

PRÊTS REMBOURSABLES SELON LE REVENU :

Iniquité et injustice en versements échelonnés

Produit par la Fédération canadienne des étudiantes et étudiants, mai 2005

Pour des copies sous forme électronique de ce document, visitez notre site Web : www.cfs-fcee.ca.
Pour des renseignements généraux sur ce document de recherche, adressez-vous à :

Série de documents de recherche de la Fédération canadienne des étudiantes et étudiants

Michael Conlon, PhD, directeur national de la recherche

Fédération canadienne des étudiantes et étudiants

Bureau national

170, rue Metcalfe, Bureau 500

Ottawa (Ontario) K2P 1P3

Tél : (613) 232-7394

Télééc. : (613) 232-0276

Courriel : web@cfs-fcee.ca

www.cfs-fcee.ca

Ce document est disponible en anglais sous le titre :

Income Contingent Loans: Inequity and Injustice on the Installment Plan

PRÊTS REMBOURSABLES SELON LE REVENU :

Iniquité et injustice en versements échelonnés

Les personnes qui affichent des principes de neutralité désirent souvent être neutres au sens politique, et évitent de prendre position en se soumettant avec déférence au pluralisme des forces du domaine. Machiavel réservait envers ces personnes le plus grand mépris : « En général, toute personne qui n'est pas votre ami vous conseillera d'être neutre, tandis que celles qui sont vos amis vous demanderont de vous joindre à eux, arme à la main. » (Traduction libre). Prendre position, arme à la main, n'est pas une manifestation de fanatisme ou de vulgaire partisanerie; il s'agit de moralité; la moralité de choisir son camp, de prendre part à une action politique franche et vigoureuse. (Traduction libre)

Stanley Fish, *The Trouble With Principle*, 2003

On privilégie aujourd'hui parmi les étiquettes trompeuses celle de la « réforme » dont le sens est inversé; on l'applique à toute politique visant à défaire des réformes qui ont été adoptées après des années de lutte populaire. (Traduction libre)

Michael Parenti, *Monopoly Media Manipulation*, 2001

INTRODUCTION

Dans *Much Ado About a Very Small Idea*, Alex Usher énonce une nouvelle position sur le remboursement de prêts d'études en fonction du revenu (RPR). Au lieu de prendre position sur ce modèle financement controversé, Alex Usher adopte une position de penseur et offre des conseils d'en haut, loin de la querelle :

Il serait peut-être plus sensé, étant donné les connotations négatives que le RPR a accumulé au fil des ans, d'abandonner les discussions du RPR en tant que tel et de se concentrer sur les caractéristiques du programme qui semblent valables. (16)

Bien sûr, pour Usher, ce qui est valable est tellement évident que tout débat serait superflu. Cependant, en éloignant le débat du RPR en tant que tel et en le tenant sur des points spécifiques, Usher ne fait que contourner le débat pour des raisons de stratégie au lieu de régler les hypothèques les plus rebutantes de la philosophie et de la pratique des

politiques de RPR. L'article d'Alex Usher – paru peu de temps avant les recommandations de Bob Rae qui prônent une restructuration majeure du système d'enseignement postsecondaire de l'Ontario – est une attaque préventive contre un débat qui, selon lui, suscitera beaucoup de passion mais peu d'analyse (3).¹ Étant donné que Bob Rae a déjà suscité beaucoup de controverse à cause de ses déclarations téméraires et magistrales sur les frais de scolarité et l'endettement étudiant, il est peu concevable qu'Usher réussira à désamorcer le débat vigoureux qu'occasionnent les recommandations de M. Rae. Les preuves illustreront, cependant, dans le présent document que ce qu'Usher tente de désamorcer est au cœur même du débat sur les frais de scolarité et l'endettement étudiant. Les deux questions sont antagoniques au type de modèle d'aide financière qu'on pourrait créer. Pourtant, tout au long de son exposé, Usher laisse entendre que l'équilibre entre les frais de scolarité, le financement public

et les niveaux d'endettement que les étudiantes et étudiants sont obligés d'assumer sont, au mieux, accessoires au départage entre les modèles d'aide financière aux études.²

M. Usher prêche la neutralité dans le domaine du RPR et conseille à ses lecteurs d'évaluer isolément les divers composants de l'aide financière aux études. Cependant, cet appel pour la neutralité et une élaboration non partisane de politiques dissimulent une stratégie politique. En fait, *Much Ado About a Very Small Idea* peut être lu comme un argument politique stratégique par ceux et celles qui favorisent le caractère économétrique qu'incarne le RPR. Usher nous propose de lutter pour une « réforme » progressive du système plutôt que par un changement ambitieux et généralisé. Le changement ambitieux et généralisé risque de mobiliser une résistance politique, tandis qu'un changement progressif comme le propose Usher permettrait d'élaborer un modèle de RPR en adoptant une politique régressive après l'autre. En raisonnant que les divers éléments du RPR devraient être jugés isolément et non reliés à une

conception politique plus étendue sur la manière de financer l'éducation postsecondaire, Usher postule implicitement (et parfois explicitement) qu'un modèle de financement pour l'éducation postsecondaire doit être fondé sur l'augmentation du fardeau de coûts pour les particuliers et l'augmentation des sommes que les étudiantes et étudiants doivent emprunter. Le présent document établira le bien-fondé de cette affirmation en signalant les ellipses critiques dans *Much Ado About a Very Small Idea* et les engagements politiques antérieurs de Usher. Il deviendra évident au fil des arguments présentés plus bas que la neutralité de Usher fléchit lorsqu'on l'examine même sommairement et que ses observations politiques optimistes sur le RPR visent à consolider et naturaliser un monde social dont l'endettement s'accroît continuellement et des frais de scolarité régis par un régime de marché. Somme toute, *Much Ado About a Very Small Idea* est un modèle de gestion de dette pour des frais de scolarité régis par un régime de marché et non une contribution au débat sur la meilleure façon de fournir une éducation postsecondaire publique équitable, accessible et abordable.

Le RPR (remboursement de prêts en fonction du revenu) en tant que modèle : UNE POLITIQUE QUI CONSISTE À IGNORER LES DONNÉES

Pour disséquer l'argumentation de Usher, il est essentiel de démontrer que le modèle d'aide financière aux études qu'une personne favorisera risque fort probablement d'être lié à la situation de cette personne par rapport aux frais de scolarité; cela étant particulièrement vrai lorsqu'il s'agit de RPR. Quoique l'aide financière aux études doive aussi toucher la question de coût de la vie et des autres dépenses, on ne peut pas simplement concevoir et évaluer des modèles efficaces d'aide financière aux études sans reconnaître l'importance des coûts en frais de scolarité. Usher semble ou ne pas connaître ou bien ne pas se préoccuper du fait que la plupart des dilemmes les plus contrariants auxquels nous sommes confrontés pour la construction d'un modèle efficace d'aide financière aux études résultent des hausses massives des frais de scolarité. Tout au long des années 1990 et puis au début du 21^e siècle, la hausse vertigineuse des frais de scolarité

a compliqué le terrain politique sur les politiques d'aide financière aux études d'une manière que Usher semble ne pas vouloir comprendre ou est incapable de comprendre.³ Le besoin qu'a Usher de rejeter du revers de la main la question des frais de scolarité peut s'expliquer par le fait que ce n'est tout simplement pas une question d'intérêt pour lui. *Much Ado About a Very Small Idea* présente un environnement où les frais de scolarité sont élevés et la dette étudiante continue de croître comme étant des faits accomplis et tout ce qui lui reste à dire sur l'aide financière aux études découle d'une telle supposition qui ne va pas vraiment de soi.

Tout au long de *Much Ado About a Very Small Idea*, Usher présente, sans convaincre, un lien entre l'aide au remboursement fondée sur les revenus de l'emprunteur (à savoir l'aide en fonction du revenu telle que l'exemption d'intérêts en conformité avec le

Programme canadien de prêts aux étudiants) et les modalités de remboursement de prêts selon le revenu. Usher fait bien attention d'ignorer le fait, nonobstant quelques nuances, que les modalités de RPR sont a posteriori exemplaires de la ré-écriture des termes de financement de l'éducation postsecondaire.⁴ Bien que Usher présente l'économiste néo-libéral Milton Friedman comme l'architecte fondateur des régimes de RPP, il laisse grandement de côté l'héritage politique que symbolise Friedman. Ceux qui favorisent la mise en œuvre du RPR le voient comme un mécanisme de financement. L'élément définisseur du RPR consiste en un déchargement sur l'individu du coût du financement de l'éducation postsecondaire à partir du réservoir commun des ressources sociales. En divisant le RPR en deux camps, le doux et le dur, Usher occulte en partie ce point et ignore le fait que le besoin de souplesse dans le remboursement qui définit le RPR est inséparable du fait que l'individu est obligé de supporter une plus grande part du fardeau.

En tentant de résumer le RPR tel qu'il le comprend, Usher propose ce qui suit :

Le RPR est d'abord supposé donner deux résultats positifs : premièrement, être plus efficace et par conséquent moins coûteux à opérer que les autres modalités de remboursement de prêt; et deuxièmement, agir en quelque sorte comme s'il assurait l'amélioration de l'accès à l'éducation postsecondaire. (Traduction libre) (9)

Ce qui est vital et que Usher s'abstient de mentionner est, bien qu'on puisse en discuter, le caractère définisseur du RPR, à savoir qu'il s'agit d'un modèle de financement. Contrairement à Usher, la plupart des tenants du RPR ne sont pas gênés par cet aspect de la politique. Dans son carnet de notes préparées, Bob Rae dresse la liste des régimes de RPR sous la rubrique Financement plutôt que sous Aide financière aux études. En Australie, Robert Green, Secrétaire adjoint du ministère de l'Emploi, de l'Éducation et de la Formation affirme que *l'objectif d'un RPR est d'accroître les revenus tirés des bénéficiaires de l'enseignement supérieur pour les retourner au système... en tant que financement de l'enseignement supérieur; il ne s'agit pas d'une forme d'aide financière aux études* (Traduction libre). Dans le livre de Nicholas Barr, *The Welfare State as Piggy Bank*, les arguments qu'il offre pour

la qualité et un système à deux vitesses sont très près d'un lien direct entre le RPR et les frais de scolarité comme source de financement.⁵ Le texte de Steven Schwartz, intitulé *Income Contingent Loans: The Future of University Finance*, fait écho à l'affirmation de Barr selon laquelle un RPR se définit par l'augmentation de la part des coûts endossée par les étudiants.⁶

En contexte canadien, dans un ouvrage publié récemment et dont le titre est *Taking Public Universities Seriously*, Ron Daniels et Michael Trebelcock expliquent le plan de financement qu'ils préfèrent pour l'université de Toronto comme suit :

Afin de maximiser les bénéfices de la diversité des établissements et accroître le choix en éducation postsecondaire en Ontario, lorsque la province présente un programme de RPR, elle devrait déréglementer les frais de scolarité. Déréglementer les frais de scolarité devrait inciter les universités et collèges à accroître les inscriptions pour satisfaire aux besoins de leurs programmes, permettre aux programmes exceptionnels de se différencier des autres et viser des niveaux d'excellence au plan international encore plus élevés. La déréglementation apporterait de plus aux universités et collèges le financement dont ils ont besoin en raison de la réduction du financement public. Ces fonds supplémentaires aideraient à améliorer la qualité de l'enseignement supérieur en Ontario. (110)

Dans un tel contexte, dire qu'il y a choix est un euphémisme pour système d'éducation postsecondaire élitiste à deux vitesses. Trebelcock et Daniels réitèrent un souhait de longue date des universités de Toronto, Queen's et Western d'offrir à leurs étudiants le « choix » de payer des frais de scolarité des très grandes universités (*Ivy League*). La différenciation est un autre euphémisme qui permet aux universités de Toronto, Queen's et Western de tirer profit de leurs recherches en cours et donc de leur avantage à lever de fonds. Dans un système de récompense de l'excellence, de tels établissements d'élite pourraient lever des fonds supplémentaires. En fait, tout ce que ferait un nouveau plan de cet ordre à l'université de Toronto serait d'exacerber sa capacité à accroître son financement actuel et les inégalités qu'engendrent les fondations privées qui y contribuent tout laissant derrière elle les autres universités, alors que l'université de Toronto

créerait une Ivy League du Nord avec ses inégalités sociales, raciales et de classes. La chose importante ici est le fait que les universités de Toronto, Queen's et Western savent que tout cela est impossible à moins qu'il y ait une hausse vertigineuse des frais de scolarité et l'établissement d'un système de remboursement des prêts aux études en fonction du revenu.⁷

Enfin, Usher ferait bien de lire ce que le gouvernement fédéral affirme dans un document remis dernièrement à la Fédération canadienne des étudiant-e-s et étudiants (et distribué au grand public) sur les modalités de remboursement des prêts étudiants en fonction du revenu. Sous le titre traitant des avantages du RPR, on écrit ce qui suit :

Ces modalités du RPR... résoudraient le problème du sous-financement des universités et collèges en permettant aux établissements d'augmenter leurs frais de scolarité pour couvrir une plus grande part ou même la totalité de leurs dépenses. Les frais de scolarité seraient déréglementés et les établissements pourraient demander ce que le marché serait en mesure d'accepter. Les étudiants dans le besoin et ceux qui auraient des problèmes de liquidité paieraient les frais de scolarité accrus grâce à des prêts remboursables en fonction du revenu.

Compte tenu de la démonstration que tente de faire Usher dans *Much Ado About a Very Small Idea* il est compréhensible qu'il ne mentionne même pas ces aspects du RPR; il est sans doute plus facile de voir le RPR comme une idée sans conséquence (*a Very Small Idea*) lorsqu'on le dénude des caractéristiques qui le définissent.

Une autre preuve que Usher n'a vraiment pas compris est *Pace*, son sondage international personnel et tentative de présenter comme des sonneurs d'alarme ceux qui font des liens entre le RPR et les hausses vertigineuses de frais de scolarité. C'est avec grand enthousiasme que Usher affirme que la Suède et l'Allemagne sont des pays qui ont mis en

oeuvre des régimes de RPR et n'ont pas de frais de scolarité. Aucun de ces deux pays n'a quelconque des éléments qui définissent les genres de modalités de RPR qui poussent les organisations progressistes à s'y opposer. Dans le cas de l'Allemagne, Usher confond un genre d'aide en fonction des revenus avec un RPR qui serait un concept plus vaste de politiques. La Suède, toutefois, est une véritable exception. Dans ce pays, il n'y a pas du tout de frais de scolarité, le système de bourses est très généreux et il y a un programme de RPR mais seulement pour ceux qui sont obligés d'emprunter.⁸ Mise à part la Suède, dans presque tous les cas où le RPR est le modèle préféré de réforme, on suppose que le besoin de paiement souple et à long terme viendra d'une escalade rapide de la dette étudiante et des frais d'usagers. Au niveau le plus élémentaire, le besoin de remboursement sur une longue période est lié conceptuellement et pratiquement aux frais personnels plus élevés. Usher admet que cela est vrai lorsqu'il reconnaît, avec réticence, que, *d'une certaine façon, l'histoire vient en aide à ceux qui prônent l'existence d'un lien entre le RPR et les frais de scolarité.* (12) Usher concède aussi que dans le contexte canadien, le RPR a été défendu exclusivement par ceux qui défendent des frais de scolarité plus élevés et la déréglementation de ces frais. En dépit de cette admission, Usher ignore tout simplement l'histoire dans sa quête politique pour séparer les frais de scolarité et l'aide financière aux études. Chaque fois qu'il croît éliminer la controverse à propos du RPR, une fois de plus il ne fait que confondre l'aide en fonction du revenu avec les principes de base régressifs du RPR. En fait, tout ce que ces deux concepts ont en commun sont les mots *en fonction ou selon les revenus*. En étendant la période de remboursement et en diminuant par le fait même le paiement mensuel, le RPR, c'est du moins ce que prétendent ses défenseurs, permet aux étudiants de gérer des coûts beaucoup plus élevés dès le début et une dette beaucoup plus grande en bout de ligne.

REAL POLITIK — LE RPR EN PRATIQUE

La nature des cas nationaux et internationaux dont Usher ne traite pas nous renseigne bien sur ce qui manque à *Much Ado About a Very Small Idea*. En plus de ne pas accorder d'importance au rôle générateur des hausses de frais de scolarité dans la création de programmes de RPR, Usher ignore le fait que les plans de RPR sont présentés comme des solutions de financement et, *a posteriori*, seulement secondairement comme de l'aide financière aux études. Bref, la quête de réforme de la façon dont l'éducation est financée passe, avant tout, sous la forme d'une décroissance du financement public et d'un accroissement du fardeau pour les étudiant-e-s, et les détails du plan d'aide financière qui convient à ce choix idéologique ne font que suivre. Usher suppose qu'il y a un vide idéologique dans lequel toutes les options d'aide financière sur la table sont des efforts de bonne foi pour mieux faire fonctionner l'aide financière aux études et qu'elles ont peu à voir, sinon pas du tout, avec fait qu'on force les étudiant-e-s à payer davantage. Trois courts exemples devraient suffire à remettre les pendules à l'heure en ce qui a trait au RPR : l'appel vigoureux de Rae en faveur du RPR, un bref historique du RPR au Canada et finalement le modèle de RPR qui soutient les aspirations élitistes de l'université de Toronto.

D'abord, le rapport qu'a publié Bob Rae récemment. Il réclame la déréglementation des frais de scolarité pour tous les programmes accompagnée d'un accès accru aux prêts et la création d'un système à but lucratif de prêts privés non subventionnés à l'intention des parents pour qu'ils paient les frais de scolarité qui ont augmenté substantiellement.⁹

La clé de vote de la réforme Rae est la déréglementation des frais de scolarité. Selon ce fervent défenseur des hausses de frais de scolarité. Il faut un ensemble de modifications à l'aide financière aux études pour permettre un endettement accru. Rae aimerait que la mise en oeuvre de ses recommandations soit étalée sur plusieurs années et, fait intéressant, il demande que des efforts importants soient déployés pour remplacer tout le système actuel d'aide financière aux études par un régime de remboursement des prêts en fonction du revenu. Rae n'a pas caché le fait qu'on ferait ainsi passer le fardeau du financement aux étudiants et

à leurs familles; tel que nous le faisons remarquer précédemment, dans son carnet, l'option de RPR est sous la rubrique Financement plutôt que sous celle de l'Aide financière aux études.

À titre de deuxième exemple en contexte canadien, mentionnons la première tentative importante de mettre en oeuvre le RPR au pays. Au cours de l'examen des politiques sociales en 1995, le ministre des Ressources humaines de l'époque, Lloyd Axworthy, a proposé une réforme radicale de l'aide financière aux études par laquelle les provinces recevraient moins de fonds du gouvernement fédéral en échange d'une plus grande souplesse sur la façon de les dépenser. Une composante clé de ce plan, le RPR aurait permis aux étudiant-e-s d'emprunter des montants beaucoup plus élevés pour payer leur éducation en réponse à des frais de scolarité accrus. Même si, bien sûr, le gouvernement fédéral ne fixe pas les montants des frais de scolarité, on supposait qu'une augmentation de ceux-ci aurait lieu en raison des compressions du financement. Mais plus important encore, le RPR était un modèle d'aide financière aux études choisi pour mettre en oeuvre cette politique de coupures dans les programmes et de déchargement des coûts sur des paliers plus bas d l'échelle.

En ignorant le débat de 1995 sur le RPR, Usher arrive aussi à offrir une analyse superficielle de la question épineuse de la bonification des intérêts qui comprend autant les intérêts que paye le gouvernement durant les études que l'aide apportée en bout de ligne sous forme d'aide à défrayer les coûts en intérêts lors du remboursement du prêt.¹⁰ Quoique Usher traite du rôle politique de la bonification des intérêts dans l'amélioration des effets du RPR, son traitement du rôle de la hausse des frais de scolarité dans le débat est spécieux et l'empêche de voir la façon paradoxale par laquelle la logique du RPR mine l'argument en faveur de subventions progressives. Le coût de l'une ou l'autre forme de bonification des intérêts grimpe sérieusement avec le RPR, précisément parce que celui-ci est conçu pour étaler le paiement des coûts accrus sur une longue période. Plus le montant de la dette est élevé et plus la période de remboursement est longue, plus coûteuse sera la bonification des intérêts. Gérer des taux d'intérêts et des charges

de dette qui n'en finissent pas de croître sur 25 ans a enlevé une grande part du brillant économique et administratif qu'on supposait que ce modèle d'aide financière aux études, prétendument simple et efficace, possédait en 1995. Voilà l'une des principales raisons pour lesquelles le gouvernement fédéral et les banques ont fait marche arrière dans la mise en œuvre du RPR cette année-là. Nicholas Barr argumentait récemment avec véhémence contre la bonification des intérêts, en employant la logique du RPR d'une manière très précise et perverse : comme le remboursement s'étale sur 25 ans ou plus, la durée de la période de remboursement vous permet d'augmenter le coût actuel du prêt en facturant les taux d'intérêts changeants du marché. Usher ignore cet élément clé du débat et laisse entendre que *la bonification des intérêts ferait... disparaître le profil peu attrayant du point de vue politique d'un RPR dur*.¹¹ Usher ne s'est jamais penché sur le fait que la bonification des intérêts répond d'abord à des exigences financières qu'entraînent des frais accrus et une dette élevée. Il n'aborde pas non plus la réalité qui fait qu'en pratique, dans le monde des frais de scolarité et des dettes élevés d'un RPR, la bonification des intérêts sera restreinte sinon carrément éliminée.¹²

Tandis que Usher s'est résigné à accepter que la bonification des intérêts est une exigence politique, il semble abonder dans le sens de la logique selon laquelle, en soi, la période plus étalée de remboursement peut être une justification de l'élimination des intérêts et de la bonification des intérêts pour tous, sauf quelques exceptions.¹³ Le passage suivant nous éclaire sur la politique de Usher en matière de dette étudiante :

On pourrait dire qu'il n'y a rien de mal dans l'amortissement négatif, que bien que le principal nominal croisse, la valeur actuelle nette de la dette, elle, ne croît jamais. On pourrait facilement affirmer de plus, qu'il y a même des avantages à l'amortissement négatif, car après tout, l'alternative à l'amortissement négatif pour un prêt avec intérêts est le défaut de paiement et la faillite. (Traduction libre) (7)

Ce passage comporte plusieurs suppositions pernicieuses. Premièrement, il faut préciser que l'amortissement négatif signifie que l'étudiant-e défraie une prime de plus de 100 % pour avoir le privilège d'emprunter. Un prêt est amorti négativement lorsque le montant de l'intérêt sur

le prêt dépasse celui du principal. Deuxièmement, ceux qui sont plus susceptibles à cet amortissement négatif sont ceux qui sont victimes du sous-emploi ou de l'emploi saisonnier. Alors que Usher reconnaît cette affirmation, il continue d'argumenter que la période étendue d'emprunt ferait du RPR un moyen juste et efficace de composer avec ce problème. Troisièmement, suppose arbitrairement que les options de la politique du RPR en ce qui concerne la période de remboursement devraient être de 20 à 25 ans ou un non-paiement et la faillite. Ce que Usher évite ou rejette ainsi est la panoplie des options de rechange progressistes, à savoir des alternatives comme l'accroissement du financement public, la réduction de frais de scolarité et un système extensif de subventions pour s'assurer que ces diplômés présentement obligés à emprunter n'aient jamais à avoir à choisir entre payer leur loyer, un remboursement échelonné sur 25, le non-paiement, la faillite ou l'amortissement négatif. Quatrièmement, son point de vue sur le défaut de paiement et la faillite constitue un endossement cynique de la politique fédérale actuelle en matière de faillite. Même s'il ne le mentionne pas, le gouvernement fédéral a modifié la *Loi canadienne sur la faillite et l'insolvabilité* en 1998 pour empêcher les détenteurs de prêts étudiants gouvernementaux de déclarer faillite durant les dix années suivant la fin de leurs études.

Le souci paternaliste de Usher à propos des dangers de déclarer faillite reflète exactement l'une des justifications principales qu'a données le gouvernement fédéral pour faire adopter la loi. Ici encore, un peu de contexte s'avère vital. *Durant la dernière année au cours de laquelle les étudiants pouvaient déclarer faillite, le revenu annuel moyen de ceux et celles qui avaient une dette étudiante comme première dette était de 12 000 \$*.¹⁴ On peut facilement démontrer que les personnes qui survivent au Canada avec 12 000 \$ de revenus annuels sont confrontées à des épreuves fiscales, sociales et affectives plus menaçantes que le stigmate lié à la faillite.¹⁵ Grâce à la bienfaisance du gouvernement du Canada, ces personnes ne sont pas étiquetées comme étant en faillite, mais en échange, pendant 10 ans elles sont victimes du harcèlement et de l'humiliation que leur apportent les agents de recouvrement.¹⁶ Ce n'est seulement qu'en associant le RPR avec la faillite et le statu quo du harcèlement par des agents de recouvrement, que Usher peut,

avec cohérence, alléguer que *l'amortissement négatif n'a rien de mal*. (7)

L'université de Toronto a été l'hôte récemment d'une conférence intitulée *Taking Public Universities Seriously* (Prendre les universités publiques au sérieux). Le panel représentatif de cette conférence s'intitulait *Enhancing Accessibility: Normative Foundations for Income Contingent Grant and Loan Programs* (Améliorer l'accessibilité : Les fondements normatifs des programmes de prêts et subventions à rembourser selon les revenus). Quoique les panels antérieurs se concentraient sur les bénéfiques publics d'investir en éducation, tout le débat substantif sur les politiques portait sur comment augmenter les frais de scolarité en éducation postsecondaire.¹⁷ Cette demande pour un nouveau modèle de mécanisme de financement a culminé en un panel sur le RPR qui rassemblait les principaux défenseurs du RPR à travers le Canada et le monde. Chacun des orateurs plaidait pour des frais de scolarité accrus et la mise en oeuvre d'un modèle de remboursement en fonction du revenu. Le modèle préféré pour l'université de Toronto, qu'ont présenté David Duff et Ben Allaire, portait le titre suggestif suivant *An Income Contingent Financing Program for Ontario* (Un programme de financement

en fonction des revenus pour l'Ontario). Les propos de Duff et Allaire sont explicites sur le fait que l'accès aux prêts remboursables en fonction du revenu devrait être universel, car selon leur modèle, les étudiant-e-s paieraient la grande part sinon la totalité du coût de leur éducation : *La mise en oeuvre d'un Plan de financement en fonction du revenu [Income Contingent Financing Plan] est accompagnée de la déréglementation des frais de scolarité [et] des coûts admissibles y compris les véritables frais de scolarité sans limites*. (Traduction libre)(574). À la différence de la plupart des tenants du RPR dont les modèles de remboursement supposent une période d'environ 25 ans, Duff et Allaire plaident en faveur d'une période de remboursement qui s'étendrait sur toute la durée de vie de l'emprunteur.¹⁸ Duff et Allaire ont précisé qu'il ne serait pas nécessaire d'avoir recours à des bonifications d'intérêts ou des remises de dette, justement parce que la période de remboursement serait si longue. Si le remboursement s'étend sur toute une vie, les versements mensuels seraient relativement peu élevés, permettant ainsi d'éliminer le besoin de subvention de quelque ordre que ce soit. Il appert donc que l'université de Toronto comprend bien le rôle que doit jouer un RPR dans la hausse des frais de scolarité et de la dette étudiante.

La Grande Bretagne — LE RPR ET L'HISTOIRE DES FRAIS DE SCOLARITÉ

Le dernier exemple est celui de la Grande-Bretagne. Compte tenu du chaud débat en Angleterre sur la hausse des frais de scolarité et le remboursement de prêts d'études selon le revenu, il est très douteux que Usher n'en ait pas au moins glissé un mot dans sa revue internationale. Ici encore, il s'agit d'une réforme radicale par laquelle le gouvernement cherchait à implanter et hausser rapidement les frais de scolarité. (de 0 à 7 000 \$, en moins de cinq ans). Chacune des réformes de l'aide financière en Grande-Bretagne était conçue pour faciliter la mise en place de frais de scolarité. Tony Blair considérait qu'il avait la capacité financière d'envoyer des troupes en Iraq, et l'a fait sans que sa majorité massive au Parlement ne soit menacée. Or, il a failli perdre par cinq voix un vote de non confiance sur la question de sa politique d'instauration des frais de

scolarité, et il s'agissait alors d'un des plus importants gouvernements majoritaires de l'histoire de ce pays. L'escalade effrénée des frais de scolarité ajoutée à une dette étudiante moyenne dépassant les 20 000 £ a vite été justifiée par les éléments définisseurs du RPR.

Usher insiste sur le fait que le véritable taux d'intérêts n'est pas chargé à certains endroits, y compris en G.-B. et sur le fait que les personnes qui ont un revenu moindre qu'un certain plafond (10 000 £ en G.-B.) n'ont pas à faire de versements de remboursement de leur prêt. La réalité est différente, car lorsque les revenus d'un-e diplômé-e sont sous le seuil très bas de revenus, le prêt reste dû en entier.¹⁹ Si vous êtes sous le seuil de revenus, votre prêt continue à accumuler des intérêts composés au taux de l'inflation. Un tel

plan fait de tout sauf assurer à l'emprunteur qu'une période de sous-emploi ou de chômage temporaire signifie pour le diplômé moyen qu'il sera obligé de prendre les 20 ans au complet pour rembourser. De plus, le plan britannique, supposément généreux, lie le remboursement aux niveaux de revenu, mais le résultat de cette politique présumée progressiste est que le moins vous réussirez sur le marché du travail, le plus longtemps vous devrez prendre pour rembourser totalement votre prêt. Nulle part dans son texte Usher ne relève le défi de la question de l'équité, découlant du fait que ceux qui n'ont pas les ressources financières immédiatement, risquent d'avoir à payer une dette durant la plus grande part de leur vie de travail. Ce n'est pas un fardeau qu'auront à porter ceux qui viennent de familles qui ont les ressources pour défrayer une partie ou la totalité des coûts. Bref, Usher a confondu équité et efficacité. Étendre la période de remboursement, comme le font tous les programmes de RPR extensifs, peut être efficace pour permettre à un étudiant-e de prendre presque toute ou toute sa vie de travail pour rembourser le prêt, mais ce que cela fait également c'est de faciliter invariablement des augmentations massives de coûts. À court terme, le versement est peut-être moins élevé, mais il s'agit vraiment d'une forme perverse d'équité, car on fait escalader les coûts de l'éducation, établit une prime à l'emprunt substantielle et enchaîne une personne au paiement de cette dette pour 25 ans et plus de sa vie.

Nicholas Barr, l'un des architectes clés des réformes britanniques, affirme dans son ouvrage, *The Welfare State as Piggy Bank*, que les nouvelles réformes nous assurent que l'éducation est gratuite pendant que l'emprunteur est aux études et que c'est le diplômé qui remboursera. Or, la façon dont Barr présente les politiques de Blair nous porterait à croire, dans un élan de transubstantiation économique, que la personne qui consomme un bien n'est pas la même qui paiera éventuellement le produit ou le bien (les intérêts compris). Il s'agit de malhonnêteté intellectuelle lorsqu'on affirme que quelque chose est gratuit alors que le paiement de ce bien est offert à crédit et que les versements de remboursement sont étalés dans le temps et liés au revenu. Dans sa tentative de vendre ces réformes sous le couvert de l'équité, Barr a adopté la terminologie de base de l'industrie du crédit et son intérêt corporatif-

personnel à faire passer la dette du consommateur pour inoffensive et indolore.

C'est un fait que les étudiant-e-s à faibles ou modestes revenus accumulent une dette massive pour défrayer leurs études qu'ils ont à payer pendant 20 ans. Barr, Usher et d'autres qui approuvent la réforme en Grande-Bretagne demeurent aveugles devant le fait que la dette étudiante a diverses conséquences sociales et économiques néfastes. Leur principale prémisse est que le marché devrait déterminer le prix de l'éducation postsecondaire. Cette prémisse a comme corollaire politique et économique la condition selon laquelle si vous pouvez étendre le remboursement de la dette sur une période de 20 ans ou plus, des hausses massives des frais de scolarité et de la dette étudiante sont justifiées.

De telles suppositions ont aussi été publiées dans le journal *The Guardian*, du 12 juin 2003 :²⁰

Plusieurs étudiants ont peur lorsqu'il est question d'une dette pouvant aller jusqu'à 20 000 £. Mais il faudrait examiner ce chiffre en contexte. Il semble élevé, parce nous concevons cette dépense sur une base hebdomadaire et ainsi son total cumulatif semble exorbitant. Or, tout au long de sa carrière, un diplômé typique paiera 850 000 £ en impôts et contributions aux assurances nationales, et il dépensera un demi-million de livres en aliments. Les contribuables ont raison de ne pas se préoccuper outre mesure d'une dette en impôt sur la carrière (*income tax career tax debt*) qui frôle le million de livres lorsqu'ils/elles examinent les chiffres en regardant par l'autre extrémité du télescope, soit en termes mensuels. La dette étudiante, compte tenu du RPR n'en est pas moins semblable.²¹

En plus d'ignorer la prime massive que sont obligés de payer ceux qui doivent emprunter, cette approche optimiste à outrance de la dette ne prend pas en compte le fait qu'elle ajoute d'autres frais d'utilisation à la myriade des autres coûts individualisés en cette ère de gouvernement faiblard.²² On peut aussi avoir l'impression que Barr, Usher et les autres voient la dette étudiante comme totalement en dehors de l'effet d'entraînement qu'aura l'accumulation de cette dette sur la vie sociale et économique d'une personne.²³ Ne prenons qu'une seule implication : il n'est vraiment pas certain qu'une personne ayant une dette importante pendant 25 ans aura accès durant cette période à d'autres formes de crédit,

comme une hypothèque pour l'achat d'une maison ou la possibilité d'emprunter en vue d'épargner pour sa retraite.²⁴ Augmenter le coût individuel en éducation postsecondaire et s'éloigner d'un système financé par la collectivité pénalise ceux qui n'ont pas immédiatement les ressources pour payer. Contrairement à ce que laisse entendre la rhétorique peu étoffée mais ronflante de Bob Rae et autres, ce fardeau ne retombe pas sur les épaules des riches ou de ceux qui n'ont pas besoin d'aide financière; par définition, le fardeau doit être supporté par les familles à faibles ou modestes revenus.²⁵ Tant et

aussi longtemps que, pour l'avantage de certains, on maintiendra ces « réformes » isolées de la myriade des autres pressions financières qu'entraînent le coût privé des pensions, de la garde des enfants, des soins de santé et du logement, le véritable coût de la dette étudiante élevée pourra sembler justifié. On offre aux étudiant-e-s la possibilité de survivre à l'extrême inconfort d'un plan de remboursement d'une dette très élevée, mais ceux qui sont obligés d'emprunter paient une prime toujours croissante pour leurs études.

LE RPR EN TANT QUE POLITIQUE PUBLIQUE RÉGRESSIVE

Sous-jacente à toutes les suppositions qui nourrissent l'argumentation en faveur du RPR, on trouve la croyance selon laquelle si les étudiant-e-s et leurs familles disposent d'un crédit suffisant, il n'y a pas de raison de s'inquiéter de l'égalité d'accès aux études. Alors que Usher évalue l'affirmation qui veut que le RPR accroît l'accès et trouve qu'elle ne reflète pas tout à fait la réalité, il néglige d'examiner l'effet néfaste que ce système d'endettement élevé aurait sur l'accès aux études. On sait au Canada, grâce à l'*Enquête auprès des jeunes en transition*, qu'au moins 50 000 étudiant-e-s qualifié-e-s se voient refuser l'accès à l'éducation postsecondaire chaque année pour des raisons financières. L'Enquête a porté sur plus de 30 000 jeunes qu'on a suivis à partir de l'âge de 15 ans. Les chercheurs ont pu retracer les raisons pour lesquelles certains jeunes ne poursuivaient pas leurs études au-delà du secondaire. Lorsqu'ils dressaient les listes des obstacles, 70 % des jeunes disaient que c'était d'abord le manque de ressources financières qui les avaient empêché d'entreprendre des études postsecondaires. Les preuves ne manquent pas pour conclure que ceux qui sont à risque d'être exclus du système sont ceux qui sont le plus gravement touchés par les frais de scolarité et la dette élevés.

Il existe aussi d'abondantes données longitudinales aux États-Unis qui traitent de l'impact de la dette sur l'accès et la persistance aux études. *Empty Promises: The Myth of College Access in America*, produit par le comité consultatif étatsunien sur l'aide financière

aux études, le United States Advisory Committee on Student Financial Assistance, en juin 2002, a révélé que *la principale cause des problèmes d'accès et de persistance aux études en collège ou université est le niveau excessif des besoins que les étudiant-e-s ne peuvent satisfaire et le travail qui y est associé ainsi que le fardeau de la dette pour les diplômé-e-s d'école secondaire à faibles revenus ou revenus modérés* (Traduction libre). Ce résultat contredit les allégations de nombreux administrateurs d'université selon lesquels le fait de couvrir les hausses de frais de scolarité par un accès accru à l'endettement ne minera pas la participation des groupes déjà sous représentés. Quant à la persistance, les données sont encore plus convaincantes. Edward St. John a remarqué que pour chaque tranche de 1 000 \$ en hausse de frais de scolarité, les étudiant-e-s à faibles revenus étaient de 19 % moins enclins à terminer un programme d'études. Thomas Kane a constaté à peu près la même chose dans le contexte des hausses de frais de scolarité en Californie.²⁶

Dans son ouvrage *Borrowing Inequality Race, Class, and Student Loans*, la nouvelle thèse de Derek Price permet de voir divers effets nuisibles de l'utilisation du prêt comme véhicule primaire de financement de l'éducation postsecondaire. Price affirme qu'un système fondé en grande partie sur le prêt déforme les bénéfices sociaux d'une éducation postsecondaire en un *cadre moyen-fin* (means-end framework). Price ajoute qu'un système fondé sur le prêt favorise l'idée que l'éducation est un investissement

économique individuel et, par conséquent, qu'elle a comme effet de transformer les choix des étudiant-e-s en établissement d'enseignement puis sur le marché du travail après la graduation. Price résume cet argument comme suit :

La conséquence d'une politique publique qui met l'accent sur l'utilisation du prêt étudiant pour le financement de l'enseignement supérieur est d'altérer l'équilibre entre les objectifs social et individuel en enseignement supérieur... C'est-à-dire que d'exiger l'endettement pour l'obtention d'une éducation postsecondaire institutionnalise un rapport antagoniste (plutôt que complémentaire) entre l'intérêt social communicatif et l'intérêt personnel (self-interest) fonctionnel. (7)

L'hypothèse de base de la thèse de Price est que nous perdons le sens de l'éducation en tant que bien public lorsque notre analyse de l'aide financière aux études et des frais de scolarité pivote autour des bénéfices personnels. Le travail de Price constitue un rappel valable du fait qu'utiliser des instruments d'analyse économétriques nous assure presque toujours de ne pas remarquer la perte de bien public, précisément parce que cette perte est facilitée par ces mêmes instruments de mesure.

En plus de réfuter une analyse économétrique des politiques en éducation, Price rejette l'idée selon

laquelle les prêts sont un moyen équitable d'accéder à l'éducation postsecondaire. En utilisant des données sur le marché du travail et la recherche qualitative, Price démontre que les repères raciaux et socioéconomiques qui entraînent le recours à l'emprunt au début suivent le ou la diplômé-e sur le marché du travail :

Cela veut dire que les étudiants à faibles revenus ou à revenus moyennement bas, et les étudiants noirs, qui réussissent à obtenir un diplôme d'un collège ou d'une université paient davantage pour l'éducation postsecondaire tout en tirant un rendement inférieur de leur investissement en études supérieures... En mots de tous les jours, si vous entrez au collège sur le plus petit bateau, vous vous trouverez probablement à bord du plus petit bateau après votre graduation. Ce chapitre procure la preuve directe que les personnes peuvent atteindre une mobilité ascendante relative à la situation de leur famille en recevant un diplôme de baccalauréat alors qu'au même moment, le patron structurel d'inégalité entre les groupes sociaux au cours de la vie continue à refléter les caractéristiques de races, d'ethnies, de classes sociales et de genre. (5)

L'analyse de Price présente un angle un peu différent de la notion de Usher selon laquelle il y aurait certains bénéfices à l'amortissement négatif.

CONCLUSION

Malgré la preuve du contraire, Usher ne semble pas disposé ou capable d'évaluer jusqu'à quel point les frais d'utilisation et le niveau de la dette que les étudiants assument sont les moteurs des modèles de RPR. Dans son sondage spéculaire des aspects particuliers de l'aide financière aux études, Usher ne voit pas l'ensemble des aspects politiques en jeu dans les débats sur le RPR. Les tenants comme les opposants comprennent que les suppositions sous-jacentes au RPR transforment l'ensemble des éléments sociaux liés à l'éducation postsecondaire d'une manière que Usher ne semble pas percevoir. La question des frais de scolarité et de la dette étudiante sont et doivent être des questions politiques contentieuses qui ne seront tout simplement pas étouffées par une référence

à un monde où l'élaboration de politiques serait dépolitisée, un monde inexistant. Le silence de Usher sur le rapport entre les frais de scolarité et la dette étudiante élevés avec le RPP comme tel est en soi une stratégie politique qui est, après tout, *longue de [politique] et courte d'analyse*. (3)

Le centre des affirmations de Usher spécifiques au RPR se résume à un rappel élaboré que les difficultés surgissent des menus détails. Son catalogue d'exemples internationaux de RPP cimenter sans doute cette lapalissade et, au plan des corrections, Usher est certainement en droit d'affirmer que certains modèles de RPR sont plus punitifs que d'autres. En glanant son argumentation toutefois, on peut chercher en vain la question contrariante des

niveaux de frais de scolarité et du problème social de la dette étudiante.

Usher ignore tout simplement le fait que la dette étudiante n'est pas répartie également à travers l'ensemble des groupes socioéconomiques. L'existence même des prêts aux études et de la dette étudiante pose un défi d'équité que Usher ne mentionne jamais. Le problème est exacerbé par le fait que les étudiant-e-s les plus à risque de contracter une dette extrêmement élevée sont pour l'immense majorité de familles à faibles revenus. Ces mêmes étudiant-e-s sont aussi ceux qui risquent le plus d'avoir de la difficulté à rembourser leur prêt et d'être tentés par les fausses promesses de souplesse et de justice que colportent les défenseurs des RPP. Par définition, un système de prêts étudiants fondé sur les besoins serait utilisé

par ceux qui proviennent de familles dont les parents sont incapables ou refusent de les aider à défrayer le coût d'une éducation postsecondaire. Cet élément définisseur des RPP n'est pas capté par la lentille économétrique de Usher. Cela peut expliquer en partie pourquoi il semble si perplexe devant le fait que les RPP inspirent de la volonté (*animus*) et de l'allégeance. En fin de compte, la contribution de Usher au débat est ironique et involontaire. En dépit de son intention avouée, la tentative de Usher, dans *Much Ado About a Very Small Idea*, de faire abstraction de la controverse à propos des RPP ne sert quasiment qu'à rappeler aux tenants comme aux opposants quels seront les véritables enjeux si le RPP devient le modèle de financement de l'éducation postsecondaire auquel on donne la préférence.

NOTES DE LA FIN

- ¹ Bien qu'il ne le mentionne pas dans son article, Usher était un des conseillers payés par le comité Rae. Un grand nombre des propos tenus par Rae lors des réunions de consultation semblaient tirés mot à mot des arguments faits auparavant par Usher en faveur des frais de scolarité et de l'endettement étudiant plus élevés.
- ² Dans son rapport final, Rae exprime la même incrédulité qu'Usher envers les arguments des personnes qui voient un lien entre les hausses des frais de scolarité et le RPR : « ...les opposants au remboursement proportionnel au revenu prétendent que cela mènera au transfert des coûts aux diplômées et diplômés » (22) (Traduction libre.). Le cynisme de Rae ici défie l'imagination. Tout au long de son rapport, il vante les bienfaits de l'augmentation des frais de scolarité et édifie la réforme du système d'aide financière aux études comme *la* condition qui permettrait la déréglementation complète des frais de scolarité. En lisant le rapport de Rae, on peut rejeter d'emblée ses propos trompeurs et ceux de Usher selon lesquels le RPR et les frais de scolarité élevés ne sont pas liés : « Avant de faire des changements à la réglementation des frais de scolarité, il faut une réforme de l'aide financière aux études » (99) (Traduction libre.). Ce qu'il y a de plus ambitieux dans l'appel de Rae en faveur de cette réforme c'est la mise en œuvre d'un système global de RPR.
- ³ Entre 1990 et 2003, les frais de scolarité ont augmenté de plus de 170 %. Le taux d'inflation cumulatif pendant cette même période se situe à 58 %. Dans son document *Paying the Price*, l'Association canadienne des professeurs et professeurs d'université (ACPPU) trace aussi la réduction du financement gouvernemental affecté aux subventions de fonctionnement. Entre 1990 et 2003, les subventions du gouvernement sont passées de 80 % des revenus d'exploitation à 58 %.
- ⁴ Tout au long de *Much Ado About a Very Small Idea*, Usher fonde ses arguments sur le fait que les opposants du RPR considèrent « *a priori* » que le RPR sera lié à une augmentation des frais de scolarité. Usher termine comme suit ses arguments sur les frais de scolarité et le RPR : « il est donc erroné de considérer a priori que toute proposition de RPR mènerait nécessairement à une hausse des frais de scolarité » (13). L'utilisation erronée ici du terme *a priori* est instructive. Au sens stricte, *a priori* est un terme philosophique qui signifie une « vérité qui peut être établie indépendamment de toute expérimentation », « en partant de données antérieures à l'expérience », et qui est « non fondé sur les faits ». Par exemple, l'argument ontologique que Dieu existe est considéré comme une vérité *a priori*. Donc, au sens stricte du terme, Usher aurait raison si on voulait prétendre que le RPR et les frais de scolarité étaient *a priori* liés.
- Le terme plus juste ici serait *a posteriori*, qu'on définit ainsi : « En partant des données de l'expérience »; « qui est postérieur à l'expérience ». Évidemment, personne ne prétend que le RPR est associé aux frais de scolarité élevés pour des raisons cosmologiques, mais, comme nous l'avons montré, il existe beaucoup de preuves qui nous mènent à croire que, effectivement, le RPR et les frais de scolarité plus élevés sont liés – *a posteriori*.
- ⁵ Voir la section intitulée « Financing Higher Education », pages 191-222.
- ⁶ www.fusepr.com/stevenschwartz/Word/PolicyExchangeIntroduction_%2027Jan2005.doc.
- ⁷ Voir Paul Davenport, « Deregulation and Restructuring in Ontario's University System ». Voir aussi dans *Policy Options* (septembre 2000) l'entrevue de William Watson avec l'ancien recteur de l'Université Queen's, Bill Leggett, où ce dernier ressasse sa propre version cynique sur le choix et la liberté : « Dans un monde qui serait selon moi idéal, chaque établissement du système serait libre de choisir ... certains pourraient choisir de répondre aux besoins de leur région et de maintenir un taux de frais de scolarité peu élevé ... D'autres pourraient aspirer à atteindre des niveaux d'excellence à l'échelle internationale et rajuster les frais de scolarité en conséquence. » Les arguments éhontés et fallacieux de Leggett en faveur de la déréglementation ne peuvent être comparés qu'à ceux de l'ancien recteur de l'Université de Toronto, Robert Prichard, qui a dit : « je crois que nous verrons partout dans la province des hausses et des baisses des frais de scolarité grâce à l'émergence d'un marché plus compétitif parmi les établissements qui offrent diverses combinaisons de qualité et de coûts. » Pourtant, après la déréglementation des frais de scolarité des programmes professionnels et des cycles supérieurs, les frais n'ont pas baissé dans aucun des établissements. À l'Université de Toronto, Prichard a installé pour la Faculté de droit un système de frais de scolarité qui les fera passer de 4 000 \$ à 22 000 \$.

- 8 Il faut noter que l'argument de Usher qui nie le lien entre le RPR et les frais de scolarité est fondé sur l'exception suédoise. L'autre exception qu'il utilise n'est pas vraiment une exception du tout. En utilisant les États-Unis comme exemple de juridiction où le RPR a été introduit sans qu'il y ait eu de hausse de frais de scolarité, Usher dit :

Lorsque le RPR a été introduit aux États-Unis 1994 (sic), on l'a fait sans aucun changement aux politiques nationales sur les frais de scolarité. (13)

Cette déclaration est curieuse puisque, aux États-Unis, le gouvernement fédéral ne détermine pas les frais de scolarité. Il est donc plutôt hors de sujet de dire qu'il n'y a pas eu de changement à la politique nationale sur les frais de scolarité. L'introduction du RPR aux États-Unis a été motivée par un désir de régler le problème des frais de scolarité qui augmentaient vertigineusement et de l'endettement étudiant. Dans une note de service adressée au Congressional Budget Office, en 1994, Bruce Johnstone parle de « plus grandes possibilités inhérentes aux prêts remboursables en fonction du revenu [c'est nous qui soulignons] », et il fournit comme première possibilité inhérente le fait que le RPR permet « aux emprunteurs d'obtenir des prêts beaucoup plus élevés » (1). Le besoin pour des prêts plus élevés est évidemment dû aux hausses considérables des frais de scolarité, qui commençaient à peine à se faire sentir dans les programmes de quatre ans des collèges publics des États-Unis. Le cas des États-Unis n'est pas un exemple de cas fondé sur la charte, où le RPR est introduit pour l'unique raison de faciliter les hausses de frais de scolarité, donc ce n'est pas une preuve qu'il n'existe pas de lien entre le RPR, l'endettement étudiant accru, et les frais de scolarité plus élevés.

- 9 À la conférence de la Fondation des bourses du millénaire, en octobre 2003, Alex Usher – à ce moment-là directeur de la recherche de la Fondation – a plaidé agressivement en faveur des prêts d'études de sources privées. Cela venait de l'idée, que Bob Rae adopte dans son rapport, que le système public de prêts n'aura pas suffisamment de ressources pour répondre aux besoins accrus – des besoins créés, bien entendu, par la déréglementation des frais de scolarité. Les familles qui n'ont pas les ressources disponibles suffisantes et qui ont déjà touché le maximum des prêts publics auxquels elles ont droit pourraient avoir recours à ce système privé de prêts. Selon ce système, les parents devront payer les intérêts du marché en cours lors de la négociation du prêt.
- 10 Étant donné l'évolution du débat, le silence de Usher à ce sujet est déconcertant. En 1995, la proposition en faveur du RPR jumelé à des hausses massives des frais de scolarité a déclenché les manifestations étudiantes les plus importantes de l'histoire du Canada. Peu après la Journée nationale d'action de la Fédération canadienne des étudiantes et étudiants, il était évident que le ministre Axworthy avait perdu la bataille pour le RPR et a rapidement battu en retraite. Dans leur livre *Double Vision*, Edward Greenspon et Anthony Wilson Smith examinent les conséquences de la défaite d'Axworthy pour le mouvement étudiant du Canada :

Axworthy avait perdu le contrôle des termes critiques du débat. Ce n'était plus lui qui déterminait la question; c'était la [Fédération canadienne des étudiantes et étudiants] ... Axworthy a mis son bureau et son département sur un pied de guerre. Il a ordonné la création d'un Groupe d'intervention rapide pour contrecarrer la [Fédération canadienne des étudiantes et étudiants] en organisant une campagne de lettres adressées aux journaux de campus, en diffusant des dépliants, etc. Il a aussi tenté de trouver des alliés parmi les universitaires et les chefs étudiants pour qui agissent comme porte-parole en faveur de ses réformes ... Axworthy en est arrivé à détester au plus haut point la Fédération canadienne des étudiantes et étudiants ... Chaque fois que le bureau d'Axworthy apprenait l'existence d'une association étudiante rivale, il prenait contact avec elle pour l'encourager à proclamer ses opinions auprès des médias locaux (193).

Selon Greenspon et Wilson, la défaite d'Axworthy l'avait énormément aigri. Il a encouragé les chefs étudiants qui s'opposaient à la Fédération canadienne des étudiantes et étudiants à se faire entendre et à s'organiser. Le premier objectif de cette opposition était de prêter allégeance aux politiques gouvernementales et, aussi important, de fournir une voix (minoritaire et non représentative il va sans dire) contre l'appel de la Fédération canadienne des étudiantes et étudiants pour une baisse des frais de scolarité et un système national de bourses d'études. Pendant cette période, cinq associations étudiantes – dont McGill, où travaillait Alex Usher à titre d'agent des politiques et des communications – ont fondé la Canadian Alliance of Student Associations. En 1995, Alex Usher a été le premier directeur national de cette nouvelle alliance d'associations étudiantes canadiennes. Une des premières choses qu'il a fait en tant que directeur national de l'alliance a été de proposer une motion appuyant le remboursement de prêts d'études en fonction du revenu (RPR).

- 11 Il est approprié qu'Usher présente de telles solutions dans le contexte politique plutôt qu'en faveur de résultats politiques réels. Plusieurs des mesures canadiennes qu'Usher glorifie ici et ailleurs (voir l'analyse de Usher du budget fédéral de 2004, printemps 2004 : <http://www.educationalpolicy.org/epicenter.html>) paraissent attrayantes du point de vue politique lorsqu'elles sont annoncées, mais en réalité, elles ne donnent pas beaucoup de résultats. Par exemple, le programme de Réduction de la dette en cours de remboursement annoncé en 1998 devait aider 12 000 emprunteurs par année. Ce programme devait réduire le principal du prêt pour les emprunteurs qui, cinq ans après l'obtention de leur diplôme, avaient toujours des difficultés à rembourser. Or, le ministère des Finances avait établi des tables de revenu tellement élevées que, pendant les cinq premières années du programme, les personnes qui y étaient admissibles étaient très rares. Jusqu'en 2002, moins de 2000 emprunteurs ont pu recevoir cette aide. En plus, dans le cadre du même budget, on a annoncé avec beaucoup de battage promotionnel la création de la Fondation des bourses d'études du millénaire dotée d'un fonds de 2,5 milliards de dollars.

Malgré la promesse de Paul Martin selon laquelle les étudiantes et étudiants qui en avaient le plus besoin verraient leurs dettes réduites de 12 000 \$, la plupart d'entre eux n'ont obtenu aucune réduction réelle. L'argent a tout simplement été transféré aux provinces, qui utilisent l'argent pour financer des programmes existants et empochent tout le reste – ou presque. Bien que de nombreux commentateurs, dont Alex Usher, considèrent les dépenses de la Fondation comme de l'aide financière aux études, ils négligent de mentionner que l'argent ne réduit pas vraiment la dette étudiante. Malgré l'engagement explicite de Martin de réduire la dette, les préoccupations en ce sens sont rejetées par les cadres supérieurs de la Fondation, qui prétendent que l'intention de la Fondation n'a jamais été de réduire les dettes. En fait, malgré les 2,5 milliards de dollars investis, la dette continue de grimper depuis 1998.

Finalement, l'exemption d'intérêt : on pourrait dire qu'il s'agit de l'outil le plus efficace du gouvernement fédéral pour réduire l'endettement. Il est cependant très limité. Par exemple, une personne ayant une dette de 40 000 \$ et un revenu annuel de 32 000 \$ n'est pas admissible à l'exemption d'intérêt; une personne monoparentale ayant une dette d'études de 40 000 \$ et qui vit dans un centre urbain avec un revenu 34 780 \$ n'y a pas droit non plus.

- 12 Pour ne donner qu'un exemple tout récent, Bob Rae, en faisant ardemment la promotion du RPR, a fait lui aussi appel pour l'élimination du programme actuel d'exonération du remboursement de prêt. En Ontario aujourd'hui, si une étudiante ou un étudiant a emprunté une somme dépassant 6 500 \$, la somme excédentaire sera radiée de la dette. Rae a proposé de remplacer ce programme par une bourse pour les étudiantes et étudiants à faible revenu. Bien que la bourse que Rae envisage pour les étudiantes et étudiants à faible revenu soit assez considérable, elle ne sera accordée qu'aux personnes dont le revenu ne dépasse pas 22 500 \$, et la bourse sera déterminée selon une échelle mobile pour les personnes ayant un revenu plus élevé mais qui ne dépasse pas 35 000 \$. L'idée est donc de faire en sorte que le RPR puisse justifier une hausse importante des frais de scolarité et une augmentation de l'endettement, et ce, pour tous les étudiants et étudiantes de familles qui ont un revenu qui dépasse la modeste somme de 35 000 \$. Plus important encore, la dette de ces étudiantes et étudiants s'accumulera sans le plafond annuel de 6 500 \$.

Au Royaume-Uni, la bourse pour frais de scolarité a été éliminée lors des premières « réformes » sous réserve que les étudiantes et étudiants ne seraient pas obligés de payer les frais réels avant qu'ils n'aient obtenu leur diplôme, et que le remboursement ne se ferait qu'en fonction d'un revenu étalé sur 25 ans. La bourse a été rétablie grâce à des pressions politiques.

- 13 Dans le passage suivant Usher présente une déformation malveillante de la position de la Fédération canadienne des étudiantes et étudiants sur les projets de RPR :

Une des critiques qui persiste au Canada contre les projets de RPR ... est qu'ils seraient liés à des hausses des frais de scolarité. L'argument est le suivant : la flexibilité des systèmes de RPR réduit le fardeau de dette étudiante. Par conséquent, les étudiantes et étudiants peuvent s'endetter davantage, ce qui permet aux gouvernements d'accroître les sommes empruntées, ce qu'ils font en haussant les seuils de frais de scolarité et les limites d'emprunt. Cet argument, lorsqu'il est accompagné d'un discours s'opposant aux frais de scolarité, est curieux, pour le moins qu'on puisse dire. Il signifie en fait qu'en améliorant l'aide financière aux études, on encourage les hausses des frais de scolarité. Ainsi, pour que les frais de scolarité restent peu élevés, il ne faudrait pas améliorer l'aide financière aux études. La conclusion logique semblerait donc que, pour réduire les frais de scolarité, il faudrait d'abord réduire ou abolir l'aide financière aux études. (12) (Traduction libre.)

Cette manipulation de l'argument contre le RPR est fondée sur une logique réductive plutôt déficiente. Usher laisse

de côté dans ce passage toute apparence de neutralité en matière de RPR et prétend que si on s'oppose au RPR, on est forcément contre les améliorations à l'aide financière aux études parce que, paraît-il, le RPR améliore l'aide financière aux études et l'accès. Usher semble tellement ancré dans ses propres suppositions – qui, pour la plupart, ne sont pas avouées – qu'il est incapable d'imaginer une forme d'aide financière aux études qui serait plus juste que le RPR. Il semble encore moins capable d'imaginer un modèle d'aide financière aux études basé sur des frais de scolarité moins élevés ou sur l'élimination complète des frais de scolarité. Bien qu'Usher ait le droit de faire les suppositions qu'il veut, il ferait mieux de considérer leurs mérites au lieu de compter sur la déformation ridicule de positions tenues par ceux qui s'y opposent.

¹⁴ Saul Schwartz, « The Dark Side of Student Loans: Debt Load, Default, and Bankruptcy », *Osgoode Hall Law Journal*, Volume 37, Nos. 1 et 2, p. 12.

¹⁵ Bien que la faillite ne soit pas une solution au problème de l'endettement étudiant, il est indéniable que la mise en œuvre des changements à la, en 1998, a causé de vraies difficultés pour ceux et celles qui étaient déjà financièrement vulnérables. L'équipe de travail sur l'insolvabilité nommée par Industrie Canada a noté l'aspect punitif de la loi et a fait appel pour une audience sur les difficultés financières après une période d'attente de douze mois. En novembre 2003, le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a lui aussi reconnu l'aspect punitif de la loi et a lui aussi recommandé une audience sur les difficultés après douze mois.

En répétant les propos du gouvernement fédéral pour justifier la loi, il oublie tout simplement le principe fondateur de la Loi sur la faillite et l'insolvabilité, qui est de donner une deuxième chance au débiteur honnête mais infortuné. Plus important encore, cela permet à Usher d'éliminer toute possibilité de solution visant à traiter la source du problème de l'endettement étudiant. Il offre un choix qui n'en est pas un : soit une « solution » de gestion de la dette en remboursements sur une période de 25 ans, ou le système défectueux actuel.

Pour plus d'information sur la *real politik* de l'endettement étudiant et de la faillite, voir Saul Schwartz, « The Dark Side of Student Loans: Debt Load, Default, and Bankruptcy », *Osgoode Hall Law Journal*, Volume 37, Nos. 1 et 2. Voir aussi <www.canadastudentdebt.ca> pour y lire des expériences directes de la réalité sociale créée par l'énorme dette étudiante.

¹⁶ Voir Sue Bailey, « Student Loan collectors rely on bogus threats, broken rules: insiders », *Ottawa Citizen*, le 10 janvier 2004. Bailey raconte les menaces et l'humiliation utilisées par des agences de recouvrement de prêts d'études.

¹⁷ Ron Daniels, le doyen de l'école de droit de l'Université de Toronto, a plaidé en faveur de la déréglementation des frais de scolarité et juge qu'il faudrait presque doubler les frais de scolarité de premier cycle pour que l'Université de Toronto puisse être compétitive au niveau international. Pendant son mandat, Daniels a fait avancer la cause de la déréglementation des programmes professionnels en haussant les frais de scolarité de l'école de droit à 17 000 \$. Seul le gel des frais de scolarité en Ontario a pu arrêter les projets de l'école de droit de les hausser jusqu'à 22 000 \$. Lorne Sweetman, professeur de politiques gouvernementales à l'Université Queen's, a répété les demandes antérieures de l'université que les frais de scolarité soient déréglementés de sorte à ce qu'ils soient axés sur le marché.

¹⁸ Après mûre réflexion, Allaire et Duff ont décidé que la vie entière d'une personne constituait un fardeau suffisamment important et que la radiation de la dette d'études au moment du décès ne constituerait pas un danger moral :

Étant donné que les programmes de financement accordé en fonction du revenu exigent un remboursement fondé sur la capacité de payer des participants, et qu'une éducation supérieure leur donne des avantages sous forme de revenus plus élevés tout au cours de leur vie, ces principes sont donc satisfaits par les paiements versés en fonction du revenu au cours de la vie du participant mais non après sa mort. Le décès ne crée pas les mêmes opportunités pour un comportement stratégique comme on pourrait s'attendre lorsque le remboursement est limité à une période de 25 ans ou jusqu'à l'âge de la retraite, puisque peu de gens risqueraient de choisir cette option pour éviter d'être obligées de rembourser leur prêt en fonction de leur revenu. (579)

En fait, Duff et Allaire parlent de la possibilité que les emprunteurs pourraient choisir volontairement des emplois à faible salaire de sorte que leur revenu ne dépasse pas le seuil de remboursement, ou cesser de travailler à 65

ans, ou se suicider pour échapper à l'obligation de rembourser leur prêt remboursable en fonction du revenu. Il paraît que sous ce plan de remboursement, une part de la pension de retraite des personnes âgées serait saisie pour rembourser le reste d'un prêt remboursable en fonction du revenu. À première vue, on pourrait croire que ce passage est une « proposition modeste » mais satirique concoctée par les opposants au RPR. Mais en l'étudiant de plus près, on se rend compte qu'Allaire et Duff ne font que suivre les suppositions instrumentales du RPR jusqu'à leurs conclusions logiques.

- ¹⁹ Le seuil actuel en Grande-Bretagne est de 10 000 £, qui doit augmenter à 15 000 £ en 2006. Le revenu du seuil de pauvreté pour une famille de deux personnes vivant à Londres est de 11 000 £. Dans le modèle décrit par Allaire et Duff et privilégié par l'Université de Toronto, le seuil de revenu est de 12 500 \$.

Ces seuils de revenu assurent, selon les partisans du RPR, que les emprunteurs ne seront obligés de rembourser que lorsqu'ils ont les revenus qui leur permettent de le faire. Cependant, comme le démontre le modèle du Royaume-Uni et les modèles proposés au Canada, ces seuils ne font qu'assurer que tous sauf les personnes les plus démunies seront endettées pendant la plus grande partie de leur vie active, et ce, pour payer ce qui est en fait un bien collectif. La logique devient particulièrement perverse lorsque nous acceptons comme idéal que l'éducation postsecondaire est un moyen de parvenir à l'égalité sociale. En fait, ce que Barr et les autres proposent c'est d'assurer que les personnes issues de milieux modestes, qui sont obligées d'emprunter de grosses sommes pour payer leurs études, resteront dans un milieu social défavorisé grâce à « l'équité » du système de RPR. Comme nous l'avons déjà souligné, Derek Price, a quantifié ces propos dans son livre *Borrowing Inequality Race, Class, and Student Loans*.

- ²⁰ Le point de vue de Usher et de Barr sur cette question est presque identique. Lors de la conférence de recherche inaugurale de la réunion d'octobre 2002 de la Fondation des bourses du millénaire, Usher a offert une version concise de l'argument de Barr lorsqu'il a proposé que le montant de la dette de l'étudiant n'est pas important, car ce qui est important c'est que l'étudiant soit capable de la rembourser. Selon Usher, l'accumulation de la dette est tout à fait sans importance, la seule chose qui vaut la peine d'être discutée ce sont les modalités de remboursement.

- ²¹ Bien que Barr cite ici le chiffre de 20 000 £, la banque Barclay's estime qu'en 2010 la dette moyenne sera de 33 000 £, et ce, seulement si les soi-disant frais complémentaires sont plafonnés par l'inflation autour de 3 000 £ (voir *Barclays Student Survey*, mars 2003).

- ²² Malgré le ton strident de l'argument de Barr sur l'équité de son plan, il faut un effort de l'imagination pour croire qu'il est si opposé à toute bonification d'intérêt. (*Taking Public Universities Seriously*, University of Toronto, les 3 et 4 décembre 2004). Les conséquences d'une telle mesure seraient que les étudiantes et étudiants devraient payer les taux d'intérêt du marché dès qu'ils négocient leur prêt. Cette mesure augmenterait considérablement le coût de l'emprunt et de la prime payée par l'emprunteur. Étant donné que Barr se considère comme un défenseur de l'équité et de la justice en matière de politiques sur l'éducation postsecondaire, c'est étrange qu'il ne traite pas de cette question d'iniquité que représentent ces coûts additionnels.

- ²³ La crise de l'endettement étudiant est relativement récente, donc il y a peu de données longitudinales sur les effets à long terme. Cependant, plusieurs études présentent une sobre riposte à l'idée que l'accumulation de dettes d'études est sans coût social. Aux États-Unis, une étude récente a trouvé que les personnes ayant des dettes d'études avaient beaucoup moins de chances de posséder une maison ou de fonder une famille.

En Nouvelle-Zélande, une étude récente intitulée « The Wealth of a Nation: The Level and Distribution of Wealth in New Zealand », de David Skilling et Arati M. Waldegrace (www.nzinstitute.org), a montré que 16 % de la population avait une « richesse négative », c'est-à-dire : plus de dettes que d'actif et de revenus combinés. Quarante-quatre pour cent des personnes ayant une « richesse négative » ont dit que leur prêt étudiant était leur dette principale.

Au Canada, Leslie Andres a entrepris la première étude de son genre sur les effets à long terme de l'endettement étudiant en Colombie-Britannique. Le premier cycle d'Andres est terminé et ses premiers résultats sur la classe des finissants de 1997 indiquent plusieurs tendances inquiétantes, à savoir, les personnes qui terminent leurs études avec les dettes les plus élevées ont moins de chance d'avoir un partenaire ou d'avoir commencé à fonder une

famille (tenant compte seulement des répondants qui ont signalé qu'il s'agissait d'une de leurs ambitions qui avaient été contrecarrées). Ces personnes avaient aussi moins de chance de posséder une maison et d'avoir commencé à faire des épargnes pour leur retraite. Il est important de noter, comme Andres l'a fait, que la classe de 1997 était encore au tout début de la croissance massive de l'endettement. Il est important également de noter que la classe des finissantes de 1997 était aussi protégée par un gel des frais de scolarité pendant la plus grande partie de leurs études.

- ²⁴ Barr, Rae et Usher surestiment la quantité de dettes que les familles à faible et moyen revenus peuvent prendre à leur charge. Une étude récente (<http://www.ccsd.ca/francais/pubs/catpub/isp1999.htm>) du Conseil canadien de développement social (CCDS) indique que lorsqu'on soustrait leurs dettes, les Canadiens et Canadiennes ont, pour la plupart, un montant net nul en épargnes. Dans le cas des familles auxquelles on demande, aujourd'hui, de s'adresser à des sources privées pour financer les études, cette inquiétude est ajoutée à l'inquiétude persistante qu'il faut mettre de l'argent de côté pour la retraite (voir les études récentes du Congrès du Travail Canadien sur la diminution des choix – publics ou privés – en matière de pension de retraite (<http://clc-ctc.ca>). En ce qui concerne les étudiantes et étudiants qui devront assumer un fardeau de dette encore plus élevé – qu'ils devront payer pendant une plus grande partie de leur vie active – il n'y a absolument aucune considération des conséquences économiques et encore moins de souci pour les iniquités intergénérationnelles créées par le RPR. Si on s'attend maintenant à ce que les parents empruntent des sommes énormes pour payer les études de leurs enfants, on peut se demander quels seront les effets sur la prochaine génération d'étudiantes et d'étudiants dont les parents seront encore en train de rembourser leurs prêts en fonction de leur revenu.
- ²⁵ Comme Usher, Rae croit que les « riches » doivent payer davantage et que les frais de scolarité peu élevés constituent une subvention pour les « riches ». Malgré l'illusion de logique et de justice, le raisonnement de Rae et de Usher vacille sur la définition de « riche ». Dans son rapport final, Rae recommande l'octroi de bourses aux étudiantes et étudiants à faible revenu et des frais de scolarité et des dettes énormes pour les autres. Selon Rae, les personnes dont le revenu est au-dessous de 22 500 \$ recevront une bourse qui payera tous leurs frais de scolarité. Les familles dont le revenu se situe entre 22 500 \$ et 35 000 \$ recevront une bourse calculée selon une échelle mobile dont la plus petite serait de 500 \$. Rae présume donc que les familles qui gagnent plus de 35 000 \$ sont riches et peuvent payer des frais de scolarité beaucoup plus élevés. Le document *Access Denied*, produit par l'Association canadienne des professeures et des professeurs d'université, examine les coûts des frais de scolarité par rapport au salaire moyen (bien au-dessus du seuil « généreux » établi par Rae pour l'octroi des bourses) et a trouvé que cette proportion est plus élevée aujourd'hui qu'à tout autre moment depuis la Deuxième Guerre mondiale. De plus, le rapport de Hugh MacKenzie, *Beyond the Path of Least Resistance* examine les données démographiques socioéconomiques sur les personnes qui ont recours au crédit d'impôt pour frais de scolarité. MacKenzie a trouvé que les affirmations de Usher et de Rae selon lesquelles les frais de scolarité peu élevés constituent une subvention pour les riches, payée par les pauvres, est un mythe qui n'est tout simplement pas appuyé par les faits.

Quant à la question des frais de scolarité, les propos de Rae sur les implications à long terme de ses recommandations sont trompeurs. Son rapport est sans équivoque : il demande la déréglementation des frais de scolarité et établit à l'intention des établissements d'enseignement postsecondaire un cadre pour l'aide financière où ils pourront choisir d'imposer des frais de scolarité de plus de 6 000 \$ dans un marché non réglementé. Le rapport a été particulièrement bien reçu à l'Université Queen's, à l'Université de Western Ontario, et à l'Université de Toronto, où les administrateurs demandent depuis longtemps une déréglementation dans un marché qui détermine les taux de frais de scolarité. Rae n'hésite pas à se montrer un peu malhonnête lorsqu'il s'agit des implications de ce modèle dans les contextes divers. Bien qu'il puisse clamer vivement que les personnes qui accusent son rapport de favoriser l'augmentation des frais de scolarité ont mal lu ses recommandations, il n'hésite pas auprès des médias plus conservateurs à insister sur le besoin d'un système à deux vitesses et un marché déréglementé. Le 23 février 2005, sur l'émission de télévision Report on Business, Rae a accepté les compliments enthousiastes de l'animateur Kevin O'Leary qui le félicitait d'avoir ouvert la porte à la déréglementation complète et aux lois du marché dans le cas des frais de scolarité.

- ²⁶ Voir : https://secure1.sc.netnation.com/~russells/programs/proj_reviews/si/revkane01.pdf