

**Objet : Projet de loi n°6670 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures modifiant la Loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu; et abrogeant la Loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures. (4233CCH)**

*Saisine : Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche  
(25 mars 2014)*

**AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**

Le projet de loi sous avis a pour objet la mise en place d'un nouveau système d'aide financière de l'Etat pour études supérieures « *qui promeut l'accès aux études supérieures et qui permet à l'étudiant d'exercer son droit à l'éducation* », selon l'exposé des motifs.

D'une part, le projet de loi sous avis entend abroger et remplacer la Loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures<sup>1</sup> (ci-après la « Loi du 22 juin 2000 »). Toutefois, certaines dispositions de cette loi sont reprises dans le projet de loi sous avis car elles restent utiles et nécessaires. Pour des raisons de lisibilité et donc de transparence législative, la voie d'une nouvelle loi a été retenue. D'autre part, le projet de loi propose de modifier la Loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

Il est prévu que le projet de loi sous avis entre en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2014. L'objectif est d'éviter une nouvelle rentrée académique sous le régime d'aides prévu par la Loi du 19 juillet 2013.

**Résumé synthétique**

Le projet de loi sous avis prévoit un nouveau système d'aide financière pour études supérieures qui doit entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2014, et ce avant la nouvelle rentrée académique. Il a pour objectif, d'une part, d'abroger et de remplacer la Loi du 22 juin 2000 précitée et, d'autre part, de modifier la Loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

Dans cette refonte du système, les deux composantes de l'aide financière restent le prêt et la bourse, mais cette dernière est dorénavant sous-divisée en une bourse de base, une bourse de mobilité et une bourse basée sur des critères sociaux.

La Chambre de Commerce ne s'oppose aucunement au maintien d'une telle aide dont les objectifs sont pertinents et respectables. Ces aides financières contribuent à accroître la croissance endogène du pays, à contribuer à la genèse d'une société basée sur la connaissance et à lutter contre le chômage structurel.

Toutefois, pour qu'il puisse jouer pleinement son rôle, le système doit, selon la Chambre de Commerce, rencontrer deux objectifs fondamentaux. D'une part, le système d'aides doit reposer sur une législation durable, qui garantisse une sécurité juridique aux élèves et à leurs parents, et qui respecte les critères énoncés par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans son arrêt récent au sujet de système d'aide financière précédemment en vigueur<sup>2</sup>. D'autre part, les dépenses budgétaires engendrées par ce

<sup>1</sup> Loi du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures (Mémorial A n°49 du 28 juin 2000).

<sup>2</sup> Voir infra pour plus de détails.

système d'aides doivent être maîtrisées aujourd'hui, et rester maîtrisables sur le long terme afin de donner lieu à un système d'aide financier durable et prévisible. Or, selon la Chambre de Commerce, certaines incertitudes persistent au niveau de l'atteinte de ces deux objectifs par le projet de loi sous avis.

Deux critiques majeures sont ainsi soulevées par la Chambre de Commerce dans son avis.

S'agissant des considérations juridiques, la Chambre de Commerce s'inquiète, au sujet de la « bourse de mobilité », du lieu de résidence qui sera pris en compte lorsque l'étudiant ne vit pas au Luxembourg, contrairement à son (ses) parent(s) qui y travaille(nt) et y réside(nt). Ce choix pourrait entraîner des situations peu équitables entre étudiants résidents et non-résidents.

Concernant la « bourse sur critères sociaux », la Chambre de Commerce aurait, tout d'abord, aimé qu'une définition du « revenu total » pris en compte pour calculer le montant de l'aide soit intégrée dans le projet de loi sous avis, car elle craint que les échanges d'informations nécessaires ne soient ardues. Ensuite, elle s'interroge sur le cas des élèves qui ne sont plus entretenus par leurs parents et se demande si cette éventualité a été considérée par les auteurs du projet de loi sous avis.

La Chambre de Commerce regrette enfin que la proposition de la CJUE d'octroyer l'aide sous forme de prêt, dont le remboursement serait abandonné si l'étudiant travaille par la suite au Luxembourg, n'ait pas été privilégiée et que le projet de règlement grand-ducal relatif au projet de loi sous avis (qui est censé réguler notamment la subvention d'intérêt, la composition et le fonctionnement de la Commission consultative, etc.) n'ait pas été soumis pour avis en même temps.

S'agissant des considérations économiques et budgétaires, la Chambre de Commerce remarque que les changements législatifs récurrents ont eu un impact significatif sur les dépenses liées au système d'aide financière, et que les économies budgétaires, maintes fois annoncées, ne se sont pas matérialisées. Elle redoute que le champ des bénéficiaires n'ait été, à nouveau, sous-estimé et que les dépenses effectives surpassent largement les dépenses anticipées.

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis mais sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

### Appréciation générale du projet de loi

	<b>Incidence</b>
Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	0
Impact financier sur les entreprises	0
Transposition de la directive	n.a.
Simplification administrative	-
Impact sur les finances publiques	-
Développement durable	0

Appréciations :	++	:	très favorable
	+	:	favorable
	0	:	neutre
	-	:	défavorable
	--	:	très défavorable
	n.a.	:	non applicable

## Considérations générales

### I. Rappel du contexte

La législation luxembourgeoise relative aux aides financières pour études supérieures a connu de (trop) nombreux changements.

L'aide financière de l'Etat pour études supérieures a été établie par la **Loi du 22 juin 2000** concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures et par le Règlement grand-ducal afférent du 5 octobre 2000<sup>3</sup>.

L'aide financière se déclinait en un prêt remboursable (avec subside d'intérêts) et en une bourse. La pondération entre l'élément « bourse » et l'élément « prêt » était basée exclusivement sur le revenu du ménage dont l'étudiant faisait partie. L'attribution d'une prime d'encouragement<sup>4</sup> était également prévue si l'étudiant terminait avec succès ses études dans le cycle d'études choisi et dans la durée officielle des études<sup>5</sup>. Le montant de base de l'aide financière pour études supérieures était de 10.000 EUR par année académique. Les allocations familiales étaient déduites de ce montant et il y avait une réduction d'un tiers du montant si l'étudiant n'avait pas de frais de location d'un logement à sa charge. Ainsi, de façon générale, la pondération « bourse/prêt » se faisait sur la base d'un montant de 7.000 EUR ou de 5.000 EUR sans location. Les primes d'encouragement étaient de 2.000 EUR par cycle d'études<sup>6</sup>.

La Loi du 22 juin 2000 a été modifiée une première fois par la **Loi du 4 avril 2005**<sup>7</sup>. Alors que la Loi du 22 juin 2000 ne prévoyait pas de condition de résidence sur le sol grand-ducal pour les ressortissants luxembourgeois bénéficiaires, la Loi modificative du 4 avril 2005 introduit ce critère de résidence. Cette modification avait pour but de supprimer le traitement discriminatoire en fonction de la nationalité. En effet, la Loi du 22 juin 2000 prévoyait une condition de résidence pour les ressortissants de l'Union européenne.

La Loi modifiée du 22 juin 2000 a été modifiée une deuxième fois par la **Loi du 26 juillet 2010**<sup>8</sup>. Cette dernière prévoit que l'étudiant est considéré comme un jeune adulte responsable et indépendant de ses parents. Par conséquent, le mode de calcul des aides financières est modifié et ce n'est plus le revenu des parents qui est pris en compte pour le calcul de la pondération entre la bourse et le prêt mais le revenu propre de l'étudiant. En outre, les primes d'encouragement sont supprimées car le législateur estime que ce dispositif fait double emploi avec les aides financières. Enfin, les allocations familiales sont abrogées pour tout enfant au-delà de 18 ans n'étant pas inscrit dans un cycle de l'enseignement secondaire ou secondaire technique. Ainsi, selon les dispositions de cette nouvelle loi, il ne s'agit plus de compenser des charges familiales, mais d'offrir à chaque jeune la possibilité matérielle de suivre les études d'enseignement supérieur de son choix. Les montants sont adaptés en conséquence, la pondération « bourse/prêt » se faisant dorénavant sur base d'un montant de 13.000 EUR par année académique.

---

<sup>3</sup> Règlement grand-ducal du 5 octobre 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures (Mémorial A n°109 du 9 novembre 2000).

<sup>4</sup> Si l'étudiant contractait un prêt, la prime d'encouragement était utilisée pour le remboursement du prêt.

<sup>5</sup> Il existait toutefois des dérogations quant à la durée des études.

<sup>6</sup> 2.000 EUR par année d'étude doctorale jusqu'à concurrence de 8.000 EUR.

<sup>7</sup> Loi du 4 avril 2005 modifiant la Loi du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures (Mémorial A n°50 du 20 avril 2005).

<sup>8</sup> Loi du 26 juillet 2010 modifiant : 1. la Loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures ; 2. la Loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; 3. la Loi du 21 décembre 2007 concernant le boni enfant ; 4. la Loi du 31 octobre 2007 sur le service volontaire des jeunes ; 5. le Code de la sécurité sociale (Mémorial A n°118 du 27 juillet 2010).

Si la Loi du 26 juillet 2010 précitée abolit, pour tous les travailleurs, résidents ou non résidents, les allocations familiales pour leurs enfants de plus de 18 ans poursuivant des études supérieures, elle prévoit néanmoins - indirectement - une « compensation » de cette perte d'allocations par un système d'aides financières pour études supérieures plus généreux qu'auparavant, au seul bénéfice toutefois des enfants des travailleurs résidents.

Par conséquent, plusieurs plaintes ont été introduites auprès de l'Union européenne, ces dernières se basant sur les paragraphes 1 et 2 de l'article 7 du règlement CEE 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, qui stipule que : « 1. *Le travailleur ressortissant d'un Etat membre ne peut, sur le territoire des autres Etats membres, être, en raison de sa nationalité, traité différemment des travailleurs nationaux, pour toutes conditions d'emploi et de travail, notamment en matière de rémunération, de licenciement et de réintégration professionnelle ou de réemploi s'il est tombé en chômage.* 2. *Il y bénéficie des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux* ».

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a rendu son arrêt le 20 juin 2013 dans lequel elle conclut que la Loi du 26 juillet 2010 est contraire au principe de la libre circulation des travailleurs. Cet arrêt estime en effet que « *la réglementation luxembourgeoise contestée va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi par le législateur* », à savoir l'accroissement du niveau de qualification des ressources humaines afin de contribuer au développement durable de l'économie nationale. La CJUE ajoute qu'une aide accordée pour financer les études universitaires d'un enfant à charge d'un travailleur migrant constitue effectivement, pour ce travailleur, un avantage social qui doit donc lui être octroyé aux mêmes conditions qu'aux travailleurs nationaux. Ce traitement égalitaire doit d'ailleurs être réservé tant aux travailleurs migrants résidant dans un Etat membre d'accueil qu'aux travailleurs frontaliers. La CJUE considère par ailleurs que la condition de résidence requise par la réglementation luxembourgeoise constitue une discrimination indirecte fondée sur la nationalité.

Suite à cet arrêt de la CJUE, la Loi modifiée du 22 juin 2000 a été amendée une troisième fois par la **Loi du 19 juillet 2013**<sup>9</sup>. Un critère permettant aux enfants de travailleurs frontaliers d'avoir accès à l'aide financière de l'Etat pour études supérieures a été ajouté.

La Loi du 19 juillet 2013 dispose ainsi qu'« *[u]n étudiant ne résidant pas au Grand-Duché de Luxembourg peut également bénéficier de l'aide financière pour études supérieures, à condition qu'il soit enfant d'un travailleur salarié ou non salarié ressortissant luxembourgeois ou ressortissant de l'Union européenne ou d'un autre Etat partie à l'Accord sur l'espace économique européen ou de la Confédération suisse employé ou exerçant son activité au Luxembourg, et que ce travailleur ait été employé ou ait exercé son activité au Luxembourg pendant une durée ininterrompue d'au moins cinq ans au moment de la demande de l'aide financière pour études supérieures par l'étudiant. [...] L'aide financière allouée [...] n'est pas cumulable avec les aides financières équivalentes qui seraient versées dans l'Etat de la résidence de l'étudiant* ».

Enfin, le **projet de loi sous avis** constitue une nouvelle refonte du système de l'aide financière pour études supérieures. Il propose notamment d'abroger et de remplacer la Loi modifiée du 22 juin 2000, et ce dans le respect des principes arrêtés par la CJUE. Dorénavant, peut bénéficier de l'aide « *un enfant de travailleur ressortissant luxembourgeois ou ressortissant de l'Union européenne ou d'un autre Etat partie à l'Accord sur l'espace économique européen ou de la Confédération suisse employé ou exerçant son activité au*

---

<sup>9</sup> Loi du 19 juillet 2013 modifiant la Loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures (Mémorial A n°132 du 25 juillet 2013).

*Luxembourg au moment de la demande par l'étudiant pour l'aide financière pour études supérieures à condition que ce travailleur continue à contribuer à l'entretien de l'étudiant et que ce travailleur ait été employé ou ait exercé son activité au Luxembourg pendant une durée d'au moins cinq ans au moment de la demande de l'aide financière pour études supérieures par l'étudiant pendant une période de référence de sept ans à compter rétroactivement à partir de la date de la demande pour l'obtention de l'aide financière pour études supérieures ou que, par dérogation, la personne qui garde le statut de travailleur ait correspondu au critère des cinq ans sur sept fixé ci-avant au moment de l'arrêt de l'activité ».*

Dans le projet de loi sous avis, les **deux composantes** de l'aide financière restent le prêt et la bourse.

S'agissant du prêt, le montant garanti par l'Etat (avec charge d'intérêts et subventions d'intérêts) est de 6.500 EUR par année académique. Les conditions d'octroi des prêts ainsi que les modalités de leur remboursement et du paiement des intérêts y relatifs font l'objet d'une convention à conclure entre l'Etat et un ou plusieurs instituts de crédit. L'aide financière accordée sous forme de prêt fait l'objet d'un prêt contracté par l'étudiant auprès d'un des instituts de crédit qui sont parties à la convention.

Quant à la bourse, elle est dorénavant déclinée en trois catégories, qui sont cumulables :

- **Bourse de base** : accessible à l'étudiant qui satisfait aux critères d'éligibilité (article 3 du projet de loi sous avis) et qui fait partie des possibles bénéficiaires (article 4). Le montant par année académique est fixé, en principe, à 2.000 EUR (possibilités de majorations, voir ci-après).
- **Bourse de mobilité** : accessible à l'étudiant qui satisfait aux mêmes critères que la bourse de base et qui, en plus, est, d'une part, inscrit dans un programme d'enseignement supérieur en dehors des frontières nationales du pays de résidence du ménage dont il fait partie et qui, d'autre part, apporte la preuve qu'il supporte des frais de location d'un logement. Selon le commentaire des articles, cette bourse suit le principe « Erasmus ». Le montant par année académique est fixé à 2.000 EUR.
- **Bourse sur critères sociaux** : accessible à l'étudiant qui satisfait aux mêmes critères que la bourse de base et dont le revenu total des personnes ayant l'obligation d'entretien de l'étudiant est inférieur ou égal à 4,5 fois le montant brut du salaire social minimum (SSM) pour non qualifiés.

Les montants de la bourse sur critères sociaux, par année académique, sont échelonnés :

- 2.500 EUR si le ménage d'origine de l'étudiant est inférieur à 1 fois le SSM pour non qualifiés ;
- 2.000 EUR si le ménage d'origine de l'étudiant est compris entre 1 fois et 1,5 fois le SSM pour non qualifiés ;
- 1.000 EUR si le ménage d'origine de l'étudiant est compris entre 1,5 fois et 2 fois le SSM pour non qualifié ;
- 750 EUR si le ménage d'origine de l'étudiant est compris entre 2 fois et 3,5 fois le SSM pour non qualifiés ;
- 500 EUR si le ménage d'origine de l'étudiant est compris entre 3,5 fois et 4,5 fois le SSM pour non qualifiés.

Une majoration de 1.000 EUR par année académique est allouée à l'étudiant qui se trouve dans une situation grave et exceptionnelle ; cette majoration est ajoutée à raison de 50% à la bourse de base et à raison de 50% au prêt.

De même, les frais d'inscription dépassant un forfait de 100 EUR jusqu'à concurrence de 3.700 EUR par année académique sont divisés en deux et ajoutés à raison de 50% à la bourse de base et à raison de 50% au prêt.

Dans le projet de loi sous avis, les auteurs procèdent à une estimation du **nombre de bénéficiaires**<sup>10</sup> des différentes bourses :

- **Bourse de base** : 25.000 bourses ont été accordées pour le semestre d'hiver 2013/14, dont 16.000 à des bénéficiaires résidents et 9.000 à des bénéficiaires frontaliers. Les auteurs du projet de loi font l'hypothèse que le nombre de bourses accordées sera identique pour le 1<sup>er</sup> semestre 2014/2015.
- **Bourse de mobilité** : 80% des étudiants luxembourgeois pourront obtenir cette bourse.
- **Bourse sur critères sociaux** : les auteurs du projet de loi sous avis estiment que 78% des étudiants luxembourgeois (soit près de 8 étudiants sur 10) et plus de 90% des étudiants non-résidents pourraient bénéficier de la bourse sur critères sociaux, et ce selon la répartition suivante :

	RESIDENTS		FRONTALIERS	
	%	nombre	%	nombre
Inférieur à 1 SSM	9,2%	1 472	26,5%	2 385
1 SSM - 1,5 SSM	12,6%	2 016	18,2%	1 638
1,5 SSM - 2 SSM	12,6%	2 016	19,3%	1 737
2 SSM - 3,5 SSM	31,7%	5 072	21,7%	1 953
3,5 SSM - 4,5 SSM	11,8%	1 888	6,0%	540
Total bourse sociale	77,9%	12 464	91,7%	8 253
Non bénéficiaire de bourse sociale	22,1%	3 536	8,3%	747
TOTAL de 25 000 demandes	100%	16 000	100%	9 000

Les principes suivants ont guidé l'élaboration du nouveau système, selon l'exposé des motifs :

- autonomie de l'étudiant (via une bourse de base) mais en tenant compte de son appartenance socio-économique (via une bourse sur critères sociaux et un prêt) ;
- création d'une bourse de mobilité pour encourager la mobilité internationale de l'étudiant tout en tenant compte des frais réels encourus pour la location d'un logement ;
- maintien des conditions d'éligibilité et des critères pour bénéficier de l'aide telles que prévues dans la Loi modifiée du 22 juin 2000.

La Chambre de Commerce souhaite rappeler qu'elle est favorable au maintien d'un système d'aide aux études supérieures. Le succès économique, et la santé des finances publiques, du Luxembourg ont longtemps été la conséquence de l'exploitation de niches fiscales et réglementaires qualifiées de niches de souveraineté. Toutefois, la Chambre de

<sup>10</sup> Voir la partie dédiée aux considérations économiques et budgétaires pour une évaluation des dépenses du nouveau système.

Commerce a pu, à de nombreuses reprises, montrer que le rendement de ces sources de revenus n'était pas durable. Par conséquent, le Luxembourg doit désormais miser davantage sur le développement endogène, basé sur des niches dites « de compétences ».

Ainsi, la Chambre de Commerce ne s'oppose nullement au maintien d'un système d'aides financières aux études supérieures, dont l'objectif est louable. Elle estime toutefois que ce système, particulièrement coûteux, doit être bien articulé, réfléchi et durable, afin que les dépenses ne s'avèrent pas vaines. Or, la Chambre de Commerce estime que le système préconisé par le projet de loi sous avis ne rencontre pas ces caractéristiques.

## **II. Considérations juridiques**

### **Concernant la bourse de mobilité**

Selon le projet de loi sous avis, « *la bourse de mobilité est accessible à l'étudiant qui satisfait aux critères [...] de la [...] loi et qui est inscrit dans un programme d'enseignement supérieur en dehors des frontières nationales du pays de résidence du ménage dont il fait partie et qui apporte la preuve qu'il supporte les frais inhérents à une prise de location d'un logement* ».

Or, il est possible que le lieu de résidence du ménage et celui de l'étudiant diffèrent. En effet, selon l'article 4 du projet de loi sous avis, peuvent bénéficier de l'aide financière de l'Etat pour études supérieures les étudiants admis à un programme d'enseignement supérieur et qui remplissent la condition suivante : « 5) *Pour les étudiants non-résidents au Luxembourg : b) être un enfant de travailleur ressortissant luxembourgeois ou ressortissant de l'Union européenne ou d'un autre Etat partie à l'Accord sur l'espace économique européen ou de la Confédération suisse employé ou exerçant son activité au Luxembourg au moment de la demande par l'étudiant pour l'aide financière pour études supérieures à condition que ce travailleur continue à contribuer à l'entretien de l'étudiant [...]* ». Par conséquent, la Chambre de Commerce se demande quel domicile sera privilégié : celui de l'étudiant ou celui du parent ? Si le second cas est retenu, une bourse pourrait être allouée à un étudiant qui reste dans son pays de résidence mais qui encourt des frais de logement.

### **Concernant la bourse sur critères sociaux**

La Chambre de Commerce aurait souhaité l'ajout d'une définition claire et précise du terme « revenu total » des personnes ayant l'obligation d'entretien.

Ensuite, la Chambre de Commerce se demande si le cas des élèves qui ne sont plus à la charge de leurs parents a été considéré. En effet, le projet de loi sous avis précise que le « *travailleur continue à contribuer à l'entretien de l'étudiant* ». Un problème d'équité pourrait dès lors apparaître entre les élèves qui sont toujours à charge de leurs parents et les autres.

Enfin, en fonction des éléments à compiler pour calculer ce revenu total, la Chambre de Commerce s'interroge sur les échanges d'informations qui devront avoir lieu entre le Luxembourg et les pays dans lesquels les personnes ayant l'obligation d'entretien résident.

### **Concernant l'arrêt de la CJUE**

Dans son jugement, la CJUE émet l'idée que l'aide soit octroyée (tant aux enfants de travailleurs résidents que frontaliers) sous forme de prêt, dont le remboursement serait abandonné à la condition que l'étudiant qui en bénéficie revienne au Luxembourg après avoir achevé ses études à l'étranger, pour y travailler. La Chambre de Commerce se rallie à cette proposition et s'interroge sur les raisons pour lesquelles les auteurs du projet de loi n'ont pas favorisé cette proposition.

### **Concernant le projet de règlement grand-ducal relatif au projet de loi sous avis**

La Chambre de Commerce regrette de ne pas avoir été saisie pour avis, parallèlement au projet de loi, du projet de règlement grand-ducal d'exécution qui déterminera de nombreux détails (concernant la subvention d'intérêt, la composition et le fonctionnement de la Commission consultative, etc.), ce qui, selon elle, peut engendrer une certaine insécurité juridique.

### **III. Considérations économiques et budgétaires**

La Chambre de Commerce remarque que les dépenses budgétaires ont été fortement impactées par les changements législatifs successifs.

De plus, alors que des économies importantes ont été annoncées à de nombreuses reprises, ces dernières ne se sont que rarement (voire jamais) matérialisées.

**La Loi du 26 juillet 2010 précitée** a eu deux impacts concomitants :

- D'une part, la réforme, en impactant le domaine des allocations familiales (allocations familiales et boni pour enfants jusqu'à 18 ans seulement, sauf exceptions), devait permettre de dégager une économie de l'ordre de 74 millions EUR par an ;
- D'autre part, cette réforme du système d'aides se matérialisait, en règle générale, par l'octroi d'un montant de 13.000 EUR par année académique (hors droits d'inscription), payable, sauf exceptions, à concurrence d'une bourse non-remboursable de 6.500 EUR et d'un prêt à taux d'intérêt réduit de 6.500 EUR. Le coût additionnel de cette réforme était de l'ordre de 38 millions EUR.

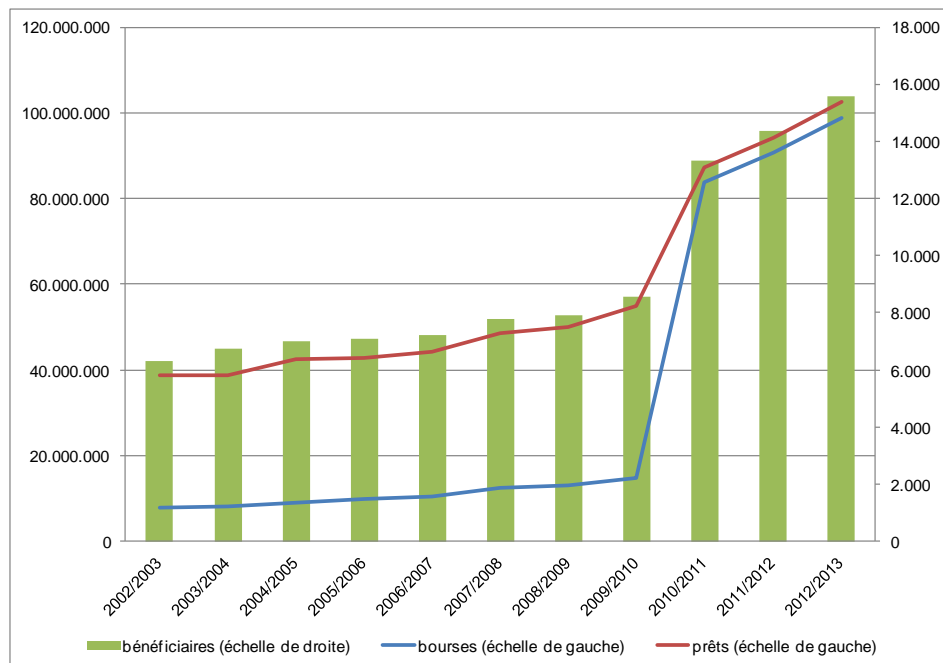
Il devait en découler, au total, une économie nette de l'ordre de  $74 - 38 = 36$  millions EUR.

Mais l'entrée en vigueur de la Loi du 26 juillet 2010 en octobre 2010 a fortement impacté le nombre des bénéficiaires d'aides financières ainsi que les montants alloués en termes de prêts et de bourses.



**Graphique 1 : Evolution du nombre de bénéficiaires de l'aide financière pour les études supérieures, du montant versé par l'Etat pour les bourses ainsi que du montant total des prêts accordés**

En EUR (échelle de gauche) et en chiffres absolus (échelle de droite)



Source : Conférence de presse pour la rentrée académique 2013/2014 du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

En 2011, dans sa **12<sup>e</sup> actualisation du Programme de stabilité et de croissance** établie pour la période 2011-2014, le Gouvernement a présenté, dans ses « Mesures de consolidation budgétaire et leur effet sur le solde de financement de l'administration publique », le réaménagement des modalités d'intervention de l'Etat en faveur des étudiants comme une source d'économie *structurelle* de 33 millions EUR en 2011 (soit un montant proche des 36 millions EUR cité ci-avant) et de 33 millions EUR en 2012. Ceci est (très) loin d'être le cas, le dispositif afférent se traduisant en une dépense supplémentaire conséquente et non pas une économie, comme représenté dans le graphique 1. En effet, les augmentations réelles ont été de près de 69 millions EUR (+463%) entre les années académiques 2009/2010 et 2010/2011 et de près de 7 millions EUR (+8,3%) entre 2010/2011 et 2011/2012.

En 2012/2013, plus de 98 millions EUR ont été dépensés en termes de bourses.

Selon le **projet de budget 2014**, 88 millions EUR ont été budgétisés pour 2013 et un accroissement des dépenses entre 2013 et 2014 de 55,8 millions EUR est prévu (et non une baisse de 34 millions EUR), ce qui porte le montant des dépenses en termes de bourses à plus de 144 millions EUR au titre de l'année 2014.

Or, en raison de l'arrêt de la CJUE, les 88 millions EUR budgétisés au titre de l'année 2013 s'avèrent obsolètes suite à un élargissement du champ des bénéficiaires. Ce dernier aurait pu engendrer, en réalité, un coût total de 178 millions EUR<sup>11</sup> en 2013 (soit une hausse de 90 millions EUR entre le montant de 88 millions EUR budgétisé et le montant de 178

<sup>11</sup> 25.000 aides financières accordées dont le montant moyen de la bourse est de 7.100 EUR.

millions EUR prévu). Il s'agit toutefois d'un montant « hypothétique », qui n'a jamais été décaissé.

C'est donc sur base de ces deux montants (178 millions EUR pour 2013 et 144 millions EUR budgétisés pour l'année budgétaire 2014) que le Gouvernement estime avoir réalisé, à nouveau, une « économie » de 34 millions EUR, alors que le coût total ne cesse d'augmenter. Au total, des économies annoncées de 100 millions EUR (33 + 33 + 34) contrastent avec un quintuplement (+563,3%) des frais réellement décaissés entre 2009 et 2014.

Selon les prévisions des auteurs du **projet de loi sous avis**, le montant alloué, pour l'année académique 2014/2015, au titre de bourses sur base du nouveau système, devrait atteindre 109,6 millions EUR, répartis comme suit :

	Montants	Résidents		Non-résidents		TOTAL	
		nombre	dépenses	nombre	dépenses	nombre	dépenses
<b>Bourse de base</b>	<b>2000</b>	<b>16 000</b>	<b>32 000 000</b>	<b>9 000</b>	<b>18 000 000</b>	<b>25 000</b>	<b>50 000 000</b>
<b>Bourse de mobilité</b>	<b>2 000</b>	<b>12 800 (80% de 16 000)</b>	<b>25 600 000</b>	<b>900 (10% de 9 000)</b>	<b>1 800 000</b>	<b>13 700</b>	<b>27 400 000</b>
<b>Bourse sociale</b>	<b>max 2 500</b>	<b>12 464 au total</b>	<b>14 476 000 au total</b>	<b>8 253 au total</b>	<b>12 710 250 au total</b>	<b>20 717</b>	<b>27 186 250</b>
Inférieur à 1 SSM	2 500	1 472	3 680 000	2 385	5 962 500	3 857	9 642 500
1 SSM - 1,5 SSM	2 000	2 016	4 032 000	1 638	3 276 000	3 654	7 308 000
1,5 SSM - 2 SSM	1 000	2 016	2 016 000	1 737	1 737 000	3 753	3 753 000
2 SSM - 3,5 SSM	750	5 072	3 804 000	1 953	1 464 750	7 025	5 268 750
3,5 SSM - 4,5 SSM	500	1 888	944 000	540	270 000	2 428	1 214 000
<b>Frais d'inscription</b>	<b>entre 100 et 3 700</b>						<b>5 000 000</b>

**109 586 250**

Sources : Projet de loi sous avis / Calculs de la Chambre de Commerce.

La **fiche financière jointe au projet de loi sous avis** indique toutefois qu'il s'agit d'une économie importante par rapport au coût du système actuel qui est évalué à 178 millions EUR.

Par ailleurs, comme il ressort du commentaire des articles ci-après, de nombreuses interrogations subsistent sur l'étendue du champ d'application du système d'aides financières, autrement dit quant au nombre de bénéficiaires potentiels.

Selon l'article 4 du projet de loi sous avis, peuvent bénéficier de l'aide financière de l'Etat pour études supérieures les étudiants admis à un programme d'enseignement supérieur et qui remplissent la condition suivante : « 5) Pour les étudiants non-résidents au Luxembourg : b) être un enfant de travailleur ressortissant luxembourgeois ou ressortissant de l'Union européenne ou d'un autre Etat partie à l'Accord sur l'espace économique européen ou de la Confédération suisse employé ou exerçant son activité au Luxembourg au moment de la demande par l'étudiant pour l'aide financière pour études supérieures à condition que ce travailleur continue à contribuer à l'entretien de l'étudiant [...] ». La Chambre de Commerce se demande si les auteurs du projet de loi sous avis ont tenu compte de cette nouvelle donne dans l'évaluation des dépenses futures en termes d'aides financières accordées aux étudiants. Elle remarque en effet que le projet de loi fait référence, à de nombreuses reprises, aux seuls « enfants de travailleurs frontaliers ». Le coût total supporté *in fine* par l'Etat pourrait donc être bien plus conséquent qu'anticipé si des étudiants qui résident dans un pays non-frontalier ont un parent qui travaille sur le sol luxembourgeois.

Or, il est difficilement possible d'évaluer le nombre de cas et l'impact sur les dépenses de l'Etat.

En conclusion, afin d'éviter un nouveau pilotage à vue en matière d'aides financières, marquées par des changements législatifs fréquents, la Chambre de Commerce ne peut qu'inviter les auteurs du projet de loi sous avis à considérer en détail les ramifications ainsi que la formulation de différentes dispositions, afin d'avoir une assurance raisonnable que le système d'aides mis en place par le projet de loi sous rubrique n'entraîne pas une nouvelle hausse incontrôlée des dépenses et, surtout, que le système en question puisse être stabilisé dans la durée afin de donner une certaine sécurité juridique et de planification aux étudiants ainsi qu'à leurs parents.

\* \* \*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

CCH/PPA/DJI