

N° 6670⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session extraordinaire 2013-2014

PROJET DE LOI

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

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(2.5.2014)

RESUME STRUCTURE

La Chambre des Métiers est persuadée que l'avenir du Luxembourg dépend de la formation et de la qualification de sa population, seule „ressource naturelle“ dont il dispose. Encourager et soutenir la jeunesse à poursuivre des études supérieures n'est dès lors pas un luxe mais une stricte nécessité.

Eu égard à la situation plutôt précaire au niveau des comptes de l'Etat, la Chambre des Métiers soutient également le Gouvernement dans ses efforts en matière de limitation des dépenses. Pour tenir compte des différentes réalités et contraintes, elle plaide en faveur d'un rééquilibrage des trois catégories de bourses à l'intérieur de l'enveloppe globale de 6.500 euros prévue en la matière: 2.500 euros pour la bourse de base, 2.000 euros pour la bourse de mobilité et un maximum de 2.000 euros pour la bourse sur critères sociaux. Une telle répartition présenterait plusieurs avantages, puisqu'elle permettrait aux étudiants faisant partie des ménages appartenant aux classes dites „moyennes“ d'être moins affectés par les mesures d'épargne tout en n'ayant aucun impact sur les étudiants faisant partie des ménages tombant sous les différents „paliers sociaux“. Les coûts supplémentaires devraient par ailleurs se situer dans des limites raisonnables et justifiables eu égard aux enjeux pourtant stratégiques pour le pays. Le nouveau dispositif serait donc plus facilement accepté tant par ceux qui sont directement concernés que par l'opinion publique dans son ensemble.

La Chambre des Métiers regrette en outre que la notion de mérite ne soit pas retenue comme critère d'attribution des bourses. Elle est également d'avis que la situation individuelle des étudiants à besoins éducatifs particuliers doit être prise en compte.

*

Par sa lettre du 19 mars 2014, Monsieur le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

*

1. CONSIDERATIONS GENERALES

L'objectif affiché du projet de loi est la création d'un système de soutien financier aux étudiants poursuivant des études supérieures. La Chambre des Métiers souscrit à cet objectif. Le projet de loi poursuit un second objectif, moins affiché, mais qui ressort pourtant clairement de la fiche financière annexée au projet de loi, à savoir maîtriser les coûts du dispositif et contenir les dépenses dans un cadre jugé raisonnable. La Chambre des Métiers marque également son accord avec ce second objectif du projet de loi.

Dans le présent avis, la Chambre des Métiers ne procédera pas à une analyse de chacun des articles du projet de loi mais se limitera à commenter un certain nombre de principes qui régissent le futur système d'aide pour études supérieures.

*

2. OBSERVATIONS PARTICULIERES ET COMMENTAIRES DES ARTICLES

Plusieurs points ont retenu l'attention de la Chambre des Métiers. Ils seront analysés et commentés par la suite.

2.1. Le principe d'une aide financière de l'Etat pour études supérieures

Le principe même d'une aide financière de l'Etat au profit des personnes poursuivant des études supérieures trouve l'entière approbation de la Chambre des Métiers. En effet, le Luxembourg est un pays dont les „ressources naturelles“ résident non pas dans sa géographie mais dans sa démographie, à savoir dans son capital humain. L'avenir entier du pays repose sur la créativité et les compétences tant intellectuelles que manuelles des hommes et des femmes qui y travaillent au quotidien.

Le Gouvernement semble par ailleurs partager ce point de vue puisque dans le programme gouvernemental il affirme que *„l'avenir du Luxembourg se construit dans les niches de compétence, la „matière grise“ constituant désormais sa première „ressource naturelle“* “ tout en rappelant que *„dans le cadre de la stratégie „Europe 2020“ le Luxembourg s'est par ailleurs engagé à atteindre le seuil de 66% de diplômés de l'enseignement supérieur parmi la population active âgée de 30 à 34 ans“*. Investir dans la formation et la qualification de la future population active est donc la suite logique des affirmations faites au niveau du programme gouvernemental. Bien plus, c'est le seul et unique moyen de garantir la compétitivité et le développement durable du pays et de lui assurer sa place sur l'échiquier régional, européen et international.

Depuis toujours, le Luxembourg a dû et a su attirer un nombre considérable de personnes hautement qualifiées originaires essentiellement, mais pas exclusivement, de ses pays voisins. Cette situation est appelée à perdurer, un pays de la taille du Luxembourg ne pouvant ni se développer ni survivre en autarcie intellectuelle. Cependant, ce constat ne saurait délivrer le Gouvernement de l'obligation de poursuivre une politique volontariste et systématique pour motiver et inciter le plus grand nombre possible de jeunes et d'adultes à poursuivre des études supérieures.

Plusieurs défis devant lesquels le Luxembourg se verra placé dans les années à venir plaident, en effet, pour la mise en place d'un dispositif complet et cohérent en matière de soutien et d'appui à la poursuite d'études supérieures:

- exister et évoluer, dans la mesure du possible, par ses propres moyens et essayer d'atteindre un degré maximum d'autonomie en matière de constitution et de renouvellement de ses „élites“;
- améliorer son image de marque à l'extérieur en évitant de donner l'impression de vivre principalement sur les efforts des autres pays en matière d'enseignement supérieur;
- ne pas démotiver ni discriminer la population résidente par l'importation outre mesure de personnel hautement qualifié.

L'aide financière de l'Etat pour études supérieures pourrait être un élément parmi d'autres de ce dispositif. Un autre élément à creuser à court terme pourrait être, respectivement, l'achat, la location et la construction de logements dans les grandes cités universitaires à l'étranger par l'Etat luxembourgeois et la mise à disposition de ceux-ci aux étudiants tombant sous l'application du régime d'aides moyennant un loyer „sélectif“, tout en veillant à un mélange des nationalités et tout en évitant de créer des „ghettos luxembourgeois“.

Le fait d'intégrer dans le dispositif d'aide les élèves de l'enseignement secondaire qui ont obtenu l'autorisation de poursuivre leur formation professionnelle à l'étranger trouve l'accord explicite de la Chambre des Métiers. Elle est cependant d'avis que l'indemnité d'apprentissage/de stage versée par le patron formateur à l'apprenti/au stagiaire ne doit pas rentrer dans les dispositions anti-cumul étant donné qu'il s'agit en l'occurrence d'une indemnisation pour des tâches effectuées pendant la formation en entreprise.

2.2. La structure de l'aide financière de l'Etat pour études supérieures

Le dispositif d'aide pour études supérieures comprend deux éléments: les prêts et les bourses. Le montant total de l'aide est fixé à un maximum de 17.700 euros, y compris les majorations. Le montant se répartit comme suit: un maximum de 6.500 euros pour le volet bourses, 6.500 euros pour le volet prêt, un maximum de 3.700 euros en tant que majoration pour frais d'inscription et 1.000 euros en tant que majoration pour étudiants se trouvant dans une situation grave et exceptionnelle, les deux derniers montants étant ajoutés à raison de 50% respectivement à la bourse de base et au prêt.

Pour ce qui est du volet des prêts, la Chambre des Métiers n'a pas de commentaires particuliers à formuler. Le volet des bourses avec ses trois catégories de bourses – bourse de base, bourse de mobilité et bourse sur critères sociaux – appelle par contre un certain nombre de remarques et de suggestions.

2.2.1. La bourse de base

La bourse de base s'élève à un montant fixe de 2.000 euros. Elle est accordée sans distinction aucune à chaque étudiant remplissant les critères généraux d'éligibilité. La Chambre des Métiers approuve le principe de l'introduction d'une bourse de base.

2.2.2. La bourse de mobilité

La bourse de mobilité s'élève, tout comme la bourse de base, à un montant fixe de 2.000 euros. Elle est accordée à chaque étudiant remplissant, au-delà des critères généraux d'éligibilité, deux critères supplémentaires: être inscrit dans un enseignement supérieur dans un autre pays que le pays de résidence et avoir des frais de logement à supporter. La distance effective entre le lieu de résidence de l'étudiant et son lieu d'étude n'est pas retenue comme critère.

La notion de mobilité ne repose donc ni sur la distance réelle que l'étudiant doit parcourir entre son domicile et son lieu d'étude, ni sur la nécessité d'y avoir recours à un logement locatif mais sur le seul fait de traverser une frontière nationale entre le domicile (ou pays de résidence) et le lieu d'étude (ou pays d'étude). A lieu d'étude égal, le pays de résidence devient donc le critère unique pour l'octroi de la bourse de mobilité. Le renvoi, dans le commentaire des articles, aux principes „Erasmus“ dans ce contexte semble audacieux étant donné que le programme „Erasmus“ n'est pas une mesure nationale dont l'objet primordial sinon exclusif est le remboursement partiel des frais liés aux études supérieures mais une initiative européenne dont l'objectif affiché est de favoriser la mobilité transnationale des étudiants.

La Chambre des Métiers tient à rappeler au Gouvernement que ce sont précisément des critères liés à la résidence qui ont conduit à l'arrêt C-20/12 rendu le 20 juin 2013 par la Cour de justice de l'Union européenne. Elle en appelle donc au Gouvernement afin de s'assurer tant de la légitimité que de la légalité des critères qui régissent la bourse de mobilité.

2.2.3. La bourse sur critères sociaux

La bourse sur critères sociaux s'élève à un montant maximal de 2.500 euros. Elle est accordée de manière dégressive suivant le revenu des personnes ayant l'obligation d'entretien de l'étudiant.

Tout en souscrivant au principe de sélectivité sociale en matière d'attribution d'aides financières par l'Etat, la Chambre des Métiers tient cependant à relever la contradiction, du moins apparente, entre, d'un côté un système d'aide visant expressément la personne même de l'étudiant et, de l'autre côté une prise en compte des revenus des parents pour déterminer le montant de l'aide. En tout état de cause, la Chambre des Métiers est d'avis que la notion de sélectivité ne doit pas se limiter au seul revenu des parents mais doit prendre en compte d'autres critères dont notamment le nombre d'enfants à charge du ménage et/ou le nombre d'enfants poursuivant des études.

2.2.4. L'agencement entre elles des trois catégories de bourses

La Chambre des Métiers partage le souci du Gouvernement de limiter ses dépenses, y compris dans le domaine des aides étatiques pour études supérieures. Elle est également persuadée que pour préserver

l'avenir du pays, l'investissement dans la formation et la qualification de la jeunesse constitue l'atout majeur. Dans le souci d'un meilleur équilibre entre la double nécessité de limiter les dépenses de l'Etat et d'investir dans l'avenir du pays, elle propose un rééquilibrage entre les trois catégories de bourses, et ceci dans le cadre de l'enveloppe globale de 6.500 euros:

- bourse de base: 2.500 euros;
- bourse de mobilité: 2.000 euros;
- bourse sur critères sociaux: maximum 2.000 euros.

Le rééquilibrage proposé présenterait plusieurs avantages:

- les étudiants faisant partie des ménages appartenant aux classes dites „moyennes“ seraient moins affectés par les mesures d'épargne;
- les étudiants faisant partie des ménages tombant sous les différents „paliers sociaux“ ne devraient pas être affectés par ce rééquilibrage;
- les coûts supplémentaires devraient se situer dans des limites raisonnables et justifiables eu égard aux enjeux pourtant stratégiques pour le pays;
- le nouveau dispositif serait plus facilement accepté à la fois par ceux qui sont directement concernés et par l'opinion publique dans son ensemble.

Finalement, la Chambre des Métiers tient à exprimer ses regrets que la notion de mérite personnel de l'étudiant ne trouve aucune considération dans la fixation des bourses d'études. En effet, fixer les bourses en fonction des résultats et de la vitesse d'avancement de l'étudiant constituerait une incitation à l'effort et pourrait éventuellement engendrer des épargnes supplémentaires.

Par ailleurs, elle s'interroge quant au sort des allocations familiales suite à l'adoption de ce projet de loi. Elle estimerait en effet judicieux que la situation d'un cumul ou au contraire d'un non-cumul des aides financières susmentionnées avec ces dernières soit précisée.

2.3. Les étudiants à besoins éducatifs particuliers

La Chambre des Métiers demande au Gouvernement de prévoir des mesures spécifiques à l'attention des étudiants qui, pour des raisons notamment de santé, ne sauraient accomplir leurs études dans les délais prévus par l'article 8 du projet de loi.

Dans un souci d'équité et dans la logique et la continuation de ce qui existe déjà à l'heure actuelle au niveau de l'enseignement secondaire pour enfants à besoins éducatifs particuliers, la Chambre des Métiers demande d'insérer dans le texte du projet de loi un article prévoyant des dispositions spécifiques pour étudiants à besoins éducatifs particuliers.

2.4. Commentaires des articles

La Chambre des Métiers souhaite émettre quelques commentaires relatifs au corps-même du texte du projet de loi lui soumis pour avis.

2.4.1. Ad article 1er

A l'alinéa 2 de l'article 1er tel que projeté, ayant trait au montant annuel de l'aide financière, elle suggère, dans un souci de clarté et afin d'éviter toute confusion, que soit précisée l'indication selon laquelle cette somme peut être allouée par étudiant, de sorte à ce que soit adoptée la formulation suivante:

„Le montant total annuel de l'aide financière est fixé à un maximum de dix-sept mille sept cents euros par étudiant.“

2.4.2. Ad article 2

En ce qui concerne les définitions visant à l'application de la loi, la Chambre des Métiers propose, au point (2) énonçant la définition de l'étudiant, d'ajouter la précision selon laquelle l'étudiant „ne répond pas aux critères de définition du travailleur tel qu'envisagé au point (6)“, le point (2) prenant alors la teneur suivante:

„(2) *Etudiant: personne régulièrement inscrite à temps plein ou à temps partiel à un programme d'enseignement supérieur et qui ne répond pas aux critères de définition du travailleur tel qu'envi-sagé au point (6) ci-après;*“

2.4.3. Ad article 5

Au paragraphe (3) de l'article 5 relatif aux conditions d'octroi de la bourse sur critères sociaux, la Chambre des Métiers comprend que le revenu de base pris en référence pour l'attribution est un revenu mensuel. Dès lors, elle suggère que cette précision soit indiquée dans le texte:

„(3) Bourse sur critères sociaux: la bourse sur critères sociaux est accessible à l'étudiant qui satisfait aux critères des articles 3 et 4 de la présente loi et dont le revenu total mensuel des personnes ayant l'obligation d'entretien est inférieur ou égal à quatre virgule cinq fois le montant brut du salaire social minimum pour non-qualifiés [...].“

2.4.4. Ad article 7

La Chambre des Métiers relève, au point (2) de l'article 7 projeté, qu'une majoration de mille euros sera allouée à l'étudiant qui se trouve „dans une situation grave et exceptionnelle“. Elle comprend, à la lecture des commentaires de l'article, qu'est en l'espèce visée une situation entraînant des besoins spécifiques suite à une maladie ou un handicap.

Afin d'éviter tout problème d'interprétation, elle demande à ce que cette précision soit insérée dans le corps même du texte de loi.

2.4.5. Ad article 8

Au point (2) du projet d'article 8 ayant trait à la liquidation de l'aide financière, mention est faite de la production, le cas échéant, de „certificats de réussite à des études antérieures“.

La Chambre des Métiers est d'avis que cette notion allait de pair avec l'allocation de primes d'encouragement, qui pouvaient être attribuées si l'étudiant terminait avec succès ses études dans le cycle d'études respectif et dans la durée officielle des études. Ces primes d'encouragement ayant depuis lors été abrogées, elle invite les auteurs à adapter le texte susvisé en conséquence.

En ce qui concerne le point (9), qui prévoit le refus potentiel de l'octroi de l'aide financière en cas de „résultats jugés gravement insuffisants“, la Chambre des Métiers demande, eu égard à l'incertitude que pourrait engendrer cette disposition, à ce que soit donnée une définition de l'insuffisance estimée grave des résultats.

2.4.6. Ad article 11

Aux termes du projet d'article 11, il apparaît que sur avis de la commission consultative et par décision conjointe, le Ministre ayant l'Enseignement supérieur dans ses attributions et le Ministre ayant le Budget dans ses attributions peuvent prendre des mesures à l'égard „d'étudiants se trouvant dans une situation grave et exceptionnelle“.

Là encore, la Chambre des Métiers invite les auteurs à définir le contenu de cette notion.

*

La Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi lui soumis pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 2 mai 2014

Pour la Chambre des Métiers,

Le Directeur Général,
Tom WIRION

Le Président,
Roland KUHN

