

RAPPORT
SUR LE PROJET DE LOI, N° 942,
PORTANT CREATION D'UNE AIDE FINANCIERE DE L'ETAT FACILITANT
L'ACCES DES ETUDIANTS A L'EMPRUNT

(Rapporteur au nom de la Commission de l'Education et de la Jeunesse :
Monsieur Christian BARILARO,
Président de la Commission de l'Education et de la Jeunesse)

Le projet de loi portant création d'une aide financière de l'Etat facilitant l'accès des étudiants à l'emprunt a été transmis au Secrétariat Général du Conseil National le 16 septembre 2015 et enregistré par celui-ci sous le numéro 942. Il a été déposé lors de la Séance Publique du 1^{er} octobre 2015 au cours de laquelle il a été renvoyé devant la Commission de l'Education et de la Jeunesse.

La proposition de loi n° 212 portant création d'une aide financière de l'Etat aux prêts étudiants avait été transmise par la majorité au Conseil National, le 1^{er} avril 2014. Déposé le lendemain en Séance Publique, ce texte avait été adopté à l'unanimité lors de la Séance Publique du 11 juin 2014. Le 22 octobre 2014, le Gouvernement informait la Haute Assemblée de sa décision de transformer cette proposition de loi en projet de loi.

Par l'intermédiaire de cette proposition de loi, la majorité Horizon Monaco souhaitait, conformément à ses engagements, créer une nouvelle aide financière de l'Etat au bénéfice des étudiants de nationalité monégasque, consistant en un cautionnement des prêts souscrits par les étudiants à la charge exclusive de l'Etat et en la prise en charge par celui-ci des intérêts et accessoires dudit prêt. Le dispositif des bourses d'études se trouvait ainsi complété par cette nouvelle aide financière de l'Etat.

Conscient qu'en raison de la situation géographique de la Principauté et de sa vocation d'ouverture sur le monde, les étudiants monégasques sont de plus en plus nombreux à

effectuer leurs études supérieures à l'étranger, le Conseil National a entendu, grâce à cette nouvelle aide financière de l'Etat, faciliter la mobilité internationale des étudiants monégasques. Il s'agissait d'inciter l'Etat à investir dans l'avenir des jeunes monégasques car, comme le disait Benjamin DISREALI, « *de l'éducation de son peuple dépend l'avenir d'un pays* ».

Cette mobilité internationale apparaît en effet indispensable à l'essor de Monaco à l'heure où se développe « l'économie fondée sur le savoir », qui, selon l'économiste Jean-Michel CHARPIN, est une économie dans laquelle la compétitivité des entreprises ainsi que celle des nations repose « *fondamentalement sur les capacités à créer et à utiliser les connaissances* » et où « *ces capacités conditionnent donc largement les performances en termes de croissance, de revenus et de création d'emplois* ».

Les études supérieures, en particulier lorsqu'elles sont effectuées à l'étranger, représentent cependant un coût important, spécialement pour les étudiants monégasques et leur famille. En effet, un nombre important d'Etats prévoient des frais de scolarité plus élevés pour les étudiants en mobilité internationale que pour les ressortissants nationaux. Ainsi, plusieurs Etats membres de l'Union européenne, imposent des frais de scolarité majorés lorsque les étudiants, à l'instar des monégasques, sont originaires de pays tiers.

Il est vrai que des aides financières de l'Etat sont d'ores et déjà allouées aux étudiants au moyen des bourses d'études. Leur montant n'est toutefois pas toujours suffisant pour permettre le financement des études supérieures.

C'est la raison pour laquelle une aide financière complémentaire a été proposée par le Conseil National. Votre rapporteur se félicite d'ailleurs que le Gouvernement ait donné à cette aide le même contenu que ce que prévoyait la proposition de loi n° 212, dans la mesure où les étudiants pourront ainsi financer leurs études grâce à des prêts dont les intérêts seront intégralement payés par l'Etat et dont le paiement sera exclusivement garanti par celui-ci.

Les prêts éligibles à cette nouvelle aide financière de l'Etat seront alloués par les établissements de crédit liés à l'Etat par une convention. L'implication des banques de la place apparaît dès lors indispensable au succès de ce dispositif. Votre rapporteur espère donc que plusieurs d'entre elles prendront l'initiative de conclure une convention avec l'Etat en vue de

proposer ce type de prêts aux étudiants monégasques. L'engagement du Gouvernement sur ce sujet doit être total afin que le dispositif soit une réussite au service de nos jeunes monégasques.

Sous le bénéfice de ces observations d'ordre général, votre rapporteur en vient désormais à l'exposé technique des remarques et amendements de la Commission.



L'article premier du projet de loi indique qu'« *en vue d'apporter un soutien au financement des études supérieures entreprises par les étudiants de nationalité monégasque* », une aide financière de l'Etat est créée. Il en précise par ailleurs la forme, à savoir un cautionnement de prêts et une prise en charge de leurs intérêts et accessoires.

Afin de mieux faire ressortir son caractère normatif, la Commission de l'Education et de la Jeunesse a souhaité modifier la structure de cet article dans lequel l'aide financière de l'Etat est décrite. Pour cela, elle l'a scindé en deux phrases. Elle a ainsi entendu indiquer, dès les premiers mots de la première phrase, qu'une aide financière de l'Etat est créée, puis préciser ensuite que celle-ci bénéficie aux étudiants de nationalité monégasque et enfin que cette aide a pour objet de financer certains types d'études. Elle a ensuite décidé de définir, au sein d'une seconde phrase, le contenu proprement dit de cette aide, en soulignant qu'elle prendrait la forme d'un cautionnement de prêts et d'une prise en charge de leurs intérêts et accessoires.

Soucieux de faciliter l'instruction des demandes de ces aides financière de l'Etat, les membres de la Commission ont également voulu préciser que les études susceptibles d'être financées grâce au dispositif projeté doivent avoir un caractère diplômant ou qualifiant. Par ailleurs, pour prévenir les difficultés quant à l'interprétation du caractère diplômant ou qualifiant de la formation envisagée par l'étudiant, la Commission a indiqué que celui-ci devait être apprécié au regard de la législation du pays dans lequel elle est dispensée.

Ainsi, l'article premier du présent projet de loi a été modifié de la manière suivante :

Article premier
(texte amendé)

~~En vue d'apporter un soutien au financement des études supérieures entreprises par les étudiants de nationalité monégasque.~~ Il est créé, **au bénéfice des étudiants de nationalité monégasque**, une aide financière de l'État **ayant pour objet le financement d'une formation de l'enseignement supérieur diplômante ou qualifiante dans le pays dans lequel elle est dispensée. Cette aide prend** ~~sous~~ la forme d'un cautionnement de prêts et d'une prise en charge des **leurs** intérêts et accessoires ~~liés auxdits prêts~~.

L'article 2 du projet de loi énumère les conditions à satisfaire pour pouvoir bénéficier de cette nouvelle aide financière de l'Etat.

Par souci de clarté, la Commission de l'Education et de la Jeunesse a adopté plusieurs amendements de forme au sein de chacun des alinéas de cet article. Le premier alinéa a ainsi été complété afin de rappeler le caractère financier de l'aide de l'Etat et de préciser que les conditions énumérées aux chiffres 1 et 2 sont cumulatives. De même, la rédaction du chiffre 1 a été modifiée pour souligner, à l'instar de l'article premier tel qu'il a été amendé, que la formation envisagée doit être diplômante ou qualifiante dans le pays dans lequel elle est dispensée. Enfin, en cohérence avec le renvoi à l'article 2 au sein de l'article 4 du projet de loi, la Commission a entendu préciser que la convention visée au chiffre 2 devait être conclue conformément à l'article 4.

Ainsi, l'article 2 du présent projet de loi a été modifié de la manière suivante :

Article 2
(texte amendé)

L'aide **financière** de l'État mentionnée à l'article précédent ne peut être allouée que dans les conditions **cumulatives** suivantes :

- 1) les prêts doivent être contractés par des étudiants de nationalité monégasque, régulièrement inscrits ~~en vue d'obtenir un diplôme ou de suivre à~~ une formation ~~relevant~~ de l'enseignement supérieur **diplômante ou qualifiante dans le pays dans lequel elle est dispensée** et âgé de trente ans au plus au 31 décembre de l'année civile au cours de laquelle s'effectue la demande de prêt ;
- 2) les prêts doivent être consentis à ces étudiants par des établissements de crédit liés à l'État par une convention **conclue conformément à l'article 4**.

L'article 3 du projet de loi donne compétence au Ministre d'Etat pour connaître des demandes d'aide financière de l'Etat facilitant l'accès des étudiants à l'emprunt. Par ailleurs, il définit les formalités auxquelles est soumise la procédure d'octroi de l'aide financière de l'Etat projetée, et notamment les délais dans lesquels la demande doit être transmise, puis ceux dont dispose l'administration pour se prononcer sur la recevabilité de la demande et sur le fond de celle-ci. Le caractère diplômant ou qualifiant de la formation envisagée étant déterminant pour l'appréciation du bien-fondé de cette demande d'aide financière, le texte prévoit en outre la possibilité pour le Ministre d'Etat de saisir une commission *ad hoc* afin qu'elle lui fournisse un avis à ce sujet.

Fidèle à l'esprit du projet de loi, la Commission de l'Education et de la Jeunesse a introduit plusieurs amendements, de fond comme de forme, afin de simplifier la procédure d'obtention de l'aide financière et de la rendre plus lisible pour les étudiants concernés.

La Commission a ainsi apporté trois modifications de fond au premier alinéa. Pour faciliter les démarches des étudiants et réduire leur coût, une première modification a consisté à prévoir la possibilité de déposer la demande d'aide financière au Secrétariat Général du Ministère d'Etat contre remise d'un récépissé. De plus, pour éviter toute difficulté d'interprétation, la Commission a supprimé la précision selon laquelle la demande devait être adressée, à peine d'irrecevabilité, « *au plus tard dans les six mois précédant le début du cursus diplômant ou de la formation envisagée* ». En effet, il s'avère que la demande devant être déposée au plus tard dans les six mois et non au plus tôt dans les six mois précédant le début du cursus, le délai fixé par le texte ne revêt pas un caractère contraignant. Aussi, pour éviter que cette partie du texte ne soit perçue comme un obstacle et dissuade les étudiants de déposer une demande, la Commission de l'Education et de la Jeunesse a opté pour sa suppression. Enfin, pour des raisons de sécurité juridique et de prévisibilité, les membres de la Commission ont souhaité que la liste des pièces justificatives requises à peine d'irrecevabilité de la demande soit fixée par Arrêté Ministériel.

Pour lever toute ambiguïté, la Commission a amendé le troisième alinéa afin de préciser qu'à défaut de réponse du Ministre d'Etat dans le délai imparti, la décision concernant la recevabilité de la demande était réputée favorable.

Enfin, le quatrième alinéa a fait l'objet d'un amendement afin de préciser les points sur lesquels la commission, créée par Ordonnance Souveraine, pourra être consultée par le Ministre d'Etat, à savoir sur le caractère diplômant ou qualifiant de la formation envisagée dans le pays dans lequel elle est dispensée.

En outre, la Commission de l'Education et de la Jeunesse a adopté plusieurs amendements de forme, aux fins de rappeler, dans le premier alinéa, le caractère financier de l'aide de l'Etat, d'indiquer, au dernier alinéa, que c'est « *après* » avis de la commission constituée par Ordonnance Souveraine que le Ministre d'Etat peut, par décision motivée, refuser l'attribution de l'aide financière de l'Etat ou bien de corriger une simple erreur de typographie.

Ainsi, l'article 3 du présent projet de loi a été modifié de la manière suivante :

Article 3
(texte amendé)

La demande d'aide *financière* de l'Etat mentionnée à l'article premier doit, à peine d'irrecevabilité, être adressée au Ministre d'Etat, ~~accompagné de toutes pièces justificatives,~~ par lettre recommandée avec demande d'avis de réception postal, ***ou être déposée contre récépissé au Secrétariat Général du Ministère d'Etat au plus tard dans les six mois précédents le début du cursus diplômant ou de la formation envisagée.*** ***Un arrêté ministériel définit les pièces justificatives requises à peine d'irrecevabilité de la demande.***

Au cours des cinq jours ouvrables suivant la date du dépôt de la demande, le Ministre d'Etat donne, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception postal, notification, soit de la recevabilité de la demande, soit de son irrecevabilité lorsque le dossier est incomplet.

La décision du Ministre d'Etat relative à l'attribution de l'aide de l'Etat mentionnée à l'article premier doit être notifiée au demandeur dans un délai de trois mois à compter de la date de recevabilité de la demande. À défaut, la décision est réputée ~~avoir été prise~~ ***favorable***. Ce délai peut toutefois être suspendu si le service compétent sollicite, par demande motivée, la production de pièces complémentaires nécessaires à l'instruction de la demande.

Pour des motifs pertinents et dûment justifiés, le Ministre d'Etat peut en outre, au cours du délai prescrit au précédent alinéa, ***consulter*** ~~l'avis d'~~ une commission constituée par Ordonnance Souveraine, ***sur le caractère diplômant ou qualifiant de la formation de l'enseignement supérieur envisagée dans le pays dans lequel elle est dispensée.*** Dans ce cas, ledit délai est suspendu pour une durée qui ne saurait excéder trois mois.

L'article 4 du projet de loi précise quels sont les éléments définis au sein du contrat, visé à l'article 2, régissant les relations entre l'Etat et l'établissement de crédit.

La Commission de l'Education et de la Jeunesse a souhaité modifier la forme du texte afin de bien faire ressortir que les éléments devant figurer dans le contrat conclu entre l'Etat et l'établissement de crédit pouvaient être regroupés dans deux ensembles, à savoir les caractéristiques du contrat de prêt, d'une part, et les modalités de l'intervention de l'Etat, d'autre part.

Sur le fond, les membres de la Commission ont entendu conserver les dispositions du projet de loi, et en particulier deux d'entre elles.

La première est l'interdiction pour le prêteur de requérir de la part de l'étudiant des conditions de ressources. Il est en effet apparu essentiel pour les élus de maintenir cette interdiction, afin de bien distinguer le dispositif de cette nouvelle aide financière de celui des bourses d'études existantes. Ainsi, la nouvelle aide financière étant allouée pour permettre aux étudiants de financer des formations qui peuvent être très coûteuses, la Commission estime que les ressources des parents ne doivent pas être prises en considération par le prêteur, car, à défaut, leur liberté de choix pourrait être limitée. Au contraire, les bourses d'études ayant pour objet de lisser les inégalités sociales existant entre les étudiants, il apparaît nécessaire de connaître les ressources de ses parents pour en définir le montant.

La seconde est le caractère exclusif du cautionnement de l'Etat. Votre rapporteur souligne que la Commission de l'Education et de la Jeunesse est particulièrement attachée à l'exclusivité de l'engagement de l'Etat en qualité de caution. D'un point de vue technique, celui-ci est le corolaire de l'interdiction faite au prêteur de requérir de l'emprunteur des conditions de ressources. En effet, dans l'hypothèse où les parents de l'étudiant cautionneraient son engagement, le prêteur tiendrait nécessairement compte de leur capacité d'endettement et donc de leurs ressources. Par ailleurs, de façon plus générale, la Commission a souhaité, comme cela était le cas dans la proposition de loi n° 212 votée par le Conseil National, que l'Etat investisse dans l'avenir des jeunes monégasques et, pour cela, qu'il assume seul le risque de défaillance de l'étudiant.

Le contenu de ce texte a également été enrichi. Ainsi, les modalités de versement des sommes prêtées ont été ajoutées parmi les caractéristiques du contrat de prêt. Les modalités de l'intervention de l'Etat ont quant à elles été précisées. Il s'agit, d'une part, des modalités de la prise en charge des intérêts et des accessoires des prêts consentis et, d'autre part, de

l'obligation pour l'Etat de ne s'acquitter des sommes dues en sa qualité de caution que dans l'hypothèse où les biens du débiteur seraient insuffisants, conformément aux dispositions de l'article 1860 du Code civil.

Ainsi, l'article 4 du présent projet de loi a été modifié de la manière suivante :

Article 4
(texte amendé)

Les relations entre l'Etat et l'établissement de crédit sont régies par la convention prévue à l'article 2 ~~régit, pour ce qui est des prêts qui y sont mentionnés, les relations entre l'Etat et l'établissement de crédit signataire, laquelle définit :~~

- 1) *Les caractéristiques du contrat de prêt, et notamment :*
 - a) *Les conditions d'attribution des prêts par l'établissement de crédit, et particulièrement l'interdiction pour le prêteur de requérir de la part de l'étudiant emprunteur des conditions de ressources, ainsi que le caractère exclusif du cautionnement de l'Etat ;*
 - b) *Le montant, en principal et intérêts, de la somme pouvant être empruntée ;*
 - c) *Les modalités de versement des sommes prêtées ;*
 - d) *Les modalités de remboursement des sommes prêtées ;*
 - e) *Les conditions du constat de l'éventuelle défaillance de l'étudiant débiteur dans l'exécution de ses obligations, ainsi que les suites susceptibles d'y être réservées par l'établissement de crédit ;*

- 2) *Les modalités de l'intervention de l'Etat, et notamment :*
 - a) *Les modalités de prise en charge des intérêts et des accessoires des prêts consentis ;*
 - b) *L'obligation pour l'Etat de ne s'acquitter des sommes dues en sa qualité de caution qu'à défaut du débiteur, conformément aux dispositions de l'article 1860 du Code civil.*

~~Elle précise notamment les conditions générales d'attribution des prêts.~~

~~A ce titre, elle stipule que l'établissement de crédit signataire ne peut, de la part des étudiants concernés, requérir des conditions de ressources, ni exiger de cautions autres que celle de l'Etat.~~

~~Elle mentionne également le montant, en principal et intérêts, de la somme empruntée, la durée et les modalités de son remboursement ainsi que du paiement des intérêts, de même que les conditions du constat de l'éventuelle défaillance de l'étudiant débiteur dans l'exécution de ses obligations et des suites susceptibles d'y être réservées par l'établissement de crédit.~~

Le cautionnement fourni par l'Etat dans le cadre de cette aide financière n'étant pas un cautionnement de nature commerciale, l'article 5 du projet de loi rappelle que l'Etat ne s'oblige à payer les sommes dues en sa qualité de caution, qu'à défaut du débiteur, conformément aux dispositions de l'article 1860 du Code civil.

La Commission de l'Education et de la Jeunesse ayant décidé de déplacer les dispositions de l'article 5 du projet de loi au sein de son article 4, l'article 5 devait subséquemment être supprimé.



Sous le bénéfice de ces observations, votre rapporteur vous invite désormais à adopter sans réserve le projet de loi tel qu'amendé par la Commission de l'Education et de la Jeunesse.