

Objet: Projet de loi n° 6975 portant modification de la loi du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures.

Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 27 août 2014 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures. (4611JJE)

*Saisine : Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche
(14 mars 2016)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de loi n° 6975 sous avis a pour objet d'apporter des modifications ponctuelles à la loi du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures dans le but de renforcer la mobilité internationale des étudiants et la sélectivité sociale.

Par ailleurs, des propositions qui visent surtout des précisions d'ordre technique, respectivement une simplification des procédures administratives, complètent le projet de loi.

Quant au projet de règlement grand-ducal sous avis, il a pour but d'apporter des adaptations (mineures) au règlement grand-ducal du 27 août 2014 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures, suite aux modifications introduites par le projet de loi précité.

Résumé synthétique

Les mesures clés introduites par le projet de loi sous avis, à savoir une hausse du montant de la bourse de mobilité et de la bourse sur critères sociaux (bourse dite « sociale ») de l'ordre de 10.000.000 EUR par année académique vont manifestement à l'encontre d'une politique de consolidation des dépenses publiques, telle que annoncée par le Gouvernement.

Dans ce contexte, il faut relever que suite à l'introduction de la loi du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures, les montants payés sous forme de bourses ont connu une baisse significative passant de 154.360.825 EUR (en 2013/2014) à 91.350.494 EUR (en 2014/2015), soit une réduction de 40,8%.

Le dispositif anti cumul prévu par la loi du 24 juillet 2014 précitée a engendré une somme de 13.980.000 EUR qui a pu être portée en déduction des aides financières accordées pour l'année académique 2014/2015.

La forte progression du montant de l'aide financière débloquée sous forme de bourses en 2013/2014 par rapport à l'année académique 2012/2013 (+56,3%) découlait directement de l'arrêt du 20 juin 2013 de la Cour de justice de l'Union européenne, autorisant dorénavant les enfants de travailleurs frontaliers d'avoir accès à l'aide financière pour études supérieures

accordée par l'Etat luxembourgeois. La Chambre de Commerce regrette que la proposition de la Cour de justice de l'Union européenne d'octroyer l'aide sous forme de prêt, dont le remboursement serait annulé si l'étudiant travaille par la suite au Grand-Duché de Luxembourg n'ait toujours pas été considérée.

Avec l'introduction des mesures précitées, le risque d'impacter négativement les finances publiques paraît à nouveau inéluctable.

La Chambre de Commerce peut cependant approuver ces initiatives, pour autant que les investissements financiers réalisés contribuent à atteindre l'objectif déclaré, à savoir encourager les diplômés de l'enseignement secondaire (luxembourgeois) à poursuivre des études supérieures au Luxembourg ou bien à l'étranger.

L'économie luxembourgeoise est, en effet, plus que jamais tributaire d'un apport en main-d'œuvre hautement qualifiée, comme en témoignent les besoins en qualification pointus relevés auprès des entreprises.

Le projet de loi sous avis prévoit par ailleurs aussi une indexation des différentes bourses d'études et ce à partir du 1^{er} août 2017, avec effet, le cas échéant la première fois pour l'année académique 2018/2019.

La Chambre de Commerce ne remet pas en question l'adaptation occasionnelle du montant des aides financières pour étudiants au coût de la vie, toutefois elle est critique quant à l'instauration d'un nouveau mécanisme additionnel d'adaptation automatique d'une aide sociale accordée par l'Etat sans prise en compte du contexte socio-économique et de l'état des finances publiques.

Elle est d'avis que l'injection de moyens financiers considérables constitue certes une démarche nécessaire, mais pas forcément déterminante en vue d'une promotion efficace de l'enseignement supérieur.

Plutôt que d'injecter des moyens financiers croissants et substantiels dans la promotion de l'enseignement supérieur, la Chambre de Commerce estime qu'il faut privilégier une meilleure performance du processus d'orientation des élèves auquel ils sont confrontés en classes terminales. Faute d'un accompagnement personnalisé efficient, beaucoup de jeunes risquent de s'aventurer dans des filières d'enseignement supérieur qui ne correspondent pas à leur intérêt personnel entraînant ainsi un taux d'abandon élevé dès la 1^{ère} année d'études supérieures.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce recommande de mieux évaluer à l'avenir l'efficacité des montants financiers engagés grâce à une analyse détaillée et approfondie des parcours universitaires engagés par les étudiants. Il importe, en effet, de recueillir des informations précises (car clairsemées aujourd'hui) portant sur la durée effective des études, le taux d'abandon, les métiers recherchés par les étudiants en cours de formation, ainsi que l'insertion professionnelle des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur.

La promotion de l'enseignement supérieur passe donc par la mise en place d'un système cohérent et bien pensé, dont l'aspect financier constitue un élément important, mais pas nécessairement déterminant.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut marquer son accord au projet de loi et au projet de règlement grand-ducal que sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

Appréciation du projet de loi :

Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	+
Impact financier sur les entreprises	0
Transposition des directives	n.a.
Simplification administrative	+/-
Impact sur les finances publiques	-
Développement durable	n.a.

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

Considérations générales

a) Loi du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures

Avec la loi du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures, le Luxembourg s'est doté d'un nouveau système d'aide financière octroyée dans le cas d'études supérieures, dans le but de promouvoir davantage l'accès aux études supérieures et de permettre à l'étudiant d'exercer pleinement son droit à l'éducation.

La loi précitée a abrogé et remplacé l'ancienne loi modifiée du 2 juin 2000 portant sur l'aide financière de l'Etat pour études supérieures et adapté la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

Elle a aussi pour but de mieux ajuster le montant de l'aide financière qui a connu une forte progression suite à l'arrêt du 20 juin 2013 de la Cour de justice de l'Union européenne, autorisant dorénavant les enfants de travailleurs frontaliers d'avoir accès à l'aide financière pour études supérieures accordée par l'Etat luxembourgeois.

Le système d'aide financière actuellement en vigueur repose sur quatre piliers :

- les bourses (bourse de base, bourse de mobilité, bourse sociale, bourse familiale) ;
- les prêts garantis par l'Etat avec charge d'intérêts et avec subvention d'intérêts ;
- les majorations accordées pour frais d'inscription dépassant un montant de 100 EUR jusqu'à concurrence de 3.700 EUR par année académique ;
- les majorations d'un montant de 1.000 EUR allouées à l'étudiant qui se trouve dans une situation grave et exceptionnelle et qui est confronté à des charges extraordinaires.

b) Modifications apportées par le projet de loi sous avis

Dans le projet de loi sous avis, des modifications ponctuelles sont apportées, sachant que les deux composantes majeures de l'aide financière restent la bourse et le prêt. S'agissant du prêt, et à titre de rappel, le montant garanti par l'Etat est de 6.500 EUR par année académique (avec charge d'intérêts et subventions d'intérêts). Les conditions d'octroi du prêt ainsi que les modalités de 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, sachant que 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.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce regrette que la proposition de la Cour de justice de l'Union européenne 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 considérée.

- *Augmentation du montant de la bourse de mobilité*

Le montant de la bourse de mobilité est augmenté de 2.000 EUR à 2.450 EUR par année académique (soit une hausse de 22,5%) dans le but d'encourager davantage la mobilité internationale des étudiants.

Au cours de l'année académique 2014/2015, 11.632 étudiants ont ainsi bénéficié de la bourse de mobilité, ce qui a engendré une dépense de 21.300.000 EUR.

Le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche évalue le budget additionnel à 4.700.000 EUR par année académique.

11.632 étudiants ont bénéficié de la bourse de mobilité en 2014/2015.

- *Augmentation de la bourse sur critères sociaux*

Par ailleurs, le montant maximal de la bourse sur critères sociaux est augmenté de 3.000 EUR à 3.800 EUR par année académique (soit une hausse de 26,7%).

En 2014/2015, 15.830 étudiants ont profité de cette bourse pour un coût total de 25.800.000 EUR. L'augmentation de la dépense y relative est estimée à 5.300.000 EUR par année académique, soit un coût total de 31.100.000 EUR.

15.830 étudiants ont bénéficié de la bourse sur critères sociaux en 2014/2015.

Les mesures devraient donc engendrer une augmentation des dépenses de l'ordre de **10.000.000 EUR par année académique**.

Finalement, il importe de relever que les montants initiaux de la bourse de base (2.000 EUR par année académique) et de la bourse familiale (500 EUR par année académique) ne sont pas affectés par les modifications précitées.

Tableau 1 : Aperçu de l'aide financière de l'Etat pour études supérieures au Luxembourg

	Loi du 24 juillet 2014	Projet de loi sous avis
	Montant (par année académique)	Montant (par année académique)
a. Bourses		
- bourse de base	2.000 EUR	2.000 EUR
- bourse de mobilité	2.000 EUR	<u>2.450 EUR</u>
- bourse sur critères sociaux		
< à 1,0 SSM	3.000 EUR	<u>3.800 EUR</u>
1,0 SSM – 1,5 SSM	2.600 EUR	<u>3.200 EUR</u>
1,5 SSM – 2,0 SSM	2.200 EUR	<u>2.650 EUR</u>
2,0 SSM – 2,5 SSM	1.800 EUR	<u>2.150 EUR</u>
2,5 SSM – 3,0 SSM	1.400 EUR	<u>1.650 EUR</u>
3,0 SSM – 3,5 SSM	1.000 EUR	<u>1.150 EUR</u>
3,5 SSM – 4,5 SSM	500 EUR	<u>550 EUR</u>
- bourse familiale	500 EUR	500 EUR
b. Prêts (limite supérieure)	6.500 EUR	6.500 EUR
c. Majorations		
- frais d'inscription	fonction du droit d'inscription	fonction du droit d'inscription
- charges extraordinaires	1.000 EUR	1.000 EUR

Sources : Loi du 24 juillet 2014 concernant l'aide de l'Etat pour études supérieures et projet de loi sous avis

La Chambre de Commerce note que suite à l'introduction de la loi du 24 juillet 2014, les montants payés sous forme de bourses ont connu une réduction des plus significatives (due à des changements liés aux types de bourses accordées) passant de 154.360.825 EUR à 91.350.494 EUR en 2014/2015, soit une baisse substantielle de 40,8%.

Le chiffre de 154.360.825 EUR dépensé en aides financières pour l'année académique 2013/2014 est à mettre en relation directe avec l'arrêt du 20 juin 2013 de la Cour de justice de l'Union européenne précité.

Tableau 2 : Evolution des aides financières accordées (par année académique)

	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
Nombre de bénéficiaires					
- Demandes	13.942	14.961	16.408	27.105	27.803
- Accords	13.324	14.382	15.587	25.205	25.594
Bourses	83.875.100	90.818.395	98.762.890	154.360.825	91.350.494
Prêts	87.171.405	94.079.165	102.544.510	161.654.860	176.988.106
TOTAL	171.046.505	184.897.560	201.307.400	316.015.685	268.338.600

Source : Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche – Rapport d'activité 2015

Ce résultat chiffré louable et par ailleurs expressément recherché par le Gouvernement tend cependant à s'effriter avec l'introduction annoncée des mesures précitées, ce qui risque d'impacter négativement les dépenses publiques de l'Etat luxembourgeois.

Les auteurs du présent projet de loi ne présentent malheureusement pas d'estimation détaillée de l'évolution du montant des bourses accordées pour les années 2016 à 2019.

Tableau 3 : Estimation de l'évolution du montant des bourses accordées (par année civile)

	2015	2016	2017	2018	2019
Bourses accordées	113.500.000	110.000.000	117.000.000	118.000.000	120.000.000
- Anti cumul déduit	- 10.500.000	-10.000.000	- 10.000.000	- 10.000.000	- 10.000.000
TOTAL	103.000.000	100.000.000	107.000.000	108.000.000	110.000.000

Source : Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

A la lecture des tableaux chiffrés avancés dans la fiche financière, il ressort que les données financières produites font indistinctement référence à l'année académique ou bien à l'année civile, ce qui rend difficile toute comparaison et, par ricochet, toute analyse approfondie.

La Chambre de Commerce propose dès lors de mieux harmoniser les statistiques relatives aux aides financières de l'Etat pour études supérieures pour davantage de lisibilité.

- *Application d'une indexation des différentes bourses à partir du 1^{er} août 2017*

Le projet de loi sous avis prévoit aussi une indexation des différentes bourses d'études, et ce à partir du 1^{er} août 2017, applicable selon l'exposé des motifs au plus tôt pour l'année académique 2018/2019.

La Chambre de Commerce ne remet pas en question l'adaptation occasionnelle du montant des aides financières au coût de la vie, toutefois elle est critique quant à l'instauration d'un nouveau mécanisme additionnel d'adaptation automatique d'une aide sociale.

- *Mesures et faveur des étudiants en situation de handicap reconnue*

La Chambre de Commerce soutient bien évidemment ces mesures qui visent à promouvoir l'égalité des chances des étudiants concernés par un handicap.

- *Simplification des procédures administratives et précisions d'ordre technique*

Il est prévu, entre autres, d'adopter dorénavant une démarche semestrielle en matière d'attribution, de calcul et de liquidation de l'aide financière, ce qui trouve *a priori* l'aval de la Chambre de Commerce, car il s'agit d'une démarche plus avantageuse pour l'étudiant. Elle doute toutefois que cette adaptation ne mène à une simplification des procédures administratives, argument pourtant avancé par les auteurs du projet de loi sous avis, compte tenu d'une démultiplication conséquente des demandes d'aide financière.

c) Recommandations et pistes d'amélioration

Les mesures introduites par le projet de loi engendrent à nouveau une augmentation conséquente des moyens financiers alloués, ce qui va à l'encontre d'une consolidation des finances publiques luxembourgeoises, d'autant plus que le nombre de bénéficiaires potentiels de l'aide financière énoncé dans la fiche financière est probablement sous-estimé.

La Chambre de Commerce invite les auteurs du projet de loi à analyser en détail l'impact financier des nouvelles mesures, afin d'avoir une assurance raisonnable que la refonte partielle du système d'aide financière prévue n'entraîne pas une hausse incontrôlée des dépenses.

La Chambre de Commerce peut toutefois soutenir l'introduction de ces mesures, pour autant que les investissements financiers opérés contribuent à atteindre l'objectif déclaré, à savoir encourager les diplômés de l'enseignement secondaire luxembourgeois à poursuivre des études supérieures au Luxembourg ou à l'étranger.

Il importe dès lors d'analyser au plus près l'efficacité des dépenses réalisées par la publication de nouvelles statistiques qui permettent de retracer le parcours de formation engagé par l'étudiant (« tracking »), tout en améliorant en amont le processus d'orientation auquel sont confrontés les élèves de l'enseignement secondaire.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce est d'avis que l'injection de moyens financiers constitue certes un élément nécessaire, mais pas forcément déterminant en vue de la promotion de l'enseignement supérieur. Il importe ainsi de parfaire le processus d'orientation (séances d'information, entretiens personnalisés d'orientation, interaction avec les parents,...) dans les lycées et dans le cadre de manifestations spécifiques (ex. Foire de l'Étudiant).

Dans ce contexte, on peut relever que beaucoup d'actions pertinentes sont menées par les établissements d'enseignement secondaire (ex. Matinée des Professions, conférences). La Chambre de Commerce recommande cependant d'harmoniser au mieux la coordination de ces initiatives au niveau national pour davantage de synergies et de visibilité.

En effet, beaucoup d'élèves éprouvent toujours des difficultés à faire un choix approprié au moment de s'inscrire à un premier cycle d'enseignement supérieur, faute d'encadrement et de conseils personnalisés en temps utile.

Il importe enfin que le nouveau système d'aides financières puisse être stabilisé dans la durée afin de donner une nécessaire sécurité juridique et de planification aux étudiants, ainsi qu'à leurs parents.

d) Concernant le projet de règlement grand-ducal relatif au projet de loi sous avis

La Chambre de Commerce, tout en approuvant les modifications d'ordre technique apportées par le projet de règlement grand-ducal, doute, comme déjà évoqué ci-avant, que l'introduction d'une démarche semestrielle dans l'attribution, le calcul et la liquidation de l'aide financière aura une répercussion positive en termes de simplification pour l'administration en charge de la gestion des demandes.

Elle est plutôt d'avis que cette démarche risque de produire des délais supplémentaires dans le traitement des dossiers et donc des retards au moment de liquider l'aide financière.

Commentaire des articles

Concernant l'article 1

Cet article apporte une modification non négligeable au niveau de la demande d'une aide financière dans la mesure où elle doit dorénavant se faire chaque semestre.

Il en découle que l'aide financière (bourses, prêts) est accordée de façon semestrielle (et non par année académique), ce qui, d'une part, devrait permettre au bénéficiaire, en l'occurrence l'étudiant, de mieux pouvoir couvrir les besoins financiers.

D'autre part, cette nouvelle mesure risque cependant d'alourdir considérablement la charge administrative à laquelle seront confrontés les opérateurs du CEDIES¹, amenés à traiter un nombre conséquent de demandes, ce qui ne va pas dans le sens d'une simplification administrative telle qu'envisagée par les auteurs de la réforme.

Concernant l'article 3

L'article 3 prévoit, entre autres, l'introduction d'un nouvel alinéa 2 au paragraphe 5, qui vise à préciser la situation réelle d'un étudiant qui séjourne au Luxembourg dans le cadre de ses études tout en restant (financièrement) dépendant du ménage de ses parents situé en dehors des frontières luxembourgeoises. Les dispositions actuellement en vigueur de la loi du 24 juillet 2014 prévoient que dans pareil cas l'étudiant ne tombe pas sous les dispositions « anti cumul » et qu'il peut bénéficier d'une bourse sur critères sociaux sans prise en compte de la situation financière du ménage dont il fait partie, tout en étant privé d'une bourse de mobilité et éventuellement d'une bourse familiale.

Par contre, un étudiant qui réside au Luxembourg et qui séjourne à l'étranger pour y suivre ses études est considéré comme faisant partie d'un ménage situé au Luxembourg, tout en étant résident luxembourgeois au sens de la présente loi, alors qu'il se trouve dans une situation similaire à celle de l'étudiant non résident qui séjourne au Luxembourg dans le cadre de ses études universitaires.

¹ Centre de Documentation et d'Information sur l'Enseignement Supérieur (CEDIES) (www.cedies.lu)

Il s'agit donc d'harmoniser la situation entre étudiants résidents et non-résidents au Luxembourg pour des raisons évidentes de non-discrimination et de traitement équitable.

La Chambre de Commerce peut approuver cette adaptation d'autant plus qu'elle avait déjà soulevé le problème dans son avis du 30 avril 2014 relatif au projet de loi n°6670 concernant l'aide financière de l'Etat pour études supérieures. A noter que toutes les observations formulées auparavant par la Chambre de Commerce gardent pour autant que de besoin leur validité dans le cadre du présent projet de loi.

Concernant l'article 4

Les modifications visées par cet article prévoient une augmentation des montants accordés pour la bourse de mobilité et la bourse sur critères sociaux.

Ainsi, le seuil de la bourse de mobilité est relevé de 2.000 EUR à 2.450 EUR par année académique, soit une hausse de 22,5 %. Le commentaire relatif à l'article 4 stipule que « *le Gouvernement entend renforcer encore davantage la mobilité internationale des étudiants en augmentant la bourse de mobilité de 225 EUR par semestre* », soit une hausse de 450 EUR par année académique.

Pour ce faire, les auteurs du projet de loi se fondent sur une étude lancée en 2015 par le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche en collaboration avec les représentations estudiantines, ACEL et UNEL, et qui a montré que les études à l'étranger engendrent des frais substantiellement plus élevés pour les étudiants que celles réalisées dans le pays de résidence, ce qui aux yeux de la Chambre de Commerce va de soi.

En ce qui concerne la bourse sur critères sociaux, le montant de cette dernière sera également augmenté de façon substantielle, ce qui est justifié par une politique sociale plus solidaire pratiquée par le Gouvernement en exercice.

Le montant maximal de cette bourse est relevé de 3.000 EUR à 3.800 EUR par année académique, soit une hausse de 26,7 %.

Dans ce contexte, il importe à la Chambre de Commerce de préciser que la motivation d'un jeune diplômé de l'enseignement secondaire luxembourgeois (ou étranger) de s'inscrire à un cycle d'études supérieures n'est pas exclusivement fonction des moyens financiers, plus ou moins élevés, dont il dispose ou peut disposer, mais découle avant toute chose du processus d'orientation auquel il a été confronté en classes terminales.

Or, beaucoup d'élèves éprouvent des difficultés à faire le bon choix compte tenu de la diversité de l'offre de formation universitaire, d'un manque d'encadrement personnalisé adapté, d'une méconnaissance des opportunités professionnelles réelles accessibles au Luxembourg et pour beaucoup d'entre eux d'une certaine incapacité à se projeter sur le long terme.

Alors que le Gouvernement annonçait, dans son programme gouvernemental, l'analyse « *ensemble avec les partenaires sociaux, [de] la faisabilité et [de] l'impact potentiel d'une désindexation généralisée de l'économie nationale [...]* », le projet de loi sous avis prévoit une indexation des différentes bourses, et ce à partir du 1^{er} août 2017.

La Chambre de Commerce ne remet pas en question l'adaptation occasionnelle du montant des aides financières au coût de la vie, elle ne saurait cependant accueillir favorablement l'instauration d'un nouveau mécanisme additionnel d'adaptation automatique d'une aide sociale, sans prise en compte du contexte socio-économique, respectivement de l'état des finances publiques.

De plus elle regrette le manque de cohérence entre les différentes réformes sociales actuellement en cours, aides financières aux études supérieures, prestations familiales, congé parental et autres.

Alors que les indemnités de congé parental, égales au revenu professionnel mensuel moyen perçu par le bénéficiaire au cours des 12 mois précédant le début du congé parental, seront implicitement indexées selon l'état actuel du projet de loi n° 6935 portant réforme du congé parental toujours en cours d'instance, les prestations familiales en espèces et en nature seraient adaptées à l'évolution du salaire médian à partir de 2018, et ceci tous les deux ans, suite à un accord entre le Gouvernement et les syndicats.

La Chambre de Commerce demande par conséquent qu'une certaine harmonie des systèmes appliqués soit de mise.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce recommande de mieux évaluer à l'avenir l'efficacité des montants financiers engagés grâce à une analyse détaillée et approfondie des parcours universitaires menés par les étudiants.

Il importe en effet de recueillir des informations précises (car claires aujourd'hui) portant sur la durée effective des études, le taux d'abandon, l'insertion professionnelle des jeunes diplômés universitaires à l'image de l'étude Transition Ecole-Vie active (TEVA) réalisée par l'Observatoire de la formation, ainsi que les métiers recherchés par les étudiants en cours de formation.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut marquer son accord au projet de loi et au projet de règlement grand-ducal que sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

JJE/NMA