

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I I I <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des Finances, de l'économie générale et du Plan

- Audition de M. Patrick HETZEL, directeur général de l'Enseignement supérieur, et de M. François DROUIN, président-directeur général d'Oséo, sur un dispositif de prêt aux étudiants

Mardi

23 septembre 2008

Séance de 17 heures

Compte rendu n° 121

DEUXIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE  
2007-2008

**Présidence**  
**de M. Didier Migaud,**  
***Président***

puis de

**M. Charles de Courson**  
***Secrétaire***



**Le Président Didier Migaud :** Nous avons le plaisir d'accueillir M. Patrick Hetzel, qui a pris ses fonctions de directeur général de l'enseignement supérieur en août dernier, et M. François Drouin, qui a pris les siennes à la présidence d'Oséo en novembre 2007. C'est la première fois qu'ils sont entendus par notre Commission. Ils sont accompagnés de Mme Christine Coste, sous-directrice de l'égalité des chances et de l'emploi au ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche.

Le ministre du budget et la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche demandent le sentiment de notre commission sur un dispositif destiné à faciliter l'accès des étudiants à l'emprunt. Il s'agirait d'un prêt ouvert à tous les étudiants, sans conditions de ressources ni caution, avec possibilité de remboursement différé ; l'État apporterait sa garantie par l'intermédiaire d'Oséo jusqu'à concurrence de 70 % du prêt, limité à 15 000 euros. Une autorisation préalable de cette garantie de l'État est nécessaire en loi de finances, en vertu de l'article 34 de la LOLF, mais le Gouvernement souhaite que le réseau bancaire puisse distribuer les prêts garantis dès la présente rentrée universitaire, sans attendre le vote de la loi de finances ou du collectif de fin d'année. Il nous faut donc apprécier l'utilité du dispositif, son étendue prévisible et son financement. Pour nous éclairer, nous comptons notamment sur les réponses qui pourront être apportées aux questions de notre rapporteur spécial, M. Laurent Hénart.

**M. Patrick Hetzel :** Actuellement, sur les 2,2 millions d'étudiants, on compte 475 000 boursiers, et seulement 2 500 bénéficiaires de prêts d'honneur d'un montant annuel moyen de 2 000 euros. Comment permettre aux étudiants qui ne répondent pas aux critères pour bénéficier d'une bourse d'avoir accès à une autre source de financement que l'aide familiale et les emplois occupés durant l'été ou pendant l'année ?

Pour le moment, les 60 000 prêts accordés par des banques aux étudiants le sont sous conditions de ressources des parents ou de l'étudiant, et souvent avec une caution parentale. Dans les faits, ils bénéficient dans leur très grande majorité aux étudiants des grandes écoles. Une nouvelle forme de prêt est donc nécessaire pour assurer entre les étudiants l'égalité des chances en ce domaine.

Le choix d'Oséo pour gérer le fonds de garantie tient à son expérience similaire en matière de prêts aux PME. L'objectif est de doter ce fonds de 5 millions dès 2008 et de proposer 20 000 emprunts d'un montant moyen de 10 000 euros d'ici à la fin de l'année, puis d'assurer une montée en puissance progressive, avec un doublement du nombre d'emprunts en 2009.

**M. François Drouin :** Oséo a en effet acquis une expérience de gestion, pour le compte de l'État ou de collectivités régionales, de fonds de garantie à destination des PME, et cela en relation avec toutes les banques. Nous sommes un établissement de place, et nous disposons déjà de dispositifs techniques et informatiques nous permettant de gérer cette nouvelle garantie très simplement et à faible coût.

À ce jour, deux banques sont intéressées. D'autres examinent la question de près, la clientèle étudiante pouvant évidemment être intéressante à fidéliser.

Pour pouvoir prétendre à ces prêts, il faut être régulièrement inscrit dans un établissement en vue de la préparation d'un concours ou d'un diplôme de l'enseignement supérieur, avoir moins de 28 ans, posséder la nationalité française ou celle d'un État membre

de l'Union ou justifier de cinq années de résidence consécutives sur le territoire. L'originalité, c'est qu'il n'y a pas de conditions de ressources ni de caution parentale. Le remboursement peut être différé, la durée maximum est de dix ans. L'État garantit 70 %, 30 % restent à la charge des banques. Le montant plafond est de 15 000 euros.

**M. Laurent Hénart, Rapporteur spécial pour l'enseignement supérieur et la vie étudiante :** Question préliminaire : êtes-vous sûrs que le projet de loi de finances pour 2009 contiendra l'article de garantie ?

**M. François Drouin :** Nous le souhaitons vivement !

**M. Patrick Hetzel :** Ce pourrait être dans le collectif.

**Le Président Didier Migaud :** Nous poserons la question aux ministres vendredi.

**M. Laurent Hénart :** En ce qui concerne la garantie, l'État a-t-il étudié la possibilité de se porter directement garant, sans passer par Oséo ?

Comptez-vous abonder le fonds préalablement à la mobilisation des garanties, ou couvrir le débit du fonds par l'activation des garanties ? Vous prévoyez 5 millions pour couvrir le dernier quadrimestre 2008 : envisageriez-vous la possibilité de défaillances dès les premiers mois ? Ou est-ce plutôt que vous dotez le fonds *a priori* ?

S'agissant du montage des prêts, est-on dans le cadre général de la loi Scrivener, ou avez-vous prévu un cadre précis ? La durée maximale de dix ans concerne-t-elle le différé de paiement ou la durée d'amortissement ?

Par ailleurs, comment réglez-vous la question du risque ? J'ai cru comprendre que les banques étaient incitées à engager le recouvrement des créances ; elles s'exposent donc à des contentieux avec les débiteurs. Comment éviter qu'elles soient excessivement exposées, dès lors qu'elles vont, du fait de la garantie de l'État, financer des débiteurs qu'elles n'auraient peut-être pas financés dans des conditions de droit commun ?

**M. François Drouin :** Oséo, qui gère des risques pour le compte de l'État essentiellement mais aussi des régions, et ce pour un montant qui s'établit actuellement à 6,5 milliards d'euros, est un spécialiste du domaine. Le risque entreprise n'a certes rien à voir avec le risque étudiant, que nous étudierons spécifiquement, mais la mécanique financière reste la même. Si l'État dépose par avance cinq millions d'euros, sur la base d'une estimation de 5 % d'incidents de recouvrement – ce qui conduit à appliquer un coefficient multiplicateur de vingt –, cela permet de couvrir 100 millions d'euros de prêts. Les banques étant elles aussi mises à contribution, puisque l'État ne garantira que 70 % du seul capital emprunté et pas les intérêts, 143 millions d'euros de prêts pourront donc être accordés sur ces bases. Bien entendu, il ne s'agit que d'évaluations. Les montants pourront être adaptés en fonction des contentieux constatés.

Vous craignez que les banques puissent être poursuivies pour abus de crédit. En tout état de cause, l'État ne garantissant que le capital, et encore à hauteur de 70 % seulement, les banques ne pourront pas se retourner contre lui.

La durée maximale du prêt sera de dix ans, qu'il y ait ou non différé de remboursement et quelles que soient les conditions d'amortissement consenties. On peut imaginer une banque consentant un prêt remboursable en totalité *in fine* au bout de dix ans.

Les prêts, qui s'inscriront dans le cadre général de la loi Scrivener, ne seront pas standardisés. Les banques en fixeront elles-mêmes le taux, sachant que les taux des prêts étudiant sont en général attractifs car ils s'adressent à une clientèle jeune qu'elles cherchent à fidéliser.

**M. Patrick Hetzel :** Le dispositif proposé a fait l'objet de plusieurs réunions interministérielles, auxquelles ont participé notamment des représentants de la direction générale du Trésor. Il y a été débattu de la question de savoir s'il fallait passer par le programme 114 – Appels en garantie de l'État –, ou si l'on pouvait rester sur le 231 – Vie étudiante. Mais il est très vite apparu que la solution la plus simple était de créer un fonds de garantie Prêt étudiant et de le placer chez Oséo, avec cinq millions d'euros au départ.

**M. Laurent Hénart :** Ma question ne portait pas sur une possible mise en cause de l'État, qui paraît en effet difficile, mais était de savoir si les banques ne vont pas procéder à une analyse de risques aboutissant à ce que les publics auxquels ces prêts sont destinés n'y aient finalement pas accès aussi facilement qu'on l'avait imaginé. En avez-vous discuté avec elles et êtes-vous sûrs qu'elles assumeront tous les risques leur incombant ? Si elles ne font pas d'effort particulier, le risque est que ces prêts ne soient pas accordés aux publics qu'ils visent.

**M. Charles de Courson, Président :** Il est courant que les banques proposent des produits joints comportant un produit très rémunérateur pour elles couplé à un autre, qui l'est moins mais pourrait par exemple être garanti par l'État. Des dispositions ont-elles été prévues dans la convention vous liant à l'État pour éviter cette pratique, fort ancienne, des produits joints ?

**M. François Drouin :** Rien n'est prévu mais pour autant que je sache, la vente de produits joints est interdite.

**M. Charles de Courson, Président :** Ces produits ne sont pas liés juridiquement, mais de fait.

**M. François Drouin :** Ces futurs prêts étudiant ne seront pas des prêts à taux zéro, mais des prêts de droit commun, consentis à un taux librement fixé par les banques elles-mêmes.

**M. Charles de Courson, Président :** Comment l'État pourra-t-il s'assurer que sa garantie a bien été prise en compte pour la détermination du taux ? Un accord a-t-il été prévu pour fixer par exemple un pourcentage s'ajoutant au taux du marché monétaire ?

**M. François Drouin :** Non. La seule chose est que pour ces prêts, il sera interdit aux banques d'exiger une autre garantie.

**M. Charles de Courson, Président :** Même sur les 30 % résiduels ?

**M. François Drouin :** Absolument. Elles seront contraintes de prêter sans autre garantie que celle de l'État. C'est tout l'intérêt de ce prêt que de mettre un terme aux discriminations dans l'accès à un prêt bancaire entre les étudiants qui pouvaient présenter une caution et ceux qui ne le pouvaient pas.

**M. Charles de Courson, Président :** L'État garantissant 70 %, il serait normal d'exiger des banques qu'elles fassent un effort sur les taux.

**M. François Drouin :** Cela ne leur a pas été demandé. La concurrence jouera, d'autant que les étudiants sont une clientèle qui les intéresse. D'ailleurs, les taux des prêts étudiant actuels sont plutôt bas. CETELEM, qui n'est pas réputé pour ses taux particulièrement bas, a d'ores et déjà proposé pour le nouveau dispositif un taux de 4,5 % et les Banques populaires un taux de 3,76 %.

**M. Jean-Claude Flory :** Pour un prêt garanti à 70 %, la prime de risque est nécessairement plus faible. Cela devrait se retrouver dans le taux.

**M. François Drouin :** La prime de risque est certes plus faible, mais la banque s'assure tout de même. Et cette assurance est payante, même si la cotisation est modique.

**M. Jean-Claude Flory :** Seules deux banques se sont déclarées intéressées ?

**M. François Drouin :** Pour le moment.

**M. Jean-Claude Flory :** Les étudiants de milieux défavorisés, souvent boursiers, ne seront pas nécessairement intéressés par un emprunt. Ces prêts s'adresseront donc plutôt aux étudiants des catégories intermédiaires, ce qui est d'ailleurs tout à fait opportun car des effets de seuil pénalisent souvent ces catégories dans l'attribution des bourses.

**M. Charles de Courson, Président :** Qu'est-ce qui empêchera les banques de ne prêter qu'aux étudiants de familles riches, alors même que ces prêts seront garantis à 70 % par l'État ? Qu'est-ce qui garantit qu'elles ne réaliseront pas des marges plus élevées qu'elles ne le devraient sur ce type de produit ?

**M. François Drouin :** Les banques proposent d'elles-mêmes des taux inférieurs à ceux du marché monétaire pour attirer la clientèle des étudiants. Pour 2,2 millions d'étudiants, on dénombre aujourd'hui 60 000 prêts bancaires, accordés plutôt aux étudiants des grandes écoles et issus de milieux aisés, et 475 000 bourses, de niveau très variable.

**M. Patrick Hetzel :** Nous avons débattu avec l'administration du Trésor pour savoir s'il fallait fixer un taux plafond. La conclusion a été que si nous le faisons, toutes les banques l'appliqueraient systématiquement. Mieux vaut laisser jouer la concurrence. Le marché devrait contribuer à réguler les choses.

**M. Gaël Yanno :** Ce nouveau dispositif institue-t-il un droit à prêt sans caution pour tous les étudiants, quelles que soient les études qu'ils poursuivent – même celles qu'une banque peut considérer comme peu sérieuses ?

**M. François Drouin :** Non, les banques demeurent libres de prêter ou non.

**M. Gaël Yanno :** Les étudiants dont le profil sera considéré comme plus risqué se verront-ils appliquer un taux plus élevé ? Sans vouloir réglementer à l'excès, peut-être conviendrait-il de demander aux banques d'appliquer un taux unique, de façon que le taux ne soit pas fixé « à la tête du client ».

**M. Charles de Courson, Président :** L'étudiant parvenu en troisième année de psychosociologie – au bout de cinq ans ! – sera-t-il traité de la même façon que l'étudiant de dernière année d'une grande école ? En un mot, les taux seront-ils modulables en fonction des emprunteurs ?

**M. François Drouin :** En théorie oui. Les banques auront toute liberté pour fixer la durée, le montant et le taux du prêt. Mais il ne sera pas de leur intérêt d'appliquer des taux différents selon les profils.

**Mme Christine Coste :** Les deux banques qui ont d'ores et déjà accepté de distribuer ces prêts garantis par l'État proposent un taux unique.

**M. Charles de Courson, Président :** L'enseignement supérieur inclut-il les classes préparatoires ?

**M. François Drouin :** Oui.

**M. Laurent Hénart :** La seule restriction éventuelle est que, dans la mesure où il s'agit de prêts de droit commun souscrits dans le cadre de la loi Scrivener, l'étudiant devra nécessairement être majeur.

**M. Gaël Yanno :** Ces prêts pourront-ils être aussi octroyés aux étudiants d'outre-mer effectuant leurs études hors de métropole, dans les départements ou les territoires d'outre-mer, voire dans un pays étranger, comme c'est le cas pour les étudiants de Polynésie et de Nouvelle-Calédonie, au nombre de quelque sept mille, et qui parfois étudient en Australie ou en Nouvelle-Zélande ? En un mot, la caution de l'État pourra-t-elle jouer dans les TOM qui sont sous spécialité législative ? Si le texte qui institue la présente caution de l'État ne dispose pas expressément qu'elle s'applique aussi en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna, elle n'y sera pas exécutoire. Il faut y penser préalablement de façon à éviter toute discrimination.

**M. Laurent Hénart :** La loi Scrivener s'applique également dans les TOM.

**M. Charles de Courson, Président :** Un étudiant anglais effectuant ses études en France aura-t-il droit aussi à ce prêt ?

**M. François Drouin :** Absolument. Ce prêt sera accessible à tous les étudiants ressortissants d'un pays de l'Union européenne. Pour ceux des pays non européens, cinq années consécutives de résidence sur le territoire seront exigées.

**M. François Scellier :** Si j'ai bien compris, la nouveauté de ce prêt consiste, en résumé, à remplacer la caution familiale par une caution de l'État.

**M. Charles de Courson, Président :** Ce qui me paraît curieux, c'est que cette caution n'ait pas de contrepartie en termes de taux. On peut imaginer un recyclage des prêts étudiants actuels dans le nouveau dispositif, sans modification de taux mais avec bénéfice de la garantie de l'État...

**M. François Drouin :** La concurrence continuera de jouer. Au demeurant, les étudiants remboursent, faute de quoi ils risquent d'être interdits bancaires ! Nous retenons un coefficient multiplicateur de 20, au vu de ce qui se passe à l'étranger.

**M. Charles de Courson, Président :** Y a-t-il une durée minimale de prêt ?

**M. François Drouin :** La durée maximale est de dix ans, mais à ma connaissance il n'y a pas de durée minimale.

**M. Charles de Courson, Président :** Il faudrait examiner le problème du couplage avec les prêts accordés aux étudiants par certaines collectivités territoriales – dont mon département –, pour éviter que chacun fasse sa petite cuisine dans son coin...

**M. François Scellier :** Le système a au moins deux avantages. Le premier, c'est de permettre à des étudiants qui, jusque-là ne le pouvaient pas, d'accéder aux prêts bancaires. Le second, peut-être le plus important, est d'ordre psychologique : c'est de considérer enfin les études supérieures comme un investissement – lequel peut donc être amorti et financé par un prêt. L'étudiant se trouve ainsi responsabilisé, au lieu de considérer ses études comme un dû gratuit.

Le dispositif doit être assez simple : n'entrons pas trop dans les détails. Il faudrait cependant que les taux soient affichés dans les conventions passées avec les banques.

**M. Charles de Courson, Président :** Aux États-Unis, par exemple, les intérêts sont déductibles de l'IR, ce qui signifie bien qu'on considère les études comme un investissement.

**M. Laurent Hénart :** En général, dans les pays où les intérêts sont déductibles, les droits d'inscription sont libres et intègrent des forfaits d'hébergement et restauration ; il est donc facile pour les services de l'État de contrôler que l'argent du prêt va à l'établissement universitaire. En France, il est plus difficile de vérifier que le prêt sert bien à financer les études.

**M. Charles de Courson, Président :** L'étudiant doit faire face aux frais d'inscription – très variables –, aux frais d'acquisition des livres et du matériel, et par ailleurs à deux postes de dépenses considérables, le logement et les frais de déplacement. On arrive à un total compris entre 7 500 et 23 000 euros par an. Le prêt sera-t-il accordé en une fois ou pourra-t-il y avoir des tirages successifs ?

**M. François Drouin :** L'étudiant et la banque seront libres de le déterminer, la seule règle étant le plafonnement à 15 000 euros sur dix ans.

**M. Laurent Hénart :** Il est souhaitable de prévoir une évaluation du dispositif, afin de savoir s'il a vraiment permis à un public nouveau d'étudiants d'avoir accès au crédit, ne serait-ce que par un déplacement des catégories sociales concernées. Par ailleurs, il faudrait surveiller les pratiques bancaires, notamment pendant les périodes de différé de paiement.

**M. Charles de Courson, Président :** Il serait bon aussi, dans le cadre de l'évaluation, d'étudier l'effet de substitution aux produits existants.

**M. Laurent Hénart :** J'ai bien compris que la garantie fonctionne avec la clause de recouvrement, qui oblige l'établissement garanti à faire diligence pour recouvrer la créance ; mais impose-t-on l'assurance DIT – décès invalidité ?

**M. François Drouin :** Je ne sais pas.

**M. Laurent Hénart :** La loi Scrivener la rend obligatoire pour les crédits à la consommation. Son coût étant élevé, le fait de s'en dispenser, que la banque pourrait justifier par la garantie de 70 %, pourrait provoquer un effet de substitution.

**M. François Drouin :** Nous allons regarder cela.

À propos de l'effet de substitution, il est intéressant de voir ce qui s'est passé en Allemagne, où un dispositif similaire a été mis en place en avril 2006, avec une garantie de KfW : 43 000 prêts ont été accordés dans les dix-huit mois qui ont suivi.

**M. Charles de Courson, Président :** Au nom de la Commission, je vous remercie des informations que vous nous avez apportées. Nous en prenons acte, mais je vous invite à signer avec les banques une convention sous condition suspensive d'un vote, en loi de finances, d'une disposition relative à la garantie de l'État. Ce serait plus respectueux du Parlement – et les garanties données dans le passé sans base législative ont posé quelques problèmes.

