

# L'INTERMÉDIAIRE DES ÉTABLISSEMENTS FINANCIERS DANS LA GESTION DES PRÊTS, UNE NÉCESSITÉ?

Janvier 2020\* |

Avis sur l'implication des établissements financiers dans l'attribution et la gestion des prêts au Québec  
présenté par l'Association des étudiantes et étudiants de Laval inscrits aux cycles supérieurs (ÆLIÉS)

## Recherche et rédaction :

Patricia Akiobe  
Étienne Chabot  
Stéphanie Desrochers

## Révision :

Valérie Boudreault-Thiboutot  
Christian Djoko  
François Talbot

## Mise à jour:

Nicolas Pouliot  
Jason F. Ortmann  
Jérôme Lizotte

\*Version originale: décembre 2013

## CONTENU

Faits saillants .....	3
Lexique des abréviations .....	3
<b>Introduction</b>	<b>4</b>
<b>L'AFE : revue des enjeux récents et historique de la gestion des prêts</b>	<b>4</b>
La grève étudiante de 2005 .....	4
Des ajustements ponctuels centrés sur le bénéficiaire .....	4
Sortie du Sommet sur l'enseignement supérieur et chantier sur l'AFE .....	5
<i>Proposition 1</i> .....	5
<i>Proposition 2</i> .....	5
De l'héritage de la Commission Parent à la forme actuelle du régime – aperçu historique .....	5
<i>Les prémices du régime d'AFE</i> .....	5
<i>Le modèle fédéral</i> .....	6
<i>Trois réformes : 1974, 1990 et 2005</i> .....	7
<b>Les termes de l'entente entre les institutions financières et le gouvernement</b>	<b>8</b>
Deux volets : la gestion de l'aide financière et la gestion des prêts .....	8
<i>Rôles du gouvernement du Québec : endosseur et régulateur</i> .....	9
<i>Rôle de l'étudiante-étudiant : bénéficiaire</i> .....	9
<i>Rôle des établissements financiers : créanciers</i> .....	9
Coût de la structure actuelle .....	10
<i>Taux d'intérêt</i> .....	11
Partage du risque .....	13
Programme fédéral de prêts directs .....	13
<i>Historique et description</i> .....	13
<i>Avantages et désavantages du programme de prêts directs</i> .....	14
Financement des prêts étudiants par l'intermédiaire de la CDPQ .....	15
<i>Origines et mission de la CDPQ</i> .....	15
<i>Fonds des générations</i> .....	16
<i>Évolution de la réduction de la dette du Québec</i> .....	17
<i>Effets de la prise en charge des prêts étudiants par le Fonds des générations</i> .....	18
<i>L'équité intergénérationnelle</i> .....	19
<i>Autonomie financière</i> .....	20
<b>Conclusion</b>	<b>21</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>22</b>

## FAITS SAILLANTS

- Cette recherche donne suite aux rencontres tenues par l'ÆLIÉS en prévision du Sommet sur l'enseignement supérieur. Elle précise et documente la proposition sur l'Aide financière aux études qui a été avancée par certains membres à l'issue de ces rencontres. Cette proposition, qui a été adoptée en assemblée générale extraordinaire, veut « que le gouvernement du Québec prenne en charge, sans l'intervention des institutions financières, le programme de prêts et bourses de l'AFE en prêtant directement aux étudiantes et étudiants, par exemple par le biais de la Caisse de dépôt et placement du Québec ».
- Le modèle actuel de gestion des prêts et bourses implique un partenariat entre l'Aide financière aux études, les établissements financiers et les établissements d'enseignement. Alors que le gouvernement du Québec avance les fonds nécessaires à l'attribution de bourses, les établissements financiers octroient les montants liés aux prêts.
- Le gouvernement s'engage de deux façons envers les établissements financiers :
  1. En garantissant le prêt. Ainsi, si l'ex-étudiante ou ex-étudiant est incapable de rembourser le capital et les intérêts de sa dette, l'institution financière responsable de son dossier peut réclamer au gouvernement le montant de sa mauvaise créance. Dans la suite du texte, ces montants portent le nom de réclamations;
  2. En remboursant les intérêts sur le prêt tout au long des études postsecondaires du bénéficiaire.
- En 2016-2017, le montant global des prêts garantis par le gouvernement s'élevait à 3 524,7 M\$. Il est en croissance depuis la création de l'Aide financière aux études.
- Pour la seule année 2016-2017, le gouvernement du Québec a payé 42,8 M\$ en intérêts aux institutions financières. Le montant cumulatif du remboursement des intérêts payés par l'État est de 1 787 000 000\$.
- La Caisse de dépôt et placement du Québec a le mandat de participer au bien-être et au développement économiques du Québec. Depuis la crise financière de 2008-2009, elle a choisi d'opter pour des stratégies de placement à risques réduits. La gestion du portefeuille de prêts de l'Aide financière aux études permettrait tout à la fois d'honorer son mandat et d'assurer une stabilité financière à l'institution, et par ricochet à ses déposantes et déposants.
- Le choix de la Caisse de dépôt et placement, à travers le Fonds des générations, comme partenaire se justifie à la fois au point de vue de l'équité intergénérationnelle et de l'autonomie financière.

## LEXIQUE DES ABRÉVIATIONS

AFE	Aide financière aux études
CDPQ	Caisse de dépôt et placement du Québec
CSNPE	Centre de service national de prêts aux étudiants
FEUQ	Fédération étudiante universitaire du Québec
PCPE	Programme canadien de prêts aux étudiants
RPR	Remboursement proportionnel au revenu

## **INTRODUCTION**

Lors des rencontres préparatoires au Sommet sur l'enseignement supérieur<sup>1</sup>, les membres de l'ÆLIÉS se sont penchés sur la question du fonctionnement de l'Aide financière aux études québécoise (AFE). Ils ont exprimé la volonté que le gouvernement du Québec prenne en charge, sans l'intervention des institutions financières, le programme de prêts et bourses de l'AFE en prêtant directement aux étudiantes et étudiants, par exemple par le biais de la Caisse de dépôt et placement du Québec (ÆLIÉS 2013 : 29). Cette perspective sera l'objet principal de ce mémoire.

Afin de mieux étudier les divers aspects de cette question, une brève revue des plus récents enjeux liés au programme de prêts et bourses ainsi qu'un historique de l'AFE et de son fonctionnement seront effectués. Ils permettront de dégager le contexte dans lequel cette entente entre le gouvernement et les institutions financières a vu le jour et de mettre en évidence le modèle de gestion des prêts qui prévaut aujourd'hui encore au sein du programme de prêts et bourses. La description et l'analyse du fonctionnement de ce modèle seront menées dans le deuxième temps de ce mémoire. En fin de parcours, trois solutions de remplacement du fonctionnement actuel seront présentées : le modèle du partage de risque, le modèle de prêts directs adopté en 2000 par le gouvernement fédéral et le modèle de substitution de la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ) aux établissements financiers dans le processus d'attribution des prêts. Ce dernier modèle apparaît plus avantageux dans une perspective sociale; ses composantes seront évaluées à la lumière des critères d'équité et d'autonomie.

Les établissements financiers sont-ils des partenaires adéquats pour la gestion d'un prêt destiné à rendre accessible un service public? La CDPQ pourrait-elle se substituer à ces établissements pour réduire les dépenses du programme de prêts et bourses québécois? Ces questions guideront l'analyse menée au long des pages qui suivent.

## **L'AFE : REVUE DES ENJEUX RÉCENTS ET HISTORIQUE DE LA GESTION DES PRÊTS**

### **LA GRÈVE ÉTUDIANTE DE 2005**

La question du fonctionnement, du coût et de l'efficacité du système d'Aide financière aux études est apparue de manière récurrente dans les débats sur le financement et l'accessibilité de l'éducation au Québec, et ce, de façon accrue depuis la fin des années 1980<sup>2</sup>. La réforme menée en 2005 par le gouvernement libéral, qui a donné lieu à une grève étudiante de plusieurs semaines, en constitue le plus récent exemple. L'enjeu du mouvement de contestation de 2005 était de taille, puisque la réforme planifiée par le gouvernement du Québec portait atteinte au programme principal de l'AFE, le programme de prêts et bourses, dont bénéficiaient plus de 132 000 étudiantes et étudiants à cette époque. Le budget déposé par le ministre Yves Séguin prévoyait une hausse du plafond de prêt par étudiant se traduisant, à l'échelle du Québec, par la conversion en prêts de 103 M\$ de dollars jusque-là offerts sous forme de bourses. Une augmentation significative de l'endettement étudiant et une réduction de l'accessibilité aux études postsecondaires étaient les conséquences redoutées des changements alors apportés.

### **DES AJUSTEMENTS PONCTUELS CENTRÉS SUR LE BÉNÉFICIAIRE**

Cette réforme et les coupures ponctuelles à l'AFE l'ayant précédée ont en commun de favoriser une rationalisation des coûts du programme de prêts et bourses qui repose essentiellement sur les montants consentis directement aux étudiantes et étudiants. De façon analogue, les solutions qui ont par le passé été envisagées dans le but de réduire le fardeau que représente l'endettement étudiant ont mis de l'avant des moyens centrés sur l'individu et non sur une réforme du système lui-même. Le remboursement proportionnel au revenu, perspective récemment abandonnée par le gouvernement, en est sans doute l'exemple le plus emblématique, bien que d'autres mesures aujourd'hui effectives, telles que la remise de dette, s'inscrivent dans cette façon de procéder. L'idée n'est pas ici de juger du bien-fondé et du caractère équitable ou non de ces mesures – plusieurs d'entre elles sont effectivement bénéfiques –, mais de mettre en évidence le fait que les réformes et modifications du système québécois d'aide financière aux études trouvent le plus souvent leur justification à l'échelle de l'individu, sans que le fonctionnement du système lui-même soit soumis à un examen plus approfondi.

1. Ces rencontres ont eu lieu du 25 au 27 novembre 2013. Elles ont donné lieu à une série de propositions soumises au vote lors d'assemblées générales extraordinaires.

2. Le Québec du début des années 1980 est touché par une importante récession économique, qui engendre une hausse du taux de chômage et des coupures budgétaires dans les programmes gouvernementaux. L'AFE ne fait pas exception : elle est notamment affectée par une hausse du plafond du prêt de 31,04% (ASSÉ 2009 :17). Les droits de scolarité sont également dégelés dans ce contexte et ils passent de 540 \$ annuellement en 1989 à 1240 \$ en 1991-1992.

## **SORTIE DU SOMMET SUR L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET CHANTIER SUR L'AFE**

Le chantier de réflexion consacré à l'AFE à l'issue du Sommet sur l'enseignement supérieur avait pour objectif de voir à améliorer le régime actuel d'AFE afin que celui-ci soit ajusté à l'indexation des droits de scolarité annoncée par le gouvernement du Parti québécois à la suite de son élection. Les deux recommandations retenues par le comité du chantier et les associations étudiantes se concentrent sur des mesures d'aide directe au bénéficiaire, qui apparaissent comme suit dans le rapport :

### ***Proposition 1***

1. Une augmentation des frais de subsistance de 12 \$ par mois. Cette augmentation est accordée indistinctement pour le revenu de l'étudiant admissible ou de son ménage et indépendamment du niveau d'étude;
2. Le maintien d'une dépense admissible de transport de 91 \$ par mois pour les étudiants à temps partiel qui vivent ou étudient dans une région éloignée;
3. La bonification des seuils transitoires de l'exemption à la contribution parentale. Cette exemption est actuellement à 28 000 \$ et sera portée à 45 000 \$ en 2016. Les seuils d'exemption transitoires seront bonifiés;
4. La conversion de prêts en bourses de l'allocation spéciale pour frais de scolarité. Cette mesure vise les étudiants universitaires et réduit l'endettement lié à la hausse des frais de scolarité du gouvernement précédent. Elle cible les étudiants qui reçoivent une aide financière uniquement sous forme de prêt, en raison de leurs revenus plus élevés ou de celui de leur ménage.

### ***Proposition 2***

La seconde proposition reprend deux des quatre mesures de la première proposition, soit le maintien de la dépense de transport et la bonification du seuil transitoire d'exemption de la contribution des parents. Elle laisse cependant tomber la conversion de l'allocation spéciale pour bonifier l'augmentation des dépenses admises de 12 \$ à 20 \$ par mois. (MESRST 2013 : 4)

La proposition 1 permet de rejoindre un plus grand nombre d'étudiants; pour cette raison, elle est privilégiée par les associations étudiantes.

L'une des dimensions structurelles du coût du programme de prêts et bourses de l'AFE est restée peu explorée au terme de ce chantier et des réformes qui l'ont précédé : la collaboration entre l'État québécois et les institutions financières dans l'attribution des prêts aux étudiantes et étudiants. Cette collaboration, établie depuis les origines du programme d'AFE, n'a jamais été revue et son effectivité n'a pas été mesurée en prenant en compte les moyens financiers et administratifs actuels de l'État. Le mouvement étudiant de 2005 avait commencé à remettre en question la pertinence de la gestion des prêts par les institutions financières et les coûts occasionnés par cette entente (ASSÉ 2009 : 20), mais le dénouement rapide du conflit et l'entente controversée conclue par la Fédération étudiante universitaire du Québec (FEUQ) ont eu tôt fait d'éclipser cet enjeu. Si l'entente de gestion des prêts entre l'AFE et les établissements financiers s'est avérée efficace dans les années 1960, dans la mesure où elle a favorisé un accès élargi aux études postsecondaires, il apparaît justifié de réévaluer sa pertinence dans le contexte d'aujourd'hui.

## **DE L'HÉRITAGE DE LA COMMISSION PARENT À LA FORME ACTUELLE DU RÉGIME – APERÇU HISTORIQUE**

### ***Les prémices du régime d'AFE***

La première forme d'aide financière québécoise adressée à une population étudiante remonte à l'année 1937 et elle est mise en oeuvre par l'Union nationale. Les sommes investies à cette époque dans l'éducation constituent une mesure d'incitation à la scolarisation visant à réduire le taux de chômage chez les jeunes et à former une main-d'oeuvre qualifiée, principalement dans les domaines minier, agricole et industriel. Géré par le Service d'aide à la jeunesse et résultant d'ententes conclues entre les gouvernements provincial et fédéral, ce système octroie uniquement des bourses jusqu'en 1942. Après cette date, et en vertu de la décision du gouvernement libéral,

cette fois, les bourses offertes deviennent remboursables à 50 % à partir du moment où l'étudiante ou l'étudiant termine ses études<sup>3</sup>. Il revient à un comité formé d'un représentant de chaque université de choisir les boursiers en fonction de leur excellence scolaire et de leurs besoins financiers. Cette situation connaît quelques variations, mais sa forme générale se maintient sur une période de plus de 20 ans, jusqu'à ce que le ministère de l'Éducation du Québec soit créé en 1964, dans la foulée du rapport émis par la Commission Parent. L'aide financière devient dès lors accessible à l'ensemble des universités et des programmes d'études.

### **Le modèle fédéral**

En 1964, le gouvernement fédéral met sur pied un programme de prêts destiné aux individus qui choisissent d'entamer des études postsecondaires. Une somme maximale de 9800 \$ pour la durée complète des études et de 1400 \$ annuellement peut être versée aux bénéficiaires canadiens (Bélanger 1973 : 474). Le gouvernement paie les intérêts sur le prêt pour toute la période couverte par les études et jusqu'à six mois suivant leur arrêt. Cette étape marque le début de l'implication des établissements financiers dans l'octroi de prêts et bourses au Canada.

Bien que le programme d'aide financière soit une initiative fédérale, il appartient aux provinces de l'administrer, en vertu du partage des pouvoirs consacré par la Loi constitutionnelle de 1867. Ainsi, le montant prévu par le gouvernement fédéral se trouve pondéré en fonction de la proportion d'individus âgés entre 18 et 24 ans de chacune des provinces (Bélanger 1973 : 474).

Cette loi permet par ailleurs à toute province disposant de son propre plan d'aide de recevoir un montant équivalant à celui qui aurait été attribué d'un prêt fédéral. Les modalités d'attribution des prêts et la gestion des sommes consenties aux individus se retrouvent dans ce cas déterminées par la province elle-même. Le Québec est la seule des provinces canadiennes à se prévaloir de cette disposition de la loi et à exercer son droit de retrait du système centralisé fédéral (Bélanger 1973 : 474). Le gouvernement québécois recevra ainsi une compensation financière à partir de l'année 1967 et il choisira de gérer son système de prêts et bourses de façon autonome, sans l'intervention du fédéral.

La mise en place de ce programme fédéral précède de peu la première Loi sur les prêts et bourses (L.R.Q., c. P-21) qui voit le jour en 1966, à la suite du rapport de la Commission Parent. Rappelons que l'un des objectifs de la Commission Parent en ce qui a trait à l'éducation postsecondaire est de rompre avec l'histoire des structures scolaires québécoises qui ont entretenu une division entre les secteurs public et privé et, de façon corollaire, entre les formations manuelles ou techniques et les études universitaires (Rapport Parent 1966 : 203). En d'autres mots, les commissaires souhaitent éliminer les considérations financières qui limitent l'accessibilité aux études universitaires pour une part considérable de la population et qui entretiennent une division sociale.

Deux moyens sont proposés pour atteindre cet objectif : le renforcement de l'aide financière accordée pour les études postsecondaires et la gratuité scolaire. Le coût élevé de ces mesures étant incompatible avec les ressources publiques disponibles à cette époque, il est entendu que la gratuité scolaire devienne un objectif à long terme et qu'un partenariat avec les institutions financières soit conclu pour l'attribution des prêts. Les conditions de ce partenariat sont visiblement fixées à partir du modèle fourni par le programme fédéral ; elles font en sorte que le gouvernement québécois garantit le prêt, en défrayant les intérêts et en assumant au besoin les mauvaises créances. La Commission Parent plaide également en faveur d'un prêt conjoint avec le gouvernement fédéral, c'est-à-dire un prêt provenant des deux paliers de gouvernement, qui mettrait fin à la compensation reçue par le gouvernement québécois. Ce dernier moyen, qui fait redouter à plusieurs une ingérence fédérale dans le secteur de l'éducation, ne sera jamais rendu effectif, mais le premier, soit l'attribution d'un prêt provenant d'une institution financière, sera instauré. Les avantages qui en découlent sont manifestes : en 1966, 48 000 étudiants sont favorisés par cette nouvelle mesure et le budget consacré aux prêts s'élève à 26,2 M\$, alors que le budget consacré aux prêts et aux bourses, en 1962, n'était que de 13, 2 M\$ (MacDonald 1995 : 2006).

Ce partenariat et le report de la gratuité scolaire sont toutefois envisagés dans la seule mesure où le gouvernement, en pleine Révolution tranquille, est appelé à investir des sommes considérables dans divers secteurs et se trouve incapable de les financer tous par ses propres moyens. Le rapport Parent est clair à cet égard :

3. Dans les termes du programme actuel de prêts et bourses, une telle entente signifie que 50 % des montants consacrés à l'aide à la jeunesse sont des bourses et que les 50% restants sont des prêts générés par l'État pour la durée des études. Les institutions financières ne font pas encore partie du fonctionnement du programme.

*Comme nous l'avons vu au chapitre VIII, l'État sera appelé à augmenter ses subventions d'immobilisation aussi bien que de fonctionnement, ce qui va peut-être déjà requérir toutes ses disponibilités financières. Dans l'hypothèse de ressources publiques illimitées, on devrait sans doute établir immédiatement la gratuité scolaire. Dans la réalité que constituent les limites budgétaires, on doit chercher à voir où placer les priorités [...]. (Rapport Parent 1966 : 210)*

Ce principe de priorités est valable également pour l'AFE : l'accès à l'éducation étant une priorité nécessitant des moyens financiers substantiels, le rapport Parent recommande la participation des institutions financières dans le système d'aide aux études. Cette recommandation est mise en place puisque les ressources publiques ne permettent pas d'avancer les fonds nécessaires à l'amélioration de l'aide fournie aux étudiantes et aux étudiants.

En 1966, avec la Loi sur les prêts et bourses, ce mode de fonctionnement devient officiel. Cette loi conduit à une réorganisation structurelle des différents programmes d'aide destinés à l'enseignement postsecondaire; il est intéressant de remarquer que le programme qui en découle restera d'ailleurs sensiblement le même jusqu'à nos jours. D'un point de vue technique, sa grande particularité consiste à demander aux banques et Caisses populaires de la province de prêter elles-mêmes leurs propres fonds aux étudiants, en échange de la garantie du gouvernement.

En 1966, avec la Loi sur les prêts et bourses, ce mode de fonctionnement devient officiel. Cette loi conduit à une réorganisation structurelle des différents programmes d'aide destinés à l'enseignement postsecondaire; il est intéressant de remarquer que le programme qui en découle restera d'ailleurs sensiblement le même jusqu'à nos jours. D'un point de vue technique, sa grande particularité consiste à demander aux banques et Caisses populaires de la province de prêter elles-mêmes leurs propres fonds aux étudiants, en échange de la garantie du gouvernement.

D'un point de vue financier, elle officialise la division des montants consentis à l'étudiante et à l'étudiant en prêts, d'une part, et en bourses, d'autre part. Le rapport Parent instaure également la priorité du prêt sur la bourse dans l'aide consentie aux étudiantes et aux étudiants. En dépit de ce qu'il paraît, cette mesure vise une répartition plus équitable des ressources financières entre les bénéficiaires<sup>4</sup> (Rapport Parent 1966 : 228). Elle sera avalisée par la première refonte de la loi, qui a lieu en 1974.

### **Trois réformes : 1974, 1990 et 2005**

1. La réforme de 1974 consiste essentiellement en une refonte de la loi qui établit les trois principes directeurs de l'AFE. Il y est établi: qu'aucune personne ne doit se voir interdire l'accès aux études supérieures en raison de l'insuffisance de ses ressources financières; que l'aide financière gouvernementale est supplétive, c'est-à-dire qu'elle vient compléter les ressources financières dont dispose l'étudiante ou l'étudiant; que le calcul détermine d'abord le montant maximal de prêts auxquels a droit le bénéficiaire (AFE 2013).
2. La deuxième réforme apportée au système de prêts et bourses, qui substitue au titre de Loi sur les prêts et bourses celui de Loi sur l'aide financière aux étudiants, a lieu en 1990. Elle survient à la suite d'un dégel et d'une hausse massive des frais de scolarité, ce qui lui a valu d'être perçue comme une mesure visant essentiellement à compenser la hausse et à en minimiser les conséquences négatives, notamment par la création de limites d'endettement. Les modifications principales qu'elle comporte sont des moyens incitant les étudiantes et étudiants à terminer leurs études dans les délais prescrits par les programmes d'études, d'une part par un programme de remise de dette de 25 % et, d'autre part, par une aide accordée uniquement sous forme de prêt à partir d'un seuil dépassant la durée des études préconisée par les établissements scolaires (AFE 2013).
3. La troisième réforme est celle de 2005, dont il a déjà été question dans ce mémoire. Outre la conversion des bourses en prêts, cette réforme prévoit une hausse du plafond d'endettement des étudiants. L'un des apports bénéfiques qu'elle compte est la prise en considération des droits de scolarité comme dépense dans le calcul d'attribution de l'aide. Cependant, outre les coupures effectuées dans les prêts et bourses, cette réforme repose pour l'essentiel sur des changements administratifs,

4. Le rapport Parent défend ce principe d'équité en soutenant, dans un premier temps, que l'attribution du prêt avant la bourse évite que les gens qui ne sont pas réellement dans le besoin sollicitent une bourse. Le prêt agirait à cet égard comme une mesure modératrice. Dans un deuxième temps, la recherche d'une plus grande accessibilité, érigée en priorité, justifie la « priorité du prêt » : en donnant un prêt aux étudiants qui sont « moins » dans le besoin, on permet aux autres qui sont réellement dans le besoin de bénéficier d'une bourse et d'avoir un montant réduit à rembourser au terme de leurs études.

parmi lesquels on compte la mise sur pied d'un système informatique, appelé Contact, permettant à l'AFE de communiquer avec les établissements financiers et scolaires (AFE 2013 / ASSÉ 2009:20)

À ces réformes s'ajoute le récent Sommet sur l'enseignement supérieur et les modifications apportées au régime de prêts et bourses à la suite du chantier sur l'AFE, qui ont été décrites plus haut.

Au fil du temps, les réformes et modifications ponctuelles au régime d'aide financière ont maintenu, en somme, les bases du système de prêts et bourses tel qu'il a été pensé par les membres de la Commission Parent. Si quelques critères ont été ajoutés ou retirés à travers les années, la structure est quant à elle demeurée la même. Aussi la collaboration avec les établissements financiers n'a-t-elle jamais été révisée à la faveur d'une proposition permettant, par exemple, de nationaliser ce service d'aide. Si en 1966, l'État québécois ne disposait pas des fonds nécessaires au financement d'un tel projet, il est aujourd'hui possible de songer au rôle que la Caisse de dépôt et placement du Québec pourrait jouer dans ce partenariat. Avant d'en arriver au détail de cette perspective, nous parcourons toutefois les termes de l'entente actuelle entre les établissements financiers et l'AFE.

## **LES TERMES DE L'ENTENTE ENTRE LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES ET LE GOUVERNEMENT**

L'attribution d'un prêt pour études implique une interaction entre divers acteurs, les principaux étant le gouvernement, les établissements scolaires et les établissements financiers. La première instance à laquelle doit se référer une étudiante ou un étudiant pour obtenir de l'aide financière est l'AFE, c'est-à-dire l'unité de gestion autonome du gouvernement provincial chargée de la gestion des prêts et bourses. Cette dernière est responsable de l'autorisation du dossier. De son côté, l'institution financière se charge du versement du prêt.

De façon concrète, l'AFE remet à l'étudiante ou à l'étudiant un certificat de garantie au tout début de ses études, qui sert à l'ouverture d'un compte de prêts auprès de l'établissement financier de son choix. Puis au cours de chacune des sessions subséquentes, l'AFE remet à l'établissement une autorisation de prêt pour l'étudiante ou l'étudiant. La valeur des prêts consentis varie en fonction du calcul effectué par l'AFE, lequel prend en compte les ressources financières et les besoins des bénéficiaires pour l'année d'attribution. Le calcul détermine la part de bourses et la part de prêts auxquels a droit l'étudiante ou l'étudiant. Alors que les bourses proviennent entièrement des coffres de l'État, les prêts sont, eux, versés par différentes institutions financières. Ces prêts sont toutefois garantis en totalité par l'État, et les intérêts qu'ils engendrent sont pris en charge par le gouvernement tout au long du parcours scolaire du bénéficiaire. C'est dire autrement qu'une part du budget provincial alloué au programme de prêts et bourses est dépensée dans le paiement d'intérêts à des institutions bancaires.

## **DEUX VOLETS : LA GESTION DE L'AIDE FINANCIÈRE ET LA GESTION DES PRÊTS**

La gestion des prêts est l'un des deux volets fondamentaux de l'AFE. L'autre volet consiste en l'attribution d'une aide financière aux étudiantes et étudiants. Cette aide peut être versée sous forme de prêts ou de bourses. Les bourses proviennent des fonds gouvernementaux eux-mêmes et elles ne relèvent pas de l'entente entre les établissements financiers et le gouvernement. Il n'en sera pas question dans les lignes qui suivent, puisque ce sont les frais liés à la gestion des prêts qui sont l'objet principal de ce mémoire.

Dans la plus récente entente de gestion qu'elle a rendue publique, l'AFE définit son rôle comme suit :

*Le rôle de l'Aide financière aux études est double. D'une part, elle attribue une aide financière aux étudiantes et aux étudiants après analyse et traitement de leur demande. Les établissements d'enseignement agissent à cet égard comme ses partenaires, notamment pour la remise des certificats de prêt et des chèques de bourse. D'autre part, elle est chargée de la gestion des prêts, qui s'effectue avec les établissements financiers prêteurs. Cette fonction comprend le paiement des intérêts dus sur les prêts pendant les études, le traitement des réclamations pour pertes de capital et d'intérêts et le recouvrement auprès des emprunteuses et des emprunteurs en défaut de paiement des sommes que l'Aide financière aux études a dû rembourser pour eux à leur établissement financier (AFE / MELS 2002 : 8. Nous soulignons)*

Une telle définition donne la mesure de l'importance administrative de la gestion des prêts. Pour s'acquitter cette tâche, l'AFE doit travailler de concert avec deux autres acteurs, les établissements financiers et les bénéficiaires.

Il n'y a pas de contrat obligeant mutuellement les établissements financiers et le gouvernement québécois. Toutefois, une entente informelle existe entre ces deux instances. L'attribution des prêts étudiants est ainsi encadrée administrativement par l'actuelle Loi sur l'aide financière aux études et son application est précisée par le Règlement qui en découle. L'ensemble de la procédure et les rôles respectifs des trois acteurs impliqués sont détaillés dans ces deux documents; de façon générale, les établissements financiers y apparaissent en tant que créanciers, les bénéficiaires en tant qu'emprunteurs et le gouvernement en tant qu'endosseur et régulateur.

### ***Rôles du gouvernement du Québec : endosseur et régulateur***

Cette dernière tâche est attribuable au gouvernement provincial puisque les établissements financiers cèdent une partie de leurs prérogatives et accordent à l'AFE le pouvoir de déterminer un taux d'intérêt unique sur les prêts accordés par divers établissements financiers. Les prêts sont en contrepartie entièrement garantis par le gouvernement, qui en assure la récupération en cas de mauvaises créances. Ainsi, tant que l'étudiante ou l'étudiant bénéficiaire est aux études à temps plein, il n'est pas tenu de rembourser son emprunt ni de payer les intérêts que celui-ci génère. De même, si le bénéficiaire, au terme de ses études, ne conclut pas d'entente de remboursement ou ne respecte pas l'entente conclue, l'établissement financier auquel il est lié peut faire une réclamation au gouvernement, qui doit alors honorer sa garantie et transiger, en lieu et place du bénéficiaire, avec l'établissement financier. Il redevient ainsi un intermédiaire entre le débiteur et le créancier. Au sein de la structure organisationnelle de l'AFE, c'est la Direction de la gestion des prêts qui s'occupe de ces tâches.

### ***Rôle de l'étudiante-étudiant : bénéficiaire***

Le bénéficiaire reçoit, de la part du gouvernement, un certificat de garantie qu'il doit présenter à son établissement financier pour avoir droit à un versement de prêts pour la session. Il n'a pas à payer d'intérêt sur cet emprunt ni à rembourser le capital dans un délai déterminé à l'avance. Ce n'est qu'à la fin de ses études, au moment où il est prêt à entrer sur le marché du travail, que l'étudiante ou l'étudiant est tenu de prendre en charge ses dettes en concluant une entente de remboursement auprès de l'institution financière avec laquelle il a transigé auparavant. Il passe ainsi du rôle de bénéficiaire au rôle d'emprunteuse ou d'emprunteur. Les taux d'intérêt sur le prêt ne sont dès lors plus fixés par le gouvernement, mais ils font néanmoins l'objet d'une entente balisée par les articles 69 et 73 du règlement de l'AFE. Pour l'essentiel, le libellé de l'article 69 spécifie que l'entente de remboursement doit déterminer le montant des versements effectués par l'emprunteur et le libellé de l'article 73 précise que le taux applicable au paiement de l'intérêt est un taux variable, qui fluctue en fonction des variations du taux de base des prêts aux entreprises. Tout étudiant qui est incapable de rembourser son emprunt peut se prévaloir de « l'option 6 mois », c'est-à-dire qu'il peut attendre 6 mois avant de commencer à rembourser sa dette ; les intérêts seront toutefois à sa charge dès la fin de ses études. Il peut alors choisir de les payer au fur et à mesure des 6 mois de délai ou de les capitaliser, c'est-à-dire de les ajouter au montant total de sa dette.

Une étudiante ou un étudiant qui se trouve, à la fin de ses études, dans une situation précaire et qui se voit dans l'impossibilité d'assurer immédiatement le remboursement de ses prêts, peut quant à lui recourir au Programme de remboursement différé de l'AFE. Le remboursement des intérêts de la dette est dans ce cas pris en charge par le gouvernement. Au cours de cette période (qui peut couvrir une durée maximale de 18 mois et doit être renouvelée tous les 6 mois), celui-ci continuera de payer les intérêts sur le prêt, et ces intérêts n'auront pas à être remboursés par le bénéficiaire.

### ***Rôle des établissements financiers : créanciers***

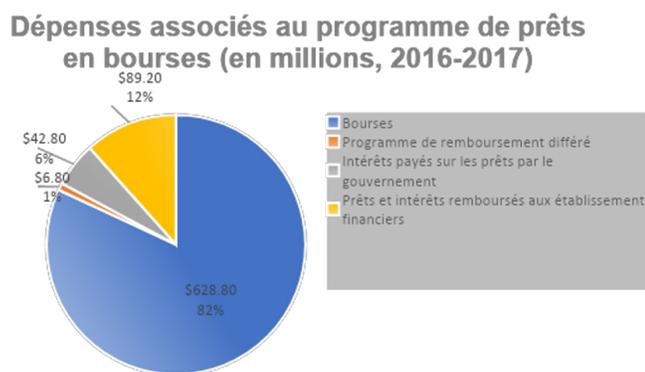
Le partenariat avec les établissements financiers tient au fait que ceux-ci disposent des liquidités nécessaires au fonctionnement du programme de prêts, ce qui n'était pas le cas du gouvernement au moment où ont été créées l'AFE et l'entente de gestion. Leur rôle est de mettre à la disposition de l'étudiante ou de l'étudiant les fonds déterminés par le calcul du gouvernement. En échange du certificat de garantie qui leur est remis, les établissements financiers versent le montant du prêt au bénéficiaire; les intérêts sur le prêt leur sont remboursés par le gouvernement du Québec. Rappelons que lorsque le bénéficiaire termine ses études, il devient emprunteuse ou emprunteur. Le gouvernement devient un endosseur et l'ex-étudiante ou ex-étudiant doit rembourser autant le capital que les intérêts du prêt. Si ce dernier se trouve incapable de respecter l'entente de remboursement qu'il a prévue avec l'établissement financier de son choix et que ses créances deviennent mauvaises, l'établissement financier a le devoir de convenir d'un nouvel arrangement avec l'étu-

diante ou l'étudiant, afin d'optimiser le recouvrement du prêt. Les options sont diverses : il est possible de reporter les échéances, de renégocier le taux d'intérêt ou de proposer des paiements progressifs. Si ces solutions s'avèrent inopérantes, l'établissement financier peut recourir à la garantie offerte par le gouvernement et réclamer le montant équivalent aux sommes impayées. Là s'arrête son rôle de gestionnaire du prêt.

## COÛT DE LA STRUCTURE ACTUELLE

Cette description laisse entrevoir que la structure actuelle engendre des dépenses significatives liées à la garantie des intérêts sur les prêts et au paiement des réclamations faites par les institutions bancaires pour les créances irrécouvrables. Le graphique 1 montre la répartition de ces dépenses<sup>5</sup> pour l'année 2016-2017. Outre les bourses, qui occupent la majeure partie du budget, les intérêts payés sur les prêts garantis ainsi que sur les prêts et intérêts remboursés aux établissements financiers représentent les dépenses principales du programme. Il faut toutefois prendre en considération que les prêts et intérêts remboursés aux établissements financiers ne constituent pas des dépenses nettes, puisque le gouvernement s'acquitte de la tâche de recouvrement de ces montants auprès des emprunteuses et emprunteurs.

**Graphique 1: Dépenses associées au programme de prêts et bourses (en millions, 2016-2017)**



La dépense la plus significative liée à la gestion des prêts demeure donc la prise en charge des intérêts. Les montants associés à cette source de dépense sont directement versés aux établissements financiers partenaires, et leur coût est assumé, par l'intermédiaire de la fiscalité, par l'ensemble des contribuables québécois. La proposition de ce mémoire vise à réduire ces dépenses, à la fois pour diminuer la dette étudiante moyenne et pour alléger le fardeau fiscal que cela représente pour les contribuables. Les sommes engagées dans le partenariat entre l'AFE et les institutions financières sont considérables. On comprend mieux la valeur des montants transférés aux institutions financières quand on les considère dans leur globalité. Comme en témoigne le tableau 1, en dollars courants, le gouvernement a jusqu'ici déboursé 1,7 G\$ dans le remboursement des prêts étudiants depuis 1990. Par ailleurs, le montant global des prêts qu'il garantit est de 3,5 G\$ et le montant

des prêts sur lesquels il paie des intérêts est de 1,7 G\$ (AFE / MELS 2011 : 34-35).

**Tableau 1 : Montants des intérêts payés sur les prêts étudiants depuis 1989-1990<sup>6</sup>**

Années	Intérêts payés sur les prêts chaque année (M\$)	Montant cumulé (M\$)
1989-1990	76,4	76,4
1990-1991	83,8	160,2
1991-1992	93,2	253,4
1992-1993	92,5	345,9
1993-1994	99,2	445,1
1994-1995	117,0	562,1
1995-1996	121,3	683,4
1996-1997	91,0	774,4

5. Il est à noter que les frais d'administration du programme, qui représentent, selon les Comptes publics 2016-2017, approximativement 22 M\$, n'ont pas été pris en considération, car ils constituent des dépenses constantes et non significatives pour la démonstration en cours.

6. Ce tableau est issu de l'étude de Philippe Hurteau. Les dépenses des années 2008-2009 à 2016-2017 ont été ajoutées au cumulatif.

Années	Intérêts payés sur les prêts chaque année (M\$)	Montant cumulatif (M\$)
1997-1998	72,6	847,0
1998-1999	70,7	917,7
1999-2000	60,3	978,0
2000-2001	59,9	1037,9
2001-2002	48,0	1085,9
2002-2003	39,4	1125,3
2003-2004	46,3	1171,3
2004-2005	40,1	1211,7
2005-2006	57,4	1269,1
2006-2007	74,2	1343,3
2007-2008	79,6	1422,9
2008-2009	53,6	1476,5
2009-2010	27,0	1503,5
2010-2011	32,7	1536,2
2011-2012	38,6	1574,8
2012-2013	39,7	1614,5
2013-2014	42,6	1657,1
2014-2015	45,4	1702,5
2015-2016	41,7	1744,2
2016-2017	42,8	1787

Source : AFE / MELS, Rapports Statistiques de 2007 à 2011 / (Hurteau 2009 : 9).

## Taux d'intérêt

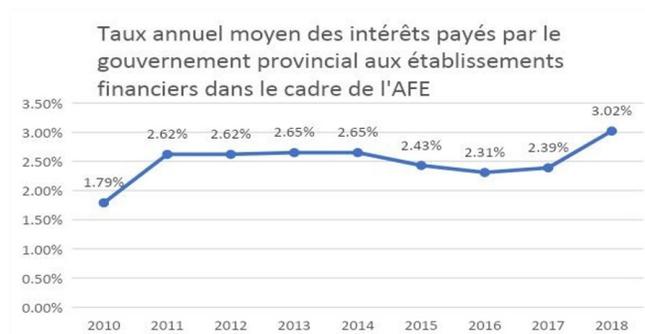
Le taux d'intérêt sur les prêts que s'engage à payer le gouvernement est balisé afin d'être uniforme, mais il n'est pas fixe. Il est défini par l'article 71 du Règlement sur l'aide financière aux études :

*Art 71. Le taux d'intérêt applicable au paiement de l'intérêt, à la charge du ministre, sur un prêt consenti en application de la Loi est fixé mensuellement, le premier jour du mois précédant celui pour lequel ce taux est applicable, de la façon suivante: il est égal au taux des acceptations bancaires en vigueur le jour où le taux d'intérêt est fixé, en lui additionnant 150 points de base<sup>7</sup>.*

Le graphique 2 présente les taux d'intérêt applicables aux prêts payés par le gouvernement aux établissements financiers de 2010 à 2018. Les taux d'intérêt actuellement en vigueur sont bas, ce qui réduit considérablement la part du paiement des intérêts sur les prêts dans les dépenses de l'AFE depuis le sommet atteint en 2007. La situation actuelle est à l'avantage du gouvernement, des bénéficiaires et des contribuables, mais elle l'était moins en 2007-2008, au moment le plus critique de la crise financière. Cette variation des dépenses liées au paiement des intérêts, que le tableau 1 permet de constater pour la période allant de 2012 à 2017, met en évidence le lien de dépendance existant entre l'AFE et les institutions financières. On observe, en somme, que s'il est vrai qu'un taux d'intérêt favorable comme celui qui a cours depuis quelque temps est profitable, il est tout aussi vrai qu'une hausse imprévue du taux des acceptations bancaires peut faire augmenter de façon importante les coûts du programme d'AFE et, conséquemment, le coût du financement public de l'AFE. L'État n'exerce aucun contrôle sur la variation de ces dépenses et il garantit les montants sans égard à la variation du taux.

7. Un point de base désigne un centième de point de pourcentage. Cette unité, utilisée en finance et en économie, est préférée au pourcentage lorsqu'il est question de taux d'intérêt, notamment. Si un taux passe de 4 % à 5,5 %, on dira ainsi qu'il a augmenté de 150 points de base.

## Graphique 2: Taux annuel moyen des intérêts payés par le gouvernement provincial aux établissements financiers dans le cadre de l'AFE



Source: Banque du Canada, Taux des acceptations bancaires, Cansim V122504.

Précisons que le taux fixé par le Règlement sur l'AFE et observable sur le graphique 2 n'est valable que depuis 2004. Au cours de cette année, la rémunération<sup>8</sup> des institutions financières a été revue à la hausse. Cette décision donnait suite à une demande adressée au gouvernement par les institutions financières, qui jugeaient depuis plusieurs années leur rémunération insatisfaisante. C'est le Comité consultatif d'accessibilité financière aux études qui s'est vu confier l'évaluation de la requête et qui l'a jugée acceptable. Jusque-là, le

taux d'intérêt dont bénéficiaient les institutions financières était égal au taux des acceptations bancaires en vigueur le jour où le taux d'intérêt est fixé, plus 80 points de base. Le rapport a émis la recommandation que la rémunération des établissements financiers soit augmentée de 70 points de base en deux ans : 40 points en 2002-2003 et 30 autres points en 2003-2004. En ajoutant ces 70 points aux 80 points de base, on obtient les 150 points de base énoncés par le règlement actuel. Selon les calculs de l'AFE, cette mesure aura coûté 4,4 M\$ pour l'année 2002-2003 et 7,7 M\$ les années suivantes (MELS 2002 : 5).

**Tableau 2 – Modification de la rémunération des institutions financières sur 2 ans**

	Avant 2002	2002-2003	2003-2004
Taux de référence	Taux des acceptations bancaires	Taux des acceptations bancaires	Taux des acceptations bancaires
Points de pourcentage ajoutés	80	120	150

### Le Comité invoque deux motifs pour justifier son évaluation :

- ❖ Le premier concerne l'accessibilité aux études. Les frais liés à l'augmentation de la rémunération des institutions financières étant pris en charge par le gouvernement, le Comité a jugé qu'ils n'allaient en rien affecter les étudiantes et étudiants, et qu'ils n'auraient donc aucune conséquence directe sur l'accessibilité aux études. De plus, il estime que le coût relatif de cette mesure est suffisamment bas pour être considéré comme négligeable dans le budget de l'AFE : « Le Comité constate que le coût d'intérêt additionnel de 7,7 M\$ sur un volume de 1,1 G\$ (en 1999-2000) représente 0,7 % de la somme totale des prêts dont l'intérêt est assumé par le gouvernement. Compte tenu que le gouvernement jugeait opportun de maintenir ce partenariat avec les établissements financiers, la rémunération additionnelle paraît raisonnable. » (MELS 2002 : 7)
- ❖ Le second motif repose sur le maintien d'une bonne entente entre les établissements financiers et l'AFE. Partant du constat que les institutions financières se sont récemment retirées du programme de prêts et bourses canadien, le Comité émet la crainte qu'une telle situation se produise au Québec, où le rendement du portefeuille de prêts étudiants est considéré comme décevant.

Le premier motif est critiquable dans la mesure où il ne fait pas preuve d'une volonté de réduire les dépenses liées au paiement des intérêts; le second motif paraît quant à lui décontextualisé et il appelle ce faisant quelques précisions. Le retrait des établissements financiers du Programme canadien de prêts aux étudiants s'est fait à la suite de l'introduction, en 1995, d'un système de partage du risque, une donnée que le Comité ne prend pas soin de préciser. L'option du partage du risque ayant été écartée des scénarios envisageables pour le Québec, tel que nous le verrons un peu plus loin, l'analogie ne semble pas justifiable et la crainte émise par le comité, fondée sur des bases critiquables.

Par ailleurs, ce deuxième motif met en relief une autre facette de la dépendance de l'AFE à l'égard des institutions financières : l'unilatéralité du pouvoir de négociation. Il semble qu'en dépit de l'importance des sommes en jeu dans cette entente, le gouvernement dispose de

8. Le terme « rémunération » se réfère ici aux points de pourcentage que le gouvernement ajoute au taux des acceptations bancaires et non à un montant fixe.

peu de marge de manoeuvre pour tenter de réduire ses dépenses et pour négocier une baisse des taux, les institutions financières pouvant se retirer à tout moment de l'entente si elles la jugent défavorable. Une telle asymétrie dans la négociation est peu souhaitable dans la gestion d'un prêt sans risque pour les créanciers, d'une part, et destiné à financer un service public, d'autre part.

## **PARTAGE DU RISQUE**

La seule modification structurelle à l'entente entre les établissements financiers et l'AFE qui a été étudiée dans les 50 dernières années provient du deuxième rapport du Comité d'experts sur les modalités de remboursement de la dette d'études, présidé par Claude Montmarquette. L'option d'un partage du risque est la première solution de remplacement du fonctionnement actuel qui a été étudiée.

Elle a été rejetée tant par le gouvernement que par les établissements financiers, mais il est néanmoins nécessaire de la parcourir pour comprendre les raisons qui ont motivé le maintien de la structure initiale.

Le changement recommandé par la majorité des membres du Comité, en ce qui a trait à la gestion des prêts, est « [q]ue 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. » (Montmarquette 2001 : 24) Le présupposé de cette recommandation est que les institutions financières ne déploient pas suffisamment d'efforts pour assurer le recouvrement des mauvaises créances avant de recourir à la garantie du gouvernement. Un système de partage du risque semblable à celui mis en place par le gouvernement fédéral est ainsi envisagé par le Comité.

Ce dernier propose de remplacer la formule en place, où le gouvernement assume 100 % des risques financiers, par un système de garantie partielle sur les prêts pour études afin d'établir un partage du risque entre le gouvernement du Québec et les établissements financiers, mais également un partage des bénéfices. Ainsi, il était prévu « 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 par la suite réinvesties dans le Programme d'aide financière aux études » (Montmarquette 2001 : 24). Cependant, à la lumière de l'expérience non concluante du gouvernement fédéral et en raison de plusieurs réticences émises quant à la proposition, le gouvernement choisit de ne pas y donner suite.

L'une des réticences à l'égard du partage du risque exprimée par le Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études concerne les effets potentiels sur l'accessibilité aux études des étudiantes et étudiants qui doivent recourir au Programme de prêts et bourses. Dans un système de partage du risque, les établissements financiers pourraient avoir un droit de regard sur le choix des emprunteurs (Montmarquette 2001 : 19). L'Association des banquiers canadiens (section Québec) et le Mouvement Desjardins ont également rejeté les recommandations du Rapport Montmarquette en invoquant pour les premiers la volonté « de ne pas assumer un risque de pertes sur de tels prêts si elles ne peuvent contrôler la décision de l'octroi du prêt » (Vigneau 2001 : 17) et pour les deuxièmes le caractère inconciliable du régime à partage de risque est avec l'accessibilité universelle pour les étudiants (Vigneau 2001 : 18).

## **PROGRAMME FÉDÉRAL DE PRÊTS DIRECTS**

La deuxième solution de remplacement de la gestion actuelle des prêts est un programme de prêts directs. Comme le gouvernement fédéral opère depuis 2000 un tel programme, celui-ci nous servira de modèle afin d'évaluer la faisabilité d'une gestion semblable au Québec.

### ***Historique et description***

Depuis 2000, outre le Québec, le Nunavut et les Territoires du Nord-Ouest, qui gèrent leur propre programme d'aide financière aux études et reçoivent des paiements compensatoires, toutes les provinces canadiennes font directement affaire avec le gouvernement fédéral pour la gestion de l'aide financière aux études. Par l'entremise du Programme canadien de prêts aux étudiants (PCPE), le gouvernement fédéral collabore avec les provinces pour effectuer la gestion de l'aide financière aux étudiantes et aux étudiants, sans l'intervention des institutions financières.

Entre 1964 et 1995, la structure du système de prêt canadien avait plusieurs similitudes avec celle du Québec. En 1995, une réforme a été mise en place et visait à assurer un meilleur partage du risque entre le gouvernement fédéral et les institutions financières. La garantie gouvernementale est alors remplacée par une prime du risque de 5 % versée aux institutions financières sur l'ensemble des prêts consolidés.

Or, le partenariat entre les institutions financières et le gouvernement fédéral a pris fin en 2000. Des pertes avaient été engendrées par les établissements financiers, et ceux-ci considéraient comme insuffisante la prime que leur versait le gouvernement fédéral afin de compenser l'absence de garantie gouvernementale (Montmarquette 2001 : 45). De plus, l'objectif principal de la mise en place d'un système de partage du risque, soit l'implication accrue des institutions financières dans le recouvrement des mauvaises créances et la réduction des défauts de paiement, n'a pas été atteint. En effet, « on n'avait pas fait la démonstration que le taux de défaut avait diminué depuis que les établissements financiers avaient pris à sa charge le recouvrement. » (Montmarquette 2001 : 16)

Depuis la fin de l'implication des institutions financières dans le système canadien des prêts aux étudiantes et aux étudiants, la collaboration entre le gouvernement fédéral et les provinces s'effectue de deux façons. Premièrement, pour la Colombie-Britannique, l'Ontario, le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve-et-Labrador et la Saskatchewan, un régime intégré a été adopté, qui permet aux étudiantes et aux étudiants d'obtenir et de rembourser leurs prêts auprès d'un seul intervenant, soit le gouvernement fédéral qui octroie et gère lui-même les prêts. Afin d'assurer la gestion du programme, les services d'un fournisseur privé sont retenus. Ce dernier exerce ses activités sous le nom de Centre de service national de prêts aux étudiants (CSNPE). Le fournisseur actuel est la firme D&H, qui offre des services technologiques bancaires, des solutions d'administration de prêts et des solutions de paiement à différentes institutions financières (plus de 1 700 banques et coopératives de crédit partout en Amérique du Nord) et aux administrations gouvernementales.

Environ 60 % du montant versé aux étudiantes et aux étudiants sous forme de prêt provient des coffres du gouvernement du Canada (jusqu'à concurrence de 210 \$ par semaine versée sous forme de prêts). Les 40 % restants sont octroyés respectivement par les provinces. Environ 80% des étudiantes et des étudiants des provinces canadiennes qui ont accès aux prêts gouvernementaux, à l'exception des étudiantes et des étudiants du Québec, du Nunavut et des Territoires du Nord-Ouest, passent par ce guichet unique pour la gestion et le remboursement à la fois de la portion fédérale et provinciale de leur prêt (PPCE 2012 : 6-7).

Pour 20 % des étudiantes et des étudiants, soit celles et ceux qui résident dans les provinces de l'Alberta, du Manitoba, de la Nouvelle-Écosse et de l'Île-du-Prince-Édouard, deux prêts sont octroyés : un prêt du gouvernement du Canada et un prêt de la province. Le prêt d'études du gouvernement du Canada est géré par le Centre de service national de prêts aux étudiants (CSNPE). Le prêt provincial doit être remboursé directement à la province ou à son mandataire.

Pour illustrer ce cas de figure, prenons l'exemple du Manitoba. Depuis août 2001, le Manitoba gère et finance directement les prêts aux étudiants sans l'intervention des institutions financières. Avant cette période, les prêts étudiants du Manitoba étaient administrés par des institutions financières, notamment la Banque Royale du Canada et la Banque Canadienne Impériale de Commerce (CIBC). Actuellement, le gouvernement du Manitoba couvre environ 40% des besoins évalués de l'étudiant jusqu'à un maximum de 140 \$ par semaine d'études (4 760\$ pour un programme universitaire de 34 semaines), le reste des besoins financiers étant assuré par le gouvernement fédéral via le Centre de service national de prêts aux étudiants (CSNPE). Le prêt du gouvernement du Canada est accordé en septembre alors que celui du Manitoba est versé en janvier.

Pour la partie provinciale du prêt, l'étudiante ou l'étudiant ne paiera pas d'intérêts tant qu'il sera aux études. Une période d'exemption de 6 mois après la fin des études est également prévue. C'est la direction de l'Aide aux étudiants du Manitoba qui assume la gestion des prêts étudiants pour le compte du ministère de l'Enseignement postsecondaire et de l'Alphabétisation du Manitoba. À l'instar de la procédure du gouvernement fédéral, une entente est conclue avec un fournisseur privé afin d'administrer les prêts. En 2009-2010, c'est le Credit Union Central of Manitoba qui assumait ce mandat (Ministère de l'Enseignement postsecondaire et de l'Alphabétisation 2010 : 4).

### ***Avantages et désavantages du programme de prêts directs***

Le premier constat que l'on peut émettre au sujet du fonctionnement du prêt direct canadien est que, au chapitre des dépenses, il implique le recours à une firme privée – la firme D&H – pour la gestion des montants attribués aux bénéficiaires, laquelle entraîne des

coûts plus élevés, toutes proportions gardées, que les frais d'administration québécois (Hurteau 2009 : 11). Néanmoins, cette hausse des coûts s'explique également par le fait que les montants qui apparaissaient auparavant comme des réclamations des institutions financières apparaissent désormais, dans le rapport actuariel, sous la forme de créances irrécouvrables et de frais d'administration<sup>9</sup>. À cette hausse des coûts d'administration répond ainsi, en contrepartie, une hausse importante des revenus, qui s'explique par la réception des intérêts et du capital remboursés par les ex-étudiantes et ex-étudiants. Autrefois versés aux établissements financiers, les intérêts perçus sur les prêts sont aujourd'hui réinjectés dans le programme lui-même. Cette situation de poids-contrepoids fait dire à Philippe Hurteau que

*[...] en dollars constants, le coût net d'exploitation du programme de prêts directs est légèrement supérieur (417 M\$) au coût d'exploitation net moyen du programme de 1989-1990 à 2006-2007 (392 M\$). Toutefois, comme le coût net d'exploitation des deux dernières années est bien en deçà de la moyenne, que ces coûts tendent à baisser de manière importante et que les revenus d'intérêts ont toutes les chances d'augmenter, on peut légitimement supposer que, d'ici quelques années, le programme de prêts directs sera, au final, moins coûteux à exploiter que l'ancien programme. (Hurteau 2009 : 12.)*

En ce qui concerne les finances publiques, le système fédéral actuel présente des avantages clairs. Hurteau mentionne notamment que le programme de prêts directs a réussi à faire passer son coût moyen d'exploitation à 0,21 \$ par dollars prêté, comparativement à 0,31 \$ pour le programme de prêts et bourses du gouvernement du Québec (2009 : 14). Mais il émet en revanche des réserves très fortes à l'égard des conséquences socioéconomiques du programme, notamment en ce qui a trait à l'endettement étudiant.

Selon ses calculs, « depuis la mise en place du programme canadien de prêts directs en 2000, l'endettement étudiant a augmenté de près de 8 % et sa croissance tend à s'intensifier » (2009 : 12). Il attribue cette situation au fait que le gouvernement doit emprunter sur les marchés pour accorder les prêts et qu'il ne peut, conséquemment, offrir des taux d'intérêt plus bas aux emprunteuses et emprunteurs. Cette interprétation doit toutefois être accueillie avec prudence, puisque d'autres facteurs qu'il est difficile d'isoler peuvent contribuer à l'endettement étudiant.

Le constat qui se dégage tant de l'analyse de Claude Montmarquette que de celle de Philippe Hurteau est que les montants versés aux établissements financiers constituent des dépenses que le gouvernement gagnerait à éliminer ou à réinjecter dans son programme. Le programme de prêts directs instaurés par le gouvernement canadien montre que la sous-traitance du programme n'a pas permis de réduire les taux d'intérêts des prêts faits aux étudiants. De plus, pour mettre en place un programme de prêts directs, le gouvernement du Canada a dû lui-même emprunter aux établissements financiers la totalité des montants versés en prêts, ce qui ne fait que déplacer le problème du paiement des taux d'intérêt. Au Québec, toutefois, un scénario alternatif est envisageable en raison de la présence d'une institution comme la CDPQ. Ce scénario permet de supposer que l'unité de gestion des prêts qu'est l'AFE pourrait être maintenue et traiter avec la CDPQ pour ce qui a trait à la gestion des montants liés aux prêts. Ainsi, la CDPQ pourrait jouer le rôle de créancier pour le gouvernement et ainsi réduire les coûts essuyés par les étudiants et par les contribuables.

## **FINANCEMENT DES PRÊTS ÉTUDIANTS PAR L'INTERMÉDIAIRE DE LA CDPQ**

La troisième solution de remplacement du modèle de gestion des prêts qui prévaut actuellement est donc celle d'un modèle impliquant l'intermédiaire de la CDPQ. Avant d'étudier les avantages qu'il y aurait à établir une entente avec la CDPQ plutôt qu'avec les institutions financières pour l'octroi des prêts, nous passerons en revue la mission de la CDPQ et les investissements qui sont autorisés par son règlement.

### ***Origines et mission de la CDPQ***

Précisons d'emblée que la conceptualisation et la mise en place officielle du programme de prêts et bourses se sont faites parallèle à la création de la CDPQ. Ce n'est qu'en 1965 que le gouvernement du Québec se dote de la CDPQ, dans le but de propulser son développement économique. Dès leur accession au pouvoir en 1960, les libéraux réfléchissent à la création d'un régime de pension universel

9. Les deux sources de dépense apparaissent conjointement dans le rapport actuel. On n'a donc pas accès au montant net des dépenses attribuables aux frais d'administration. Il est toutefois possible de les déduire en évaluant la tendance des dépenses liées aux réclamations des établissements financiers et en les isolant.

et obligatoire pour tous·tes les Québécois·e·s. Les choses se précipitent lorsque le gouvernement fédéral annonce dans un discours du trône, en 1963, son intention d'implanter un plan de retraite au Canada. Les officines du gouvernement québécois s'activent alors et le premier ministre Jean Lesage est en mesure de présenter le projet du régime des rentes du Québec lors d'une conférence fédérale-provinciale en 1964, à la grande surprise des délégués du gouvernement d'Ottawa. Pris de court, le premier ministre canadien Lester B. Pearson n'a pas d'autres choix que d'accepter le principe d'un régime distinct pour le Québec. Et c'est la CDPQ qui se voit confier la gestion des sommes considérables destinées aux rentes des Québécois·e·s. Le nouvel organisme réunit en outre différents fonds épars et oubliés du gouvernement du Québec, tels celui du rachat des rentes seigneuriales et celui des mariages protestants, pour ne nommer que ceux-là.

La mission de la CDPQ est double : elle doit « faire fructifier les fonds de ses clients, les déposants, tout en contribuant au développement économique du Québec » (CDPQ 2013). Le premier rôle de la CDPQ consistait à gérer le fonds du régime de rentes du Québec, un régime de retraite universel constitué également par le gouvernement québécois. Dans les années qui ont suivi sa création, la Caisse s'est vue confier la gestion des fonds d'autres régimes publics de retraite ou d'assurances<sup>10</sup>. Aujourd'hui, elle compte 29 déposants issus des secteurs publics ou privés avec qui elle travaille en étroite collaboration. Elle détient un portefeuille diversifié comprenant des titres à revenu fixe, des actions cotées en Bourse, des placements immobiliers et des placements privés. Son rendement global, au 31 décembre 2018, était de 4,2 %. Le rendement moyen pondéré annualisé de la CDPQ, entre 2014 et 2018, se chiffre quant à lui à 8,4 % (CDPQ 2018 : 35).

La CDPQ explique son faible rendement en 2018 en raison, notamment, de la normalisation des politiques monétaires, des incertitudes géopolitiques et de l'escalade tarifaire provoquée par les tensions entre les grandes puissances économiques. (CDPQ 2018 : 35) Devant une telle incertitude financière, la perspective d'un portefeuille comme celui des prêts étudiants pourrait permettre à la CDPQ de diminuer le risque de ses placements et ainsi adopter une stratégie d'investissement plus prudente. En effet, le rendement des prêts est mineur, certes, mais les risques encourus sont nuls puisque les montants consentis sont entièrement garantis par le gouvernement. Ce type d'investissement fait d'ailleurs partie de ceux que prévoit la loi sur la CDPQ, comme l'indique le libellé 24 : « La Caisse peut acquérir et détenir sans restriction : a) des obligations émises par le Québec ou garanties par lui; [...] »

Par ailleurs, l'un des déposants de la CDPQ est le Fonds des générations, dont l'actif net était évalué à 11,3 G\$ en 2018. La prise en charge des prêts étudiants par le Fonds des générations permettrait de mettre en application les principes d'équité intergénérationnelle et d'autonomie financière, dont la présentation fera l'objet des prochains chapitres. Toutefois, avant de préciser ces principes, une analyse évaluant les effets financiers d'une potentielle prise en charge des prêts étudiants par le Fonds des générations est nécessaire.

## **Fonds des générations**

Le Fonds des générations a été créé en 2006 par la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations dans le but de réduire l'endettement du gouvernement du Québec. Tel qu'indiqué dans l'article 1 de la Loi : « pour l'année financière 2025-2026, la dette représentant les déficits cumulés ne pourra excéder 17 % du produit intérieur brut du Québec et la dette brute ne pourra excéder 45 % de ce produit » (Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations, 2006 : c. 24, a. 1)<sup>11</sup>, le Fonds des générations permettrait de réduire l'endettement du gouvernement en obtenant un rendement supérieur sur les sommes versées au Fonds que le coût des nouveaux emprunts faits par le gouvernement – la réduction de la dette proposée est ainsi accomplie de manière indirecte (Godbout, Luc, St-Maurice, Yves et St-Cerny, Suzie 2017 : 46). Ces sommes sont déposées auprès de la CDPQ et gérées suivant une politique de placement déterminée par le ministre des Finances en collaboration avec la Caisse. (Gouvernement du Québec 2019 : C.13) Par la création de ce Fonds, le gouvernement du Québec voulait ainsi garantir aux générations futures la une dette nationale moindre.

Le financement du Fonds est notamment constitué « des sommes provenant de la location de forces hydrauliques en vertu de l'article 3 de la Loi sur le régime des eaux (chapitre R-13) ainsi que des sommes provenant de l'exploitation de forces hydrauliques en application des articles 68 à 70 de cette loi et de l'article 32 de la Loi sur Hydro-Québec (chapitre H-5) ». (Loi sur la réduction de la dette et

10. On compte, entre autres fonds, le régime supplémentaire de rentes pour les employés de l'industrie de la construction du Québec (1970), le régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP) (1973) ; le régime de retraite du personnel d'encadrement (RRPE) (1973) et le Fonds de la santé et de la sécurité du travail (1973).

11. La dette brute est définie comme la somme de la dette empruntée et des engagements futurs du gouvernement. La dette des déficits cumulés, quant à elle, s'obtient en faisant la différence entre la dette brute et les actifs financiers et non financiers du gouvernement (Institut du Québec 2017 : 16).

instituant le Fonds des générations, 2006 : c. 24, a. 1) En plus des redevances hydrauliques d'Hydro-Québec ainsi que d'autres types de contribution, le financement provient des revenus de placement du Fonds lui-même – revenus de placement dont le rendement, selon les prévisions du gouvernement, atteindra 6,4 % au cours de l'exercice financier 2021-2022. La politique de placement du Fonds des générations, quant à elle, vise un objectif de rendement annuel de 6,45 % (Godbout, Luc, St-Maurice, Yves et St-Cerny, Suzie 2017 : 20). Il est à noter qu'au cours des prochaines années, les intérêts encourus par le Fonds deviendront la principale source de revenus du Fonds selon certaines analyses financières (Institut du Québec 2017 : 13).

## Évolution de la réduction de la dette du Québec

**Tableau 3 : Projection des versements et de la valeur comptable du Fonds des générations (M\$)**

	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025	2025-2026	2030-2031	2035-2036
Valeur comptable au début	12 816	8 293	8 964	11 702	14 756	18 133	21 821	25 860	52 132	91 146
Revenus dédiés										
Redevances hydrauliques										
Hydro-Québec	714	741	763	776	818	829	854	880	1 024	1 192
Producteurs privés	106	102	103	105	107	109	111	113	125	138
<b>Sous-total</b>	<b>820</b>	<b>843</b>	<b>866</b>	<b>881</b>	<b>925</b>	<b>938</b>	<b>965</b>	<b>993</b>	<b>1 149</b>	<b>1 330</b>
Indexation du prix de l'électricité patrimoniale	258	303	388	535	640	745	861	971	1 650	2 405
Contribution additionnelle d'Hydro-Québec	215	215	215	215	215	215	215	215	215	215
Revenus miniers	268	264	291	313	341	373	392	412	527	673
Taxes spécifiques sur les boissons alcooliques	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500
Biens non réclamés	22	20	15	15	15	15	15	15	15	15
Revenus de placement	1 394	526	463	595	741	902	1 091	1 293	2 607	4 557
<b>Total des revenus dédiés</b>	<b>3 477</b>	<b>2 671</b>	<b>2 738</b>	<b>3 054</b>	<b>3 377</b>	<b>3 688</b>	<b>4 039</b>	<b>4 399</b>	<b>6 663</b>	<b>9 695</b>
Utilisation du Fonds des générations pour rembourser des emprunts	(8 000)	(2 000)								
<b>Total des versements</b>	<b>-4 523</b>	<b>671</b>	<b>2 738</b>	<b>3 054</b>	<b>3 377</b>	<b>3 688</b>	<b>4 039</b>	<b>4 399</b>	<b>6 663</b>	<b>9 695</b>
<b>VALEUR COMPTABLE À LA FIN</b>	<b>8 293</b>	<b>8 964</b>	<b>11 702</b>	<b>14 756</b>	<b>18 133</b>	<b>21 821</b>	<b>25 860</b>	<b>30 259</b>	<b>58 795</b>	<b>100 841</b>

Source : St-Maurice, Yves, Godbout, Luc et St-Cerny, Suzie (2020). « Le Fonds des générations : Des options à explorer pour l'avenir », Chaire en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, Sherbrooke, p. 6.

La Chaire en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke (CFFP) a détaillé l'évolution potentielle du Fonds afin de vérifier l'atteinte des objectifs inscrits dans la Loi sur la réduction de la dette. Différents scénarios ont ainsi été construits par la CFFP afin de simuler l'évolution financière du Fonds au cours des prochaines années.

Le scénario qui nous intéresse ici est le scénario de référence au sein duquel les huit catégories de versements du Fonds évoluent normalement sans que le gouvernement annule ou réduise les versements prévus. En plus de l'évolution normale des sources de financement, le scénario de référence propose une évolution normale du PIB nominal et de la dette du gouvernement du Québec.

Selon les résultats de cette projection, la valeur comptable<sup>12</sup> du Fonds atteindrait 30 259 M\$ lors de l'exercice financier 2025-2026 (Tableau 3). Notons que le solde prévu au Fonds était évalué à 41,5 G\$ pour 2025-2026 dans les projections du budget provincial 2007-2008 (Godbout, Luc, St-Maurice, Yves et St-Cerny, Suzie 2017 : 21). Cet écart peut notamment être expliqué par des choix financiers du gouvernement qui a retiré, en 2018-2019 et en 2019-2020, 10 G\$ du Fonds des générations pour rembourser les emprunts du Québec. Cela dit, malgré cette diminution significative des versements au Fonds, tout semble indiquer qu'il puisse atteindre les objectifs inscrits dans la Loi.

12. La valeur marchande est la somme qui serait obtenue si tous les placements du Fonds étaient vendus sur le marché. La valeur comptable, quant à elle, représente la valeur aux livres du placement (Godbout, Luc, St-Maurice, Yves et St-Cerny, Suzie 2017 : p. 21).

**Tableau 4 : Évolution des catégories de dettes et des ratios par rapport au PIB (M\$)**

	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025	2025-2026	2030-2031	2035-2036
Dettes brute excluant le Fonds	207 391	210 295	215 833	221 987	229 215	235 418	242 305	249 410	288 383	334 037
En % du PIB	47,7	46,5	46,0	45,9	46,0	45,8	45,7	45,6	45,3	44,6
Valeur comptable du Fonds	8 293	8 964	11 702	14 756	18 133	21 821	25 860	30 259	58 795	100 841
Dettes brute du gouvernement	199 098	201 331	204 131	207 231	211 082	213 597	216 445	219 151	229 588	233 196
En % du PIB	45,8	44,6	43,5	42,9	42,4	41,6	40,9	40,1	36,1	31,1
Dettes représentant les déficits accumulés (selon la Loi, incl. la réserve)	112 425	109 754	107 016	103 962	100 585	96 897	92 858	88 459	59 923	17 877
En % du PIB	25,9	24,3	22,8	21,5	20,2	18,9	17,5	16,2	9,4	2,4
Réserve de stabilisation	11 977	13 377	13 477	13 577	13 677	13 777	13 877	13 977	14 477	14 977
Dettes représentant les déficits accumulés (selon les comptes publics)	100 448	96 377	93 539	90 385	86 908	83 120	78 981	74 482	45 446	2 900
En % du PIB	23,1	21,3	19,9	18,7	17,4	16,2	14,9	13,6	7,1	0,4
Dettes nette	172 558	172 512	173 346	174 424	175 856	175 666	176 004	176 123	172 419	159 549
En % du PIB	39,7	38,2	37,0	36,1	35,3	34,2	33,1	32,1	26,2	19,3

Source : St-Maurice, Yves, Godbout, Luc et St-Cerny, Suzie (2020). « Le Fonds des générations : Des options à explorer pour l'avenir », Chaire en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, Sherbrooke, p. 6

En effet, à partir du scénario de référence, la CFFP a ainsi calculé que le poids de la dette brute du gouvernement du Québec en pourcentage du PIB serait de 40,1% en 2025-2026, un meilleur résultat que la cible de réduction de la dette de 45 % inscrite dans la Loi. Le ratio de la dette représentant les déficits cumulés par rapport au PIB, quant à elle, atteindrait 16,2%, un résultat également meilleur que celui inscrit dans les objectifs de la Loi (Tableau 4).

À l'heure actuelle, en supposant une évolution normale des activités du Fonds des générations, nous serions en droit de supposer que celui-ci puisse atteindre les objectifs inscrits dans la Loi sur la réduction de la dette le 31 mars 2026. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le gouvernement du Québec ne devrait pas procéder à l'annulation ou la réduction des versements prévus, proposition émise par certain.e.s qui souhaitent qu'une partie de la dette du Québec soit remboursée immédiatement avec la valeur contenue dans le Fonds. En raison de la bonne performance du Fonds, une telle mesure n'aurait pas le même effet sur la dette que l'accumulation annuelle des intérêts dans le Fonds (Institut du Québec 2017 : 20).

### Effets de la prise en charge des prêts étudiants par le Fonds des générations<sup>13</sup>

**Tableau 5 : Répartition du montant total en prêts de l'AFE au sein du Fonds des générations (M\$)**

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
Valeur comptable du Fonds	5 238	5 659	6 938	8 522	10 564
Montant total en prêts de l'AFE	600,4	568,2	578,4	586,1	580,3
Répartition	11,50%	10,00%	8,30%	6,90%	5,50%

Source : AFE / MELS (2000-2017). Rapports statistiques. Québec.

Le montant total des prêts consentis par l'AFE, qui est obtenu en faisant la somme des prêts accordés à ceux qui ont obtenu seulement des prêts et des prêts accordés à ceux qui ont obtenu des prêts et bourses, représenterait une part minime de l'ensemble des actifs du Fonds des générations. En raison de la bonne performance du Fonds des générations au cours des dernières années, la répartition des

13. Il est à noter que la question de la gestion administrative des prêts étudiants par la CDPQ n'est pas prise en compte dans cette analyse. Cela dit, nous pensons que la CDPQ puisse administrer les prêts étudiants, par l'entremise d'un sous-traitant, de manière toute aussi efficiente que les institutions financières privées.

prêts étudiants au sein du Fonds des générations diminue pour atteindre, en 2016-2017, 5,5% de la valeur comptable du Fonds (Tableau 5). Le financement des prêts étudiants par le Fonds n'aura ainsi qu'un impact minime sur l'atteinte du rendement annuel de 6,45 %, et ce, même si nous présumons que le taux d'intérêt accordé se situera entre le taux d'inflation canadien, chiffré à 1,99% en 2018 (Inflation historique Canada), et le taux des obligations canadiennes et québécoises.

D'ailleurs, même si le rendement annuel des placements diminuait sous la barre de 6,45% en raison du financement des prêts étudiants, l'atteinte de l'objectif inscrit dans la Loi contre l'endettement ne serait sans doute pas compromis. Le Fonds affiche une performance meilleure que celle prévue, rappelons-le, avec un surplus projeté en 2025-2026 de 5 G\$, ce qui permet à la Caisse d'avoir une certaine marge de manœuvre dans sa gestion des portefeuilles.

Dans une perspective d'encadrement des risques, l'utilisation d'un portefeuille comme celui des prêts étudiants permettrait sans doute de consolider les acquis obtenus par le Fonds jusqu'à maintenant. En effet, le Fonds n'est pas à l'abri d'incertitudes économiques qui pourraient affecter à la baisse sa performance. Or, les prêts étudiants constituent des placements à risque nul puisqu'ils sont garantis par le gouvernement contre tout défaut de paiement. Le gouvernement pourrait ainsi consolider une partie des actifs du Fonds sans procéder à sa liquidation (Godbout, Luc, St-Maurice, Yves et St-Cerny, Suzie 2017 : 48).

Par ailleurs, dans une perspective de réévaluation à moyen terme de l'utilisation du Fonds des générations, la prise en charge des prêts étudiants par la CDPQ serait d'autant plus intéressante. En effet, tel qu'inscrit dans la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations, le mandat du Fonds prendra fin au moment où les objectifs fixés seront atteints, c'est-à-dire lors de l'exercice financier 2025-2026. Plusieurs options s'offriront donc au gouvernement du Québec quant à l'utilisation possible du Fonds à partir de ce moment. (St-Maurice, Yves, Godbout, Luc et St-Cerny, Suzie 2020 : 13) Bien que le gouvernement puisse décider de l'éliminer en liquidant l'ensemble de ses actifs après cette date, il pourrait aussi décider de poursuivre ses activités et de le doter de nouvelles cibles. La prise en charge des prêts étudiants, dans une perspective d'équité intergénérationnelle de diminution de l'endettement étudiant, pourrait figurer parmi ces options.

### ***L'équité intergénérationnelle***

Le chercheur Lars Osberg, dont les travaux portent sur les mesures et déterminants économiques de l'iniquité sociale, définit l'équité intergénérationnelle de deux façons :

1. L'équité entre les individus sous l'angle des conditions économiques dont héritent les générations successives évaluée souvent d'après le principe de l'égalité des chances;
2. L'équité qui prévaut sur le plan de la distribution intergénérationnelle des ressources globales, les membres de chaque génération étant considérés comme un groupe. (Osberg 1998 :146).

La seconde définition d'Osberg se révèle plus appropriée pour évaluer la pertinence du scénario de financement de l'AFE par l'intermédiaire de la CDPQ. En effet, la solution de financement, qui est l'objet de la présente étude, mise sur l'instauration d'une mesure permettant au Fonds des générations d'atteindre les objectifs de performance prévus dans la Loi sur la réduction de la dette tout en permettant aux étudiant.e.s futur.e.s de profiter de taux d'intérêts plus avantageux. L'efficacité de cette mesure s'évalue donc par l'optimisation des ressources, en ce sens qu'elle privilégie un rendement sans risque et garanti par l'État pour la CDPQ et le Fonds des générations tout en permettant de diminuer les coûts déboursés par les étudiantes et étudiants pour le remboursement de leurs prêts. Tel que présenté plus haut, pour qu'il y ait économie pour les étudiant.e.s, le taux d'intérêt consenti par la CDPQ doit être inférieur à celui accordé présentement par les institutions financières. En utilisant le Fonds des générations pour financer les prêts étudiants, nous pouvons présumer que le taux d'intérêt accordé se situera entre le taux d'inflation canadien, chiffré à 1,99% en 2018 (Inflation historique Canada) et le taux des obligations canadiennes et québécoises. On parle donc d'un avantage considérable comparativement aux taux d'intérêts présentement prévus par l'article 71 du Règlement sur l'Aide financières aux études (graphique 2). Tel que présenté plus haut, l'utilisation d'un tel taux d'intérêt n'affecterait sans doute pas le rendement du Fonds des générations. D'une part, le portefeuille des prêts étudiants représenterait une proportion minime de la valeur comptable du Fonds des générations (5,5 % en 2016-2017). D'autre part, étant donné la bonne performance du Fonds jusqu'à maintenant, l'utilisation de ce portefeuille permettrait de consolider les acquis obtenus. Il semble donc très probable que la Caisse puisse consentir à financer les prêts étudiants à un taux d'intérêt qui puisse être intéressant pour les

étudiants, respectant ainsi le principe d'équité intergénérationnelle, tout en honorant la mission de la Caisse.

En matière d'équité intergénérationnelle, les avantages de la mise en place d'un tel système sont toutefois déjà envisageables :

1. Un taux d'intérêt plus bas favorise le remboursement des prêts et tend à diminuer le nombre de mauvaises créances. Ces montants sont des dépenses directement soustraites aux dépenses globales de l'AFE. Le recouvrement permet donc de diminuer les dépenses du programme de prêts, ce qui est profitable pour tous les contribuables;
2. Ce modèle engage les étudiantes et étudiants à rembourser leurs emprunts à la CDPQ, par l'intermédiaire d'une gestion gouvernementale. C'est dire autrement que les montants issus du remboursement sont réinjectés dans le système québécois par l'intermédiaire du Fonds des générations plutôt que d'être remis à des institutions financières.
3. La mission du Fonds des générations étant de servir à la réduction de la dette publique, son utilisation pour réduire l'endettement étudiant est cohérent avec cet objectif et sert non seulement aux étudiant.e.s actuel.les, mais également aux générations futures.

### **Autonomie financière**

La révision à la hausse de la rémunération des établissements a permis de mettre en évidence le pouvoir de négociation des établissements financiers. De plus, la variation des taux d'intérêts observée dans le graphique 2 a permis de démontrer que le coût de l'octroi des prêts et, de façon indirecte, du financement de l'éducation postsecondaire peut augmenter de façon significative les coûts de gestion totaux du programme de prêts et bourses de l'AFE.

L'acceptation du principe des prêts pour les études postsecondaires et des coûts qu'il génère autant au plan social qu'au plan individuel semble reposer sur les avantages mixtes qu'il procure. Comme le remarque Annie Vinokur, dans une perspective libérale, l'éducation et le soutien financiers individuels qui y accèdent ne sont considérés ni comme des services publics ni comme des services privés. La définition qu'elle fournit de ce qui relève de l'État fait entrer dans le domaine public tout « [c]e que le marché est incapable de fournir, [soit] les biens publics "purs", c'est-à-dire non-rivaux [sic] (la consommation d'un bien par un individu n'empêche pas sa consommation par un autre) et non-exclusifs [sic] (personne ne peut être exclu de la consommation de ce bien, qui est à la disposition de tous). » Dans cette perspective, l'éducation est

*un service individualisable, donc exclusif : on peut faire payer l'accès aux services d'enseignement. Mais l'éducation d'un individu est susceptible de générer des effets involontaires, diffus, dont bénéficie son environnement économique, social, politique. Ces externalités, que l'individu n'intègre pas dans le calcul qui sous-tend sa décision de poursuivre des études, relèvent dès lors de la sphère publique. (Vinokur 2004 : 18)*

Les retombées d'une éducation postsecondaire profitant à la fois à l'individu et à la société, il serait justifié, dans cette perspective, que le financement de ce niveau de scolarité et de son accessibilité soit en partie de nature privée. En revanche, il serait impensable que la responsabilité du financement de l'éducation de niveau élémentaire ou secondaire, qui produit majoritairement des « externalités » et ne conduit pas à l'emploi, soit en partie privée ; l'État se doit de rendre accessible à tous une éducation minimale.

Cette position sur la nature mixte de l'université et du financement de l'aide financière étudiante entre en contradiction forte avec les valeurs qui sous-tendent le système d'éducation et le financement de l'éducation au Québec. Il demeure clair que l'éducation, de la petite enfance à l'université, jouit du statut de service public au Québec (Lucier 2006 : 17). Pierre Lucier souligne qu'il semble fondamental de rappeler et de fortifier ce caractère public à l'heure actuelle, surtout à la lumière des enjeux qui sont liés au développement d'une société du savoir:

*Dans des sociétés et des cultures où la connaissance et la compétence sont explicitement devenues la base de tous les progrès et de toutes les prospérités, l'activité universitaire gravite d'emblée dans la sphère du Bien commun, c'est-à-dire de ce qui appartient à tous. Elle conditionne même à ce titre la réussite éthique du développement du savoir. On l'a toujours dit : la science appartient à tous, elle n'a même pas de frontières légitimes, et nulle « Pyrénée » ne peut vraiment imposer les limites du vrai et du faux. Mais peut-être jamais plus clairement que maintenant n'a-t-on compris*

*que la connaissance ne peut être confisquée au profit d'intérêts purement particuliers. Et pas davantage l'accès à la formation et à la qualification. (2006 : 28. Nous soulignons.)*

Le partenariat des institutions financières dans l'accord des prêts constitue une implication du secteur privé dans le financement étudiant. Ce financement est directement lié à l'accessibilité d'un service public. Il semble donc que l'entente qui prévaut actuellement gagnerait à être revue si l'on souhaite diminuer la dépendance de l'État à l'égard des établissements financiers, qui agissent en tant que crédateurs.

Conçue initialement pour permettre une plus grande accessibilité à l'éducation postsecondaire, cette entente comporte le risque de faire du remboursement des prêts un frein aux études prolongées, d'une part, et de faire augmenter le coût du financement public de l'aide financière aux études en raison des pressions que peuvent exercer le marché ou les institutions financières jugeant leur rémunération insuffisante, d'autre part. Les statistiques de 2015 sur l'endettement étudiant québécois montrent que la dette moyenne étudiante québécoise s'élève à 11 900\$ par étudiant.e (UEQ, 2018). Bien que ce chiffre demeure faible comparativement aux autres provinces canadiennes, la nécessité d'utiliser toutes les ressources et les institutions à notre disposition afin de combattre ce niveau d'endettement doit être compris par le gouvernement du Québec. Ainsi, bien que ce service demeure public, l'État en porte l'entière responsabilité - les intérêts privés qui sont en jeu font en sorte que le système de prêts et bourses n'est pas entièrement autonome. La substitution de la CDPQ aux établissements financiers n'aurait pas l'avantage d'affranchir complètement le programme des fluctuations du marché, mais elle permettrait une gestion mieux à l'abri des fluctuations des pressions économiques.

## **CONCLUSION**

La présente étude a permis de dégager les raisons pour lesquelles l'AFE mise sur un partenariat avec divers établissements financiers pour accorder des prêts. Ce modèle, hérité de la Commission Parent, qui l'avait elle-même repris du gouvernement fédéral, s'est montré bénéfique dès sa création puisqu'il a permis de donner accès aux études postsecondaires à un grand nombre de personnes. Il est aujourd'hui maintenu en place et reconduit comme s'il allait de soi ; il semble pourtant qu'il y aurait avantage à en revoir la structure et à rechercher un moyen de fournir les fonds nécessaires à l'aide financière aux études qui n'implique pas les établissements financiers. Les sommes que les contribuables québécois ont transférées aux établissements financiers pour le paiement d'intérêts, qui est de l'ordre de 1,7 G\$ depuis la création du programme, justifient à elles seules la nécessité d'une réflexion vaste sur la question de la gestion des prêts. À cela s'ajoute la relation de dépendance de l'AFE à l'égard du marché, qu'il a été possible d'observer notamment par l'intermédiaire de la hausse des taux en 2008-2009, c'est-à-dire au moment où le Québec connaît une récession économique importante. Il est également important de mentionner que l'article 71 du Règlement sur l'Aide financière encadrant les taux d'intérêt sur les prêts étudiants n'avantagent présentement pas les étudiant.e.s québécois.e.s, mais plutôt les établissements financiers récoltant les taux d'intérêt garantis par le gouvernement du Québec.

L'option d'un partenariat avec la CDPQ, en passant par le Fonds des générations, qui a ici été privilégiée, s'est imposée en raison de l'importance des sommes qui devraient être rachetées (3,5 G\$) pour que le financement soit pris en charge dans son entièreté par une même institution. Cette option est d'autant plus envisageable que la CDPQ a été mise en place dans le but de contribuer de diverses façons au développement et au bien-être économiques des québécois.e.s. Le Fonds des générations, quant à lui, a pour mission de réduire l'endettement public du Québec et ainsi assainir les finances publiques qui seront laissées aux générations futures. Son utilisation pour le financement des prêts étudiants est donc parfaitement cohérente avec sa mission et permettra de combattre l'endettement étudiant en plus de contribuer au rayonnement et à l'éducation de la population québécoise. Elle apparaît d'autant plus pertinente que les options d'un partage de risques ou d'un programme de prêts directs se sont révélées peu efficaces dans la théorie comme dans la pratique. Les critères d'équité intergénérationnelle et d'autonomie financière ont en outre permis de voir que les apports du transfert de la gestion des fonds à la CDPQ concernent non seulement les bénéficiaires du programme, mais bien l'ensemble des contribuables. L'analyse financière du Fonds des générations nous a d'ailleurs permis de constater qu'il pourrait participer au financement des prêts étudiants, en raison notamment de sa bonne performance et la répartition minime des prêts étudiants par rapport à son actif net.

Nous souhaitons également préciser que la gratuité scolaire balisée est une solution plus complète à la lutte contre l'endettement étudiant et pour un meilleur accès aux études supérieures. Toutefois, l'objectif de cet avis est de réviser la gestion actuelle des prêts étudiants et proposer une solution de rechange pragmatique et plus modeste qui peut être compatible avec la gratuité scolaire balisée, une fois celle-ci instaurée.

## **BIBLIOGRAPHIE**

- ÆLIÉS. (2013). *Dans l'optique d'une réforme : vision étudiante de l'institution universitaire québécoise*. Québec.
- AFE / MELS (2002). *Entente de gestion 2002-2003*. Québec.
- AFE / MELS (2000-2011). *Rapports statistiques*. Québec.
- AFE (2013). *Historique*. [en ligne] Dans <http://www.afe.gouv.qc.ca/fr/organisation/historique.asp>. [Site consulté le 4 décembre 2013]
- AFE (2013). *Loi sur l'aide financière aux études* [En ligne]. [http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/A\\_13\\_3/A13\\_3.html](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/A_13_3/A13_3.html) [Site consulté le 4 décembre 2013].
- ASSÉ (Dumas, G., Grenier, A., Tilly, J., et Vadeboncoeur) (2009). *Mémoire sur l'Aide Financière aux Études*. Montréal.
- Bélangier, G. (1973). *L'actualité économique*, vol. 49, n° 4. 467-499.
- Brousseau-Pouliot, V. (2009). « La caisse saigne : presque 40 milliards perdus ». *La Presse*, 25 février.
- CDPQ. (2008). « La Caisse de dépôt et placement du Québec commente les effets de la crise financière sur ses activités » [En ligne]. [http://www.lacaisse.com/fr/nouvelles-medias/communiqués/communiqué\\_311008](http://www.lacaisse.com/fr/nouvelles-medias/communiqués/communiqué_311008) [Site consulté le 4 décembre 2013].
- CDPQ. (2018). *Rapport annuel : qualité, résilience*. Québec.
- FECQ (Gagnon, A. et Hémond, Y.) (2001). *Nationalisation de l'Aide financière aux études*. Montréal.
- Godbout, Luc, St-Maurice, Yves et St-Cerny, Suzie (2017). « Le Fonds des générations: où en sommes-nous? », Chaire en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, Sherbrooke.
- Gouvernement du Québec (2019). *Budget 2019-2020 : renseignements additionnels*. Québec.
- Hurteau, P. (2009). *Le gouvernement du Québec devrait-il prêter lui-même de l'argent aux étudiants.e.s?* IRIS. Montréal.
- Inflation Historique Canada, « Inflation historique Canada - Inflation IPC », [En ligne], <https://fr.inflation.eu/taux-de-inflation/canada/inflation-historique/ipc-inflation-canada.aspx> [Site consulté le 7 janvier 2020].
- Institut du Québec (2017). « Réalité des finances publiques du Québec et du Canada », Note de recherche, Montréal.
- Loi de 2006 sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations, LO 2006, chapitre R-2.2.0.2. Québec.
- Lucier, P. (2006). « Un statut de service public ». Dans *L'université québécoise : figures, mission, environnements*. 17-32. Québec : PUL.
- MELS (Groupe de travail sur le Régime d'aide financière aux étudiants. MacDonald, G.) (1995). *L'aide financière aux étudiants : un équilibre à maintenir*. Québec.
- MELS (Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études. Vigneau P. et Valérie Vierstraete). (2002). *Révision de la rémunération des institutions financières et indexation de certains paramètres du Programme de prêts et bourses*. Québec.
- MELS (Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études. Vigneau, P.) (2001). *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 bourse*. Québec.
- MELS (Comité d'experts sur les modalités de remboursement de la dette d'études, Montmarquette, C.) (2001). *Le remboursement des prêts pour études : essentiel à la pérennité du Programme de prêts et bourses*. Québec.
- MELS (Comité d'experts sur les modalités de remboursement de la dette d'études, Montmarquette, C.) (1997). *De la remise de l'aide*

*financière au remboursement : la vigilance et la souplesse sont de rigueur!* Québec.

MESRST (St-Amant-Bouchard, P.A). (2013). *Rapport du chantier sur l'aide financière aux études*. Québec.

Ministère de l'Enseignement postsecondaire et de l'Alphabétisation. (2010). *Programme manitobain d'aide aux étudiants, Rapport annuel, 2009-2010*. Winnipeg.

Ministère des finances et de l'économie. (2011-2012). *Comptes publics 2011-2012*. Québec.

Ministère des Finances (2017), *Comptes publics 2016-2017*, Québec.

Ministère des Finances (2019), *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*, [En ligne], <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/pdf/cs/R-2.2.0.1.pdf>, [Site consulté le 8 janvier 2020].

Osberg, J. « Équité entre les générations – Signification et mesure ». Dans *Les finances publiques et l'équité intergénérationnelle*. 146-154. Ottawa.

PPCE. (2012). *Programme de prêt canadien aux étudiants, Rapport annuel 2010-2011*. Gatineau.

Rapport Parent. (1966). *Rapport de la Commission Royale d'enquête sur l'enseignement dans la province de Québec. Troisième partie. L'administration de l'enseignement* [en ligne]. Dans <http://dx.doi.org/doi:10.1522/cla.com.rap6>. [Site consulté le 4 décembre 2013]

St-Maurice, Yves, Godbout, Luc et St-Cerny, Suzie (2020). « Le Fonds des générations : Des options à explorer pour l'avenir », Chaire en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, Sherbrooke.

Union Étudiante du Québec (2018). « L'endettement étudiant », Montréal.

Vinokur, A. (2004). « Public, privé,...ou hybride? L'effacement des frontières dans l'éducation ». 13-33. Dans *Cahiers de recherche sur l'éducation et les savoirs* [en ligne].