

N° 280

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1989-1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 mai 1990

## PROPOSITION DE LOI

*relative au droit des étudiants à accéder à l'emprunt,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Paul LORIDANT, Claude ESTIER, Guy ALLOUCHE, François AUTAIN, Jean-Pierre BAYLE, Gilbert BELIN, Jacques BELLANGER, Mme Maryse BERGÉ-LAVIGNE, MM. Jean BESSON, Jacques BIALSKI, Pierre BIARNES, Marc BŒUF, Jacques CARAT, Claude CORNAC, Roland COURTEAU, Marcel COSTES, Marcel DEBARGE, Rodolphe DÉsirÉ, Bernard DUSSAULT, Gérard GAUD, Roland GRIMALDI, Tony LARUE, Robert LAUCOURNET, François LOUISY, Philippe MADRELLE, Georges OTHILY, Albert PEN, Guy PENNE, Louis PERREIN, Robert PONTILLON, Claude PRADILLE, Albert RAMASSAMY, René REGNAULT, Jacques ROCCA SERRA, André ROUVIÈRE, Claude SAUNIER, Franck SÉRUSCLAT, Fernand TARDY, André VEZINHET et Marcel VIDAL,

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

**Emprunts.** — Caisse nationale de garantie mutuelle des prêts étudiants. — Communauté économique européenne. — Intérêts. — Revenu minimum étudiant.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'élargissement de la scolarisation est une constante de l'histoire de notre pays depuis Jules Ferry.

Obligatoire jusqu'au certificat d'études primaires, puis jusqu'à l'âge de 14 ans, l'école le devient jusqu'à l'âge de 16 ans en 1959.

Aujourd'hui, l'Education nationale affiche clairement l'objectif d'amener 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat, un sentiment largement partagé par la communauté des parents d'élèves et par celle des enseignants. Entre 1983 et 1988, le nombre des bacheliers a été multiplié par 1,25 soit une augmentation annuelle voisine de 4,5 %.

A la fois cause et effet pour partie de l'expansion économique et sociale qu'a connue la France, l'effort de l'Etat en matière d'éducation nationale doit se poursuivre dans la mesure où la formation reçue sur les bancs de l'école constitue le meilleur des investissements susceptibles d'assurer à la Nation le plus grand des avenir possibles.

De ce fait, après avoir longtemps été le champ clos d'une certaine élite sociale, l'université ouvre chaque jour un peu plus ses portes à des étudiants venus d'horizons plus modestes même si la composition sociologique des établissements d'enseignement supérieur est encore loin de refléter pleinement celle de l'Hexagone. 32 % des étudiants inscrits dans les universités sont issus de familles de cadres supérieurs et professions libérales qui représentent 9,6 % de l'ensemble de la population active. En revanche, 13 % des enfants d'ouvriers vont à l'université alors que 29 % des jeunes ont un père ouvrier.

Un des principaux obstacles à un plus grand accès des couches populaires à l'enseignement supérieur demeure le coût global de celui-ci. A l'heure actuelle, sur dix étudiants, quatre abandonnent rapidement leurs études pour des raisons financières. Ainsi se pose le problème du financement des études de ces nouvelles générations d'étudiants. Une récente enquête situe les besoins minimums d'un étudiant (logement, nourriture, livres,...) à 30 000 F par an.

Afin de pourvoir aux besoins des plus démunis d'entre eux, l'Etat accorde des bourses dont le montant varie de 4 200 F à 14 600 F annuels. Mais, elles ne concernent que 16 % des effectifs étudiants avec

un montant moyen de 11 600 F par an ce qui demeure notablement insuffisant même si on y ajoute le montant parfois minime des prêts d'honneur.

Ces efforts sont pourtant parfaitement louables et méritent que l'Etat y prête sa plus grande attention jusqu'à faire de ces bourses le socle fondamental de l'aide dont doivent pouvoir bénéficier les étudiants issus des foyers les plus démunis. La mise en place d'un dispositif tel que le Revenu minimum étudiant suggéré et appliqué dans sa commune de Chenôve par notre collègue de l'Assemblée nationale, Roland Carraz, est un événement sans précédent et tout à fait remarquable même si cette initiative peut trouver ses limites dans le nombre d'étudiants domiciliés sur le territoire de la commune et la capacité d'un budget municipal à en absorber toute la demande.

Toutefois, l'ensemble de ces mesures d'ordre public, pour généreuses qu'elles soient, ne parviennent pas à compléter l'immense besoin de financement réclamé par la population étudiante.

Dès lors, cette situation de fait est en partie corrigée par une action volontariste des banques. En effet, la logique économique les conduit à s'intéresser à cette même population. Cette logique exclut cependant des possibilités d'emprunt tant les étudiants dont les parents ne peuvent pas ou ne veulent pas se porter caution de leur enfant, que ceux qui ont opté pour une filière universitaire pressentie par les banquiers comme peu porteuse d'avenir et donc de revenus. Le risque de voir le fossé des inégalités se creuser un peu plus est donc réel compte-tenu de l'évolution attendue du nombre des étudiants (deux millions en l'an 2000) qui ne pourra s'accroître qu'en gagnant sur des couches sociales de plus en plus modestes.

Sans vouloir faire supporter à l'Etat un effort financier exorbitant — le préambule de la Constitution de 1946 proclame pourtant que « l'organisation de l'enseignement public, gratuit et laïc à tous les degrés est un devoir de l'Etat » — celui-ci se doit néanmoins de promouvoir des actions qui garantissent « l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture » comme l'y invite le même préambule, partie intégrante de la constitution qui régit la V<sup>e</sup> République. L'Etat ne peut donc pas échapper à ses obligations.

C'est le but affirmé par cette proposition de loi qui vise, sous certaines conditions, à instituer un droit des étudiants à accéder à l'emprunt. Un droit auquel aucune banque qui adhérerait aux principes exposés par cette proposition de loi ne saurait opposer de quelconques arguments fondés sur l'origine sociale de l'étudiant ou sur la filière universitaire suivie par ce dernier.

Cependant, parler d'un tel droit évoque dans le même temps l'élargissement du risque encouru par les institutions bancaires en termes

d'incidents de paiement liés au remboursement des emprunts contractés. Il est donc tout à fait essentiel de prévoir un mécanisme qui garantisse ce risque. De même, l'incitation à emprunter doit-elle s'accompagner en retour de quelques mesures visant à une plus grande justice sociale. Le rôle de l'Etat doit donc consister à :

- cautionner indirectement les emprunts contractés par les étudiants ;
- déterminer le taux de l'emprunt ;
- permettre, au moment du remboursement de l'emprunt, la déduction fiscale d'une partie des intérêts relatifs à ce dernier.

L'Etat initie la constitution d'un établissement public national de garantie mutuelle des prêts étudiants. Sa gestion paritaire est confiée aux partenaires que sont les étudiants, les banques, les collectivités territoriales et l'Etat qui en forment le conseil d'administration.

Le but de cet établissement public consiste à garantir auprès des banques prêteuses l'ensemble des emprunts contractés par les étudiants au titre de la présente loi. Son financement repose sur une dotation initiale de l'Etat à laquelle viendront s'ajouter des ressources propres nées de prélèvements effectués sur les remboursements d'emprunt et des produits financiers perçus en rémunération du placement des fonds de trésorerie. Un fonds de réserve obligatoire est ainsi constitué jusqu'à couvrir une partie des prêts bancaires en cours.

Enfin, ce qui doit être perçu par les créiteurs comme une double assurance à leur égard, l'Etat garantit les engagements de l'établissement public.

En contrepartie de quoi et afin de permettre une évidente accessibilité au prêt bancaire par l'étudiant, l'Etat détermine les conditions dans lesquelles se fixe le taux d'intérêt nominal en établissant un plafond basé sur le taux d'intérêt légal tel que défini à l'article 12 de la loi n° 89-421 du 23 juin 1989.

De même qu'on favorise les entreprises par le biais du crédit impôt-recherche en leur autorisant une déduction fiscale à hauteur de 50 % de l'investissement réalisé, il paraît légitime que l'Etat reconnaisse les études supérieures comme un investissement d'intérêt national. C'est pourquoi, cette proposition de loi prévoit une disposition qui permet aux étudiants de déduire de leurs futurs impôts sur le revenu une partie des intérêts liés au remboursement de la dette initialement contractée par eux-mêmes au cours de leurs études.

Enfin, la proposition de loi envisage également les modalités de l'octroi d'un prêt bancaire et de son remboursement.

L'article 6 prévoit de n'accorder de prêts bancaires dans les conditions prévues par la présente loi qu'aux étudiants inscrits en deuxième et troisième cycles universitaires. Le trop fort taux d'échec rencontré chez les étudiants du premier cycle universitaire ne permet pas d'envisager sereinement une incitation à emprunter, celle-ci étant susceptible de produire une hausse sensible des incidents de paiement comme le démontre l'expérience américaine et, un surendettement précoce des étudiants. En revanche, et à ce stade des études, c'est aux bourses d'Etat largement revalorisées qu'il appartient de jouer un rôle majeur dans le soutien apporté aux plus démunis des étudiants et notamment à ceux qui, d'origine sociale modeste, sont les plus exposés aux situations d'échec que nous venons d'évoquer. Par ailleurs, les banques pourront toujours mener une action volontaire à l'égard des étudiants du premier cycle, d'une grande école ou d'un cycle court.

De même, les dispositions de la présente loi contiennent une autre limite au droit à l'emprunt s'agissant des étudiants non ressortissants d'un Etat membre de la Communauté économique européenne. Ceux-ci ne peuvent en effet accéder à l'emprunt qu'à la condition expresse que l'Etat dont l'étudiant étranger est originaire soit capable de garantir dans les mêmes termes que le texte soumis à votre lecture, les prêts accordés à ses propres ressortissants par des établissements de crédit français. Ceci doit bien se comprendre, une fois encore, par rapport aux risques d'incidents de paiement. Dès lors, des conventions bilatérales devront être étudiées afin de remédier à ce problème que nous ne pouvons pas écarter.

Au-delà de ces deux restrictions particulières, les modalités de l'octroi d'un prêt bancaire et de son remboursement sont les suivantes :

Un étudiant peut emprunter jusqu'à 20 000 F par an et, au total, 80 000 F jusqu'au terme de ses études. Par ailleurs, et afin de responsabiliser un peu plus les étudiants devant les choix qu'ils opéreront, nous avons souhaité introduire l'idée que recourir à l'emprunt tel que défini par la présente loi ne pourrait pas supporter plus d'un redoublement au cours des études quel que soit le cycle entrepris.

Le remboursement peut-être échelonné sur plusieurs années. Il appartiendra au futur établissement public d'en déterminer les modalités. Cependant, il importe que, dans des limites raisonnables, l'étudiant puisse aménager ses conditions de remboursement au-delà de l'année de franchise que lui accorde la loi au terme de ses études.

Les facilités octroyées à l'étudiant dans son accès à l'emprunt doivent lui permettre une vie quotidienne meilleure. Mais il est cependant de notoriété publique que certains parents se servent de leurs enfants inscrits à l'université pour recourir à des prêts aux taux avantageux et financer ainsi des achats personnels (maison, voiture,...). Dans l'esprit de la présente loi, ces faits sont inadmissibles. C'est pourquoi,

est introduite une disposition répressive à l'égard de ceux qui auraient volontairement trompé l'établissement créateur sur l'emploi réel des fonds empruntés.

D'une façon générale, si cette proposition de loi ne résoud pas l'ensemble des problèmes de l'enseignement supérieur, tant s'en faut, elle a toutefois le mérite de solliciter les efforts de chaque partenaire dans le sens d'une plus grande justice sociale.

L'étudiant sera en partie assuré de poursuivre plus longtemps ses études sans craindre des lendemains qui déchantent en ayant recours, comme c'est souvent le cas pour les plus défavorisés d'entre eux, au travail à temps partiel qui réduit ses chances de réussite universitaire faute d'avoir pu trouver des partenaires qui lui fassent réellement confiance.

Les institutions de crédit élargissent le champ de leur clientèle tout en étant prémunies d'un certain nombre de risques en contrepartie de quoi elles assurent aux étudiants des taux préférentiels et des modalités de remboursement plus souples.

Fortes de leur proximité avec la réalité quotidienne des citoyens et de la place croissante qu'elles occupent au sein de la vie universitaire, les collectivités territoriales trouvent là une institution auprès de laquelle elles peuvent apporter tout le fruit de leur expérience locale et particulièrement dans le domaine des aides qu'elles fournissent chaque jour aux plus démunis de leurs administrés.

Enfin, l'Etat remplit une partie de son devoir en égalisant l'accès à l'enseignement supérieur à des étudiants qui, en temps normal, auraient été les victimes de situations discriminantes face aux besoins financiers réclamés par des études de plus en plus longues et chères. Par ailleurs, il rend un service utile à la Nation qui se donne par là-même des moyens supplémentaires d'accroître son capital de matière grise, condition *sine qua non* d'une civilisation avancée.

Dans cette perspective, il vous est demandé, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir adopter la proposition de loi suivante.

## PROPOSITION DE LOI

### TITRE PREMIER

#### DE LA CAISSE NATIONALE DE GARANTIE MUTUELLE DES PRÊTS ÉTUDIANTS

##### Article premier.

Il est créé un établissement public national dénommé Caisse nationale de garantie mutuelle des prêts étudiants, dont l'objet est d'apporter, dans les conditions fixées par la présente loi, sa garantie aux emprunts contractés par les étudiants.

##### Art. 2.

La Caisse nationale de garantie mutuelle des prêts étudiants est administrée par un conseil d'administration comprenant trois représentants de l'Etat, trois représentants des collectivités territoriales, trois représentants des étudiants et trois représentants des établissements de crédit.

Les représentants des établissements de crédit sont désignés par l'Association française des établissements de crédit.

Les représentants des étudiants sont désignés par les organisations syndicales étudiantes représentatives, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Les représentants des collectivités territoriales sont désignés par les associations nationales d'élus, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Le directeur général de l'établissement est nommé par décret. Il est membre de droit du conseil d'administration.

**Art. 3.**

La Caisse nationale de garantie mutuelle des prêts étudiants apporte sa garantie à tout emprunt contracté par un étudiant effectuant des études dans un établissement d'enseignement supérieur agréé par l'Etat, dans les limites et conditions prévues au titre II de la présente loi.

**Art. 4.**

Les ressources de la Caisse nationale de garantie mutuelle des prêts étudiants sont constituées notamment d'une dotation initiale de l'Etat, complétée, le cas échéant, par des versements de collectivités territoriales, du produit d'un prélèvement additionnel aux remboursements d'emprunts contractés dans les conditions prévues au titre II de la présente loi dont la quotité est fixée par décret et du produit des placements qu'elle effectue.

**Art. 5.**

Les engagements de la Caisse nationale de garantie mutuelle des prêts étudiants sont garantis par l'Etat.

**TITRE II**

**DU DROIT DES ÉTUDIANTS À ACCÉDER À L'EMPRUNT**

**Art. 6.**

Tout étudiant, à partir du deuxième cycle universitaire, pouvant prouver son inscription dans un établissement d'enseignement supérieur agréé par l'Etat a droit à contracter un emprunt auprès d'un établissement bancaire dans les conditions fixées ci-après.

**Art. 7.**

Le droit à contracter un emprunt s'exerce dans la limite de 20 000 F par an et de 80 000 F pour la totalité des études.

**Les limites prévues à l'alinéa qui précède peuvent être revalorisées par décret.**

**Art. 8.**

**Le prêt accordé dans les conditions prévues aux articles 6 et 7 est strictement personnel et ne peut avoir d'autre finalité que de permettre à l'étudiant de subvenir à ses besoins.**

**Art. 9.**

**Tout étudiant ayant subi plus d'un redoublement perd le droit à contracter un emprunt prévu à l'article 6.**

**Art. 10.**

**Un arrêté du ministre chargé de l'Economie et des Finances fixe, chaque année, le taux d'intérêt maximal des prêts accordés dans les conditions prévues par le présent titre. Ce taux ne peut excéder le taux d'intérêt légal de l'année où le prêt est consenti.**

**Art. 11.**

**Le remboursement de l'emprunt intervient soit un an après la fin du dernier cycle d'études entrepris, soit à compter de l'obtention d'un emploi à temps plein par l'étudiant.**

**Art. 12.**

**Pendant les cinq premières années de remboursement de l'emprunt, le débiteur bénéficie d'une réduction d'impôt sur le revenu égale, chaque année, à 50 % du montant des intérêts versés.**

**Art. 13.**

**Les étudiants non ressortissant d'un Etat membre de la Communauté économique européenne ne sont autorisés à bénéficier des dispositions contenues dans la présente loi que sous la réserve d'un accord de réciprocité conclu avec leur pays d'origine apportant les mêmes garanties que celles figurant aux articles premier et 5 de la présente loi.**

**Art. 14.**

Toute infraction aux dispositions de l'article 8, caractérisée par l'emploi de fonds obtenus dans un objet autre que celui indiqué au dit article, est punie d'une amende égale à la totalité des sommes empruntées par l'étudiant.

**Art. 15.**

La perte de ressources résultant, pour l'Etat, des dispositions des articles 4, 5 et 12 est compensée par le relèvement à due concurrence des taux prévus aux articles 919 et 919 A du code général des impôts.

**Art. 16.**

La présente loi est applicable dans les Territoires d'Outre-Mer et dans la collectivité territoriale de Mayotte.

**Art. 17.**

La présente loi entrera en vigueur six mois après sa publication au *Journal officiel* et, au plus tard, le premier semestre 1991.