

Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études

Le partage de risque et le
remboursement proportionnel au revenu

Avis sur le rapport

*Le remboursement des prêts pour études : essentiel
à la pérennité du Programme de prêts et bourses*



Québec 

Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études

**Le partage de risque et le
remboursement proportionnel au revenu**

Avis sur le rapport

*Le remboursement des prêts pour études : essentiel
à la pérennité du Programme de prêts et bourses*

Avis au ministre de l'Éducation

Décembre 2001

Québec 

Recherche et rédaction : Paul Vigneau

**Collaboration à la recherche
et à la rédaction :** Valérie Vierstraete

Soutien technique : Linda Blanchet, au secrétariat
Patricia Réhel, à la documentation
Michelle Caron, à l'édition

Avis adopté à la 14^e réunion
du Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études
le 20 novembre 2001

ISBN : 2-550-38510-1
Dépôt légal : Bibliothèque nationale du Québec, 2001

Table des matières

Introduction.....	1
♦ <i>La démarche du Comité</i>	<i>2</i>
Chapitre 1	
Le problème de la dette étudiante	3
1. Le problème central.....	3
♦ <i>Les motifs de réclamation des établissements financiers.....</i>	<i>6</i>
♦ <i>Éléments de comparaison</i>	<i>8</i>
2. Un changement de tendance salutaire?.....	10
Chapitre 2	
Le partage de risque	15
1. La proposition du rapport Montmarquette II.....	15
2. Analyse de la mesure proposée	16
3. Avis du Comité	19
Chapitre 3	
Le remboursement proportionnel au revenu.....	21
1. La proposition du rapport Montmarquette II.....	21
2. Analyse de la mesure proposée	22
♦ <i>Les paramètres à considérer</i>	<i>22</i>
♦ <i>Les leçons de l'expérience étrangère</i>	<i>26</i>
♦ <i>Les propositions des fédérations étudiantes (FECQ et FEUQ).....</i>	<i>29</i>
3. Avis du Comité	31
Chapitre 4	
Les autres recommandations du rapport Montmarquette II.....	33
1. Les autres recommandations du rapport Montmarquette II	33
2. Analyse des recommandations.....	35
♦ <i>Les recommandations du rapport de 1997.....</i>	<i>35</i>
♦ <i>Les autres recommandations de 2001</i>	<i>38</i>
Annexe 1: Lettre du ministre	39
Annexe 2: Les consultations	41
Annexe 3 Expériences étrangères en matière de remboursement des dettes d'études proportionnellement au revenu (RPR).....	43

Liste des tableaux

Tableau 1	
Comparaison du prêt total selon l'ordre d'enseignement, le cycle d'études et la durée Avant les Bourses du millénaire (1999-2000) et maintenant (2001-2002).....	12
Tableau 2	
Comparaison de l'accumulation progressive du prêt étudiant d'une personne terminant dans les délais prévus trois programmes d'études supérieures (collégial préuniversitaire, baccalauréat et maîtrise) et ayant droit à chaque année au prêt maximal. Conditions de 1999-2000 par rapport à celles de 2001-2002	12
Tableau 3	
Recommandations et argumentaire du rapport Montmarquette sur le partage de risque.....	15
Tableau 4	
Recommandations et argumentaire du rapport Montmarquette sur le remboursement proportionnel au revenu.....	21
Tableau 5	
Paramètres à considérer dans l'établissement d'un mode de remboursement proportionnel au revenu (RPR).....	22
Tableau 6	
Positions des fédérations étudiantes (FECQ et FEUQ) sur divers paramètres à prendre en con- sidération dans l'établissement d'un mode de remboursement proportionnel au revenu (RPR).....	30
Tableau 7	
Autres recommandations du rapport Montmarquette sur le remboursement de la dette d'études et leur argumentaire	34

Liste des figures

Figure 1	
Évolution du taux des prêts (en %) remboursés par le gouvernement et du montant (capital seulement) des prêts remboursés par ce dernier (en M\$) durant la période s'échelonnant de 1996-1997 à 2000-2001	4
Figure 2	
Évolution des motifs justifiant les réclamations versées aux établissements financiers. Pourcentage par motif des réclamations sur l'ensemble des réclamations 1996-1997 à 2000-2001	6
Figure 3	
Évolution des motifs justifiant les réclamations versées aux établissements financiers. Pourcentage par motif des montants réclamés sur le total des montants réclamés 1996-1997 à 2000-2001.....	7
Figure 4	
Comparaison entre le pourcentage des emprunteurs suivant un programme d'AEC dans un établissement privé non subventionné par rapport à l'ensemble des emprunteurs et le pourcen- tage des réclamations remboursées aux établissements financiers provenant d'ex-étudiants de ces établissements d'enseignement par rapport à l'ensemble des réclamations.....	9
Figure 5	
Évolution du nombre d'étudiants bénéficiant d'un prêt et du montant total des prêts d'une année 1996-1997 à 2000-2001	10
Figure 6	
Évolution du nombre d'emprunteurs devant prendre charge de leurs prêts et du montant global des prêts pris en charge par les emprunteurs	11

Introduction

Le ministre de l'Éducation a demandé l'avis du Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études sur le second rapport du Groupe d'experts sur les modalités de remboursement de la dette d'études intitulé *Le remboursement des prêts pour études : essentiel à la pérennité du Programme de prêts et bourses*. Ce rapport, rendu public au printemps 2001, suivait de quelques années le premier¹ qui proposait 46 recommandations pour améliorer à **court terme** le Programme de prêts et bourses. Un grand nombre de ces recommandations a été appliqué.

La seconde phase des travaux du Groupe d'experts a porté sur l'examen des modalités de remboursement de la dette d'études dans une perspective à **long terme**, tout en maintenant l'objectif d'assurer l'accessibilité financière aux études : « Pour y arriver, il faut garantir la pérennité du Programme de prêts et bourses afin que les générations futures puissent continuer d'y avoir accès². »

Les auteurs signalent que les investissements en capital humain présentent des risques, comme les autres formes d'investissement. Ils observent qu'une proportion de 10 % à 15 % des ex-étudiants éprouve des difficultés à rembourser leurs prêts.

Deux questions centrales ont orienté les travaux du Groupe d'experts :

- 1) Le recouvrement des prêts pour études serait-il amélioré si la garantie gouvernementale sur les prêts était remplacée par le versement, aux établissements financiers, d'une prime compensatoire de risque?
- 2) Le remboursement proportionnel au revenu est-il le système de l'avenir³?

Le présent avis aborde successivement la problématique de la dette d'études, les recommandations sur le partage de risque, celle sur le remboursement proportionnel au revenu et, enfin, les autres recommandations du Groupe d'experts.

1. *De la remise de l'aide financière au remboursement : la vigilance et la souplesse sont de rigueur*, septembre 1997, 116 p.

2. Groupe d'experts sur les modalités de remboursement de la dette d'études, *Le remboursement des prêts pour études : essentiel à la pérennité du Programme de prêts et bourses*, p.14.

3. *Ibid.*, p. 15.

♦ La démarche du Comité

Pour réaliser cet avis, le Comité a suivi la démarche suivante :

- Il a constitué un groupe de travail pour alimenter le Comité. Ce groupe est composé de M^{me} Judith Stymest ainsi que de MM. Jacques Fortin, Jocelyn Huot et Dany Trépanier, tous membres du Comité; M. Paul Vigneau, a coordonné les travaux du groupe et M^{me} Valérie Vierstraete, économiste, a réalisé des études sur le sujet, notamment celle sur les expériences étrangères en matière de remboursement proportionnel au revenu.
- Il a analysé les neuf mémoires soumis en 1997 au Groupe d'experts sur les modalités de remboursement de la dette d'études.
- Il a fait un appel de mémoires aux organismes qui en avaient soumis un en 1997 ainsi qu'à quelques autres; le Comité a reçu cinq mémoires d'organismes provenant des milieux bancaires et de l'éducation. La liste des organismes qui ont soumis un mémoire apparaît à l'annexe 2.
- Il a demandé à l'Aide financière aux études des données complémentaires qu'il a analysées; ces données sont surtout utilisées dans le chapitre 1.
- Il a reçu deux membres du Groupe d'experts sur les modalités de remboursement de la dette d'études : M. Claude Montmarquette, le président du Groupe d'experts et M. Pascal Nadeau, l'un des signataires du rapport minoritaire sur le partage de risque.
- Il a consacré une partie importante de ses réunions de septembre, octobre et novembre à discuter des thèmes centraux abordés dans l'avis et à définir ses positions; il a adopté cet avis à sa réunion de novembre 2001.

Les membres du Comité remercient les responsables des organismes qui lui ont soumis un mémoire de même que les deux invités qui ont accepté de partager avec eux leurs vues sur le partage de risque et le remboursement proportionnel au revenu.

Chapitre 1

Le problème de la dette étudiante

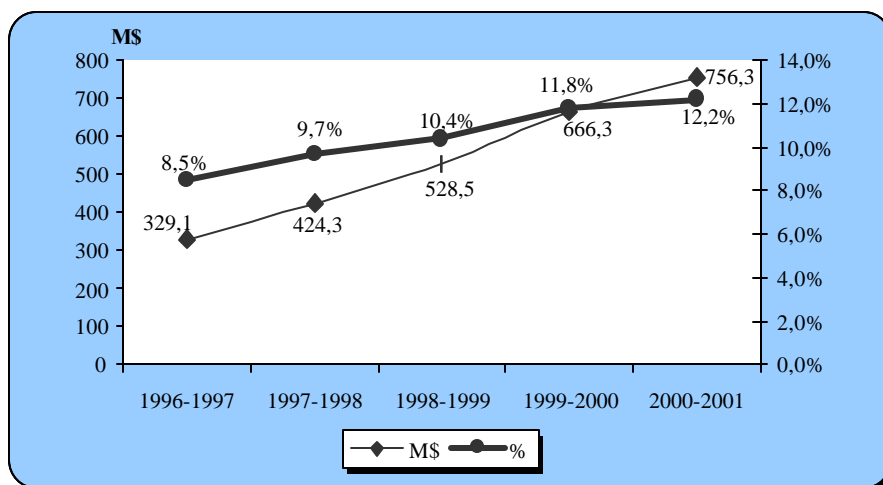
Ce chapitre vise à décortiquer le problème de la dette étudiante, à cerner les enjeux qui y sont reliés et à dégager les tendances récentes du phénomène, en particulier celles découlant des changements récents apportés au Régime d'aide financière aux études et celles observées par l'évolution de certains indicateurs sur la dette d'études.

1. Le problème central

L'augmentation constante de la proportion des prêts remboursés par le gouvernement aux établissements financiers et la hausse croissante des prêts qu'il a dû prendre en charge suscitent les interrogations les plus pressantes au sujet de la dette d'études des ex-étudiants québécois. Cette proportion a augmenté de près de quatre points de pourcentage en cinq ans, passant de 8,5 % en 1996-1997 à 12,2 % en 2000-2001. Durant la même période, le montant accumulé des prêts remboursés par le gouvernement (capital seulement) faisait plus que doubler en bondissant de 329,1 M\$ à 756,3 M\$. En 2000-2001, les ex-étudiants remboursent ou sont sur le point de rembourser des prêts d'une valeur totale de 5 421,9 M\$ sur un total de 6 178,2 M\$, le reste, 756,3 M\$ (12,2 %), étant sous la gestion du gouvernement qui cherche à se faire rembourser par les ex-étudiants en difficulté financière.

La figure 1 illustre l'évolution du taux des prêts remboursés par le gouvernement et du montant des prêts remboursés par ce dernier durant la période s'échelonnant de 1996-1997 à 2000-2001. **Cette situation est inquiétante pour quiconque se préoccupe d'assurer la pérennité du Programme de prêts et bourses.**

Figure 1
Évolution du taux des prêts (en %) remboursés par le gouvernement
et du montant (capital seulement) des prêts remboursés par ce dernier (en M\$)
durant la période s'échelonnant de 1996-1997 à 2000-2001



Source : données tirées de *Statistiques de l'aide financière aux études. Rapport 1999-2000*. Données de l'année 2000-2001 fournies par l'AFE. Calculs réalisés par le Comité.

L'enjeu pour le gouvernement est clair : il lui faut prendre les mesures requises pour réduire la proportion des prêts qu'il rembourse et le montant global de ces prêts. Ces mesures devraient permettre en priorité de diminuer les réclamations non fondées et d'améliorer les méthodes de recouvrement

Le gouvernement négocie actuellement les modalités d'un contrat de service avec les établissements financiers. Il cherche à resserrer les conditions entourant les réclamations de remboursement et le suivi que les établissements financiers font des emprunteurs. Dans ce cas, la priorité est de diminuer radicalement les réclamations non fondées qui sont de l'ordre de 30 %.

Les établissements financiers cherchent à augmenter la rentabilité du portefeuille de prêts étudiants tout en minimisant les risques en obtenant le maintien de la garantie gouvernementale à 100 %. **De leur point de vue, l'enjeu est aussi d'ordre financier, mais avec des priorités différentes : rentabilité accrue et risque nul.** La négociation entre ces deux partenaires porte sur les moyens à mettre en œuvre pour minimiser les réclamations non fondées tout en améliorant le suivi des ex-étudiants en échange d'une réévaluation de la prime versée aux établissements financiers pour prendre charge des emprunteurs.

De plus, pour améliorer sa performance en matière de recouvrement, l'Aide financière aux études (AFE) entend poursuivre le raffinement de ses méthodes et de ses nouveaux outils. Par exemple, l'AFE dispose de nouveaux outils de dépistage des « mauvais payeurs » grâce à des ententes avec la Régie de l'assurance-maladie (adresse des ex-

étudiants) et le ministère du Revenu (revenu des ex-étudiants) ainsi que des ententes visant les ex-étudiants vivant à l'extérieur du Québec.

La réduction des réclamations non fondées et l'amélioration de la performance de l'AFE en matière de recouvrement des prêts dus au gouvernement sont des conditions essentielles à la pérennité du Programme de prêts et bourses et même au maintien des acquis, en période de récession ou de ralentissement économique. Il faut se rappeler en effet que lorsque le chômage augmente, le nombre d'étudiants ayant recours au Programme a aussi tendance à augmenter⁴.

L'enjeu pour les étudiants est relié à la réduction du niveau global de la dette d'études et au contrôle des sources de difficultés financières sur lesquelles ils peuvent agir. La dette totale devient une priorité de même que les divers moyens d'éviter un surendettement.

La conjoncture économique explique certes une part des difficultés financières de nombreux étudiants, mais des choix personnels de consommation (cartes de crédit, prêt automobile, etc.) ou de domaine d'études (faibles taux de placement) affectent également la situation économique des ex-étudiants. Dans son mémoire présenté au Groupe d'experts en 1997, la Fédération des associations coopératives d'économie familiale du Québec affirmait que c'est le niveau global d'endettement de certains ex-étudiants qui pose problème, « soit la somme de toutes les dettes accumulées pendant et après la période d'études, dont les diverses formes de dettes à la consommation⁵ ». La Fédération recommandait de mieux informer les étudiants au sujet de l'endettement et de la faillite. De plus, elle recommandait d'interdire toute forme sollicitation des établissements financiers auprès des étudiants dans les établissements d'enseignement (cartes de crédit, prêt automobile, etc.).

Le risque associé aux difficultés financières est examiné sous l'angle **des motifs évoqués par les établissements financiers pour justifier les réclamations de remboursement de prêts au gouvernement** tandis que **le fardeau de la dette d'études est analysé en comparant la situation actuelle avec celle prévalant il y a dix ans, bien avant l'entente sur les Bourses du millénaire.**

* * *

4. Voir le graphique 8 tiré de *Statistiques de l'aide financière aux études. Rapport 1999-2000*, p. 36. Ce document peut être téléchargé du site Internet de l'Aide financière aux études : www.afe.gouv.qc.ca.

5. Fédération des associations coopératives d'économie familiale du Québec, *Assouplissement des modalités de remboursement de la dette étudiante*, mars 1997, p. 3.

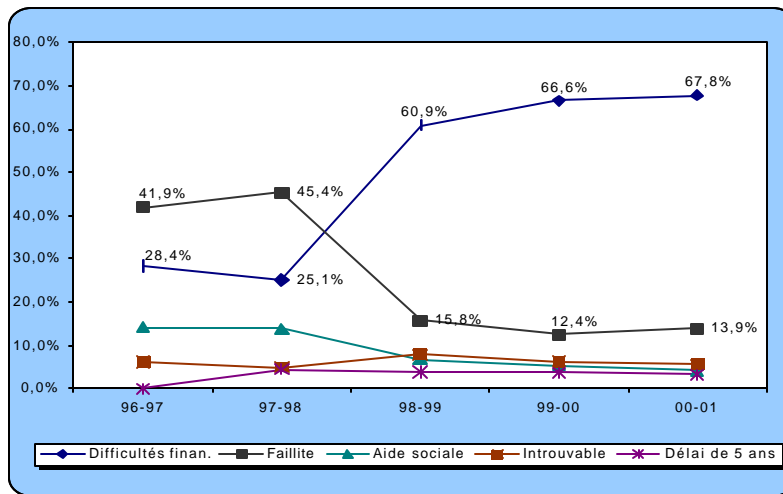
◆ Les motifs de réclamation des établissements financiers

Les motifs les plus fréquents (cinq sur les douze possibles : 94 % des réclamations) motivant les réclamations payées par le gouvernement aux établissements financiers au cours des cinq dernières années sont les suivants (voir les figures 2 et 3) :

1. Difficultés financières de l'ex-étudiant (51,7 % de toutes les réclamations)
2. Faillite (24,2 %)
3. Aide sociale (8,5 %)
4. Ex-étudiant introuvable (6,3 %)
5. Délai de cinq ans échu (3,3 %)

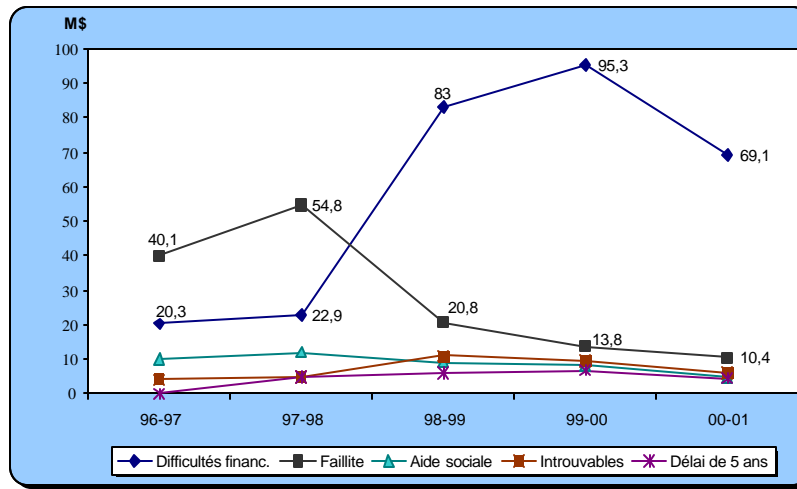
Les autres motifs sont, par ordre décroissant, les suivants : dépôt volontaire, décès, chômage, refus de l'offre de l'étudiant par l'établissement financier, maladie, proposition du consommateur et incarcération.

Figure 2
Évolution de la proportion de chacun des cinq principaux motifs des réclamations versées aux établissements financiers sur l'ensemble des réclamations 1996-1997 à 2000-2001



Source : données tirées de *Statistiques de l'aide financière aux études. Rapport 1999-2000*. Données de l'année 2000-2001 fournies par l'AFE. Calculs réalisés par le Comité.

Figure 3
Évolution des montants (en millions de \$)
des réclamations versées aux établissements financiers
selon le motif de la réclamation (les cinq principaux)
1996-1997 à 2000-2001



Source : données tirées de *Statistiques de l'aide financière aux études. Rapport 1999-2000*. Données de l'année 2000-2001 fournies par l'AFE. Calculs réalisés par le Comité.

À la suite des modifications apportées par le gouvernement fédéral à la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, qui ont notamment porté à dix ans le délai pour se libérer d'une dette d'études, le pourcentage du nombre des réclamations reliées à ce motif a chuté de façon radicale. Il est passé de 45,4 % des réclamations totales remboursées par le gouvernement en 1997-1998 à 15,8 % l'année suivante.

Les montants réclamés pour ce motif ont suivi la même tendance, de façon plus accentuée. Par exemple, en 1997-1998, le montant global réclamé au gouvernement pour des *faillites* d'ex-étudiants, soit 54,8 M\$, représentait plus de la moitié des sommes demandées (52,1 %), tandis qu'ils n'équivalent plus qu'à 10,4 % des montants réclamés en 2000-2001, soit 10,4 M\$. **Ce recul a été comblé par une hausse encore plus importante des montants réclamés pour le motif *difficultés financières* de l'ex-étudiant** qui est maintenant, et de loin, le motif le plus fréquemment utilisé pour justifier une réclamation auprès du gouvernement.

Au Québec, ce sont les établissements financiers qui prêtent aux étudiants les montants spécifiés dans les certificats de prêts pour études émis par le gouvernement, qui garantit ces prêts en totalité. Selon les conditions fixées par ce dernier, les établissements financiers peuvent lui réclamer le remboursement de prêts d'ex-étudiants en défaut pour l'un ou l'autre des motifs précisés dans la *Loi sur l'aide financière aux études* ou le *Règlement sur l'aide financière aux études*. Par exemple, un ex-étudiant est en défaut s'il refuse de signer l'entente de remboursement ou s'il n'effectue pas de paiement durant une période définie.

À défaut de protocole ou de contrat signé entre les établissements financiers et le gouvernement sur la gestion des prêts, l'Aide financière aux études publie un *Recueil des règles administratives de la gestion des prêts* qui explicite et rend opérationnels les articles de la Loi et du Règlement⁶ relatifs au défaut de paiement.

* * *

◆ Éléments de comparaison

En 1994, l'Aide financière aux études publiait l'*Étude sur la dette accumulée par les bénéficiaires de l'aide financière aux étudiants*⁷ qui permet de comparer la situation du début des années quatre-vingt-dix avec celles d'aujourd'hui. L'auteur affirmait en conclusion qu'« il semble **que ce ne soit pas tant le niveau de la dette qui soit en cause, mais bien la capacité de rembourser des ex-étudiants**, une fois que leurs études sont terminées⁸ ». En 1990-1991, la dette moyenne des ex-étudiants qui éprouvaient des difficultés de remboursement ne dépassait que de 11 % (6 918 \$ comparativement à 6 227 \$) celle des étudiants ayant pris en charge leur dette au cours de la même année alors qu'en 1996-1997, cet écart était de 21 % (9 285 \$ comparativement à 11 193 \$) et qu'il se situe à 32 % en 2000-2001 (9 346 \$ comparativement à 12 320 \$). **La capacité de remboursement des ex-étudiants est davantage influencée par le niveau élevé de leur dette qu'il y a dix ans.**

Par ailleurs, **les mauvais payeurs « volontaires » seraient proportionnellement moins nombreux actuellement qu'il y a dix ans.** Selon l'étude, ils représentaient 36,7 % des réclamations remboursées tandis qu'ils seraient actuellement moins de 20 %. Cette baisse s'explique à la fois par la diminution des ex-étudiants qui refusent de payer (ceux contre

6. Lorsqu'un emprunteur devient en défaut, l'établissement financier peut se prévaloir de l'article 28 de la Loi sur l'aide financière aux études qui précise que « Le ministre rembourse à tout établissement financier les pertes de capital et d'intérêt résultant d'un prêt autorisé ». Le *Règlement sur l'aide financière aux études* précise à l'article 65 les situations amenant un emprunteur à être en défaut :

« L'emprunteur ou l'emprunteuse deviennent en défaut dans les cas suivants :

Lorsqu'ils se prévalent ou sont assujettis à une loi relative à la faillite, à l'insolvabilité ou à la protection des débitrices et des débiteurs;

Lorsqu'ils refusent, négligent ou omettent de signer une Entente de remboursement;

Lorsqu'ils refusent, négligent ou omettent de payer un versement échu en vertu de l'entente de remboursement et que ce refus, négligence ou omission se prolonge au-delà de 30 jours.»

Ainsi, dans les cas de faillite, d'insolvabilité ou de recours à la protection des débiteurs, le *Recueil* précise que « la dette devient exigible à la date de la faillite, date de cession de biens ou date de dépôt de la requête de la faillite ou jour du dépôt d'une proposition de consommateur ou d'entreprise⁶ ». En cas de refus, négligence ou omission de signer une entente de remboursement, « la dette devient exigible le 61^e jour suivant la fin de la période d'exemption⁶ ». Enfin, lorsqu'il y a refus, négligence ou omission de payer un versement échu, « la dette devient exigible le 61^e jour postérieur au dernier versement effectué⁶ ».

7. Aide financière aux étudiants, *Étude sur la dette accumulée par les bénéficiaires de l'aide financière aux étudiants*, Gouvernement du Québec, 1994, 64 p.

8. *Ibid.*, p. 62.

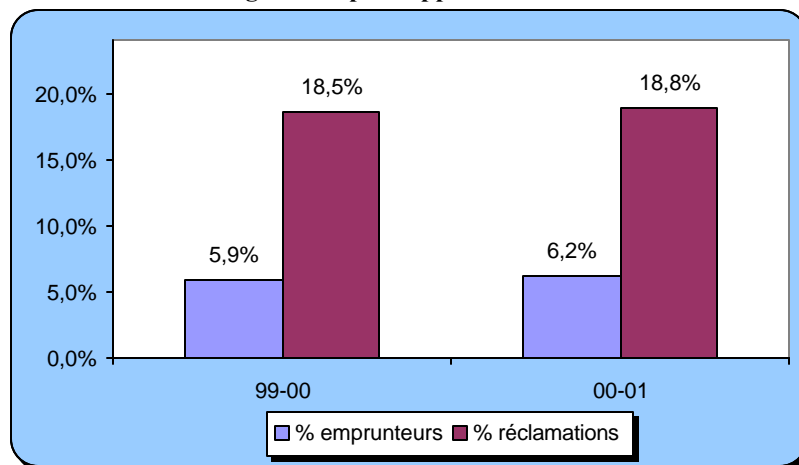
qui l'AFE a entrepris des démarches judiciaires) et des *introuvables*. L'AFE dispose de meilleurs outils pour retracer les ex-étudiants qui oublient ou négligent d'informer leur créancier de tout changement d'adresse.

L'étude de l'AFE démontre également qu'il y a dix ans, les **caractéristiques personnelles et familiales n'influençaient pas de façon significative** le fait d'éprouver des difficultés à rembourser. Le Comité n'a pas en main toutes les données pour comparer ces résultats avec la situation actuelle. Une mise à jour des données est requise pour vérifier la pertinence de cette conclusion.

Il y a dix ans, les élèves qui éprouvaient plus de difficulté à rembourser leur dette d'études étaient les sortants des études collégiales préuniversitaires (programmes d'études préparant à l'université, non au marché du travail) ou des établissements privés non subventionnés (programmes d'attestation d'études collégiales (AEC) du secteur technique). Dans ce dernier cas, le problème persiste puisque ces élèves qui cherchent, pour la plupart, une réorientation rapide sur le plan professionnel, représentent 6 % des emprunteurs mais environ 18 % des réclamations remboursées (figure 4).

Figure 4

Comparaison entre le pourcentage des emprunteurs suivant un programme d'AEC dans un établissement privé non subventionné par rapport à l'ensemble des emprunteurs et le pourcentage des réclamations remboursées aux établissements financiers provenant d'ex-étudiants de ces établissements d'enseignement par rapport à l'ensemble des réclamations



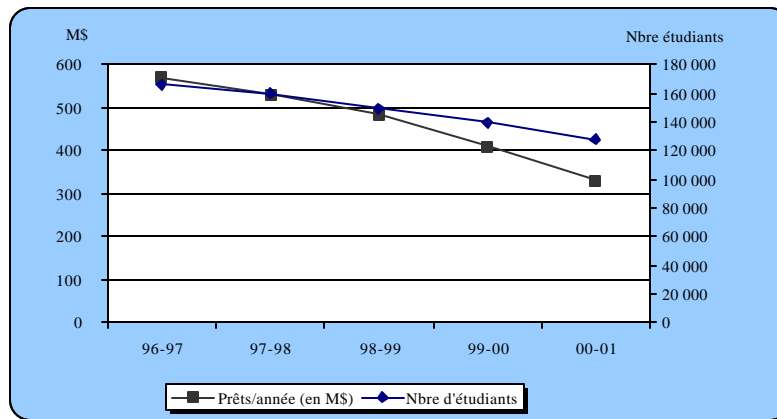
Source : données tirées de *Statistiques de l'aide financière aux études. Rapport 1999-2000*. Données de l'année 2000-2001 fournies par l'AFE. Calculs réalisés par le Comité.

Après avoir évalué ces établissements, la Commission d'évaluation de l'enseignement collégial recommandait, au ministre de l'Éducation, « d'effectuer une relance périodique auprès de tous les sortants des programmes d'AEC et de publier des informations sur leur situation d'emploi ». De plus, elle lui recommandait « d'instaurer pour les établissements privés non subventionnés un système d'agrément basé sur une évaluation institutionnelle périodique⁹ ». Les données de la figure 4 viennent renforcer la pertinence de ces recommandations.

2. Un changement de tendance salutaire?

Depuis quelques années, la situation économique plutôt favorable, conjuguée avec les effets de l'entente sur les Bourses du millénaire, a entraîné une diminution du nombre de bénéficiaires de prêts et du montant des prêts consentis à ces derniers (figure 5). Le nombre d'étudiants bénéficiant d'un prêt diminué de 166 077 en 1996-1997 à 127 882 en 2000-2001 (- 22 %). Le montant total des prêts consentis au cours de l'année a également diminué de 571,0 M\$ à 330,8 M\$ (- 43 %) au cours de cette période.

Figure 5
Évolution du nombre d'étudiants bénéficiant d'un prêt
et du montant total (M\$) des prêts d'une année
1996-1997 à 2000-2001



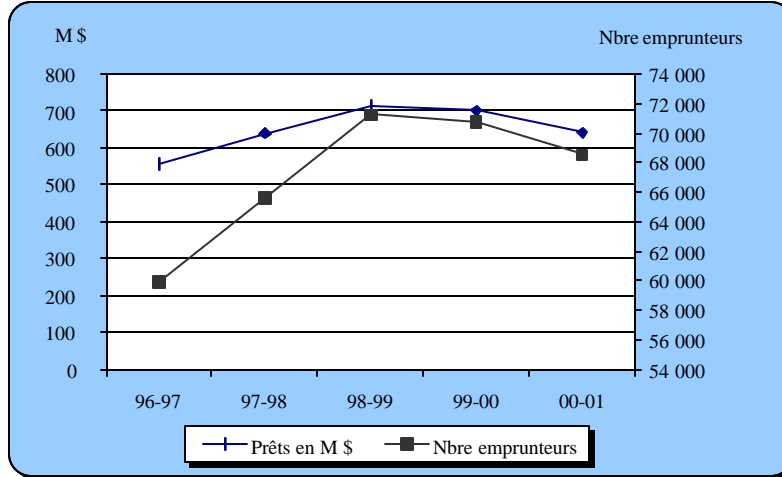
Source : données tirées de *Statistiques de l'aide financière aux études. Rapport 1999-2000*. Données de l'année 2000-2001 fournies par l'AFE. Calculs réalisés par le Comité.

La baisse du nombre d'emprunteurs et des montants prêtés depuis quelques années peut être menacée par la détérioration récente de la situation économique. Bien que la prudence soit de mise, il faut constater que les baisses de ces dernières années auront un effet lorsque les emprunteurs deviendront des ex-étudiants après leurs études : ils seront moins nombreux et le montant global des prêts qu'ils prendront en charge devrait également être

9. Voir : Commission d'évaluation de l'enseignement collégial, *Rapport synthèse, Évaluation des programmes d'études conduisant à l'attestation d'études collégiales des établissements privés non subventionnés*. Ce rapport peut être téléchargé du site Internet de la Commission : www.ceec.gouv.qc.ca.

moindre. Les données de l'Aide financière aux études indiquent d'ailleurs que cet effet se fait déjà sentir depuis deux ans comme l'illustre la figure 6.

Figure 6
Évolution du nombre d'emprunteurs devant prendre charge de leurs prêts
et du montant global des prêts pris en charge par les emprunteurs



Source : données tirées de *Statistiques de l'aide financière aux études. Rapport 1999-2000*. Données de l'année 2000-2001 fournies par l'AFE. Calculs réalisés par le Comité.

Depuis 1998-1999, le nombre d'emprunteurs qui devaient prendre en charge leur prêt a diminué de 4 %, soit de 71 253 à 68 524 en 2000-2001. Durant la même période, le montant global des prêts pris en charge par ces ex-étudiants baissait de 10 %, passant de 713,2 M\$ à 640,4 M\$. La dette moyenne prise en charge qui était de l'ordre de 10 000 \$ a diminué de plus de 650 \$. Si la proportion des ex-emprunteurs en difficulté n'augmente pas, ces données permettent d'envisager une atténuation des problèmes de remboursement de la dette d'études au cours des prochaines années.

L'entente signée entre la Fondation des bourses du millénaire et le gouvernement du Québec a permis d'augmenter le montant de la bourse et diminuer celui du prêt maximal de l'étudiant. Le tableau qui suit permet de mettre en valeur les effets positifs de l'application de cette entente.

Tableau 1
Comparaison du prêt total selon l'ordre d'enseignement, le cycle d'études et la durée
Avant les Bourses du millénaire (1999-2000) et maintenant (2001-2002)

Prêt total selon l'ordre d'enseignement, le cycle d'études et la durée	Durée des études				Écart (\$)	
	Durée prévue		Un trimestre de plus que la durée prévue		Durée prévue	Un an de plus que la durée prévue
Type d'établissement	1999-2000	2001-2002	1999-2000	2001-2002	1999-2000 moins 2001-2002	1999-2000 moins 2001-2002
Secondaire professionnel (après 2 ans)	5 210 \$	4 010 \$	7 815 \$	6 015 \$	1 200 \$	1 800 \$
Collégial préuniversitaire (après 2 ans)	5 210 \$	4 010 \$	7 815 \$	6 015 \$	1 200 \$	1 800 \$
Collégial technique (après 3 ans)	7 815 \$	6 015 \$	10 420 \$	8 020 \$	1 800 \$	2 400 \$
Universitaire 1 ^{er} cycle (après 3 ans)	9 780 \$	7 380 \$	13 040 \$	9 840 \$	2 400 \$	3 200 \$
Universitaire 2 ^e cycle (après 2 ans)	8 510 \$	6 510 \$	12 765 \$	9 765 \$	2 000 \$	3 000 \$
Universitaire 3 ^e cycle (après 4 ans)	17 020 \$	13 020 \$	21 275 \$	16 275 \$	4 000 \$	5 000 \$

L'exemple d'un étudiant *talentueux* issu d'un *milieu socioéconomique défavorisé* permet d'illustrer l'effet cumulatif de l'entente sur les Bourses du millénaire. À chaque année, cet étudiant doit compter sur l'aide gouvernementale pour poursuivre ses études. Il termine avec succès et dans les délais prévus ses *études collégiales préuniversitaires* et, à l'université, son *baccalauréat* de même que sa *maîtrise*. La durée totale de ses études supérieures est donc de sept années : deux au collégial préuniversitaire, trois au baccalauréat et deux à la maîtrise. À chaque année, il reçoit un prêt maximal ainsi qu'une bourse. Le tableau qui suit permet de comparer l'accumulation progressive de son prêt étudiant selon les règles actuelles et selon les règles de l'année 1999-2000.

Tableau 2
Comparaison de l'accumulation progressive du prêt étudiant
d'une personne terminant dans les délais prévus trois programmes d'études supérieures
(collégial préuniversitaire, baccalauréat et maîtrise)
et ayant droit à chaque année au prêt maximal
Conditions de 1999-2000 par rapport à celles de 2001-2002

Ordre d'enseignement/cycle	1999-2000	2000-2001	Différence cumulée
Collégial préuniversitaire	5 210 \$	4 010 \$	1 200 \$
Baccalauréat	9 780 \$	7 380 \$	3 600 \$
Maîtrise	8 510 \$	6 510 \$	5 600 \$
Total	23 500 \$	17 900 \$	5 600 \$

Cet étudiant terminera donc ses sept années d'études supérieures avec un **prêt étudiant total de 17 900 \$** dans les conditions actuelles, alors qu'il aurait accumulé un **prêt de 23 500 \$** si les conditions de 1999-2000 s'appliquaient encore. **L'écart est significatif : 5 600 \$, une baisse de 24 %.** Il bénéficiera, par ailleurs, de bourses plus importantes pour compenser la diminution de ses prêts. Toutefois, ce calcul ne tient pas compte du Programme de remise de dette qui lui permettrait de réduire le montant de sa dette.

Cet effet positif se fera sentir tant que les Bourses du millénaire existeront (durée résiduelle de sept ans). Si ce programme fédéral n'est pas renouvelé, de même que l'entente signée avec le Québec, il est fort probable que le montant maximal des prêts augmentera. Par ailleurs, il faut noter que si le montant des bourses est de nouveau indexé depuis quelques années, celui des prêts bénéficie d'un gel. Ainsi, avec les années, le montant du prêt maximal diminue progressivement en termes réels.

* * *

Ce chapitre a permis de cerner le problème majeur associé au remboursement de la dette d'études. C'est un problème financier illustré de façon frappante par **l'augmentation constante du taux des prêts remboursés par le gouvernement et la hausse croissante des prêts qu'il a dû prendre en charge, ce qui suscite les interrogations les plus pressantes au sujet de la dette d'études des ex-étudiants québécois.** Ce phénomène interpelle au premier chef l'Aide financière aux études ainsi que l'un de ses partenaires, les établissements financiers.

Le gouvernement essaie présentement de convenir, avec les établissements financiers, des modalités qui permettraient de réduire les réclamations non fondées et d'assurer un meilleur suivi des emprunteurs en échange d'une réévaluation de la prime qu'il leur verse pour la prise en charge des emprunteurs.

Les ex-étudiants qui éprouvent des difficultés importantes à rembourser leur dette représentent moins de 15 % de l'ensemble des emprunteurs. Leur situation problématique s'explique surtout par des difficultés financières majeures, mais aussi par le niveau de leur dette. Par ailleurs, il y a lieu de s'interroger sur les possibilités réelles d'emploi qui s'offrent aux ex-étudiants qui ont fréquenté *certaines* établissements privés non subventionnés (programmes d'AEC techniques).

Les données indiquent qu'un changement de tendance est peut-être en train de se dessiner. Les mesures gouvernementales prises depuis quelques années, de même que la conjoncture économique favorable, commencent à faire sentir leur effet positif. Il y a de moins en moins d'emprunteurs, le montant prêté diminue aussi à chaque an-

née depuis cinq ans et le montant maximal du prêt a diminué grâce à l'entente sur les Bourses du millénaire. De plus, depuis deux ans, le nombre d'ex-étudiants ainsi que le montant global et le montant moyen des prêts pris en charge diminuent. L'effet positif de l'entente sur les Bourses du millénaire (diminution de la dette étudiante) devrait s'accroître avec les années. La situation problématique n'est pas réglée, mais elle peut s'atténuer au cours des prochaines années, si la tendance se maintient. Il faudra cependant compter sur l'absence d'une détérioration significative de la situation économique dans une conjoncture mondiale incertaine.

Tout indique qu'il est essentiel d'assurer un suivi serré de l'évolution de la situation et d'explorer des solutions de rechange qui pourraient être appliquées dans le contexte québécois. Le Groupe d'experts sur les modalités de remboursement de la dette d'études a examiné la pertinence de deux solutions de rechange, le partage de risque et le remboursement proportionnel au revenu. Les deux chapitres qui suivent sont consacrés à l'examen de ces recommandations.

Chapitre 2

Le partage de risque

Ce chapitre comprend trois parties consacrées respectivement à la proposition du Groupe d'experts sur le partage de risque, à l'analyse de cette dernière et, enfin, à l'avis du Comité sur le sujet.

1. La proposition du rapport Montmarquette II

Le tableau 3 reproduit le libellé des trois recommandations formulées par le Groupe sur le partage de risque ainsi que l'argumentaire qui les appuie.

Tableau 3
Recommandation et argumentaire du rapport Montmarquette sur le partage de risque

Recommandation	Argumentaire
<p>Système de garantie partielle sur les prêts :</p> <p><i>Que le gouvernement propose aux établissements financiers un système de garantie partielle sur les prêts pour études comme moyen d'instaurer un véritable partenariat afin que chaque intervenant puisse assumer pleinement et efficacement le rôle qui lui est dévolu</i> (p. 24).</p>	<p>Faiblesse de la situation actuelle : Pas de véritable partenariat entre les banques et le gouvernement puisque ce dernier court tout le risque avec la garantie à 100 %.</p> <p>Expérience fédérale de partage de risque : un échec En cessant de garantir les prêts, comme l'a fait le gouvernement fédéral il y a quelques années, la situation ne s'est pas améliorée : « le taux de défaut de paiement n'a pas diminué depuis que les établissements financiers sont responsables du recouvrement » (p. 21). D'ailleurs, cette expérience a mené au retrait des établissements financiers du système fédéral d'aide financière.</p> <p>Modèle proposé : Programme fédéral de prêts aux petites entreprises Dans ce programme, les fonds proviennent des établissements financiers (comme c'est le cas pour le Programme de prêts et bourses) et le gouvernement fédéral garantit 85 % des pertes du prêteur en cas de défaut de paiement. Cette responsabilisation des établissements financiers devrait entraîner des bénéfices pour le Programme.</p>
<p><i>Que les économies découlant d'une meilleure efficacité du système, notamment de l'amélioration du recouvrement des prêts pour études, soient partagées entre les intervenants et qu'elles soient éventuellement réinvesties dans le Programme d'aide financière aux études</i> (p. 24).</p>	<p>Partage des bénéfices La baisse attendue du taux de défaut de paiement ainsi que la baisse du volume des réclamations provenant des établissements financiers devraient générer des économies : « Il sera alors tout à fait justifié que les gains soient partagés entre les intervenants. Les mesures de bonification alors mises en place grâce à ce réinvestissement, devront être destinées aux personnes qui ont les plus grands besoins financiers, soit les boursiers. D'autre part, les établissements financiers devront y trouver leur compte » (p. 23).</p>
<p><i>Que les travaux visant à l'instauration d'un tel système fassent en sorte que le remboursement des prêts pour études soit davantage facilité</i> (p. 24).</p>	<p>Il faut aussi « assurer encore davantage le maintien à l'accessibilité financière aux études et [de] faciliter le remboursement des prêts à ceux qui ont des difficultés à payer » (p. 23).</p>

2. Analyse de la mesure proposée

Le rapport Montmarquette II contient deux propositions principales : le partage de risque et le remboursement proportionnel au revenu. La première devait être appliquée à court terme tandis que la seconde nécessite des études supplémentaires et ne pouvait donc être envisagée que dans un horizon à moyen terme.

Trois des onze membres du Groupe d'experts n'ont pas adhéré à la proposition sur le partage de risque et ont signé un rapport minoritaire visant à expliciter les motifs de leur désaccord. Dès lors, l'une des deux principales recommandations allait perdre son pouvoir de conviction.

* * *

Les auteurs du rapport majoritaire estiment qu'il n'y a pas de véritable partenariat entre les établissements financiers et le gouvernement puisque ce dernier garantit les prêts à 100 %. Cette situation n'incite pas les établissements financiers à multiplier leurs efforts

« En garantissant à 100 % les prêts contre les défauts de paiement, le gouvernement du Québec prend sur lui toute la responsabilité sur ce chapitre. Les établissements financiers ne sont donc pas incités à jouer un plus grand rôle en matière de recouvrement des prêts pour études. »

(Rapport Montmarquette II, p. 22.)

en matière de recouvrement de prêts pour études. Lorsque la situation financière d'un ex-étudiant se détériore, la tendance est de profiter de la garantie plutôt que de revoir le dossier et d'effectuer un suivi plus serré.

À partir de 1995, le gouvernement fédéral a appliqué un modèle de partage de risque qui s'est révélé un échec, puisque les établissements financiers et le gouvernement ont décidé de ne pas renouveler l'entente en juillet 2000. Le Groupe d'experts ne pouvait proposer la même formule de partage de risque (abandon de la garantie en échange d'une prime de 5 % et d'autres considérations), parce qu'elle venait de prendre fin de façon abrupte et qu'on n'avait pas fait la démonstration que le taux de défaut avait diminué depuis que les établissements financiers avaient pris charge du recouvrement. C'est plutôt le contraire qui se serait produit.

Durant la période 1995-2000, il y a eu hausse du montant des prêts accordés aux étudiants; en conséquence, la dette accumulée par ces derniers a augmenté. Il y a eu plus de pertes que celles prévues par les établissements financiers. De plus, les normes comptables entre les établissements financiers et le gouvernement n'étant pas standardisées, cela a entraîné une hausse des coûts administratifs. Les établissements financiers n'y ont pas trouvé leur compte.

« [...] en accentuant davantage leurs efforts en vue de conclure des ententes avec des emprunteurs et en assurant un suivi plus serré de leurs dossiers, ils [les établissements financiers] réduiront le nombre de réclamations non fondées qu'ils acheminent au Ministère. Une réduction du taux de défaut de paiement devrait donc s'ensuivre. »

(Rapport Montmarquette II, p. 23.)

Le modèle du Programme fédéral de prêts aux petites entreprises représente la solution retenue par le groupe majoritaire. Les fonds continueraient à provenir des établissements financiers mais la garantie gouvernementale diminuerait à 85 %. Ainsi, 15 % du risque serait assumé par les établissements financiers. Fait à noter, le pourcentage proposé l'est à titre indicatif : il illustre le principe selon lequel le risque doit être partagé entre les deux parties. En échange d'une prime de risque, les établissements financiers seraient ainsi amenés à effectuer un meilleur suivi de leurs dossiers et à conclure plus facilement des ententes avec des ex-étudiants en difficulté financière. Finalement, si tout se passe comme prévu, les auteurs croient que le taux de défauts de paiement devrait diminuer.

* * *

Les auteurs du rapport minoritaire ne partagent pas cette vision optimiste. Les deux étudiants membres au Groupe d'experts ainsi que l'un des trois représentants des établissements financiers affirment qu' **une telle mesure représente une menace à l'accessibilité financière aux études et qu'il y a une très mince possibilité d'économie pour les partenaires**. En effet, les établissements financiers voudront réduire le risque soit en choisissant les emprunteurs, soit en exigeant une prime de risque équivalant à une garantie complète. De plus, ces membres croient que l'expérience fédérale a démontré qu'il y avait moins de mauvais payeurs « volontaires » que ce que l'on croyait et que les établissements financiers n'avaient pas démontré une meilleure efficacité en matière de recouvrement.

« [...] à partir du moment où les établissements financiers sont obligés de s'exposer à un risque de perte, une dynamique se crée où : soit ils veulent choisir à qui ils prêtent, soit ils exigent une prime de risque qui correspond, sur le plan financier, à une garantie gouvernementale complète. »

Rapport minoritaire, (dans Rapport Montmarquette II, p. 48.)

Si, en 2000, deux des trois représentants du milieu bancaire ont signé le rapport majoritaire sur le partage de risque, il semble que la situation ait évolué depuis. En Ontario, les établissements financiers se sont retirés du programme d'aide financière aux études en juillet 2001. Le Programme fédéral de prêts aux étudiants fonctionne maintenant avec deux agences, l'une pour les prêts d'étudiants fréquentant des établissements d'enseignement public, l'autre pour ceux fréquentant des établissements privés. Les établissements financiers ne participent plus à la mise en œuvre de ce programme.

« Les institutions financières ne veulent pas assumer un risque de pertes sur de tels prêts si elles ne peuvent contrôler la décision de l'octroi du prêt. »

(Mémoire de l'Association des banquiers canadiens, octobre 2001, p. 2.)

Au Québec, la Banque de Nouvelle-Écosse s'est désengagée du Programme de prêts et bourses, en conservant toutefois son portefeuille de prêts. À l'heure actuelle, les établis-

sements financiers négocient avec le gouvernement québécois leur participation au Programme de prêts et bourses. Puisque aucun contrat ne lie les deux parties, les établissements financiers peuvent se retirer au moment de leur choix, comme en Ontario. Il n'est donc pas assuré qu'ils demeurent partenaires du gouvernement dans le Programme.

* * *

L'Association des banquiers canadiens (section Québec) et le Mouvement Desjardins ont répondu à l'appel de mémoires lancé par le Comité. **Ils rejettent la formule de partage de risque proposée dans le rapport Montmarquette.** Avec une garantie à 100 %, ils

« Un régime à partage de risque est inconciliable avec l'accessibilité universelle pour les étudiants. »

(Mémoire Mouvement Desjardins, octobre 2001, p. 5.)

estiment que cette opération n'est pas rentable dans les conditions actuelles. Il serait donc étonnant qu'ils explorent la possibilité d'une garantie réduite. À court terme, ils cherchent plutôt à améliorer le rendement de ce portefeuille de prêts en exigeant de meilleures conditions financières du gouvernement.

* * *

Les deux regroupements d'associations étudiantes qui ont répondu à l'appel de mémoire ont manifesté leur appui au rapport minoritaire et indiqué leur volonté ferme de ne pas

« [...] la FEUQ rejette sans équivoque un régime de partage de risque avec garantie partielle, qui, selon nous, menace sérieusement le principe fondamental d'accessibilité à l'aide financière aux études. »

(Mémoire de FEUQ, octobre 2001, p. 7.)

retenir la proposition majoritaire du Groupe d'experts. La Fédération étudiante collégiale du Québec (FECQ) et la Fédération étudiante universitaire du Québec (FEUQ) **craignent, en effet, que l'application de la mesure proposée soit une incitation à réduire l'accessibilité financière aux études en payant la voie à la sélection des candidats aux prêts étu-**

« [...] l'avis de la Fédération rejoint celui des auteurs du rapport minoritaire du rapport Montmarquette II. »

(Mémoire de la FECQ, octobre 2001, p. 2.)

diants. L'échec de l'expérience tentée au Programme canadien de prêts aux étudiants a un effet dissuasif non négligeable. Toute tentative de s'inspirer de cette expérience canadienne devient suspecte. En conséquence, leur opinion rejoint celle exprimée dans le rapport minoritaire et il est inutile de compter sur un appui de ces deux regroupements en faveur de la proposition Montmarquette.

* * *

En somme, les établissements financiers et les organismes étudiants rejettent la formule de partage de risque proposée dans le rapport du Groupe d'experts. Les premiers voudraient pouvoir choisir les emprunteurs tandis que les seconds croient que la sélection emprunteurs représente une menace à l'accessibilité financière aux études.

3. Avis du Comité

Même s'il reconnaît que le principe de partage de risque paraît, en première analyse, susceptible de responsabiliser davantage les établissements financiers et éventuellement réduire le taux de défaut de paiement, le Comité estime que toute formule de partage de risque porte en elle une atteinte sérieuse à un principe fondamental, celui de l'accessibilité financière aux études.

En conséquence,

- étant donné que les établissements financiers ne sont pas intéressés à toute formule de partage de risque sans avoir en retour un droit de regard sur le choix des emprunteurs;
- étant donné que le risque de réduction de l'accessibilité soulevé par le rapport minoritaire est bien réel puisque confirmé par les établissements financiers eux-mêmes;
- étant donné que le Comité croit qu'il est inacceptable d'envisager l'application d'une mesure qui pourrait réduire l'accessibilité financière aux études des étudiants qui doivent recourir au Programme de prêts et bourses pour avoir accès aux études et se rendre à la réussite;

le Comité recommande au ministre de l'Éducation de ne pas retenir la proposition de partage de risque formulée dans le rapport du Groupe d'experts sur le remboursement de la dette d'études¹⁰.

10. Les trois premières recommandations du rapport concernent le partage de risque.

Chapitre 3

Le remboursement proportionnel au revenu

1. La proposition du rapport Montmarquette II

Le tableau 4 reprend la formulation de la recommandation sur le remboursement proportionnel au revenu ainsi que l'argumentaire qui la soutient.

Tableau 4
Recommandation et argumentaire du rapport Montmarquette
sur le remboursement proportionnel au revenu

Recommandation	Argumentaire
<p><i>Que l'instauration d'un système subventionné de remboursement proportionnel au revenu (RPR) soit prise en considération.</i> Note : adoptée à l'unanimité.</p>	<p>Quelques caractéristiques : fondé sur la capacité financière d'une personne à s'acquitter de sa dette d'études. La période de paiement est principalement établie en fonction du montant emprunté et du revenu de l'ex-étudiant (p. 27). L'appareil fiscal est utilisé pour que les remboursements soient effectués à la source (les employeurs ont un rôle à jouer). Les établissements financiers ne sont plus les bailleurs de fonds puisque c'est le gouvernement qui verse directement aux étudiants les montants de l'aide allouée dans le cadre du Programme de prêts et bourses.</p>
Exemple de fonctionnement d'un RPR : →	Après les études, fixation d'un taux de remboursement (par exemple, 20 % de la différence entre le revenu brut et un seuil de revenu qui pourrait être le seuil de pauvreté déterminé par Statistique Canada). Ce taux permet de déterminer le remboursement annuel du prêt (capital et intérêts). Si le seuil est établi à 20 000 \$ et que le revenu brut est de 25 000 \$, le remboursement est de 20 % de la différence (25 000 \$ - 20 000 \$, soit 1 000 \$ (20 % de 5 000 \$). La période de remboursement n'est plus fixe, elle dépend de certains paramètres comme le seuil de revenu, le taux de remboursement, le montant du prêt, le taux d'intérêt et la présence d'une période de rémission. Dans des conditions normales, cette période de remboursement serait de l'ordre de dix ans.
Avantages pour les emprunteurs : →	<ul style="list-style-type: none">- C'est avantageux si le RPR est subventionné; en somme, si le taux d'intérêt est inférieur au taux du marché.- Souplesse du système : permet de s'ajuster rapidement aux variations de revenus possibles; moyen de bien planifier le remboursement de sa dette et son budget; permet de faire face aux situations difficiles; allège le fardeau d'une personne ayant une dette d'études trop élevée par rapport à ses revenus.- La période de remboursement peut demeurer raisonnable, de l'ordre de dix ans.- Ce sont les ex-étudiants les plus démunis qui profitent le plus de la subvention implicite incluse dans le taux d'intérêt.- La nécessité de définir au préalable les règles du jeu pour en réduire les probabilités de changement.- Le RPR « n'engendre pas une hausse de l'endettement puisque ce sont les règles qui régissent le Programme de prêts et bourses qui permettent de déterminer le montant de l'aide financière à accorder ».
Présence des femmes sur le marché du travail : →	Ne pas pénaliser les femmes qui se retirent du marché du travail pour la naissance d'un enfant : « Si les intérêts s'accumulaient pendant les périodes de non-paiement, cela ferait augmenter le montant initial de leur dette. » En conséquence, cela pourrait les dissuader de retourner sur le marché du travail, ce qui ne serait pas souhaitable d'un point de vue social et économique.
Avantages pour le Programme d'aide financière aux études : →	<ul style="list-style-type: none">- La durée de paiement n'est pas prédéterminée et permet d'augmenter la probabilité de remboursement.- Remboursement à la source (participation des employeurs); en cas de défaut de paiement, le ministère du Revenu recouvre les montants non payés à même les impôts de la personne.- Ainsi, le prêt pour études devient le prêt privilégié à rembourser.

2. Analyse de la mesure proposée

La proposition sur le remboursement proportionnel au revenu a rallié tous les membres du Groupe d'experts et suscité l'adhésion, à des degrés variables, des quatre groupes qui ont déposé un mémoire au Comité. Les fédérations étudiantes, en particulier, manifestent un appui non équivoque à l'égard de cette proposition.

« [...] *L'instauration d'un système subventionné de remboursement proportionnel au revenu pourrait être un instrument souple qui répondrait mieux aux réalités de l'ensemble des étudiants.* »

(Mémoire Mouvement Desjardins, octobre 2001, p. 5.)

Avec un remboursement proportionnel au revenu, l'étudiant sera en mesure de rembourser adéquatement sa dette d'études. Nous éliminons par le fait même, le stress relié au fardeau d'une telle dette, puisque celle-ci se remboursera graduellement selon la condition financière de l'étudiant.

(Mémoire FECQ, p. 1.)

Ce modèle est fondé sur la capacité financière des ex-étudiants à rembourser leur dette d'études. Le montant du remboursement varie en fonction du revenu. De plus, en deçà d'un seuil donné, l'ex-étudiant est exempté du remboursement. Le Groupe d'experts envisage le remboursement proportionnel au revenu comme une mesure qui pourrait s'appliquer à moyen terme. Des études supplémentaires sont nécessaires pour déterminer sa viabilité ainsi que les paramètres à retenir. Ils estiment toute-

fois que pour être viable, le modèle de remboursement proportionnel au revenu doit être subventionné pour attirer tous les étudiants qui font appel au Programme de prêts et bourses, qu'ils soient des « bons risques » ou des « mauvais risques ».

◆ Les paramètres à considérer

Ce modèle nécessite la **fixation d'un ensemble de paramètres** qui le rendent plus ou moins coûteux pour le gouvernement et plus ou moins avantageux pour les ex-étudiants. Il s'agit de trouver un ensemble de paramètres satisfaisants pour les acteurs touchés (situation gagnant/gagnant). Ces paramètres concernent les aspects suivants :

Tableau 5
Paramètres à considérer dans l'établissement
d'un mode de remboursement proportionnel au revenu (RPR)

Paramètres centraux	Autres paramètres
Seuil de revenu : - revenu considéré (individuel ou familial); - prise en compte des responsabilités familiales.	Conditions pour effacer la dette.
Taux de remboursement.	Conditions d'ajournement de la dette.
Taux d'intérêt.	Incitation à rembourser rapidement.
Durée du remboursement.	Financement du programme.

Pour y voir plus clair, les membres du Groupe d'experts ont commandé des études techniques à des universitaires¹¹. Ces derniers ont répondu à un ensemble de questions posées par le Groupe et réalisé des simulations. En s'inspirant du contenu des études techniques, le Comité présente quelques commentaires sur les paramètres à prendre en considération dans l'élaboration d'un modèle de RPR.

Le seuil de revenu

La détermination du seuil de revenu pose plusieurs défis : le seuil ne doit pas être trop bas car il pourrait être désincitatif au travail et il ne doit pas être trop élevé puisqu'un grand

« Il faut décider si le seuil qui permettra de fixer le revenu admissible au remboursement doit être établi en fonction de la situation familiale de l'emprunteur ou de ses responsabilités familiales. »

(Rapport Montmarquette II, p. 31.)

nombre d'ex-étudiants serait exempté du remboursement, entraînant des coûts de système supérieurs. De plus, il faut décider si l'on retient le revenu individuel (comme en Australie, Nouvelle-Zélande et Royaume-Uni) ou familial (États-Unis). De même, faut-il prendre en compte les responsabilités familiales?

Dans ce dernier cas, les simulations présentées par la Fédération étudiante universitaire du Québec (FEUQ) font état d'un coût supplémentaire de l'ordre de 10 millions \$ par année. La FEUQ en arrive à recommander que « la formule de remboursement ne tienne pas compte de la présence d'enfants à charge » et « qu'une aide ciblée soit instaurée pour soutenir les ex-étudiants ayant des enfants à charge (que ce soit par déductions fiscales, subventions ou autres), et ce, en fonction des coûts réels associés à ceux-ci ».

Le taux de remboursement

Les auteurs des études techniques envisagent la possibilité de faire varier le taux de remboursement en fonction de la classe de revenu, comme en Australie. Dans ce pays, le taux de remboursement est compris entre 3 % et 6 % du revenu total, selon la classe de revenu, à l'exception des revenus inférieurs au seuil, soit l'équivalent de 17 676 \$ CAN. En Nouvelle-Zélande, le taux est de 10 % du revenu discrétionnaire, au Royaume-Uni, il est de 9 % du revenu discrétionnaire, tandis qu'aux États-Unis, le montant à payer est fixé selon un mécanisme plus complexe¹².

11. Claude Fluet, Nicolas Marceau et François Vaillancourt, *Le remboursement proportionnel au revenu (RPR) et le partage de risque (PDR) appliqués au remboursement de la dette d'études : études techniques*, Montréal, septembre 1999, 78 p.

12. Le minimum entre 20 % du revenu brut ajusté des conjoints moins le seuil de pauvreté (déterminé par le US Department of Health & Human Services) et le montant annuel qui serait à payer selon la formule de remboursement étendue (12 ans), multiplié par un facteur variant en fonction du revenu annuel et selon la situation familiale.

La FEUQ propose un taux de remboursement unique de 20 % du montant résultant de la soustraction entre le revenu individuel et le seuil de revenu correspondant au revenu d'un emploi à temps plein au salaire minimum en vigueur (12 480 \$, selon les simulations de la FEUQ). La Fédération étudiante collégiale du Québec (FECQ) estime ce seuil à 14 014 \$¹³.

Le taux d'intérêt

Le Groupe d'experts estime que le RPR doit être subventionné pour attirer l'ensemble des étudiants demandeurs de prêt, sinon les « bons risques » privilégieraient d'autres modes de financement de leurs études. Cette forme de subvention de l'aide donnée sous forme

« L'utilisation de la variation de l'indice des prix à la consommation (IPC) comme taux d'intérêt engendre des dépenses supplémentaires indirectes pour le gouvernement qui dépassent largement le coût actuel en intérêts pour le régime d'aide financière »

(Patrick Robitaille, Annexe au Mémoire de la FEUQ, p. 14)

de prêt existe dans d'autres pays. À titre d'exemple, en Australie, le taux appliqué correspond au taux d'inflation, ce qui représente une subvention importante. Le modèle de RPR proposé par la FEUQ ne retient pas cette avenue à cause de ses coûts élevés, comparativement à la situation actuelle.

En Nouvelle-Zélande, le taux est calculé quotidiennement et est révisé à chaque année. Il est présentement de 7 % (taux d'intérêt de base, 3,1 %, plus un taux d'ajustement, 3,9 % variant avec l'inflation). L'intérêt est ajouté à la dette le 31 mars de chaque année. Au Royaume-Uni, le taux, calculé sur une base quotidienne, est égal au taux d'inflation tel que défini par l'indice des prix à la consommation (*Retail Prices Index*). De cette façon, la valeur du remboursement sera la même, en termes réels, que la valeur du montant emprunté. Toutefois, l'intérêt est calculé dès que le prêt est contracté, incluant toute période où l'étudiant est à l'université ou ne rembourse pas son prêt. La limite supérieure du taux d'intérêt est établie en additionnant un point de pourcentage au taux de base bancaire. Le taux d'intérêt est actuellement de 2,3 %. Aux États-Unis, le taux est aussi calculé sur une base quotidienne. Il varie selon que l'ex-étudiant rembourse ou selon qu'il étudie ou qu'il est en période de grâce ou en ajournement. Dans le premier cas, il correspond au taux des bons du trésor à trois mois plus 3,1 points de pourcentage. Dans le second, c'est le même principe à la différence que l'on ajoute 2,5 points de pourcentage au lieu de 3,1. Il ne peut être supérieur à 8,25 %.

13. Le calcul se fait de la façon suivante : « le nombre d'heures de travail d'une semaine normale selon la Loi sur les normes de travail multiplié par le salaire minimum et multiplié par 52 semaines ». Dans FECQ, *Nationalisation de l'aide financière aux études*, p. 37.

La durée de remboursement

Selon les auteurs des études techniques, il serait possible que la période moyenne de remboursement soit de dix ans (comparable à la situation actuelle), selon les paramètres retenus, notamment la subvention implicite du taux d'intérêt. Plus elle est élevée, plus courte devrait être la période de remboursement. De plus, il faut tenir compte de ce que la société et les emprunteurs considèrent comme durée raisonnable de remboursement.

La FEUQ propose une durée maximale de 15 ans, tandis que la FECQ croit que son modèle de nationalisation permet de ne pas fixer de limite de temps au remboursement¹⁴.

Conditions pour effacer la dette

Il est important de définir les conditions qui amènent le gouvernement à effacer une dette d'études. L'expérience étrangère est instructive à cet égard. Ainsi, au Royaume-Uni, le prêt est annulé quand l'ex-étudiant atteint l'âge de 65 ans, s'il devient handicapé de façon permanente ou décède. En Australie, le prêt est annulé en cas de décès. Aux États-Unis, il est aussi effacé en cas de décès ou de handicap total et permanent. De plus, si le prêt n'est pas remboursé en entier après 25 ans, le solde est annulé. Toutefois, dans ce dernier cas, le solde non remboursé est considéré comme un revenu aux fins de l'impôt pour l'année courante.

La FEUQ réclame que le gouvernement efface le solde en capital et intérêts de la dette des étudiants ou ex-étudiants qui décèdent. La même mesure devrait s'appliquer à l'échéance de la durée prévue de remboursement (15 ans).

Conditions d'ajournement de la dette

En Australie, le remboursement peut être différé en cas de problèmes sérieux (quand l'emprunteur est « incapable de fournir nourriture, logements, vêtements, soins et éducation pour lui-même et/ou sa famille ») ou pour toute autre raison spéciale (toute situation inhabituelle qui ne peut être rangée dans la catégorie précédente, mais qui empêche raisonnablement l'emprunteur de rembourser son emprunt).

« Les aspects sociaux qui l'entourent doivent être examinés plus à fond »

(Rapport Montmarquette II, p.32.)

En Nouvelle-Zélande, les emprunteurs à faibles revenus, mais gagnant plus que le seuil, peuvent bénéficier d'une réduction du taux d'intérêt, si leur paiement lié au taux d'intérêt de base représente plus de 50 % de l'obligation de remboursement.

14. Voir FECQ, *Nationalisation de l'aide financière aux études*, p. 37.

Incitation à rembourser rapidement

En Australie, un remboursement volontaire de plus de 500 \$AU (396 \$ CAN) donne un escompte de 15 % à l'ex-étudiant. Ainsi, un remboursement anticipé de 1500 \$AU diminue la dette de 1725 \$AU. Les auteurs des études techniques reprennent cette idée et estiment qu'il serait intéressant d'inciter les ex-étudiants à rembourser rapidement leur dette afin de minimiser les *risques de fuites du programme*, ou les défauts de paiement. Ils proposent un mode de réduction de dette qui devrait valoir, au maximum, le montant estimé pour les pertes dues aux *fuites*.

Le problème d'une telle mesure est qu'elle favorise les ex-étudiants pouvant rembourser rapidement leur emprunt, donc ceux qui disposent déjà d'un revenu relativement élevé. Les plus pauvres sont défavorisés, d'autant plus que les intérêts s'accumulent pendant les périodes où ils ne peuvent rembourser¹⁵.

Financement du programme

Les auteurs des études techniques concluent que le gouvernement devrait prendre en charge le financement d'un programme de RPR. Le ministère du Revenu pourrait ainsi s'occuper du prélèvement à la source des paiements, ce qui diminuerait les risques de défaut de paiement et faciliterait la planification personnelle. Si le Ministère devait, par la suite, reverser ces sommes aux établissements financiers, cela pourrait engendrer des transactions coûteuses. De plus, les établissements financiers n'auraient plus de suivi de dossiers à effectuer. Ainsi, leur présence ne serait plus nécessaire. Par ailleurs, le gouvernement aura toujours la possibilité de refinancer ses prêts.

* * *

Si le Québec décidait d'opter pour un mode de remboursement proportionnel au revenu, il devrait statuer sur chacun de ces paramètres, comme l'ont fait les quelques pays qui privilégient ou offrent un système de remboursement proportionnel au revenu.

* * *

◆ Les leçons de l'expérience étrangère¹⁶

L'examen de diverses expériences étrangères en matière de remboursement proportionnel au revenu et des analyses faites par des experts sur le sujet, permet de dégager les principaux avantages et inconvénients découlant de l'implantation d'un tel système. Il en res-

15. Voir l'annexe 3 : *Les expériences étrangères en matière de remboursement des dettes d'études proportionnellement au revenu.*

16. Voir l'annexe 3.

sort que **le principal avantage de ce mode de remboursement**, selon ses partisans, **est la protection que ce système procure aux emprunteurs**. En effet, ces derniers ont l'assurance d'effectuer un paiement minimal (voire nul) quand leur revenu est faible et même éventuellement de voir leur emprunt annulé au bout d'une certaine période. Cela inciterait **les étudiants issus de familles défavorisées à poursuivre des études supérieures en minimisant leurs craintes financières**¹⁷. Cet effet positif est toutefois atténué lorsque le RPR est implanté simultanément à un accroissement des droits de scolarité, comme ce fut le cas en Australie et au Royaume-Uni. La situation des étudiants après la mise en place de ces *deux* éléments n'est pas nécessairement meilleure, surtout si l'un est institué pour mieux « faire passer » l'autre.

Le RPR permettrait normalement de faire diminuer les taux de défaut de paiement.

Si le remboursement des emprunts se fait par l'intermédiaire du système d'imposition, par des retenues à la source par exemple, les défauts de paiement deviendraient quasiment impossibles et contribueraient donc grandement à faire baisser les coûts du système. Ceci est particulièrement vrai si on considère que les défauts de paiement proviennent essentiellement d'emprunteurs « délinquants », qui auraient les moyens financiers de rembourser leurs dettes, mais choisissent de ne pas le faire. Au Québec, la proportion des mauvais payeurs volontaires aurait diminué de façon importante depuis une dizaine d'années, mais on ne peut imputer cet avantage au système RPR en lui-même. En effet, un emprunt de type hypothécaire, dont le remboursement se ferait par retenues à la source, présenterait les mêmes avantages. En revanche, l'expérience américaine illustre qu'il n'est pas si certain que le RPR aboutisse à une réelle baisse des taux de défaut.

Les avantages principaux offerts par le système RPR sont donc sa *flexibilité* et la *protection* qu'il assure contre le risque de revenus faibles. Ce sont cependant des éléments qui pourraient être améliorés dans le système de prêts étudiants québécois actuel.

Les opposants au système affirment que l'introduction du RPR pourrait cacher une réforme du système de financement de l'éducation supérieure. Le gouvernement pourrait se désengager, du moins en partie, de ce financement, en diminuant les bourses ou les subventions aux universités. La part revenant aux étudiants dans le financement de leur éducation devrait, de ce fait, s'accroître, ce que permettrait l'accès plus facile à des prêts plus importants.

17. Kesselman (1993) précise que «*Their Expectations of Future Incomes are Lower, Making them Reluctant to Incur Substantial Debts Under Conventional Loans. With Access to Contingent Repayment Loans, Prospective Students Would no Longer have to Worry About Unmanageable Repayments Relative to their Future Earnings* » (p. 5).

Il est normal que les étudiants contribuent au financement de l'enseignement supérieur puisque c'est une forme d'investissement leur permettant d'accroître leurs revenus futurs. Il serait injuste que tous (les contribuables) contribuent à l'amélioration du niveau de vie de quelques-uns (les étudiants). *A fortiori*, quand on assiste à un système de « reproduction » où ce sont surtout les enfants de milieux favorisés qui accèdent à l'éducation supérieure. L'accroissement des revenus des plus riches grâce aux impôts des plus pauvres est inéquitable. En matière de justice sociale, il devrait y avoir un flux de revenus des plus riches vers les plus pauvres. En revanche, les effets économiques positifs que procure la présence des diplômés de l'enseignement supérieur pour l'ensemble de la société sont indéniables. Dans ce contexte, et *a contrario*, le financement par l'ensemble de la société se justifie. L'État ne peut pas, de ce fait, se désengager complètement du financement de l'enseignement supérieur. Pour s'en convaincre, il suffit de comparer les rendements privés et sociaux de l'enseignement supérieur (voir par exemple Lemelin, 1998). Une contribution plus élevée de la part des étudiants est donc justifiable, mais faut-il accorder un avantage aux étudiants (le remboursement des dettes d'études proportionnellement au revenu [RPR]) en leur imposant une charge supplémentaire (la hausse des droits de scolarité)?

Un autre inconvénient notable du RPR est le coût lié à son implantation, qui pourrait être élevé, à tout le moins, incertain. En effet, il faut comptabiliser le coût de l'émission (et du financement) des prêts quand le gouvernement décide de les prendre à sa charge, ce qui est plus simple et pratique, dans le cas où les remboursements se feraient par l'intermédiaire du système fiscal. L'incertitude du système repose surtout sur les risques de défaut, qui peuvent survenir aussi tard que 25 ans ou 30 ans après l'émission du prêt (dans le cas d'un emprunteur qui n'a jamais réussi à rembourser sa dette en entier, lorsqu'elle est annulée à la fin de sa vie active, par exemple).

Enfin, l'inconvénient majeur qui peut résulter d'un système RPR est le fardeau de la dette qui pourrait devenir majeur pour les personnes à faibles revenus. En effet, pour elles, le fardeau de devoir payer de fortes sommes (relativement à leur revenu) mensuellement (ce que l'on rencontre dans les prêts de type hypothécaire) serait remplacé par le fardeau de payer pendant toute leur vie active pour leur dette d'études, sans jamais réussir à la rembourser totalement, leur paiement mensuel ne parvenant même pas, à la limite, à couvrir les intérêts. Ceci serait particulièrement décourageant et pourrait facilement inciter les individus à réduire leur offre de travail, afin de passer en dessous du seuil de remboursement.

L'inconvénient majeur d'un système RPR est donc lié à l'incertitude relative aux coûts engendrés, aux défauts de paiement et au fardeau de la dette accumulée sur toute la vie que cela peut représenter pour les individus à faibles revenus.

* * *

En résumé, on peut dire que l'avantage principal d'un système RPR repose sur sa flexibilité. C'est cependant un élément que l'on pourrait retrouver en bonifiant le système actuel. L'inconvénient majeur, c'est l'incertitude entourant les coûts d'implantation et de maintien d'un tel mode de remboursement. Dans ce cas, la solution de prudence voudrait **que les efforts portent d'abord sur l'amélioration du mode de remboursement actuel tout en suivant de près l'évolution des expériences étrangères de remboursement proportionnel au revenu.**

*« Tout en reconnaissant le principe élaboré », des « travaux sont à parfaire en ce domaine. »
(Mémoire Mouvement Desjardins, octobre 2001, p. 5)*

* * *

◆ **Les propositions des fédérations étudiantes (FECQ et FEUQ)**

Avant de répondre à l'appel de mémoires du Comité, la FECQ a lancé son projet de Nationalisation de l'aide financière aux études (NAFE). Il s'agit en fait d'un projet de réforme globale de l'aide financière aux études qui inclut notamment le rachat par le gouvernement du portefeuille de prêts étudiants détenu par les établissements financiers, l'émission d'obligations par un organisme gouvernemental (Financement Québec ou Placement Québec) et l'introduction d'un impôt postsecondaire pour les entreprises (sur l'ensemble de la masse salariale). L'implantation d'un mode de remboursement proportionnel au revenu fait partie intégrante de ce projet de réforme.

Le mémoire soumis par la FEUQ au Comité repose sur les conclusions de simulations réalisées en vue de déterminer les paramètres d'un mode de remboursement proportionnel au revenu dans le contexte québécois. La FEUQ propose l'implantation d'un régime de RPR s'articulant autour de paramètres clairement identifiés. Elle réclame aussi la nationalisation de l'aide financière aux études (le rachat par le gouvernement du portefeuille de prêts étudiants détenu par les établissements financiers) grâce à un financement assuré par la Caisse de dépôt et de placement.

Le tableau qui suit présente les positions des deux fédérations sur les paramètres dont il faudrait tenir compte pour établir un mode de remboursement proportionnel au revenu au Québec.

Tableau 6
Positions des fédérations étudiantes (FECQ et FEUQ)
sur divers paramètres à prendre en considération
dans l'établissement d'un mode de remboursement proportionnel au revenu (RPR)

Paramètres	Positions des fédérations étudiantes	
	FECQ	FEUQ
Droits de scolarité	Le RPR ne doit pas être un élément permettant de hausser les droits de scolarité	Maintien du gel des droits de scolarité
Revenu considéré	Individuel	Individuel
Seuil de revenu	Salaire minimum (52 semaines), soit 14 014 \$ (varie en fonction du salaire minimum)	Salaire minimum en vigueur (temps plein)
Prise en compte des responsabilités familiales	-	Non : proposition d'une aide ciblée pour soutenir les ex-étudiants qui ont des enfants à charge
Taux de remboursement	Propose une étude sur ce paramètre	20 % du revenu excédentaire au seuil minimum
Taux d'intérêt	-	Le même qu'actuellement : taux de rendement des obligations du Canada, 5 ans, plus 1,25 %
Durée de remboursement	Pas de limite de temps	15 ans
Conditions pour effacer la dette	-	Après 15 ans; en cas de décès de l'ex-étudiant
Conditions d'ajournement de la dette	Le gouvernement prend en charge les intérêts lorsque le revenu de l'ex-étudiant est inférieur au seuil minimal	Le gouvernement prend en charge les intérêts lorsque le revenu de l'ex-étudiant est inférieur au seuil minimal
Incitation à rembourser rapidement	-	-
Modalités de remboursement	Retenue à la source par l'employeur; premier paiement : le mois de juillet le plus proche suivant la déclaration de revenu (exemple : un finissant de mai 2001 commence ses paiements en juillet 2002)	Retenue à la source par l'employeur ou par acomptes provisionnels dans le cas des travailleurs autonomes (ministère du Revenu gère les prélèvements)
Financement du Programme	Nationalisation de l'aide financière aux études (rachat du portefeuille de prêts détenu par les établissements financiers, mais le gouvernement emprunte directement aux établissements financiers); émission d'obligations par le gouvernement (Financement Québec ou Placement Québec) et impôt postsecondaire (sur la masse salariale totale au Québec)	Nationalisation de l'Aide financière aux études (rachat du portefeuille de prêts détenu par les établissements financiers); c'est la Caisse de dépôt et de placement qui finance l'opération
Administration du Programme	Par l'Aide financière aux études	Par l'Aide financière aux études

* * *

Le Comité estime que les propositions des deux fédérations étudiantes (FECQ et FEUQ) pourraient alimenter les études que l'Aide financière devrait réaliser avant d'éventuellement implanter un mode de remboursement proportionnel au revenu.

3. Avis du Comité

Le Comité reconnaît, comme le Groupe d'experts, la pertinence d'examiner sérieusement l'implantation d'un système de remboursement proportionnel au revenu. Les avantages reconnus de ce mode de remboursement viennent de la flexibilité qu'il procure aux emprunteurs et la protection qu'il assure contre le risque de faibles revenus. **Il pourrait même améliorer l'accessibilité financière aux études en sécurisant les étudiants provenant de milieux défavorisés.** De plus, ce prêt devient en quelque sorte le prêt à rembourser en priorité. Les problèmes évoqués au premier chapitre relativement à l'augmentation constante du taux des prêts remboursés par le gouvernement et à la hausse croissante des prêts qu'il a dû prendre en charge, militent également en faveur de l'examen de cette solution de rechange possible. Enfin, les travaux réalisés par la FEUQ (simulations) représentent une avancée relativement à l'implantation possible d'un tel mode de remboursement en contexte québécois. Toutefois, il faudra réaliser d'autres simulations, cette fois à partir des données du MEQ. **Il faut maintenant passer à une autre étape et rendre cette alternative pleinement opérationnelle, en particulier en déterminant les paramètres à privilégier dans le contexte québécois.**

Si le RPR présente des avantages reconnus, il n'en soulève pas moins des interrogations importantes relatives à ses coûts d'implantation et de maintien, aux défauts de paiement qu'il peut engendrer ainsi qu'au fardeau de la dette accumulée qu'il représente pour les ex-étudiants à faibles revenus. Ainsi, le Comité croit qu'à court terme, il serait plus sage de tenter d'améliorer le système actuel, par exemple, en signant, comme le recommande le Groupe d'experts¹⁸, un contrat de service avec les établissements financiers.

Par ailleurs, il faut se rappeler que, même si les conditions sont différentes ici, les établissements financiers ne participent plus aux programmes canadien et ontarien d'aide financière et qu'il est possible que cela se produise aussi au Québec. **Dans une telle éventualité, le mode de remboursement proportionnel au revenu pourrait faire partie de la solution de rechange.**

Même si les méthodes de recouvrement de l'Aide financière aux études se raffinent depuis quelques années, elle doit poursuivre ses efforts d'amélioration en la matière sans

18. « Que le rôle et les responsabilités des établissements financiers en matière de gestion de recouvrement des prêts et de promotion du Programme de remboursement différé soient encadrés dans un protocole d'entente ou un contrat de service » (p. 24).

toutefois renoncer à son approche *humaine*. De plus, le Programme de remboursement différé pourrait être bonifié en s'inspirant des changements récents apportés aux programmes ontarien et canadien s'adressant à des clientèles identiques. Le Programme de remise de dette pourrait également être plus généreux et accessible, comme le souhaitent les regroupements étudiants et la Fédération des associations des parents de cégeps du Québec (FAP). Enfin, l'Aide financière aux études devrait évaluer l'effet des mesures mises en place depuis quelques années, afin de mieux cibler les modifications qui pourraient leur être apportées.

En conséquence,

Le Comité recommande au ministre de l'Éducation

- 1) d'améliorer le mode actuel de remboursement de la dette d'études en privilégiant les mesures qui permettent davantage de flexibilité et celles qui augmentent l'efficacité des moyens de recouvrement;***
- 2) d'instaurer un mécanisme d'évaluation des mesures en place pour améliorer l'efficacité du remboursement de la dette d'études afin d'apporter, au besoin, les correctifs nécessaires (ajustement des mesures ou nouvelles mesures).***

De plus, afin de faciliter la prise de décision sur l'implantation éventuelle d'un mode de remboursement proportionnel au revenu,

Le Comité recommande également au ministre de l'Éducation

- 3) d'analyser les avantages comparatifs du mode actuel et d'un mode de remboursement proportionnel au revenu que l'on pourrait mettre en place;***
- 4) de réaliser des simulations en utilisant les données du MEQ (cohortes de bénéficiaires), afin de déterminer les paramètres à privilégier dans un mode de remboursement proportionnel au revenu;***
- 5) d'effectuer les études portant sur les coûts d'implantation et de maintien d'un mode de remboursement proportionnel au revenu.***

Si l'évaluation des mesures en place pour améliorer l'efficacité du remboursement de la dette démontre qu'elles ne permettent pas d'atténuer les problèmes signalés et si l'analyse des avantages comparatifs des deux modes de remboursement (hypothécaire et RPR) favorisent le RPR, le ministre de l'Éducation devrait procéder à l'implantation d'un mode de remboursement proportionnel au revenu.

Chapitre 4

Les autres recommandations du rapport Montmarquette II

Le rapport Montmarquette II compte au total neuf recommandations, avec la particularité que l'une d'elles porte sur la mise en œuvre des recommandations du premier rapport (1997) qui n'ont pas encore été retenues par le gouvernement.

Le Comité a déjà donné son avis sur les trois recommandations liées au partage de risque et celle relative au remboursement proportionnel au revenu. De plus, il a appuyé de façon non équivoque la recommandation visant à conclure un contrat de service avec les établissements financiers définissant le rôle et les responsabilités de ces derniers en matière de recouvrement des prêts. L'objectif visé est d'assurer un meilleur suivi des dossiers des emprunteurs et de diminuer, à leur strict minimum, les réclamations non fondées de la part des établissements financiers. L'Aide financière aux études pourra se consacrer en priorité à son travail de recouvrement auprès des ex-étudiants en difficulté financière.

1. Les autres recommandations du rapport Montmarquette II

Le présent chapitre traite des quatre recommandations qui n'ont pas encore été commentées. Le tableau qui suit reprend le libellé de ces recommandations ainsi que les principales justifications évoquées par le Groupe d'experts.

Tableau 7
Autres recommandations du rapport Montmarquette
sur le remboursement de la dette d'études et leur argumentaire

Recommandations	Argumentaire
<i>Que le ministère de l'Éducation assure le suivi des recommandations que les membres du Comité d'experts ont formulées en septembre 1997 et qui ne sont pas encore mises en œuvre. (p. 25)</i>	<p>Mettre en œuvre les recommandations du premier rapport du Groupe d'expert qui n'ont pas été retenues</p> <p>Bien que les membres du groupe jugent préférable d'apporter un changement sur le chapitre de la garantie gouvernementale, ils estiment qu'il faudrait quand même continuer à envisager d'autres mesures de bonification au système actuel en vue de le rendre le plus efficace possible.</p>
<i>Que les débiteurs dont le dossier est pris en charge par le ministère de l'Éducation puissent bénéficier de possibilités de paiement autres que par chèque, comme les débits préautorisés.</i>	<p>◆ Accepter d'autres formes de paiement que celle par chèque</p> <p>« Ce mode de paiement unique fait en sorte que le Ministère traite plus de 130 000 chèques postdatés par an dont près de 4 000 chèques sans provision. » Il faut accepter le débit préautorisé.</p>
<i>Que les dispositions de la réglementation découlant de la Loi sur l'administration financière soient révisées en vue de permettre au ministère de l'Éducation d'accepter, à titre exceptionnel, qu'un montant partiel soit remis sur une dette en guise de règlement. (p. 26)</i>	<p>Ouverture pour les personnes qui ont des difficultés permanentes à rembourser leur prêt</p> <p>La <i>Loi sur l'administration financière</i> interdit qu'un montant partiel soit remis en guise de règlement d'une dette. Ce principe est valable puisque des personnes « pourraient se soustraire trop facilement à leurs obligations » (p. 25). La réglementation devrait cependant prévoir des situations exceptionnelles, par exemple, « quand des personnes éprouvent des difficultés permanentes à rembourser » (p. 25). Dans ces cas, le Ministère pourrait au moins récupérer une partie des sommes dues.</p>
<i>Que le délai de prescription prévu dans la Loi sur l'aide financière aux études soit porté à dix ans de manière à augmenter le taux de recouvrement des prêts. (p. 26)</i>	<p>◆ Faire passer le délai de prescription de cinq à dix ans</p> <p>◆ « [...] ce délai est trop court compte tenu des difficultés à surmonter pour interrompre une prescription pour les débiteurs non retracés et en raison des redressements de situation financière qui peuvent survenir après cette période » (p. 26).</p>

2. Analyse des recommandations

◆ Les recommandations du rapport de 1997

Les recommandations du premier rapport qui n'avaient pas été retenues au moment de la publication du second tome sont au nombre de 19.

Programme de garantie de prêt pour l'achat d'un micro-ordinateur

Sept recommandations portent sur le **Programme de garantie de prêt pour l'achat d'un micro-ordinateur**. Depuis la publication du dernier rapport, **ce programme a été modifié dans la foulée des recommandations du Groupe d'experts**. Ainsi, le montant maximal de prêt a été réduit et le programme est réservé aux bénéficiaires du Programme de prêts et bourses. Cependant, malgré la recommandation visant à permettre à l'étudiant d'acheter son micro-ordinateur chez le marchand de son choix, les règles du Programme limitent les achats aux coopératives étudiantes et aux organismes sans but lucratif désignés par le ministre. Ce « marché protégé » a donné lieu à des abus dénoncés par les coopératives étudiantes elles-mêmes. En effet, certaines de ces coopératives qui ne vendent pas d'ordinateurs sur place servent en fait de prête-noms et, en retour d'une commission (aux frais de l'étudiant), signent les documents officiels au nom d'étudiants qui ont acheté leur micro-ordinateur chez un détaillant non autorisé (secteur privé). Il en résulte que ces étudiants paient plus cher pour leur ordinateur.

Information, sensibilisation et formation

Cinq recommandations visent l'amélioration des moyens d'information, de sensibilisation et de formation. L'Aide financière aux études a répondu de façon satisfaisante aux quatre qui font partie de son champ d'intervention, la dernière visant les responsables des programmes d'études au secondaire. Ainsi, les communications avec les bénéficiaires du Programme de prêts et bourses ont été améliorées. Depuis la présente année, les nouveaux bénéficiaires peuvent remplir directement leur formulaire sur le site Internet de l'AFE, ils sont informés de leur niveau d'endettement et des versements mensuels qu'ils devraient rembourser au terme de leurs études. La dernière recommandation concerne la place donnée à l'éducation financière dans les matières enseignées au secondaire. Le ministère de l'Éducation procède actuellement à l'implantation progressive d'une vaste réforme des programmes d'études du primaire et du secondaire. La disparition de la matière *Économie familiale*¹⁹ n'est pas de nature à renforcer la place donnée à l'éducation financière au secondaire. Un des volets de ce programme concerne la vie familiale, sous

l'angle notamment du budget familial. Il faudra vérifier si le nouveau cours *Éducation à la citoyenneté* reprendra ces notions de base d'éducation financière.

Paramètres, règles et fonctionnement du Programme de prêts et bourses

Six recommandations portent sur des améliorations souhaitées au Programme de prêts et bourses, notamment à des paramètres ou règles, ou, de façon plus large, à son fonctionnement. Une de ces recommandations est appliquée, deux le seront lorsque le soutien informatique requis sera mis en place (probablement l'an prochain), tandis que les trois autres ne sont pas encore appliquées.

La recommandation qui a été mise en œuvre concerne la prise en compte des droits de scolarité, des droits d'inscription et des frais afférents obligatoires dans les dépenses admises. Celles qui le seront bientôt se rapportent aux moyens de communication entre les établissements d'enseignement et l'AFE ainsi qu'au mode de versement de l'aide financière (mensuellement dans le compte bancaire de l'étudiant).

Deux des recommandations non retenues portent sur des paramètres de calcul du revenu de l'étudiant :

« Que les revenus réels de l'étudiant considérés pour le calcul d'une portion du prêt soient ceux de l'année précédente, comme cela se fait pour les parents. »

« Qu'une révision soit faite du dossier de l'étudiant lorsque son revenu accumulé subit une baisse de 10 % ou plus et d'au moins 100 \$, comparativement à celui de l'année précédente. »

Il faudrait que l'Aide financière aux études précise les motifs qui l'incitent à ne pas mettre en œuvre ces deux recommandations, en particulier si on pense à des obstacles de nature technique.

L'autre recommandation non suivie concerne l'âge des bénéficiaires de l'aide financière :

« Que le programme de prêts et bourses cesse d'accorder de l'aide financière aux personnes qui effectuent un retour aux études à temps plein dans un délai de 35 ans depuis qu'elles ne sont plus soumises à l'obligation de fréquentation scolaire. »

19. Le programme d'études *Économie familiale* est obligatoire en deuxième secondaire et optionnel (un cours plus avancé) en quatrième et cinquième secondaire. Il sera aboli définitivement en 2003-2004. Plusieurs écoles qui offrent des projets particuliers de formation ont déjà éliminé cette matière.

Après avoir évalué les implications juridiques de cette recommandation, **l'Aide financière aux études a décidé de ne pas fixer de limite d'âge pour l'accès au Programme de prêts et bourses.** Au moment où le Québec se donne une politique d'éducation permanente, il apparaît prématuré de décréter que les personnes de plus de 50 ans désirant retourner aux études ne seront plus admissibles à l'aide financière. Dans une société vieillissante où l'espérance de vie est en croissance, les gens seront appelés à travailler plus longtemps et, plus que jamais, à se réorienter surtout sur le plan professionnel, même à un âge relativement avancé. **Dans un tel contexte, le Comité estime qu'il est plus sage de ne pas fixer un âge limite pour l'accès au Programme de prêts et bourses.** De plus, un programme d'aide financière pour les étudiants à temps partiel qui devrait attirer des étudiants plus âgés, viendra s'ajouter à ce programme dès la prochaine année scolaire.

Programme de remboursement différé

La dernière recommandation s'applique au Programme de remboursement différé. Elle n'a pas été retenue par l'AFE.

« Que le délai de six mois suivant la fin des études à temps plein puisse faire rétroactivement partie de la période allouée par le Programme de remboursement différé, selon le choix de l'emprunteur. »

L'ex-étudiant qui profiterait de cette possibilité verrait sa période d'admissibilité réduite de six mois en échange du fait qu'il n'aura pas à capitaliser les intérêts des six premiers mois²⁰.

Le Comité croit que si l'on maintient le choix du système actuel de remboursement de la dette d'études (de type hypothécaire), il est impératif de bonifier le Programme de remboursement différé en s'inspirant des améliorations récentes apportées aux programmes canadien et ontarien de prêts aux étudiants.

Voici quelques caractéristiques du programme canadien qui ont été reprises pour l'essentiel dans le programme ontarien de prêts aux étudiants :

- Hausse de 9 % du seuil de revenu donnant droit à l'exemption des intérêts (semblable au Programme de remboursement différé du Québec).
- Exemption partielle des intérêts pour ceux dont le revenu est légèrement supérieur au seuil.
- Les emprunteurs doivent prolonger à 15 ans leur période de remboursement après avoir eu droit à 30 mois d'exemption d'intérêts.

20. Durant cette période, l'ex-étudiant n'est pas obligé de commencer à rembourser sa dette mais il paie les intérêts. S'il choisit de commencer le remboursement de sa dette durant cette période, les intérêts sont capitalisés.

- Pour ceux qui ont encore des difficultés, possibilité de 24 mois supplémentaires d'exemption d'intérêts (total de 54 mois), et ce, durant les cinq années qui suivent la fin de leurs études.
- Si le problème de remboursement persiste après cinq ans, le gouvernement peut rembourser une partie de la dette (50 % ou un maximum de 10 000 \$). Il faut que les paiements représentent plus de 15 % des revenus.

Comme l'expérience démontre que les difficultés financières majeures surviennent durant les cinq premières années après les études, **le Comité souhaite que le Programme de remboursement différé couvre au moins quatre de ces cinq années**, soit 48 mois, ce qui serait encore moins généreux que les programmes cités.

♦ Les autres recommandations de 2001

Le Groupe d'experts a recommandé que les ex-étudiants qui ont une entente avec l'AFE puissent effectuer leurs remboursements par le mode de paiements préautorisés. L'application de cette mesure est prévue dans le projet Contact et devrait se réaliser avant deux ans.

Une autre recommandation vise à modifier une loi québécoise : « Que les dispositions de la réglementation découlant de la *Loi sur l'administration financière* soient révisées en vue de permettre au ministère de l'Éducation d'accepter, à titre exceptionnel, qu'un montant partiel soit remis sur une dette en guise de règlement. » Une disposition équivalente existe dans les programmes canadien et ontarien et le Québec pourrait s'en inspirer pour modifier sa *Loi sur l'administration financière*. Outre le fait d'alléger le fardeau d'ex-étudiants en situation financière précaire, cette mesure permettrait de récupérer des sommes partielles plutôt qu'aucune.

La dernière recommandation du rapport vise à allonger le délai de prescription de cinq à dix ans. Le Groupe d'experts estime que ce délai est court, compte tenu des difficultés à surmonter pour interrompre une prescription pour les débiteurs non retracés et en raison des redressements de situation financière qui peuvent survenir après cette période. Il est probable qu'il s'agit de cas marginaux, mais la loi québécoise pourrait s'harmoniser avec la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* qui fixe une période de dix ans avant de libérer le failli d'une dette d'études.



**Le ministre d'État à l'Éducation
et à la Jeunesse**

Québec, le 12 avril 2001

Madame Céline Saint-Pierre
Présidente
Conseil supérieur de l'éducation
1200, route de l'Église, 3^e étage
Québec (Québec) G1V 4Z4

Madame la Présidente,

Le Comité d'experts sur les modalités de remboursement de la dette d'études vient de me remettre son second rapport intitulé *Le remboursement des prêts pour études : essentiel à la pérennité du Programme de prêts et bourses*.

Ce document porte essentiellement sur les modalités de remboursement de la dette d'études, sur le partage du risque financier et sur le remboursement proportionnel au revenu.

Je souhaite obtenir l'avis du Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études concernant ce rapport, dont un exemplaire est joint à la présente. Je saurais gré au comité de me faire parvenir son avis dans un délai de cinq mois.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

FRANÇOIS LEGAULT

p.j. Rapport

c.c. M. Roger Côté, président
Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études

Édifice Marie-Guyart, 16^e étage
1035, rue De la Chevrotière
Québec (Québec) G1R 5A5

Téléphone : (418) 644-0664
Télécopieur : (418) 646-7551
Courriel : ministre@meq.gouv.qc.ca

Les consultations

1. Les mémoires

Le Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études a fait un appel de mémoires à la fin du mois d'août 2001 auprès des neuf organismes qui avaient déposé un mémoire au Groupe d'experts sur les modalités de remboursement de la dette d'études en 1997 ainsi qu'auprès de quelques autres organismes.

Cinq organismes ont répondu; tous avaient préparé un mémoire sur la dette d'études en 1997.

Association des banquiers canadiens, section Québec

Lettre de M. Jacques Hébert, directeur, Québec, 2 octobre 2001, 2 p.

Mouvement des caisses Desjardins

Sous la direction de M. Yves Morency, vice-président Relations gouvernementales, *Mémoire du Mouvement des caisses Desjardins sur le remboursement de la dette d'études*, octobre 2001, 5 p.

Fédération des associations de parents des cégeps du Québec (FAP)

Sous la direction de Mme Noëlla Bourdages, présidente

Recommandations de la FAP au Conseil supérieur de l'éducation en ce qui a trait au remboursement de la dette, octobre 2001, 2 p.

Fédération étudiante collégiale du Québec (FECQ)

Sous la direction de M. Martin Simard, président

Lettre au Comité, document explicatif (octobre 2001) et mémoire : *Nationalisation de l'Aide financière aux études. La voix de l'union, la force d'une voix*, 46 p. (mémoire rédigé par MM. Alexandre Gagnon et Yannick Hémond).

Fédération étudiante universitaire du Québec (FEUQ)

Sous la direction de Mme Andrée Mayer-Périard, présidente

Le remboursement de la dette d'études, octobre 2001, 19 p. (mémoire rédigé par MM. Farouk Karim et Nicolas Brisson; contribution de MM. Nicolas Fournier et Patrick Robitaille, ce dernier pour la recherche et la rédaction de l'annexe. *Le modèle du remboursement proportionnel au revenu dans le contexte du Régime québécois d'aide financière aux étudiants*, octobre 2001, 93 p.).

2. Les personnes rencontrées

M. Claude Montmarquette, président du Groupe d'experts sur les modalités de remboursement de la dette d'études. M. Montmarquette a rencontré le Comité le 17 octobre 2001 à Montréal (13^e réunion du Comité).

M. Pascal Nadeau, membre du Groupe d'experts sur les modalités de remboursement de la dette d'études et l'un des signataires du rapport minoritaire sur le partage de risque. M. Nadeau a rencontré le Comité le 19 septembre 2001 à Montréal (12^e réunion du Comité).

Expériences étrangères en matière de remboursement des dettes d'études proportionnellement au revenu (RPR)

Milton Friedman, en 1955, dans le prolongement des travaux menés en 1945 avec Kuznets, développait l'idée que des individus pouvaient financer l'investissement d'« eux-mêmes » en matière d'acquis en éducation supérieure, en vendant une partie de leurs flux de revenus futurs. Cette idée a soulevé beaucoup de débats et de nombreux pays se sont interrogés sur la pertinence d'instituer un système de prêts d'études remboursables proportionnellement au revenu (RPR). Ce fut le cas également au Canada et au Québec, avec la commission Bovary en 1984, la commission MacDonald en 1985, le *Green paper* de Lloyd Axworthy en 1994 et plus près de nous, le rapport Montmarquette, 1996. Les syndicats étudiants (FECQ 2001, FEUQ 2001) appuient généralement l'idée du RPR. Cependant, peu d'études pertinentes ont été réalisées sur ce sujet.

Afin d'y voir un peu plus clair, tentons de faire ressortir des éléments clés d'un système RPR et d'en définir les avantages et les inconvénients. Regarder les expériences étrangères peut également donner au ministère de l'Éducation quelques idées de pistes à suivre (ou pas) en matière de RPR.

1. À propos des paramètres d'un RPR

↳ *RPR subventionné ou pas*

La forme initiale décrite par Friedman est une forme que l'on peut qualifier de « **mutualisée** » ou **non subventionnée**. Dans cette formule, les ex-étudiants à hauts revenus prennent à leur charge les risques de défaut des ex-étudiants à faible revenu, en acquittant plus que leur dette personnelle (ou de manière équivalente, en supportant un taux d'intérêt plus élevé). Cette forme a l'avantage de ne pas faire assumer par le gouvernement, et donc par l'ensemble des contribuables, les défauts de paiement, elle fait en sorte que ceux qui bénéficient de l'enseignement supérieur, en assument également les coûts, en remboursant plus que leur propre dette. Le RPR peut être vu comme une « assurance » contre le risque de faible revenu. Il est alors normal d'accepter des coûts d'assurance. **Dans une forme subventionnée, c'est le gouvernement qui prend à sa charge les défauts de paiement** (au sens large, incluant également les pertes pour cause de décès de l'emprunteur). Dans un schéma plus classique, chacun prend en charge sa dette personnelle. Il ne suppose aucun transfert de la classe des hauts revenus vers celle des faibles revenus.

Une autre forme d'aide réside dans la subvention des taux d'intérêt. Ceux-ci peuvent être égaux aux taux d'intérêt du marché, incluant une prime de risque (États-Unis) ou juste égaux au taux d'inflation (Royaume-Uni, Australie). Ils peuvent être capitalisés dès l'émission du prêt (Royaume-Uni, États-Unis pour les prêts non subventionnés) ou pas (période de grâce, de rémission, etc.).

L'emprunt peut être également annulé après une certaine période (aux 67 ans de l'emprunteur pour la Suède, après 25 ans de remboursement pour les États-Unis, etc.).

Il est certain que l'instauration d'un prêt subventionné coûtera beaucoup plus cher à l'État qu'un prêt non subventionné. D'autant plus, s'il n'y a pas de limite fixée à l'endettement : l'accès au prêt se fait alors sans condition. Un prêt subventionné implique vraisemblablement toujours des restrictions aux possibilités d'emprunt (en termes, du moins, de montant emprunté).

↳ *Taux de remboursement*

Le taux de remboursement peut être fixe et égal, quel que soit le revenu (Suède avant 2001) ou **augmenter parallèlement avec le revenu** (Australie). Il peut également s'appliquer à l'ensemble des revenus (Australie) ou au revenu discrétionnaire (Royaume-Uni), ce qui suppose l'existence d'un revenu seuil en dessous duquel aucun remboursement n'est fait. Dans ce cas, un paiement minimum peut être quand même exigé (Nouvelle-Zélande), afin de ne pas laisser les intérêts se capitaliser à outrance, ou juste pour que l'emprunteur « garde le contact ». Des questions de responsabilité d'équité entrent également en jeu quand il s'agit de définir s'il faut considérer le revenu individuel ou le revenu des conjoints (États-Unis), ajusté éventuellement par les charges familiales.

Les caractéristiques des pays étudiés ici (Australie, Nouvelle-Zélande, États-Unis, Suède, Royaume-Uni) présentent ces différences. En revanche, tous ont opté pour une forme non mutualisée du RPR, selon laquelle le gouvernement et l'ensemble des citoyens contribuent au défaut de paiement de certains emprunteurs. Il est certain que cette forme représente un coût plus élevé dont il faudra tenir compte si elle est retenue dans une perspective québécoise.

2. Expériences étrangères

◆ **Australie**

Le *Higher Education Contribution Scheme (HECS)* a pris effet en janvier 1989, suite au rapport Wran publié en mai 1988. Sa mise en place correspond à la conjonction de plusieurs facteurs :

- une demande de plus en plus importante pour l'enseignement supérieur, alors que celui-ci n'est financé que par le système général d'imposition (les frais pour les étudiants avaient été abolis en 1974);
- une pression sur les finances publiques;
- la volonté de faire contribuer les étudiants au financement de l'éducation qu'ils reçoivent, puisqu'ils en retirent des bénéfices;
- l'importance donnée au fait qu'un programme imposant des frais de scolarité n'entrave pas l'accessibilité aux études supérieures.

Le principe du *HECS* est simple : tous les étudiants inscrits à l'université doivent payer une contribution correspondant à un certain pourcentage des coûts réels d'éducation. S'ils ne peuvent s'y soumettre lors de leur entrée à l'université, un prêt leur est accordé. Ce prêt devra être remboursé sur la base d'un RPR.

Description du système :

En 1996, chaque étudiant à plein temps (sous-gradué) devait défrayer un montant de 2 442 \$AU pour une année de scolarité, soit environ 23 % des coûts d'éducation de la moyenne des étudiants. Ces frais ont été modifiés, depuis 1997, pour tenir compte du fait que les coûts d'éducation diffèrent grandement selon les sujets d'études. En 2001, trois niveaux de contribution sont ainsi demandés : 3 521 \$AU en arts, éducation, sciences humaines; 5 015 \$AU en mathématiques, informatique, administration; 5 870 \$AU en médecine, médecine dentaire ou sciences vétérinaires (et respectivement, en 1997, 3 300, 4 700 et 5 500 \$AU). Ces frais différenciés sont sujets à controverse en Australie, puisqu'il semble qu'ils refléteraient une volonté du gouvernement d'attirer ou pas les étudiants dans divers secteurs (par exemple, en 2001, les étudiants en droit paient le mon-

tant maximum). Pour les étudiants à temps partiel, une contribution proportionnelle à leur temps d'études est demandée.

Les étudiants peuvent décider de payer la totalité de leurs frais de scolarité lors de leur inscription. Ils obtiennent, dans ce cas, une ristourne de 25 % (15 % à l'origine). En payant au moins 500 \$AU, une ristourne sur le montant payé leur est également accordée, calculée comme les 4/3 du montant payé (exemple: un paiement de 1 000 \$ diminuera la dette de 1 333 \$, soit $1000 + \frac{4}{3} \cdot 1000$). La dernière possibilité est, enfin, de différer le paiement des frais de scolarité, en souscrivant un emprunt auprès du gouvernement. À noter que seuls les citoyens australiens ont droit à la ristourne et à l'emprunt (ainsi que les résidents permanents ayant obtenu leur résidence avant le 1^{er} janvier 1996).

L'emprunteur (qu'il soit encore étudiant ou pas) doit commencer à rembourser son emprunt dès que son revenu atteint un certain seuil. Ce seuil est fixé à 22 346 \$AU pour l'année fiscale 2000-2001 (avant la réforme, le seuil était de 27 675 \$AU en 1996, ce qui était considéré comme le revenu imposable moyen australien). Il est corrigé chaque année. Le revenu considéré est le revenu individuel imposable auquel on ajoute les pertes nettes de revenus locatifs et les avantages sociaux. Les remboursements se font par prélèvements sur salaire, via le système fiscal, selon différents taux de remboursement et selon le niveau de revenu. À l'origine, trois taux de prélèvement existaient, de 0,5 %, 1 % ou 1,5 % selon le revenu la première année. Ces taux ont été modifiés plusieurs fois par la suite et se situaient entre 3 % et 5 % à partir de 1993-1994 (en 1995-1996, les taux et seuils étaient les suivants : 3 % pour tout revenu compris entre 27 675 \$AU et 31 449 \$AU; 4 % entre 31 450 et 44 029 \$AU; 5 % pour un revenu supérieur à 44 030 \$AU). En 1996-1997, les taux ont été multipliés et augmentés (de 3 % à 6 %). Pour 2000/2001, les taux sont retranscrits dans le tableau 1. Les taux de remboursement s'appliquent sur le revenu total (pas le revenu au-dessus du seuil).

Tableau 1
Seuil de revenus annuels et taux
de remboursement en 2001

Fourchette de revenus en \$AU	% de remboursement
0 \$-22 346 \$	0 %
22 346 \$-23 565 \$	3,0 %
23 566 \$-25 393 \$	3,5 %
25 394 \$-29 456 \$	4,0 %
29 457 \$-35 551 \$	4,5 %
35 552 \$-37 420 \$	5,0 %
37 421 \$-40 223 \$	5,5 %
40 224 \$ et plus	6,0 %

L'ex-étudiant ayant accumulé une dette d'études doit le notifier à son employeur qui fera les prélèvements nécessaires selon le barème indiqué (en fonction du revenu hebdomadaire), en même temps que les retenues à la source pour fins d'impôt. Ces prélèvements ne sont pas affectés directement au compte *HECS*, mais composent une estimation du paiement dû. Celui-ci sera réellement calculé lors de la déclaration annuelle de revenus. En cas de paiement insuffisant, le débiteur devra payer la contrepartie. En cas de paiement excédentaire, le compte *HECS* sera crédité de la somme correspondante. Un remboursement pourra avoir lieu si aucune autre dette n'est à recouvrer.

L'étudiant qui a un travail d'été (ou le travailleur) qui subit une variation importante de son revenu peut demander de suspendre ses retraits s'il estime que son revenu annuel sera inférieur au seuil de remboursement fixé. Toute personne ayant des difficultés de paiement peut également faire une demande de report de prélèvement (uniquement dans des cas de « problèmes sérieux », c'est-à-dire incapacité à fournir nourriture, logements, vêtements, soins et éducation pour elle-même et/ou sa famille). Il lui faudra cependant, dans ce cas, justifier sa demande. Les paiements anticipés volontaires sont autorisés et même encouragés, dans la mesure où ils permettent d'accéder à des ristournes de paiement (prime de 15 % pour tout remboursement volontaire de 500 \$AU ou plus; ainsi, un remboursement volontaire de 1 500 \$AU va diminuer la dette de 1 725 \$AU ($1500 + 1500 \cdot 0.15$)).

La dette est indexée sur l'inflation, ce qui signifie donc que le taux d'intérêt réel est nul. L'ajustement se fait le 1^{er} juin de chaque année. Le taux d'indexation est de 5,3 % en 2001 (mais 1,9 % en 2000, voire -0,1 % en 1998).

En cas de décès, la dette est annulée.

Accessibilité :

Différentes études (citées par Chapman, 1997) ont été menées pour vérifier l'impact de l'introduction du *HECS*. Tout d'abord, des simulations estiment que 96 % des débiteurs contre 77 % des débitrices devraient avoir remboursé leur dette *HECS* avant l'âge de 65 ans (simulation faite avec les taux de remboursement de 1993; les résultats devraient être meilleurs puisque les taux de remboursement ont été réévalués depuis). Les profils de revenus, le nombre de semaines travaillées, la probabilité de participation au marché du travail sont des éléments qui influencent le fait qu'en moyenne les femmes auront une période de remboursement plus longue que les hommes. Cependant, un point intéressant à noter est que le taux d'intérêt réel sur la dette étant nul, la valeur présente de celle-ci sera plus faible pour les faibles revenus. Cet élément avait été consciemment mis de l'avant lors de la mise en place du système et peut être, d'une certaine façon, considéré comme conforme au schéma de Friedman (1995), selon qui la charge des paiements devait être plus élevée pour les plus riches (dans le cas cependant d'un système autofinancé). Quant à l'accessibilité à l'enseignement supérieur, une étude menée en 1991 demandait aux candidats potentiels à l'université, provenant de groupes défavorisés, de classer 17 éléments selon leur effet dissuasif à l'accès aux études supérieures. En moyenne, le *HECS* a été classé treizième. Une autre étude compare les inscriptions à l'université, parmi trois groupes d'étudiants, classés selon la richesse familiale. L'étude montre qu'entre 1988 et 1993, la proportion de la population âgée de plus de 18 ans et inscrit à l'université a augmenté dans les trois groupes. Ainsi, le taux d'inscription est passé de 25 % à 33 % et de 13 % à 17 %, respectivement pour les plus aisés et les moins riches, soit une augmentation d'environ 30 % dans les deux cas. L'introduction du *HECS* ne paraît donc pas avoir eu d'effets dissuasifs sur les groupes défavorisés. Il semble, cependant, que les auteurs de l'étude oublient de préciser que le *HECS* n'a certainement pas eu d'effet incitatif non plus sur ces groupes. Même, on peut facilement constater que l'écart se creuse dans la représentation des étudiants issus de milieux riches ou pauvres : de 12 points en 1988, l'écart passe à 16 points en 1993. L'accessibilité aux études n'a peut-être pas reculé avec la mise en place des frais de scolarité. Cependant, l'impact du RPR n'est pas flagrant sur l'accès à l'enseignement supérieur des plus défavorisés.

◆ États-Unis

Différentes expériences de RPR ont été mises en place dès le début des années 70 aux États-Unis. Cependant, ces programmes sont gérés par des universités (Yale, Harvard, Duke). Il faudra attendre 1994 pour que le gouvernement fédéral inaugure un programme public, le *Federal Direct Loan Program (FDLP)* par lequel l'emprunt se fait directement auprès du gouvernement fédéral,

par l'intermédiaire des établissements scolaires que fréquentent les étudiants. Le *Federal Family Education Loan Program (FFELP)* existe depuis 1966. Dans ce programme, les emprunts se font auprès des banques, mais le gouvernement fédéral garantit le remboursement en cas de défaut de paiement.

Yale a institué son plan de RPR, le *Tuition Postponement Option (TPO)* en 1971, en parallèle avec une hausse des frais de scolarité. Ce plan prenait la forme préconisée par Friedman, à savoir une forme « mutualisée ». Ainsi, si les emprunts étaient déterminés sur une base personnelle, chaque finissant était assigné à une cohorte de remboursement. Sa dette était alors intégrée à la dette de la cohorte, chaque finissant devenant responsable de la dette commune. Le taux de remboursement était de 0,4 % du revenu brut ajusté, avec un minimum de 29 \$US de remboursement par tranche de 1 000 \$US de dette, quel que soit le revenu. Tous les emprunteurs étaient supposés rembourser au moins leur propre dette, mais le groupe devait continuer les paiements jusqu'à ce que la dette du groupe, intérêt et principal, soit complètement remboursée. Un étudiant pouvait décider de quitter le système. Dans ce cas, cependant, il devait acquitter 150 % de sa dette (intérêt compris). La durée du remboursement était variable, avec un maximum de 35 ans. Yale prévoyait que le remboursement devait se faire en 26 ou 28 ans, la durée excédentaire étant incluse par mesure de sécurité, en cas de revenus faibles pour la cohorte ou de taux d'intérêt élevés.

Ce système n'était pas subventionné par le gouvernement. Pour qu'il s'autofinance, les « pertes » engendrées par les petits revenus devaient être compensées par les paiements des gros revenus. Un tel système peut donc être interprété comme un programme offrant une protection ou une forme d'assurance contre les faibles revenus. Il est donc normal, selon cette formule, que les personnes à revenus élevés paient plus cher que ceux qui ont un revenu faible.

Nerlove (1975) illustre ce plan en simulant le remboursement de trois profils de revenus types (revenus faibles, moyens et élevés). Il calcule que les personnes ayant un profil de revenu moyen ou élevé quittent le système respectivement au bout de 29 ans et 17 ans, quand ils ont remboursé 150 % de leur dette initiale. Avec un taux d'intérêt initial de 8 %, ceci correspond pour eux à un taux d'intérêt implicite de 10,11 % et 10,49 % respectivement. Quant à la personne au profil de revenu faible, elle quitte le système au bout de 35 ans, sans avoir acquitté sa dette, ce qui, selon Nerlove, donne un taux d'intérêt implicite de 7,62 %. Ce que ne fait cependant pas remarquer Nerlove, c'est que la dette initiale de ce type de payeur s'élevait à 1 331,37 \$US après le premier remboursement (1 000 \$US de dette, à laquelle s'ajoutent trois années d'intérêt à 8 %, moins un premier paiement de 29,12 \$US). Or, sa dette au bout de 35 ans s'élève encore à 1 309,16 \$US, et ceci malgré un remboursement total de presque 6000 \$US et aucune période sans remboursement! Si un RPR devait être institué au Québec, il faudra mettre en place des paramètres tels que le remboursement ne soit pas désincitatif au travail : savoir qu'au bout de 35 ans de paiements, la dette d'études sera toujours du même montant qu'à l'origine pourrait décourager un certain nombre de personnes, préférant alors faire défaut, en ne travaillant plus, ou en ayant un revenu inférieur au seuil si des paramètres de remise des paiements d'intérêt sont retenus, par exemple. D'ailleurs, Stringer (2000) fait remarquer que les plaintes se sont accumulées quelques années après la mise en place du système, en fait quand le revenu des premiers sortants a commencé à s'élever : il est arrivé que certains paient annuellement plus que leur dette totale initiale! Les défauts de paiement se sont multipliés. Finalement, Yale a abandonné son système à la fin des années 70. La conclusion de Stringer (2000) quant au système RPR, tel que mis en place par Yale, est que, finalement, les étudiants préfèrent savoir combien ils devront rembourser, à quel taux et pour combien de temps, même face à l'incertitude quant à leurs revenus futurs.

Le département d'Éducation américain soutient les *Federal Direct Ford/Stafford Loans (Direct Loans)*. C'est principalement ce système, pour les étudiants, que nous décrivons ici (le RPR n'est pas permis pour le *Direct PLUS Loans*, accessible aux parents). Dans le cas de prêts non subventionnés, la comptabilisation des intérêts se fait dès que le prêt est émis. L'étudiant a le choix entre

payer ces intérêts tout de suite ou les capitaliser. La comptabilisation des intérêts commence seulement au moment du remboursement pour des prêts subventionnés, qui sont réservés aux étudiants ayant des ressources financières limitées. Le taux d'intérêt appliqué est variable et ajusté le 1^{er} juillet de chaque année. Une limite supérieure est fixée par la loi : le taux d'intérêt ne peut jamais excéder 8,25 % pour les prêts directs étudiants subventionnés ou pas. Les taux sont différents selon la période où l'on se trouve. Ainsi, pendant les périodes d'études, de grâce ou d'ajournement, le taux d'intérêt égale le taux des bons du trésor à trois mois plus 2,5 points de pourcentage (pour les prêts après le 1^{er} juillet 1995). Pendant la période de remboursement, le taux égale le taux des bons du trésor à trois mois plus 3,1 points de pourcentage.

Le remboursement du prêt d'études commence après la période de grâce, soit six mois après la fin ou l'abandon des études. Il peut se faire selon différents plans, au choix de l'étudiant. Si l'étudiant omet de faire ses choix, le plan standard lui est automatiquement assigné. L'ex-étudiant peut décider à tout moment de changer de programme de remboursement. Les différents plans disponibles sont les suivants :

- le plan standard est un plan de type hypothécaire, avec paiements fixes minimums de 50 \$US par mois et une durée maximale de remboursement de 10 ans;
- le plan étendu repose sur le même principe que le plan standard, mis à part la période de remboursement qui peut être prolongée et atteindre de 12 à 30 ans, selon le montant de l'emprunt (12 ans pour toute dette inférieure à 10 000 \$US; 30 ans pour une dette de plus de 60 000 \$US);
- selon le plan progressif, les remboursements sont faibles au départ, pour progressivement augmenter (généralement, les remboursements augmentent tous les deux ans). Le paiement initial sera égal au plus élevé des deux éléments : le montant des intérêts mensuels ou la moitié du paiement qui aurait été requis avec le programme standard. Les remboursements mensuels ne s'élèveront jamais à plus de 1,5 fois le montant du paiement standard. La durée de remboursement peut s'échelonner, comme le plan étendu, de 12 à 30 ans, selon le montant de la dette initiale;
- le plan de remboursement proportionnel au revenu (*Income Contingent Repayment, ICR*).

Avec le plan *ICR*, les paiements mensuels seront calculés en fonction du revenu brut ajusté (*Adjusted Gross Income, AGI*) de l'emprunteur et de son conjoint, s'il y a lieu, de la taille de la famille et du montant de l'emprunt. Si les paiements mensuels sont insuffisants pour couvrir les intérêts dus sur l'emprunt, ceux-ci sont capitalisés chaque année, jusqu'à une limite équivalente à 10 % de la somme totale due initialement. À partir de cette limite, les intérêts continueront d'être calculés, mais ne seront plus capitalisés. Le montant du remboursement est déterminé comme le plus petit des deux montants : le montant qui aurait dû être payé pour un plan de remboursement de 12 ans, multiplié par un facteur variant avec le revenu; ou 20 % du revenu discrétionnaire déterminé pour la famille, soit le revenu brut ajusté moins le seuil de pauvreté correspondant à la taille de la famille. Pour tout revenu sous le seuil de pauvreté, aucun remboursement n'est requis.

Le facteur multiplicatif varie en fonction du revenu. Ainsi, une personne seule devra rembourser 55 % du montant requis pour le plan étendu à 12 ans si son revenu est inférieur à 7 700 \$US, 100 % s'il est compris entre 36 800 \$US et 44 200 \$US environ et 200 % pour un revenu supérieur à 200 000 \$US. Il est à noter que les taux de remboursement sont très progressifs, puisqu'on peut compter 27 facteurs multiplicatifs en fonction du revenu.

La période maximale de remboursement est de 25 ans. Après cette période, la partie de l'emprunt non remboursé est annulée. L'ex-emprunteur devra toutefois payer des impôts sur cette somme. L'emprunt est également annulé si l'emprunteur devient handicapé totalement et de façon permanente, ou à sa mort. Des possibilités de report de paiement peuvent se faire, si l'ex-étudiant

éprouve de graves difficultés à rembourser son emprunt (chômage, pas d'emploi à temps plein) ou en cas de grossesse ou de soins à un jeune enfant. Dans les cas de report de remboursement, le paiement du principal est reporté. Les intérêts sont (ne sont pas) capitalisés dans le cas d'un prêt non subventionné (prêt subventionné).

Résultats :

En 1997, le *United States General Accounting Office (GAO)* constatait que seuls 9 % environ des débiteurs choisissaient la formule du RPR dans le cadre des prêts directs. En 2000, ils ne sont plus que 6,4 %. De plus, ils se retrouvent principalement dans le cadre des prêts consolidés (quand les différents prêts de l'emprunteur sont réunis en un seul). En effet, un emprunteur se retrouvant en défaut de paiement, et ayant conclu un arrangement pour consolider son emprunt, se retrouvera souvent redirigé vers un système RPR. Ainsi, en 2000, pour les prêts consolidés, 25 % des emprunteurs sont dans le système RPR (45 % dans le système standard). En revanche, seulement 0,6 % des emprunteurs avec prêts non consolidés ont choisi un RPR (84 % sont en mode standard, mode par défaut). De plus, dans le cas de prêts non consolidés, les défauts de paiement en système RPR sont plus faibles que la moyenne (4,3 % contre 8,6 %). Ces chiffres s'inversent cependant dans le cas des prêts consolidés. Dans ce cas, le pourcentage de défaut de paiement est de 9,3 % pour les emprunteurs en RPR, alors qu'il n'est que de 5,4 % en moyenne. On l'a vu, les emprunteurs en défaut de paiement sont souvent redirigés vers un système RPR. Cela explique leur probabilité de défaut plus élevée. Ainsi, le taux de défaut pour les individus ayant un prêt consolidé en système RPR et ayant déjà eu un défaut de paiement est de 40 %, alors qu'il n'est que de 5 % pour les individus dans les mêmes conditions mais sans défaut de paiement antérieur. On peut donc immédiatement conclure qu'un système de remboursement proportionnel au revenu ne permet pas de diminuer les défauts de paiement (les individus en défaut de paiement continuent de faire défaut, même dans un système de RPR).

Le RPR est souvent considéré comme un système de dernier recours. Burd (1998) remarque d'ailleurs que les administrateurs de l'aide financière sont de plus en plus réticents à conseiller le RPR. En effet, ce système se révèle trop coûteux pour les ex-étudiants à faible revenu. Selon un rapport de trois groupes (*the Coalition for Student Loan Reform, the National Council of Higher Education Loan Programs* et *the Education Finance Council*) publié en novembre 1996 (cité par Burd, 1998), le système RPR serait trop coûteux pour les étudiants. Ils prennent l'exemple d'un étudiant avec une dette initiale de 15 000 \$US, un revenu initial de 15 000 \$US et qui, après 25 ans, n'a pas réussi à rembourser son emprunt, malgré des paiements totaux de 36 000 \$US. Avec les mêmes conditions initiales, cet étudiant aurait économisé environ 10 000 \$US en intérêts s'il avait choisi un programme de paiement graduel en 15 ans.

En revanche, toujours selon Burd (1998), les partisans du système considèrent comme d'un grand intérêt la possibilité de réhabilitation des emprunteurs en défaut de paiement que permet le RPR. Ils pensent également que ce plan n'est pas suffisamment connu des étudiants qui pourraient l'utiliser *avant* de faire défaut.

À noter qu'une école reste admissible aux prêts étudiants en fonction du taux de défaut de ses ex-étudiants au cours des trois dernières années. S'il y a une trop grande proportion de défaut dans cette école, elle perd le droit de distribuer les prêts étudiants fédéraux.

◆ **Nouvelle-Zélande**

Les prêts étudiants ont été introduits en Nouvelle-Zélande en 1992, afin de faciliter un large accès à l'éducation supérieure et de permettre l'amélioration de la qualité du système éducatif supérieur. Comme le rapport Wran en Australie, le rapport Hawke en 1988 était une réflexion sur le système

universitaire néo-zélandais. Le rapport Hawke proposait un programme de prêts non subventionnés par le gouvernement (à la différence donc de l'Australie), remboursables proportionnellement au revenu. Cependant, le système de retenue à la source n'a pu être appliqué, le gouvernement n'ayant pas réussi à l'imposer aux autorités fiscales. Les banques n'ont également pas voulu s'engager dans le système, le gouvernement ne consentant pas à garantir tous les prêts, alors qu'il exigeait que tous les étudiants en faisant la demande aient droit à un emprunt. À la fin 1989, le projet est mis de côté. Depuis 1992, le *Student Loan Scheme* est mis en application. Les autorités fiscales (*Inland Revenue*) collectent les remboursements depuis 1992, alors que le *Department of Work and Income* administre la délivrance des prêts depuis 2000 (responsabilité du ministère de l'Éducation, de 1992 à 1999).

Le remboursement des prêts étudiants se fait proportionnellement au revenu, et ceci pour tout revenu excédant un certain seuil, 15 132 \$NZ en 2001, même si l'emprunteur est encore étudiant. Le montant remboursé est calculé comme étant 10 % du revenu individuel marginal (tout revenu excédant le seuil) et est retenu à la source en même temps que l'impôt. Des remboursements volontaires et supplémentaires à la cotisation minimale sont autorisés.

Les taux d'intérêt étaient calculés, de 1996-1997 à 1999-2000, en additionnant le taux d'intérêt sur les emprunts non risqués, plus une marge liée aux faibles risques, plus les coûts administratifs (ce qui constitue le taux de base) et le taux d'inflation. Le gouvernement prend à sa charge les frais liés aux emprunts à haut risque et les coûts liés aux défauts de paiement (système non mutualisé). Le gouvernement cherchant une nouvelle façon de déterminer les taux d'intérêt (qui ont toujours évolué entre 8,4 % et 7 % entre 1996-1997 et 2000-2001) a décidé de les fixer à 7 % depuis 2000-2001.

Les étudiants à temps plein et ceux à temps partiel gagnant moins de 25 073 \$NZ (année fiscale 2001-2002) sont admissibles à une exemption du taux d'intérêt. Les emprunteurs qui ne sont plus étudiants peuvent recevoir une exemption du taux de base (3,1 % en 2001), s'ils gagnent un revenu inférieur au seuil (15 132 \$NZ). Les emprunteurs à faible revenu (mais gagnant plus que le seuil) peuvent bénéficier d'une réduction du taux d'intérêt, si leur paiement lié au taux d'intérêt de base représente plus de 50 % de l'obligation de remboursement (depuis 2000-2001). Dans ce cas, la réduction d'intérêt est égale au montant dû selon le taux d'intérêt de base (capital*taux de base) moins 50 % de l'obligation de remboursement ($0.5 * 10 \% * \text{revenu marginal}$).

Le programme étant récent, peu de résultats sont disponibles. Cependant, le ministère de l'Éducation néo-zélandais note une augmentation des inscriptions à l'enseignement supérieur de 7 % entre 1994 et 1999. De plus, l'inscription d'étudiants traditionnellement sous-représentés s'est fortement accrue (+38 % pour les Maori par exemple), de même que l'inscription (pour tous les groupes) en études graduées (+33 %). En revanche, on peut également remarquer que les montants de prêts annulés par le gouvernement pour cause de faillite ou de décès sont en forte hausse : de 2,34 millions \$NZ en 1995-1996 à 4,39 millions \$NZ en 1999-2000 (le montant pour faillite ayant augmenté de 0,75 millions \$ à 2,79 millions \$). Étant donné que le montant moyen emprunté par étudiant est en très forte hausse (de 3 900 \$NZ, en 1993, à 12 500 \$NZ, en 2000), on peut craindre que ces chiffres augmentent.

◆ Royaume-Uni

Des bourses d'État existent dès 1944, au Royaume-Uni, afin de permettre aux étudiants défavorisés de fréquenter l'université. La crise économique des années 80 aboutit à l'introduction des prêts en 1988. De 1985 à 1995, le montant des bourses a progressivement diminué (de presque 30 % sur la période). L'intention est de faire en sorte que la valeur du prêt représente la même valeur que la contribution parentale et/ou la bourse (50 % - 50 %). En 1998-1999, le *Teaching and*

Higher Bill met en place une série de mesures. Désormais, les étudiants paient une partie de leurs frais de scolarité, en fonction du revenu des parents. Le montant des bourses est fortement réduit. En 1999-2000, elles sont complètement remplacées par des prêts. Le but explicite est de réduire la charge du paiement de l'enseignement supérieur qui repose sur l'ensemble des contribuables.

Tout étudiant ayant commencé ses études avant septembre 1998, rembourse ses emprunts sur une base hypothécaire. Pour des études amorcées après septembre 1998, les individus remboursent leur prêt à l'aide d'un système RPR, par retenues à la source, faites en même temps que le paiement des impôts. Le taux de remboursement est de 9 % sur la partie du revenu brut individuel excédant un certain seuil (192 livres la semaine, environ 10 000 livres par an, en 2000). Ceci représente un taux de remboursement de 1,5 % sur le revenu total pour un revenu de 12 000 livres, 3 % pour 15 000 livres de revenus ou 4,5 % pour 20 000 livres, par exemple. Le remboursement débute le mois d'avril suivant la fin ou l'abandon des cours, début de l'année fiscale. Le taux d'intérêt réel est nul, les emprunteurs ne payant que le taux d'inflation. De plus, une clause de protection existe quant à la possibilité de forte hausse des prix, puisque le taux d'intérêt nominal est limité au taux de base bancaire plus un point. Les taux d'intérêt sont capitalisés à partir de la date d'émission du prêt.

Il est possible de faire des remboursements supplémentaires volontaires. Tout paiement fait en excès (variation du revenu ou chômage) pourra être remboursé sur demande.

Le prêt est annulé quand l'emprunteur atteint 65 ans ou s'il subit un handicap permanent ou cède.

Nous n'avons trouvé jusqu'ici aucune évaluation de ce programme. Il est probable qu'il n'en existe pas encore, du fait de sa mise en place récente.

◆ Suède

La Suède est un des pays ayant la plus longue histoire en matière de prêts étudiants (prêts pour diplômés en 1946, prêts garantis par le gouvernement en 1950). C'est également un pionnier en ce qui concerne le RPR.

Dès 1965, la Suède offre des prêts dont le remboursement est lié au revenu, ainsi que des bourses (pour 25 % du montant total de l'aide) aux étudiants des établissements d'enseignement supérieur. Cependant, la bourse n'étant pas indexée sur l'inflation, le prêt représentait, au début des années 80, environ 94 % du total de l'aide. Alors qu'une amélioration quant à la provenance socio-économique des étudiants s'était fait ressentir jusque-là (montrant une plus grande accessibilité aux groupes défavorisés), un renversement de tendance débute dans les années 80. Percevant l'inadéquation du système d'aide financière, le gouvernement met en place une réforme en 1989. Ainsi, la bourse reprend une part importante dans l'aide financière : de 6 % du total, elle représente désormais presque 30 % et est indexée. Le montant total de l'aide est augmenté. Elle dépend uniquement des ressources financières et des besoins de l'étudiant et le montant de la bourse est dégressif en fonction de ses revenus. Le taux d'intérêt est fixé à la moitié du taux d'emprunt gouvernemental (augmenté à 70 % en 1993) auquel on ajoute les frais administratifs (soit un taux de 5,4 % en 1998). Les remboursements sont calculés à partir du revenu gagné deux ans plus tôt (revenu de l'étudiant et de son conjoint jusqu'en 1988, revenu de l'étudiant seulement après cette date) et représentent 4 % de celui-ci. Ils doivent commencer six mois après la fin des études. Il n'y a pas de revenu seuil en dessous duquel aucun paiement n'est à faire. Le capital emprunté doit être remboursé, de même que les intérêts accumulés sur la dette (l'étudiant ne doit payer que les frais administratifs pendant ses études, les intérêts étant reportés). En cas de décès, de handicap permanent ou quand l'emprunteur atteint 65 ans, la dette est annulée.

Le 1^{er} juillet 2001, une réforme est mise en place. La principale différence est que désormais le taux de remboursement est calculé de façon à ce que l'emprunt soit remboursé en 25 ans (il n'y avait pas de durée maximale imposée avant 2001). Une clause de sécurité est cependant incluse. Elle stipule que pour les individus dont les revenus ne permettent pas de rembourser leur dette à un rythme normal, l'obligation de remboursement sera réduite à 5 % du revenu annuel. La dette est annulée quand l'emprunteur atteint 67 ans. De plus, la part de la bourse dans l'aide totale est augmentée, pour atteindre désormais 34,5 % du total, et elle est plus largement distribuée (le revenu maximal au-dessus duquel la bourse est réduite a été multiplié par plus de 1,5).

Ce que l'on peut décèler avec la réforme de 2001, c'est une volonté marquée de réduire l'endettement étudiant, qui est jugé excessif : un nombre significatif et croissant d'étudiants n'arrivent pas à rembourser leur dette, selon un rapport remis en 1996 au parlement et évoqué dans Eurydice (1999). Le taux de défaut semble donc un problème important pour le gouvernement suédois, mais ceci n'a pu être vérifié. Il semble clair, en revanche, que la durée de remboursement des emprunts représente un réel problème, puisqu'elle est désormais fixée à 25 ans maximum. De plus, le taux de remboursement est désormais calculé de façon à rencontrer cette durée limite. Ceci peut être interprété comme un retour à une certaine forme de prêt hypothécaire. Chez un des précurseurs du système RPR, c'est sans doute un signal important à considérer. Avant toute décision du ministère de l'Éducation quant au RPR, une revue de la littérature *suédoise* sur le sujet serait sans doute un préalable important.

* * *

L'expérience étrangère montre que la mise en place d'un système RPR est souvent couplée à une hausse des frais de scolarité. Claude Montmarquette (rencontre du 17 octobre 2001 avec le CCAFE) pense, d'une part, que la hausse des frais de scolarité québécois est incontournable et que, dans ce cas, le système RPR est la meilleure forme qui soit pour en faciliter le remboursement. Il est simple de retourner l'argument : si le RPR assure une grande flexibilité de remboursement des emprunts et comme les syndicats étudiants sont favorables à l'implantation de ce système, il n'existe plus aucune barrière à l'augmentation des frais de scolarité une fois que le RPR est mis en place.

De plus, il semble qu'un des pionniers du RPR, la Suède, fait marche arrière et retourne à une forme de prêt de type hypothécaire. Si cela se confirme, il est évident que c'est sûrement pour des raisons de justice sociale, la Suède ne pouvant pas être accusée d'être un pays ultra-libéral. Des études suédoises ont ainsi peut-être montré que le fardeau financier devenait trop lourd à porter pour les étudiants à cause de la forme même du RPR. Avant d'aller plus loin dans la mise en place d'un tel système au Québec, il serait bon de s'informer plus avant de l'expérience suédoise et de voir quelle direction prend réellement leur système de prêts aux étudiants. En attendant, il y a certainement place pour de nombreuses bonifications du système québécois actuel, lui permettant notamment d'assurer une plus grande *flexibilité* de remboursement pour les ex-étudiants aux prises avec des difficultés passagères.

* * *

Le tableau qui suit résume les principales caractéristiques du modèle de remboursement proportionnel aux revenus appliqués en Suède, au Royaume-Uni, aux États-Unis, en Australie et en Nouvelle-Zélande.

L'Islande et les Pays-Bas appliquent également le RPR. Le Comité ne dispose pas, à ce jour, de document en français ou en anglais, permettant de donner les caractéristiques de leurs systèmes. De même, pour la Suède, de nombreuses données sont manquantes. Nous avons laissé de côté l'Afrique du sud, dont les caractéristiques nous semblent trop éloignées du Québec pour pouvoir être comparées.

Les taux de change utilisés sont ceux de septembre 2001 (moyenne sur 19 jours) :

- Australie : 1 \$AU = 0,7910 \$CAN
- Nouvelle-Zélande : 1 \$NZ = 0,6559 \$CAN
- Suède : 1 Couronne = 1,1475 \$CAN
- Royaume-Uni : 1 Livre = 2,2957 \$CAN
- États-Unis : 1 \$US = 1,5677 \$CAN

PARAMÈTRE	SUÈDE	ROYAUME-UNI	ÉTATS-UNIS
Entrée en application	1 ^{er} juillet 2001	Pour des paiements à partir d'avril 2000.	1 ^{er} Juillet 1996.
Revenu considéré		Revenu individuel brut.	Revenu brut ajusté annuel (<i>AGI</i>) des conjoints.
Seuil de revenu		10 000 £ annuel ou 833 £ mensuel ou 192 £ hebdomadaire (soit respectivement 22 957 \$CAN, 1 912 \$CAN et 441 \$CAN).	Seuil de pauvreté familial déterminé par le <u>US Department of Health & Human Services</u> .
Mode de paiement		Retenues à la source, collectées par l'employeur, en même temps que les impôts et les diverses contributions. Pour un travailleur autonome, collecté suite à la déclaration d'impôts. Les employeurs ont une obligation légale de déduire les montants appropriés. S'ils ne le font pas, ils peuvent avoir à subir une pénalité.	
Début des paiements	6 mois après la fin des études.	Mois d'avril suivant la fin ou l'abandon des cours.	6 mois après avoir été diplômé ou quitté l'établissement d'enseignement (période appelée « période de grâce »).
Taux de remboursement	Calculé pour un remboursement fait en 25 ans maximum.	9 % du revenu discrétionnaire. Possibilité de remboursement anticipé.	Le minimum de : <ul style="list-style-type: none"> ▪ 20 % du revenu discrétionnaire (= <i>AGI</i> moins le seuil de pauvreté); ▪ le montant annuel qui serait à payer dans la formule de remboursement étendue (de 12 ans) multiplié par un facteur en %, variant en fonction du revenu annuel et selon la situation familiale. En général, le taux est compris entre 4 % et 15 % du revenu.
Taux d'intérêt	Subventionné. En 2000, était égal à 3,2 %.	Calculé quotidiennement. Égal au taux d'inflation tel que défini par l'indice des prix à la consommation (<i>Retail Prices Index</i>). Ainsi, la valeur du remboursement sera la même, en termes réels, que la valeur du montant emprunté. L'intérêt est calculé tant que le prêt dure (incluant toute période où l'étudiant est à l'université, qu'il rembourse ou ne rembourse pas son prêt). Limite supérieure au taux d'intérêt : taux de base bancaire + 1 point de pourcentage. Taux en vigueur à partir du 1 ^{er} septembre 2001: 2,3 %.	Calculé quotidiennement. 2 taux d'intérêt: <ul style="list-style-type: none"> ▪ pendant la période d'études, de grâce, d'ajournement = taux des bons du trésor à 3 mois + 2,5 points de pourcentage (pour les prêts après le 1^{er} juillet 1995); ▪ pendant la période de remboursement = taux des bons du trésor à 3 mois + 3,1 points de pourcentage. Par la loi, ne peut jamais être supérieur à 8,25 %.
Réduction d'intérêt / Ristournes / Exemptions	Clause de sécurité qui stipule que le taux de remboursement ne devra jamais excéder 5 % du revenu (même si le remboursement ne pourra pas être complété en 25 ans, à cause de périodes de revenus faibles). Le prêt est annulé quand l'ex-étudiant atteint 67 ans.	Prêt annulé quand l'ex-étudiant : <ul style="list-style-type: none"> ▪ atteint l'âge de 65 ans; ▪ devient handicapé de façon permanente; ▪ décède. 	Durée maximale de remboursement : 25 ans (non comprises les périodes d'ajournement, de report, etc.). Si le prêt n'est pas remboursé après 25 ans, le solde est annulé mais il est soumis à l'impôt. Si les paiements sont insuffisants pour couvrir les intérêts, ceux-ci sont capitalisés jusqu'à atteindre 10 % du montant initial du prêt. Après ce montant, les intérêts continuent d'être calculés et payables, mais ne sont plus capitalisés. Pour un prêt subventionné, il n'y a pas d'intérêts comptabilisés pendant la période de scolarité et la période de grâce (pour un prêt non subventionné, des intérêts sont calculés pendant cette période).
Autres		Possibilité de <i>Refund</i> : si un ex-étudiant a fait des paiements pour remboursement avec un revenu annuel inférieur à 10 000 £ (par exemple, paiement pendant plusieurs mois où le revenu est supérieur à 833 £, mais emploi de 4 mois où le revenu varie selon le mois. Dans ce cas, si revenu inférieur à 10 000 £, une demande de remboursement peut être faite pour le « trop payé ». Ce remboursement ne sera fait que si l'ex-étudiant le demande et seulement à la fin de l'année fiscale.	Taux de remboursement ajusté chaque année à partir du <i>Federal Tax Return</i> pour refléter le changement de l' <i>AGI</i> .

PARAMÈTRE	AUSTRALIE	NOUVELLE-ZÉLANDE
Entrée en application		
Revenu considéré	Revenu individuel annuel imposable.	Revenu individuel.
Seuil de revenu	22 346 \$AU par an (soit 17 676 \$CAN).	15 132 \$NZ avant impôt, soit 9 925 \$CAN (révisé régulièrement).
Mode de paiement	Retenues à la source, collectées par l'employeur. Représentent une <i>estimation</i> des remboursements à faire dans l'année. Remboursements annuels calculés et débités au moment de la déclaration de revenu.	Retenues à la source faites par l'employeur. Formulaire spécial pour travailleurs autonomes (paiements intermédiaires et/ou paiements de fin d'année).
Début des paiements	Dès que le revenu annuel dépasse le seuil, que l'individu travaille ou soit encore aux études.	Le 28 février suivant la date d'achèvement du cours (début d'année fiscale).
Taux de remboursement	Taux de remboursement compris entre 3 % et 6 % du revenu total, pour tout revenu supérieur au seuil. Remboursement volontaire possible en tout temps.	10 % du revenu discrétionnaire. En tout temps, possibilité de remboursement supplémentaire.
Taux d'intérêt	La dette est ajustée au 1 ^{er} juin de chaque année pour tenir compte du coût de la vie (taux d'intérêt = taux d'inflation).	Calculé quotidiennement. Intérêt ajouté à la dette le 31 mars de chaque année. Taux révisé chaque année. Composé d'un taux d'intérêt de base et d'un taux d'ajustement variant avec l'inflation (basé sur l'IPC). Depuis 2001/01, le taux est fixé à 7 %.
Réduction d'intérêt / Ristournes / Exemptions	Pas de remboursement à faire dans le cas où la famille est reconnue comme étant à faible revenu (dans le cadre du <i>Medicare Levy Act</i> de 1986). Le remboursement peut être différé en cas de problèmes sérieux (incapacité de fournir nourriture, logements, vêtements, soins et éducation pour lui-même et/ou sa famille) ou toute autre raison spéciale (situation inhabituelle qui ne peut être rangée dans la catégorie précédente, mais qui empêche l'étudiant de rembourser son emprunt). Pour tout remboursement volontaire de plus de 500 \$AU (396 \$CAN), une ristourne de 15 % est appliquée (exemple : un remboursement volontaire de 1 500 \$AU va diminuer la dette de 1 725 \$AU (1500 + 1500*0.15)). Le prêt est annulé en cas de décès.	Pour l'année fiscale avril 2001/mars 2002 : <ul style="list-style-type: none"> ▪ pour étudiants à temps plein ou étudiants à temps partiel gagnant moins de 25 073 \$NZ (16 445 \$CAN) : exonération totale des intérêts; ▪ pour non-étudiants gagnant moins que le seuil : exonération du taux d'intérêt de base; ▪ pour non-étudiants gagnant plus que le seuil, si le montant pour l'intérêt de base est supérieur à 50 % de l'obligation de remboursement : déduction du montant des intérêts de base moins 50 % de l'obligation de remboursement.
Autres	Au moment de la déclaration de revenu, il y a un retour des remboursements de l'individu si celui-ci a trop remboursé. Si l'individu gagne plus de 424 \$AU (335 \$CAN) par semaine (emploi d'été) mais que son revenu annuel restera inférieur au seuil, les remboursements peuvent ne pas être entamés si l'individu en fait la demande.	Pénalités de 2 % par mois pour toute somme due non payée à échéance.

Bibliographie

- AUSTRALIAN TAXATION OFFICE, Dernière consultation 2001-10-25
<http://www.ato.gov.au/content.asp?doc=/content/Individuals/2877.htm&page=1>
- BARR, Nicholas (1991), "Income-contingent Student Loans : An Idea Whose Time Has Come".
In *Economics, Culture and Education. Essays in Honour of Mark Blaug*, G. K. Shaw ed.
Edward Elgar. Hants. England, 214 p.
- BURD, Stephen (1998), "Few Borrowers Repay Student Loans through Income-contingent System". *The Chronicle of Higher Education*, vol. 45, n° 5, p. A40-A41.
- CHAPMAN, Bruce (1997), "Conceptual Issues and the Australian Experience with Income Contingent charges for Higher Education", *Economic Journal*, vol. 107, p. 738-751.
- DfEE student support, Royaume-Uni, Dernière consultation 2001-10-07
<http://www.dfes.gov.uk/studentssupport/>
- EURYDICE (1999), *L'aide financière aux étudiants de l'enseignement supérieur en Europe. Questions clés de l'éducation*, vol. 1, Commission européenne, 241 p.
- Finnie, Ross; Schwartz, Saul (1996), *Student Loans in Canada : Past, Present and Future*.
Toronto : [C. D. Howe Institute](#). Collection: Observation ; 42, 162 p.
- FRIEDMAN, Milton (1955), "The Role of Government in Public Education" in *Economics and the public interest*, R.A. Solo ed., New Brunswick, N.J. Rutgers University Press.
- GENERAL ACCOUNTING OFFICE (1997), *Direct Student Loans. Analyses of Borrowers' Use of the Income Contingent Repayment Option*, Report to the Chairman, Committee on education and the Workforce, House of representatives, Washington, DC, 40 p.
- INLAND REVENUE, Nouvelle-Zélande, Dernière consultation : 2001-10-07
<http://www.ird.govt.nz/studentloans/>
- LEMELIN, Clément (1998), *L'économiste et l'éducation*, Sainte-Foy, Presses de l'université du Québec, 617 p.
- MINISTRY OF EDUCATION AND SCIENCE, Suède, Dernière consultation : 2001-10-07.
<http://utbildning.regeringen.se/inenglish/educresearch/financial.htm>
- MINISTRY OF EDUCATION, Inland Revenue, Department of Work and Income (2000), *Student Loan Scheme, Annual report*, December 2000, New Zealand, 25 p.
- NERLOVE, Marc (1975), "Some problems in the Use of Income-contingent Loans for the Finance of Higher Education", *Journal of Political Economy*, vol. 83. n° 1, p. 157-183.
- STRINGER, P. Gregory (2000), *Income Contingent Loan Repayment, 2000, Options for Student Loan Reform*. Hyatt Regency Capitol Hill, Washington DC, 6 april 2000.
- U.S. DEPARTMENT OF EDUCATION (nd), *Repayment Book*, William D. Ford Federal Direct Loan Program.
- RAYMOND, Richard et Michael SESNOWITZ (1976), "On the Repayment Burden of Income-Contingent Student Loans", *Public Policy*, vol. 24, n° 3, p. 423-436.

Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études*

Président

Roger Côté
Directeur
Service socio-économique
Université Concordia
Montréal

Jacques Fortin
Directeur
Affaires étudiantes
Cégep Lévis-Lauzon
Lévis

Membres

Soucila Badaroudine
Responsable, Service de l'aide financière
Centre des services à la vie étudiante
Université de Sherbrooke
Sherbrooke

Jocelyn Huot
Étudiant
Programme d'études techniques
Cégep du Vieux-Montréal
Montréal

Mario Beauchemin
Enseignant
Cégep de Sainte-Foy
Sainte-Foy

Robert Martin
Étudiant
Faculté de l'éducation permanente
Université de Montréal
Montréal

Christine Campbell
Étudiante, deuxième cycle universitaire
Université de Sherbrooke
Sherbrooke

Claude Provencher
Directeur de l'Aide financière aux études
Aide financière aux études
Ministère de l'Éducation
Québec

Claude Castonguay
Directeur
Service aux étudiants et à la communauté
Collège de Sherbrooke
Sherbrooke

Judith Stymest
Directrice
Service de l'aide financière
et de l'accueil des étudiants étrangers
Université McGill
Montréal

Serge Charlebois
Étudiant au troisième cycle
Département de physique
Université de Sherbrooke
Sherbrooke

Dany Trépanier
Conseiller budgétaire
Saint-Augustin-de-Desmaures

Myriam Coulombe-Pontbriand
Infirmière
Val-Bélair

Secrétaire

Paul Vigneau

* Quatre postes sont vacants.

Liste des Avis du Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études

- ↪ Modifications aux *Règles budgétaires applicables aux établissements d'enseignement supérieur pour l'année 2002-2003* : Des augmentations pour les étudiants canadiens et étrangers. (Novembre 2001)
- ↪ *L'abolition des droits spéciaux qu'un collège d'enseignement général et professionnel doit exiger*. (Novembre 2001)
- ↪ Projet de modification au *Règlement sur l'aide financière aux études*. Baisse des contributions, élargissement du statut d'autonomie, prise en compte des responsabilités familiales et d'autres cas, et indexation de paramètres du Programme. (Juillet 2001)
- ↪ Projet de modification au *Règlement sur l'aide financière aux études*. (Avril 2001)
- ↪ Projet de modification au document d'encadrement sur les droits prescrits en vertu de l'article 24.5 de la *Loi sur les collèges d'enseignement général et professionnel*. (Février 2001)
- ↪ Projet de modification aux conditions relatives aux droits de scolarité qui devraient être inscrites dans les *Règles budgétaires applicables aux établissements de l'enseignement universitaire pour l'année 2001-2002*. (Janvier 2001)
- ↪ Modifications aux *Règles budgétaires des ordres d'enseignement collégial et universitaire (année 2000-2001)*. (Décembre 2000)
- ↪ Projet de modification du *Règlement sur l'aide financière aux études pour l'année d'attribution 2000-2001*. (Septembre 2000)
- ↪ Les projets de modification du *Règlement sur l'aide financière aux études*. (Mars 2000)

Publié par le Conseil supérieur de l'éducation
1200, route de l'Église, porte 3.20
Sainte-Foy (Québec) G1V 4Z4
Tél. : (418) 643-3850
(514) 873-5056

Cet avis peut être téléchargé du site Internet du Conseil supérieur de l'éducation
<http://www.cse.gouv.qc.ca>

50-2009