



NOTE D'INFORMATION

Emprunter pour apprendre

Une analyse des régimes de prêts pour l'éducation et la formation dans 33 pays permet d'identifier de bonnes pratiques pour leur conception et mise en œuvre

Idéalement, un régime de prêts trouve le juste équilibre entre les coûts et la couverture. Si emprunter de l'argent coûte trop cher, les citoyens ne contracteront pas de prêts. Les pouvoirs publics ne sont pas des banques, mais ils accordent ou financent des prêts dans de nombreux domaines, dont l'éducation et la formation. Eux aussi doivent trouver le juste équilibre à cet égard.

Le Cedefop a étudié ⁽¹⁾ 35 régimes de prêts pour l'éducation et la formation en Europe ⁽²⁾, en examinant leur conception et leurs résultats. Même si le régime idéal n'existe pas, cette analyse a permis de faire ressortir certaines caractéristiques intéressantes, qui indiquent quels éléments rendent un régime de prêts pour l'éducation et la formation efficace.

Étudier les prêts

L'examen des régimes de prêts pour l'éducation et la formation montre que les pays posent des choix différents en ce qui concerne la couverture (tableau n° 1). Parmi les 35 régimes étudiés, 32 prévoient des prêts pour l'enseignement supérieur. Cependant, dans la majorité des pays, les régimes qui prévoient des prêts pour l'enseignement supérieur soutiennent également d'autres types et niveaux d'apprentissage. D'autres pays, comme l'Allemagne, la Pologne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, disposent de deux ou trois régimes. Il n'existe aucun régime de prêts portant uniquement sur l'enseignement secondaire de deuxième cycle ou sur l'enseignement et la formation professionnels (EFP) mais 11 des 35 régimes accordent des prêts pour ce niveau et ce type de formation alors que dix d'entre eux apportent un soutien à l'EFP continu.

Ces types de couverture s'expliquent dans une certaine mesure par les montants à déboursier et par le contenu des formations. Le fait que davantage de prêts soient disponibles pour l'enseignement supérieur reflète l'existence de droits d'inscription universitaires dans de nombreux pays européens. En revanche, les droits d'inscription pour l'enseignement général secondaire de deuxième cycle et pour l'EFP sont beaucoup moins fréquents. En général, les pouvoirs publics et les entreprises prennent ces frais à leur charge, ce qui rend les prêts superflus. Il existe moins de régimes de prêts publics pour

l'EFP continu, car l'EFP est souvent spécifique à un emploi, ce qui donne à penser que les pouvoirs publics considèrent que la formation spécialisée relève de la responsabilité des entreprises ou des citoyens.

La majorité des régimes (27 sur 35) proposent des modalités de remboursement simples d'un point de vue administratif (de type hypothécaire) et prévoyant qu'une somme déterminée est remboursée à intervalles réguliers pendant un certain laps de temps. Les huit autres régimes sont plus complexes sur le plan administratif et associent les remboursements au revenu. Parmi les 35 régimes étudiés, 22 sont considérés comme publics. Les 13 autres régimes sont gérés par des institutions privées ou indépendantes qui assument le principal risque financier et dont plus de 50 % des fonds proviennent de sources privées. Des établissements financiers interviennent également dans la majorité des régimes de prêts publics.

La majorité des régimes de prêts visent à encourager de manière générale la participation à l'éducation et à la formation. Certains régimes, comme en Suède, tentent également de rendre l'apprentissage plus équitable en attirant à l'éducation et à la formation les citoyens qui n'y prennent normalement pas part, comme les personnes non qualifiées ou celles qui ont besoin d'un soutien mais craignent de s'endetter.

Les montants maximaux que les étudiants peuvent emprunter diffèrent en fonction de normes et du coût de la vie dans les 33 pays européens. Ce montant s'étend de 39 euros par mois dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM) à 1 875 euros par mois à Chypre. Les taux d'intérêt moyens varient de 1 % en Islande à 10,5 % en Grèce. Près de la moitié des prêts sont soumis à des taux d'intérêt variables et les autres sont accordés avec des taux d'intérêt fixes pour toute leur durée.

Même si 28 des 35 régimes octroient des prêts aux étudiants étrangers, la quasi-totalité d'entre eux leur imposent des conditions de prêt plus strictes. Par exemple, les étudiants étrangers doivent parfois détenir un titre de séjour, ce qui pourrait exiger qu'ils aient vécu dans le pays pendant au moins une certaine période, être membres de la famille d'un citoyen du pays d'accueil ou fournir des garanties supplémentaires pour le prêt.

⁽¹⁾ Enquête effectuée entre mars et octobre 2010 auprès de gestionnaires de régimes de prêts, d'experts en financement pour l'EFP et d'autres acteurs nationaux importants.

⁽²⁾ Les 27 États membres de l'Union européenne, la Croatie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, l'Islande, la Norvège et la Turquie.

Tableau n° 1. Couverture des régimes de prêts pour l'éducation et la formation

Pays	Niveau d'éducation
Bulgarie, Chypre*, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Portugal, Slovaquie, Slovénie, Espagne (Catalogne), Islande, ARYM, France	Enseignement supérieur
Allemagne, Hongrie, Pologne	Enseignement supérieur Enseignement et formation professionnels continus
Autriche, Estonie, Turquie	Enseignement et formation postsecondaires (non supérieurs) Enseignement supérieur
Royaume-Uni	Enseignement et formation secondaires de deuxième cycle Enseignement supérieur Enseignement et formation professionnels continus
Belgique (Wallonie), Danemark, Finlande, Pays-Bas, Grèce	Enseignement et formation secondaires de deuxième cycle Enseignement et formation postsecondaires (non supérieurs) Enseignement supérieur
Croatie, Liechtenstein, Malte, Norvège, Suède	Enseignement et formation secondaires de deuxième cycle Enseignement et formation postsecondaires (non supérieurs) Enseignement supérieur Enseignement et formation professionnels continus
République tchèque, Irlande, Roumanie	Aucun régime de prêts pour l'enseignement et la formation

* Les pouvoirs publics ne participent pas aux régimes de prêts.

Parmi les 35 régimes, 29 prévoient des prêts pour étudier à l'étranger. Toutefois, tous les régimes, à l'exception de sept d'entre eux, imposent des conditions de prêt plus strictes pour des études à l'étranger. Par exemple, la formation doit parfois être accréditée ou faire partie du programme national d'éducation et de formation.

Dans cinq pays, le montant du prêt octroyé pour étudier dans le pays est différent de celui pour effectuer des études à l'étranger. En Lettonie, en Lituanie, aux Pays-Bas et en Finlande, les prêts accordés aux étudiants nationaux souhaitant étudier à l'étranger ont des montants déterminés. En Suède, les montants des prêts varient en fonction du coût de la vie du pays dans lequel l'étudiant désire étudier. Cependant, dans la pratique, les prêts facilitent rarement la mobilité à des fins d'apprentissage.

Des régimes de grande envergure et des régimes marginaux

Afin de mieux connaître les différentes sortes de prêts pour l'éducation et la formation, 12 régimes ont fait l'objet d'une analyse plus détaillée (tableau n° 2). Il s'agissait de régimes définis comme:

- des régimes de grande envergure: opérant à une grande échelle, attirant de nombreux emprunteurs, ayant un taux de souscription élevé et susceptibles d'influencer de façon considérable les citoyens et/ou les entreprises à l'échelle nationale, ou

- des régimes marginaux: n'ayant pas d'effet national significatif car conçus, par exemple, pour cibler certains créneaux.

L'analyse a permis de faire ressortir certains éléments essentiels influant sur les résultats des prêts pour l'éducation et la formation.

Les conditions de remboursement de prêts

Les régimes de prêts pour l'éducation et la formation dont les dispositions de remboursement sont flexibles sont plus attrayants pour tous les types d'étudiants. Ils peuvent aussi se révéler particulièrement utiles pour les personnes à faible revenu et celles réticentes à s'endetter.

De nombreuses sortes de remboursements flexibles existent. Ils peuvent être associés au revenu ou être assortis de garanties inhérentes pour les événements particuliers de la vie, de possibilités de remboursement pendant un laps de temps plus court ou plus long et de délais de grâce.

Les prêts proposant des remboursements flexibles comportent le désavantage de coûter plus cher aux pouvoirs publics. Les périodes de remboursement sont habituellement plus longues que pour les prêts dont les calendriers de remboursement sont fixes et généralement mensuels. Pour certains régimes de prêts, comme en Suède ou au Royaume-Uni, l'emprunteur commence à rembourser son prêt seulement une fois qu'il a atteint un certain niveau de revenu. Les régimes de remboursement flexibles sont aussi plus onéreux à gérer car des compétences et du savoir-faire sont nécessaires pour les mettre efficacement en œuvre.

Tableau n° 2. **Sélection de régimes de prêts pour l'éducation et la formation**

Pays	Régime de prêts	Remboursement	Public	Privé
Finlande	Prêt étudiant	Traditionnel (de type hypothécaire)	X	
Hongrie	Prêt étudiant	En fonction du revenu/hybride		X
Pays-Bas	Soutien financier public aux étudiants	En fonction du revenu/hybride	X	
Suède	Prêts aux études	En fonction du revenu/hybride	X	
Royaume-Uni	Prêt étudiant	En fonction du revenu/hybride	X	
Autriche	Prêt-épargne pour financer la formation	Traditionnel (de type hypothécaire)		X
France	Prêts garantis par l'État	Traditionnel (de type hypothécaire)	X	
Pays-Bas	Prêts accordés par des banques privées	Traditionnel (de type hypothécaire)		X
Pologne	Prêt étudiant et régime de crédit	Traditionnel (de type hypothécaire)	X	
Pologne	Prêt pour la formation au titre du fonds professionnel	Traditionnel (de type hypothécaire)	X	
Royaume-Uni	Prêt professionnel et lié à la carrière	Traditionnel (de type hypothécaire)		X
Royaume-Uni	Prêt du fonds pour l'apprentissage du Kent (<i>Kent Community Learning Fund Loan</i>)	Traditionnel (de type hypothécaire)		X

Néanmoins, les régimes traditionnels (de type hypothécaire) peuvent également être modifiés de façon à ne pas fortement augmenter la charge administrative tout en réduisant les défauts de paiement, en augmentant les souscriptions et en améliorant les effets. Les montants des remboursements pourraient augmenter progressivement afin de réduire les charges en début de carrière. Les remboursements pourraient également être reportés afin de contribuer à résoudre des problèmes temporaires.

Les subventions publiques rendent les prêts plus attrayants pour les emprunteurs. Les subventions peuvent être directes, au moyen par exemple de prêts dont les taux d'intérêt sont en dessous du marché, voire nuls. Les subventions directes peuvent aussi donner lieu à des délais de grâce pour les remboursements ou même à des effacements du prêt. Il existe aussi des subventions indirectes, lesquelles sont habituellement accordées par une garantie publique réduisant le risque pris par le prêteur.

Toutefois, les subventions générales pour les régimes de prêts publics, à savoir celles disponibles pour tous les emprunteurs, peuvent s'avérer coûteuses pour les pouvoirs publics. Des subventions générales trop élevées ou trop facilement accessibles pourraient donner lieu à une quantité considérable d'effets d'aubaine en accordant des subventions à des personnes qui auraient pris part à l'éducation ou à la formation même si le prêt n'avait pas été disponible. Ces fonds risquent en outre d'être utilisés à des fins autres que celles prévues par les décideurs politiques. Les garanties publiques comportent également des désavantages étant donné qu'elles déplacent le problème des défauts de paiement vers le trésor public plutôt que vers l'emprunteur.

Des coûts élevés, le fait de ne pas atteindre le groupe cible et les possibilités d'abus ou d'effets d'aubaine compromettent

l'avenir d'un régime de prêts. Par conséquent, les pouvoirs publics devraient, lors de la prise de décisions sur les niveaux des subventions, faire preuve de prudence budgétaire afin de réduire au minimum les effets d'aubaine et les possibilités d'abus. Les subventions élevées accordées aux régimes de prêts devraient soigneusement cibler les étudiants défavorisés nécessitant une aide financière, par exemple.

Le rôle des établissements financiers

La participation des établissements financiers comporte certains avantages. L'enquête a révélé que les régimes gérés par des établissements privés enregistraient des taux de défaut de paiement plus faibles. En outre, les coûts administratifs étaient moins élevés pour les régimes privés de petite taille soumis à des délais de remboursement courts et à des taux d'intérêt élevés.

Les établissements financiers veillent avant tout au fonctionnement de la majorité des régimes publics en gérant les fonds, en finançant les prêts, en percevant les remboursements et en venant en aide aux clients confrontés à des difficultés de remboursement à court terme. Il convient toutefois de définir clairement la participation des établissements financiers à but lucratif aux régimes de prêts publics.

Liens avec d'autres régimes ou politiques

Les prêts pour l'éducation et la formation, en particulier ceux de large envergure, sont davantage susceptibles de produire de meilleurs résultats s'ils sont associés à d'autres régimes de financement. Néanmoins, il faudrait clairement définir les objectifs des différents mécanismes de financement ainsi que leurs rôles respectifs.

En Suède et en Finlande par exemple, les prêts pour l'éducation et la formation sont associés à des subventions destinées à augmenter leur attractivité et leur efficacité ainsi qu'à mieux soutenir les personnes défavorisées. En Autriche, ces prêts sont liés à des régimes d'épargne.

La mise en œuvre des prêts devrait être coordonnée avec d'autres politiques plus vastes, au système fiscal par exemple. En Finlande, les prêts pour l'éducation et la formation sont associés à des incitants fiscaux alors qu'au Royaume-Uni, l'administration fiscale aide à percevoir les remboursements.

Les organisations caritatives devraient être encouragées à apporter leur soutien aux régimes marginaux ciblant certains groupes de personnes n'ayant pas accès aux sources de financement publiques ou commerciales. Un régime examiné dans l'enquête, le *Kent Community Learning Fund* au Royaume-Uni, est un exemple de cette démarche.

Comme expliqué ci-dessus, les dispositions s'appliquant aux régimes de prêts nationaux ne répondent souvent pas aux besoins des étudiants étrangers ou des étudiants nationaux souhaitant étudier à l'étranger. Un régime de prêts pour l'éducation et la formation paneuropéen et bien ciblé pourrait encourager de façon durable la mobilité aux fins d'apprentissage. Un tel régime pourrait mettre à contribution des donateurs internationaux, tels que la Banque européenne d'investissement, laquelle a déjà participé à des projets pilotes dans certains pays.

Flexible et simple, attrayant et bien ciblé

Il semble qu'un régime de prêts pour l'éducation et la formation doive être flexible et simple ainsi qu'attrayant et bien ciblé pour porter ses fruits. Le succès d'un régime dépendra des contextes nationaux, y compris des compétences de l'administration et de la «sophistication» et de la bonne volonté des établissements financiers. Une bonne communication et des politiques d'orientation pour les emprunteurs éventuels doivent accompagner les régimes de prêts, lesquels devraient être attentivement surveillés et évalués.

L'analyse effectuée lors de l'enquête indique que des pays ont tenté différentes approches pour trouver le juste équilibre entre les coûts et la couverture. Bien que le régime idéal de prêts pour l'éducation et la formation n'existe pas, certaines «bonnes pratiques» fondamentales peuvent être mises en évidence pour la conception et la mise en œuvre des régimes de prêts dans ce domaine (encadré n° 1). Parmi les prêts pour l'éducation et la formation examinés, ceux qui sont considérés comme fructueux étaient attrayants pour les étudiants, fonctionnaient de manière rentable et permettaient d'améliorer les perspectives d'emploi du participant. Avant tout, ces régimes proposaient des conditions de remboursement avantageuses, étaient gérés par des institutions possédant des compétences financières et étaient associés à d'autres mécanismes de financement ou de répartition des coûts. Les régimes de grande envergure faiblement subventionnés par les pouvoirs publics sont susceptibles de bénéficier d'un soutien politique et d'être viables financièrement. En ce qui concerne les régimes encourageant l'égalité des chances, il convient

d'augmenter les subventions et de rendre plus favorables les conditions d'accès.

Encadré n° 1. Quelques principes fondamentaux des régimes de prêts pour l'éducation et la formation

- Admissibilité accrue (comprenant les étudiants à temps partiel, etc.)
- Remboursements flexibles avec garanties de revenu inhérentes
- Régimes gérés par des institutions spécialisées possédant des compétences et un savoir-faire
- Niveaux des subventions alignés sur les objectifs du régime de prêts
- Participation de capitaux privés
- Participation d'établissements financiers et de l'administration fiscale en ce qui concerne la gestion des prêts, par exemple la perception des remboursements
- Synergies avec d'autres instruments de financement et politiques publiques
- Recours à des mesures non financières (suivi et évaluation, stratégies de communication et d'orientation)

Il est probable qu'un seul régime de prêts pour l'éducation et la formation ne puisse réaliser les deux objectifs politiques consistant à encourager l'apprentissage et à promouvoir l'égalité des chances. Afin de trouver le juste équilibre entre les coûts et la couverture, il vaut peut-être mieux associer des régimes généraux à d'autres bien ciblés.