutions financières. En effet, le programme canadien de prêts aux étudiants prévoit un taux d'intérêt maximal fixe qui correspond au taux préférentiel + 5 % ou un taux variable maximal correspondant au taux préférentiel + 2,5 %. Le graphique 13 offre une comparaison de l'évolution du taux d'intérêt contracté par les étudiant-e-s dans chacun des deux programmes, suivant leurs balises réglementaires réciproques.

Sur la question des intérêts, on voit que les étudiant-e-s québécois-es semblent payer un taux d'intérêt systématiquement plus bas que celui offert par le gouvernement canadien (en moyenne 1,11 % de différence). Toutefois, quand on compare l'évolution du taux d'intérêt payé par les étudiant-e-s du programme québécois avec le taux que l'AFE paie aux institutions financières³, on constate que l'étudiant-e paie, en moyenne, des frais d'intérêts plus élevés de 1,5 point que ceux du gouverne-

a Tel que présenté au graphique 5.

ment, soit une différence du quart. Il est nécessaire de garder à l'esprit l'énorme niveau d'endettement étudiant, tant au Québec qu'au Canada^a. N'oublions pas, toutefois, que les étudiant-e-s du Québec n'ont qu'une source d'endettement public, contrairement aux étudiant-e-s qui participent au programme canadien et qui s'endettent aussi auprès de leur gouvernement provincial. De plus, les étudiant-e-s du Québec connaissent des frais de scolarité plus bas que ceux de l'ensemble des étudiant-e-s canadien-ne-s et un programme de bourses plus généreux.

GRAPHIQUE 13 : Taux d'intérêt annuel moyen payé par les étudiant-e-s dans les programmes de prêts du Québec et du Canada de 2000 à 2008^b



SOURCE : Statistique Canada, CANSIM, V122520, V122495.

Au final, les étudiant-e-s québécois paient une moins grande part d'intérêts que leurs homologues du reste du Canada et subissent un endettement légèrement moindre. On peut donc affirmer que les étudiant-e-s du Québec s'en tirent mieux que ceux qui participent au programme canadien de prêts. L'endettement étudiant demeure néanmoins très élevé au Québec, et il constitue un obstacle supplémentaire à la poursuite d'études postsecondaires pour les jeunes issus de milieux défavorisés.

QUI SORT GAGNANT DE CETTE COMPARAISON ?

Tant pour les finances publiques que pour les étudiant-e-s, notre comparaison entre les deux programmes ne révèle pas de différences majeures entre le Québec et le Canada. Peut-être est-ce parce que les seuls véritables gagnants ne sont ni les étudiant-e-s, ni les gouvernements, mais d'autres institutions.

Comme nous le disions plus haut, les étudiant-e-s du Québec ont payé, depuis 1999, 6,2 % d'intérêt en moyenne. Pour un prêt moyen de 13 283 \$ remboursé sur 3 ans, cela représente 1 291 \$ de frais d'intérêts par étudiant. En multipliant ce montant d'intérêts par les 24 868 étudiant-e-s ayant reçu des prêts de l'AFE en

2006–2007, on arrive à un versement de 32 M\$ aux institutions financières pour ces seul-e-s étudiant-e-s. Et c'est sans compter le 1,4 G\$ de dollars que le gouvernement du Québec a versé à ces institutions par le biais de son programme de prêts au cours des 18 dernières années.

Avec le programme canadien, les chiffres sont plus importants encore : depuis 1989–1990, c'est 3,8 G\$ que le gouvernement canadien a versés aux institutions financières en intérêts pour les prêts étudiants. Car à défaut d'exiger des étudiant-e-s qu'ils et elles fassent affaire avec des institutions financières, le gouvernement doit contracter des prêts avec elles. Par contre, les intérêts versés par les étudiant-e-s vont, eux, directement dans les coffres du gouvernement.

C'est à la lumière de ces chiffres qu'on découvre les vrais gagnants des programmes de prêts gouvernementaux : les institutions financières du Québec et du Canada. Elles reçoivent des gouvernements pour chaque programme des sommes importantes, 5,2 G\$ au total, en plus des intérêts que leurs versent les étudiant-e-s, le tout sans prendre aucun risque car les prêts contractés sont garantis par l'État. C'est justement afin de diminuer la dépendance envers ces institutions et les paiements qui leur sont faits que nous allons maintenant observer divers scénarios de modification éventuelle du programme québécois de prêts étudiants.

^a Tel que présenté aux graphiques 6 et 10.

^b Pour le Québec, le taux est simplement le taux hypothécaire annuel moyen; pour le fédéral, il s'agit du taux fixe stipulé par le programme, soit le taux préférentiel moyen annuel majoré de 2,5 %.

Chapitre 4

Scénarios de modification du programme de prêts

Dans ce chapitre, nous évaluerons trois scénarios différents que le gouvernement du Québec pourrait mettre en œuvre pour réduire à la fois les coûts de son programme et l'endettement étudiant. Ces scénarios se limiteront au programme actuel de prêts. Rappelons cependant que nous avons déjà démontré ailleurs la validité socio-économique d'instaurer la gratuité scolaire afin de lever une fois pour toutes les barrières tarifaires d'accès à l'éducation postsecondaire. Il serait certainement intéressant d'examiner dans une prochaine étude les modèles de salariat étudiant créés en Scandinavie pour accompagner cette mesure. La conversion de l'ensemble des prêts en bourses pourrait être une voie à étudier vers le salariat étudiant. Il faudrait toutefois évaluer l'ensemble des modifications à faire à l'AFE pour respecter le principe d'équité dans l'instauration d'une telle mesure.

Contentons-nous pour le moment de signaler les tares les plus criantes du programme actuel et de proposer des solutions avantageuses, tant pour les étudiant-e-s que pour les finances publiques. Toutefois, ces propositions de réformes doivent étre prises pour ce qu'elles sont : des mesures temporaires devant mener à la gratuité scolaire et à un refinancement public de l'éducation supérieure.

Dans la prochaine section, nous commencerons par voir si l'adoption du « modèle » canadien de prêts améliorerait la situation des finances publiques ou des étudiant-e-s au Québec. Ensuite, nous évaluerons deux propositions visant à rendre le Québec indépendant des institutions financières dans l'attribution et la gestion de ses prêts.

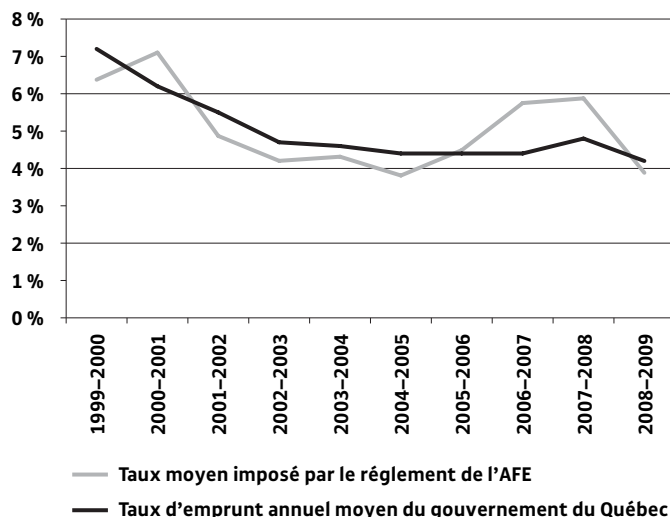
ADOPTION DU MODÈLE CANADIEN

Serait-il profitable pour le Québec d'offrir un programme de prêts directs aux étudiant-e-s, comme le fait le gouvernement du Canada ? Il faut d'abord signaler que si le gouvernement du Québec effectuait des prêts directs, il devrait emprunter pour le faire. En effet, son budget n'offre actuellement pas une marge de manœuvre suffisante pour assumer le demi-milliard de dollars présentement dévolu au programme de prêts de l'AFE^a. À moins d'augmenter ses revenus, le gouvernement se trouverait donc contraint d'emprunter aux institutions financières à son taux d'emprunt régulier, pour ensuite prêter

^a À cet égard, on consultera le *Plan budgétaire 2008–2009* du gouvernement du Québec. Toutefois, il est important de mentionner que l'absence de marge de manœuvre actuelle du gouvernement a des origines précises (soit les baisses d'impôts de près de 10 G\$ qui ont favorisé les particuliers les mieux nantis du Québec). Nous en avons fait état ailleurs : Philippe Hurteau, *D'où vient la crise des finances publiques ?*, IRIS, 2008. Disponible à : www.iris-recherche.qc.ca.

aux étudiant-e-s, comme le fait le gouvernement canadien. Le graphique 14 retrace l'évolution du taux d'intérêt des emprunts réguliers du gouvernement du Québec et de celui qui est imposé à l'AFE.

GRAPHIQUE 14 : Taux d'intérêt moyen des emprunts gouvernementaux du Québec et taux imposé dans le cadre de l'AFE de 1999–2000 à 2008–2009



SOURCES : Statistique Canada, CANSIM V122504 et Gouvernement du Québec, *Plan budgétaire 2008–2009*, p. D-21.

Le graphique 14 montre bien que les variations et différences entre les taux imposés par l'AFE et ceux obtenus par le gouvernement ne dégagent pas d'avantage clair pour l'un ou l'autre de ces modèles. Si l'on fait la moyenne des 10 dernières années, le gouvernement du Québec a obtenu des prêts à un taux d'intérêt de 5,04 %, tandis que la réglementation de l'AFE lui a fait payer aux institutions financières des intérêts moyens de 5,07 %. En transposant la différence entre ces deux moyennes sur le 1,4 G\$ de frais d'intérêts totaux payés par le gouvernement du Québec entre 1989–1990 et 2007–2008, on observe une variation d'un peu plus de 4 M\$ sur près de 20 ans, autant dire une réduction négligeable.

En conséquence, nous pouvons d'emblée répondre à une première question : le gouvernement ne réaliserait pas d'économies significatives en empruntant au taux qu'il obtient pour ses propres emprunts plutôt qu'en laissant les étudiants emprunter au taux réglementaire.

Bien sûr, ce constat tient uniquement pour un gouvernement ayant besoin d'emprunter pour avoir accès à de tels montants. Si le gouvernement avait une marge de manœuvre suffisante pour investir lui-même le demi-milliard de dollars que représente le total des prêts étudiants, il économiserait alors près de 80 M\$ par année, qu'il verse actuellement en intérêts.

Cela dit, ce résultat ne concerne que la période où les étudiant-e-s sont encore aux études. Quand arrive la période de

remboursement de leurs prêts, un autre taux leur est imposé, et ce sont les étudiant·e·s qui subissent les conséquences du choix gouvernemental d'un recours aux institutions financières pour financer les prêts étudiants.

Là encore, si le Québec adoptait exactement le même programme qu'au niveau fédéral, le graphique 13 nous a bien montré que les étudiant·e·s seraient, au final, désavantagé·e·s. Par contre, les intérêts payés par les étudiant·e·s seraient alors versés au gouvernement, qui trouverait ainsi une source supplémentaire de financement pour son programme, au prix d'intérêts plus élevés payés par les étudiant·e·s.

Sans nécessité d'analyse plus poussée, il apparaît donc limpide que, si l'on souhaite réduire l'endettement étudiant et diminuer les coûts du programme de prêts, le Québec ne devrait pas adopter de programme de prêts directs comme celui du Canada dans le contexte actuel des finances publiques.

MODÈLE DE PRÊTS SANS FRAIS

Notre réflexion sur l'adaptation du modèle canadien au cas du Québec prenait pour acquis une absence de capital disponible. Or, même dans le contexte d'un déficit budgétaire, le gouvernement du Québec a accès à des capitaux. En effet, la Caisse de dépôt et de placement du Québec (CDPQ) reçoit en dépôt d'importantes sommes, qui viennent, entre autres, du régime de retraite public du Québec administré par la Régie des rentes du Québec (RRQ). En 2008–2009, la RRQ a reçu 9,9 G\$ en cotisations et versé 9,3 G\$ en prestations; elle possède une réserve de 25,9 G\$, gérée par la CDPQ¹³.

La CDPQ «a pour mission de recevoir des sommes en dépôt conformément à la loi et de les gérer en recherchant le rendement optimal du capital des déposants dans le respect de leur politique de placement tout en contribuant au développement économique du Québec¹⁴.»

Pour réduire au maximum ses coûts liés au programme de prêts ainsi que l'endettement étudiant, le gouvernement pourrait demander à la CDPQ, sans modifier son cadre actuel, de prêter aux étudiant·e·s du Québec, sans intérêts, des sommes tirées du RRQ. Il s'agirait de prêts totalisant un demi-milliard par année, que garantirait le gouvernement comme il le fait actuellement auprès des banques.

Pendant la durée du prêt, la CDPQ ne réaliserait pas de revenus sur ces montants. Toutefois, ces montants seraient garantis contre toute perte, ce qui, au regard des derniers résultats de cet organisme¹⁵, n'est peut-être pas une option si néfaste. Enfin, cette proposition s'inscrit en droite ligne dans le mandat de la CDPQ au plan du développement économique du Québec, puisqu'elle encourage la formation de la main-d'œuvre^a.

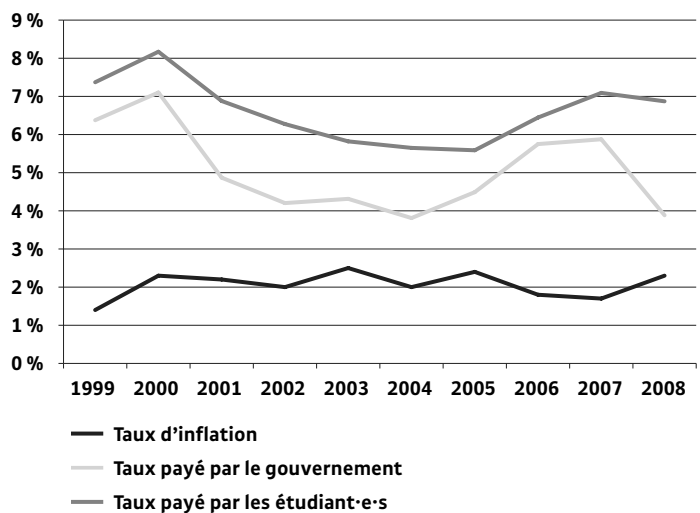
a Bien sûr, la formation de la main-d'œuvre n'est pas le seul objectif de l'éducation postsecondaire, ni même, et de loin, le plus important. Toutefois, s'il est question de «développement économique du Québec», la question de la formation de la main-d'œuvre est bien celle qui nous intéresse particulièrement.

D'aucuns pourraient arguer que cette proposition est inéquitable pour les cotisant·e·s du régime de retraite, qui verraient la valeur de leur épargne diminuer avec le temps alors qu'ils et elles auraient pu mettre de côté cet argent à un taux plus avantageux que 0 %, aussi garanti soit-il. Cet argument pourrait également être formulé dans une logique plus unitaire en soulignant qu'il n'est pas utile de cesser d'endetter les étudiant·e·s si cela a comme conséquence de leur valoir des prestations du RRQ plus basses une fois atteint l'âge de la retraite.

MODÈLE DE PRÊTS BASÉ SUR « L'ÉQUITÉ INTERGÉNÉRATIONNELLE » ET LA SOLIDARITÉ SOCIALE

Pour répondre à cet argument, nous proposons de fixer le taux d'intérêt payé par les étudiant·e·s et par le gouvernement au même niveau, c'est à dire à celui de l'inflation. En effet, comme le montre le graphique 15, les étudiant·e·s et le gouvernement dépensent moins d'argent de cette façon et les futur·e·s retraité·e·s du Québec ne voient pas diminuer la valeur de leurs épargnes par rapport au coût de la vie.

GRAPHIQUE 15 : Variation du taux d'inflation en comparaison des taux d'intérêt payés par le gouvernement et les étudiant·e·s de 1999 à 2008



SOURCE : Statistique Canada, CANSIM V122504, V41694081, V122520.

Le taux d'inflation moyen a été de 2,06 % au Québec entre 1999 et 2008. C'est moins de la moitié du taux moyen payé par le gouvernement (5,06 %) et moins du tiers de celui payé en moyenne par les étudiant·e·s (6,62 %). Donc, selon notre proposition, le gouvernement économiserait en versements d'intérêts près de 48 M\$ pour la seule année 2007–2008. Si l'on tient compte d'une hausse des frais de gestion semblable à celle encourue par le gouvernement fédéral^b, le montant

b Depuis la mise en place de son système de prêts directs, le gouvernement fédéral a dépensé, en moyenne, 110 M\$ par année en coûts de gestion supplémentaires pour une moyenne de 340 500 étudiant·e·s. Comme le MELS, au

des économies réalisées au niveau des finances publiques serait de 37 M\$. Pour l'étudiant-e moyen-ne, cela représente 891 \$ de frais d'intérêts en moins sur l'ensemble de son prêt. Pour les retraité-e-s, cette partie de leur épargne conserverait sa valeur en dollars constants et, compte tenu du rendement global moyen sur 5 ans de la CDPQ (3,1 %), le taux obtenu ne serait, au final, pas si loin de la moyenne. Surtout, par ce système de prêts, le gouvernement retirerait les montants en cause du marché financier et participerait à la stabilisation des avoirs de la CDPQ.

Cette application du principe d'équité intergénérationnelle a des avantages innovateurs. D'abord en mettant à l'abri de la spéculation boursière une partie non négligeable du fond de retraite des Québécois-es et ensuite en proposant une voie alternative à l'avantage de toutes les parties concernées. Selon cette formule, les fonds de retraite permettent aux plus jeunes d'entreprendre des études sans grever l'avoir de nos aîné-e-s. Elle semble bien plus porteuse que le système présentement utilisé par le gouvernement. En effet, l'obligation actuelle faite aux étudiant-e-s emprunteur-e-s et au gouvernement de financer les institutions financières semble une décision publique contestable, qui plus est quand d'autres options peuvent être envisagées.

Québec, gère déjà les dossiers de ses étudiant-e-s et que l'AFE possède déjà un système complet de service à la clientèle (ce que le gouvernement fédéral n'avait pas en 2000, n'étant pas responsable de l'éducation), nous prenons pour hypothèse de travail qu'avec un investissement correspondant au quart des dépenses fédérales (soit 11 M\$, toutes proportions gardées), l'AFE pourrait mettre en place un système efficace de gestion des prêts.

Conclusion

Pour conclure, il faut rappeler que le questionnement qui sous-tend la présente étude et l'existence même des deux programmes en cause tient d'abord à la décision du gouvernement d'imposer des frais de scolarité aux étudiant·e·s du secteur postsecondaire. À voir l'ampleur des programmes que le gouvernement doit mettre en place pour contrer les impacts socio-économiques pervers de ce régime de tarification, il semble encore plus pertinent de le remettre en question.

Cela dit, le plus étonnant dans ces deux programmes, à la gestion pourtant très différente, est leur similitude sur un point essentiel : les sommes importantes qu'ils transfèrent aux institutions financières privées et, dans le cas du Québec, qu'ils obligent les étudiant·e·s à leur verser. Depuis 1989–1990, c'est plus de 5,2 G\$ que les deux gouvernements ont transférés à ces institutions en paiement d'intérêts. Les étudiant·e·s québécois·es que recensait l'AFE en 2006–2007 verseront à eux et à elles seules 32 M\$ d'intérêts à des institutions financières pour rembourser leurs prêts. Ces dernières, de leur côté, peuvent empocher ces millions sans le moindre risque, puisque le gouvernement garantit l'opération de bout en bout.

En exigeant des frais de scolarité qui forcent les étudiant·e·s moins fortuné·e·s à s'adresser au secteur privé pour des prêts, le gouvernement les oblige, et s'oblige lui aussi, à financer ces institutions. Pourtant, même en conservant le système des frais de scolarité en dépit de ses effets néfastes, le gouvernement peut sortir de sa dépendance envers les institutions financières et éviter de leur transférer sans raison des sommes énormes.

Comme nous l'avons montré, l'État québécois peut, par l'entremise de la CDPQ, organiser un système de prêts à taux d'intérêt très bas qui évitera aux étudiant·e·s de payer des intérêts au secteur privé. Les montants, beaucoup plus bas, qu'ils verseront iront participer au financement de la caisse de retraite publique du Québec. Dans ce modèle, l'argent n'ira pas s'ajouter aux profits déjà importants des institutions financières, mais servira plutôt deux objectifs sociaux prioritaires : faciliter l'accès à l'éducation supérieure et la mettre à l'abri le capital de retraite des Québécois·es.

De plus, rompre le lien de dépendance qui lie l'AFE et les étudiant·e·s aux institutions financières permettra au gouvernement québécois d'enclencher une réforme en profondeur du mode de financement de l'éducation postsecondaire. Dans cette optique, la gratuité scolaire, le refinancement public et le salariat étudiant représentent les meilleurs politiques publiques à mettre de l'avant afin de promouvoir l'accessibilité à l'éducation supérieure.

Annexe 1 – Données fournies par le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport à partir des rapports statistiques de l'AFE de 1989–1990 à 2007–2008 (en dollars courants)

Années	Coût total du programme de prêts et bourses (milliers \$)	Montant du prêt moyen (\$)	Montant total accordé en prêts (milliers \$)	Montant des réclamations (milliers \$)	Montant des créances		Programme de remboursement différé (milliers \$)	Intérêts payés sur les prêts (millier \$)	Nombre d'étudiant-e-s
					recouvrées (milliers \$)	non recouvrées (milliers \$)			
1989–1990	384 200	2 264	242 400	23 600	5 400	1 628	76 400	107 079	
1990–1991	478 000	2 440	278 500	22 200	5 800	2 819	83 800	114 133	
1991–1992	571 400	2 634	346 600	35 400	7 600	6 397	93 200	131 589	
1992–1993	687 800	2 876	422 900	34 200	8 700	8 431	92 500	147 042	
1993–1994	732 800	3 011	468 400	3 200	11 700	12 187	99 200	155 576	
1994–1995	789 900	3 291	534 000	28 100	13 300	13 897	117 000	162 241	
1995–1996	781 700	3 283	525 400	43 800	12 400	17 196	121 300	160 032	
1996–1997	825 600	3 438	571 000	81 700	13 800	20 101	91 000	166 077	
1997–1998	770 100	3 317	530 500	105 200	14 900	15 395	72 600	159 956	
1998–1999	674 600	3 248	484 600	136 200	18 200	10 704	70 700	149 216	
1999–2000	586 300	2 939	410 400	141 900	27 000	8 265	60 300	139 670	
2000–2001	532 600	2 587	330 800	100 000	30 500	10 900	59 900	127 884	
2001–2002	592 600	2 662	338 600	114 400	38 600	7 700	48 000	127 204	
2002–2003	637 600	2 665	345 200	129 000	45 600	7 700	39 400	129 523	
2003–2004	670 600	2 685	355 400	114 800	53 400	5 300	46 300	132 384	
2004–2005*	906 000	4 683	624 600	78 500	71 400	4 300	40 100	133 383	
2005–2006	799 000	3 765	496 200	78 500	74 100	4 000	57 400	131 809	
2006–2007	789 800	3 254	437 200	80 800	74 400	4 700	74 200	134 362	
2007–2008	862 900	3 566	490 500	89 500	81 300	6 300	79 600	137 547	

* Les données pour l'année 2004–2005 doivent être accueillies avec précaution, tel qu'expliqué en note 4. Lorsque l'effet sur les données est particulièrement important, nous avons jugé bon de mettre les données pour 2004–2005 en pointillé dans le graphique.

Annexe 2 – Données colligées à partir des rapports annuels du programme canadien de prêts aux étudiants de 1989–1990 à 2006–2007 (en dollars courants)

Années	Paiement d'intérêts (milliers \$)	Paiement de réclamations (milliers \$)	Reclamations (milliers \$)	Nombre d'étudiant-e-s	Prêt moyen (\$)	Créances recouvrées (milliers \$)	Total des prêts garantis (milliers \$)	Administration des prêts directs (milliers \$)	Revenus d'intérêts (milliers \$)	Créances irrécouvrables (milliers \$)
1989–1990	156 757	146 955	19 005	236 772	2 979	79 959	1 472 256			
1990–1991	183 420	154 085	17 895	249 629	2 998	78 356	1 545 481			
1991–1992	185 950	147 330	20 255	276 212	2 994	84 170	1 740 142			
1992–1993	195 126	175 703	23 366	298 299	3 010	99 791	1 941 172			
1993–1994	230 096	151 213	22 312	324 327	3 314	107 699	2 217 643			
1994–1995	193 500	201 700	20 800	315 670	3 439	103 500	2 239 822			
1995–1996	193 300	437 200	18 900	324 165	3 649	111 000	1 679 866			
1996–1997	160 800	379 400	28 600	343 224	4 144	173 900	1 520 000			
1997–1998	163 700	350 900	24 900	350 774	4 470	150 600	1 580 000			
1998–1999	210 200	152 200	24 900	339 378	4 630	188 800	1 564 800			
1999–2000	204 000	80 000	19 300	336 287	4 624	154 500	1 552 800			
2000–2001	180 700	72 200	16 800	346 568	4 554	123 400	1 570 000	185 200	300	206 700
2001–2002	196 200	76 000	14 300	331 541	4 586	123 700	1 512 300	118 900	44 200	291 800
2002–2003	219 700	40 700	12 800	331 763	4 695	111 100	1 549 200	91 300	103 900	186 500
2003–2004	244 100	34 800	13 400	343 000	4 830	91 300	1 647 700	79 200	174 300	193 300
2004–2005	276 500	27 700	14 800	339 828	4 829	76 200	1 633 400	79 900	226 600	456 200
2005–2006	282 800	24 800	13 600	345 765	5 631	66 800	1 938 800	84 700	315 700	297 200
2006–2007	342 200	24 200	12 400	345 124	5 614	55 300	1 930 500	99 200	453 300	260 400

Notes

- 1 On trouvera le texte complet de la loi au : www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/A_13_3/A13_3.html, mais cet historique a été composé à partir de la « Petite histoire de l'Aide financière aux études », présentée lors du Colloque sur l'aide financière et affichée sur le site Études : Parlons d'avenir!, au : www.uquebec.ca/capres/fichiers/Parlons-avenir-MELS-06.shtml.
- 2 On lira à cet égard les notes et études publiées par l'IRIS sur l'éducation postsecondaire au www.iris-recherche.qc.ca/publications?classement=sujet.
- 3 On trouvera les détails de ces calculs sur le site de l'AFE au : www.afe.gouv.qc.ca/fr/calculPB/index.asp.
- 4 Comme nous le signale le MELS, les données pour l'année 2004–2005 doivent être considérées avec précaution. En effet, la mise en œuvre du nouveau régime d'aide financière a nécessité une période de transition de 16 mois : la période de référence pour l'année 2004–2005 commence en mai 2004 et se termine en août 2005. Elle correspond donc à quatre périodes d'études plutôt qu'à trois, le nombre habituel de périodes d'une année d'attribution. Cela a pour effet d'augmenter considérablement le nombre de bénéficiaires d'une aide financière aux études et les montants d'aide qui leur ont été attribués.
- 5 On lira, par exemple, Aide financière aux études, *Plan d'action 1999–2000*, p. 13 et 18–19.
- 6 On peut trouver le document au complet au : www.canlii.org/fr/qc/legis/regl/rq-c-a-13-3-11/derniere/rq-c-a-13-3-11.html.
- 7 *Ibid.*
- 8 Ressources humaines et Développement social Canada, *Le programme canadien de prêts aux étudiants, Rapports annuels 1999–2000 et 2000–2001*.
- 9 Le coût net d'exploitation qui est présenté ici n'est pas celui qu'on trouve dans les rapports annuels cités en sources. Il est plutôt basé sur les coûts et dépenses présentés dans ces rapports annuels qui correspondent aux coûts et dépenses du programme du Québec. En faisant cela, nous souhaitons faciliter la comparaison proposée dans le chapitre suivant. Sauf avis contraire, ce commentaire s'applique à toutes nos références à la notion de coût nets d'exploitation du programme fédéral de prêts.
- 10 Ressources humaines et Développement social Canada, *Le programme canadien de prêts aux étudiants, Rapport annuel 1996–1997*, p. 19–20.
- 11 *Idem*, *Le programme canadien de prêts aux étudiants, Rapport annuel 2004–2005*, p.43 note c.
- 12 On peut trouver le Règlement de l'AFE au : www.canlii.org/fr/qc/legis/regl/rq-c-a-13-3-11/derniere/rq-c-a-13-3-11.html.
- 13 Régie des rentes du Québec, *Rapport annuel de gestion 2009*, p. 2.
- 14 *Loi sur la caisse de dépôt et de placement du Québec*, article 4.1 : www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=%2F%2FC_2%2FC2.htm.
- 15 Caisse de dépôt et de placement du Québec, *Rapport annuel, 2008–2009*, p. 1.



IRIS

**Institut de recherche
et d'informations
socio-économiques**

L'IRIS, un institut de recherche sans but lucratif, indépendant et progressiste, a été fondé en 2000. L'Institut produit des recherches sur les grands enjeux de l'heure (partenariats public-privé, fiscalité, éducation, santé, environnement, etc.) et diffuse un contre-discours aux perspectives que défendent les élites économiques

Institut de recherche et d'informations socio-économiques
1710, rue Beaudry, bureau 2.0, Montréal (Québec) H2L 3E7
514 789-2409 · www.iris-recherche.qc.ca