



# AIDES FINANCIÈRES DE L'ÉTAT POUR ÉTUDES SUPÉRIEURES

## Contexte et réflexions

En 2010, le Gouvernement luxembourgeois a changé le système des aides financières pour études supérieures<sup>1</sup>. Avant cette date, les aides se composaient d'un volet subside et d'un volet prêt, le volet subside dépendant de la situation de revenu des parents de l'étudiant, et le cas échéant du revenu de ce dernier. Jusqu'à l'âge de 27 ans l'étudiant touchait en plus les allocations familiales.

La nouvelle loi de 2010, établie en relation avec l'abolition des allocations familiales pour enfants âgés de plus de 18 ans, allouait à chaque étudiant le même montant réparti en bourse et prêt, indépendamment de sa situation de revenu. Le motif était de rendre l'étudiant indépendant de ses parents.

Cette réglementation avait aussitôt suscité de vives réactions, du fait que les allocations familiales (abolies maintenant) revenaient aussi aux enfants des frontaliers, tandis que les nouvelles aides financières ne s'adressaient qu'à des enfants (de) résidents. Par un arrêt publié le 20.06.2013, la Cour de Justice de l'Union Européenne<sup>2</sup> a jugé cette réglementation comme étant non respectueuse de la législation de l'UE.

Nous n'allons pas revenir sur les polémiques y afférentes, selon nous il s'agissait toujours d'une question de droit communautaire à trancher par la CJUE, et donc de la même manière nous n'allons pas commenter non plus le verdict rendu.

Cependant, nous avons à l'époque déjà démontré que la nouvelle réglementation désavantageait les étudiants de familles aux revenus modestes par rapport à l'ancienne législation. D'autre part, elle améliorerait la

position d'étudiants issus de familles plus aisées. A de très rares exceptions près<sup>3</sup>, cette mise au point n'a pas trouvé d'échos, ni dans la presse, ni dans les milieux politiques.

Depuis quelque temps et en relation avec le jugement intervenu, un nombre impressionnant de propositions de changement de ladite loi a été divulgué aussi bien par le gouvernement que par des syndicats et d'autres acteurs de la société civile.

Il nous importe de ne pas laisser passer l'occasion sans avoir une nouvelle fois attiré l'attention sur le fait que la situation des moins aisés avait été aggravée par les derniers changements et que cette fois-ci, une telle aberration ne devrait pas se reproduire. Au contraire, l'opportunité du changement nécessaire de la loi doit être utilisée pour redresser cette erreur.

Sans toutefois proposer, comme d'autres l'ont fait, un nouveau modèle de réglementation en la matière, nous nous bornons ici à deux thèses :

1. L'ancienne réglementation a été socialement plus juste. Un retour à ce système éliminerait les désavantages qu'ont subi les étudiants issus de familles à revenu modeste ; elle éliminerait aussi les avantages octroyés aux étudiants de familles mieux aisées. Ceci est plus amplement présenté dans l'annexe I.
2. La nouvelle réglementation a donné lieu à une augmentation faramineuse des dépenses. Un retour à l'ancien système serait aussi une possibilité de diminuer les dépenses de l'état. Cette idée est développée dans l'annexe II.

1 Voir Grand-Duché de Luxembourg (2010).

2 Voir Cour de Justice de l'Union Européenne (2013).

3 Voir par exemple Kollwelter (2011).

Ceci dit, il est évident qu'il ne s'agirait pas d'un simple retour à l'ancien système, mais que bon nombre d'éléments doivent être considérés :

- l'ancien système ne s'appliquait pas aux frontaliers non plus,
- il était complémentaire au paiement des allocations familiales
- ces mêmes allocations familiales n'ont pas été adaptées à l'évolution du coût de la vie depuis 2006,
- l'ancienne aussi bien que la nouvelle législation ne tenaient pas compte du lieu d'études, etc.

Les semaines voire mois qui viennent devraient être mis à profit pour retrouver le chemin d'aides financières pour études supérieures qui se veulent être distribuées d'une manière socialement juste, à côté d'être efficaces en termes de financement d'études et donc de stimulation des jeunes à entamer des études supérieures ; elles doivent évidemment être conformes au droit communautaire. Cette contribution de Caritas Luxembourg souhaite y apporter quelques éléments.

*Nathalie Georges, Robert Urbé*

## Références

COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE (2013): Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 20 juin 2013, Affaire C-20/12, Luxembourg.

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG (2010): Loi du 26 juillet 2010 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures et modifiant: 1. la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'État 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 sécurité sociale, Luxembourg.

KOLLWELTER, SERGE (2011): À force d'invoquer le traitement égal... in forum n° 310, p.18, Luxembourg.



# Annexe I:

## Modification de la loi concernant les aides financières de l'État pour études supérieures : la crise et ses conséquences\*

### 1. Introduction

L'objectif de cet article est d'étudier les répercussions de la loi du 26 juillet 2010 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures<sup>1</sup> étant donné que cette nouvelle législation implique également la suppression des allocations familiales à partir de 18 ans. Dans un premier temps, nous allons replacer la loi dans son contexte en présentant l'exposé des motifs arrêté par le gouvernement et en résumant les avis du Conseil d'État et de la Chambre des Salariés. Puis, dans un deuxième temps, nous allons proposer des simulations et des mises en pratiques de situations concrètes avec des compositions familiales et des situations financières différentes. Grâce à ces calculs et graphiques, nous pourrions comparer effectivement des différences de traitement avec l'application de cette nouvelle loi.

### 2. La nouvelle loi sur l'aide financière de l'État pour études supérieures

#### 2.1. La nouvelle loi et ses répercussions

Voici en quelques points les grands changements engendrés par la nouvelle loi du 26 juillet 2010 portant sur l'aide financière de l'État pour études supérieures :

- suppression des allocations familiales à partir de 18 ans ;
- chaque étudiant engagé dans des études supérieures percevra le montant auquel il peut prétendre, et ce indifféremment des revenus de ses parents ;

<sup>1</sup> Chambre des Députés (2010).

- suppression des primes d'encouragement ;
- intégration du boni pour enfant, à savoir celui de l'étudiant dans le montant de l'aide financière pour études supérieures ;
- le montant de base dont l'étudiant peut bénéficier est fixé par année académique à 13.000 €, à savoir 6.500 € sous forme de bourses et 6.500 € sous forme de crédit à l'étudiant ;
- ce montant de base peut-être majoré des frais d'inscription et d'une majoration supplémentaire de 1.000 € accordée à l'étudiant se trouvant dans une situation grave et exceptionnelle et qui est confronté à des charges extraordinaires ;
- le montant maximal pouvant être obtenu par un étudiant étant de 17.700 € par année académique.

#### 2.2. Exposé des motifs du Gouvernement

Le 18 juin 2010 paraissait le projet de loi N° 6148<sup>2</sup> concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures, modifiant la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures, modifiant la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, modifiant la loi du 21 décembre 2007 concernant le boni enfant, modifiant la loi du 31 octobre 2007 sur le service volontaire des jeunes et modifiant le Code de la sécurité sociale. Ce projet de loi s'inscrivant dans le cadre de la mesure qui vise l'abrogation des allocations familiales servies aux enfants de 21 ans et plus<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Chambre des Députés (2010).

<sup>3</sup> Dans le projet de loi N° 6148<sup>2</sup>, l'âge maximum pour percevoir les allocations familiales est abaissé à 18 ans.

De manière générale, les modifications apportées par le projet de loi visent à adapter le système des aides financières de façon à ce que tout jeune résidant au Luxembourg puisse suivre des études supérieures et ce indépendamment du pouvoir financier ou de la volonté des parents. Il est également stipulé que cette réforme s'inscrit dans les démarches entreprises par le Gouvernement afin d'augmenter le nombre de diplômés de l'enseignement supérieur.

Par rapport à ces motivations, le législateur part du principe qu'un étudiant est un jeune adulte responsable et indépendant de ses parents, ce n'est donc plus le revenu de ces derniers qui est pris en compte pour le calcul de la pondération entre la bourse et le prêt mais le revenu de l'étudiant lui-même. Toujours selon l'exposé des motifs établi par le Gouvernement l'ancien système qui «*faisait dépendre l'attribution d'une bourse non remboursable respectivement d'un prêt remboursable du revenu des parents peut être considéré comme peu motivant à l'égard des jeunes étudiants. En effet, devoir rembourser, deux ans après la fin des études et pendant dix ans, des dettes qu'on a dû contracter en raison des revenus des parents, peut hypothéquer sérieusement le début de carrière d'un jeune, ceci d'autant plus qu'un diplôme d'enseignement supérieur ne garantira pas nécessairement des débuts de salaires élevés*»<sup>4</sup>.

Dans ces quelques lignes on retrouve l'essentiel des arguments du Gouvernement luxembourgeois pour mettre en place cette réforme. L'autre argument de poids étant les économies réalisées par la suppression du paiement des allocations familiales à l'âge de 18 ans. En effet, lors de son discours sur l'état de la nation 2010, le Premier Ministre évoquait une économie de 40 millions d'euros par an réalisée par cette seule mesure, et encore à ce moment-là, parlait-il de la limite d'âge à 21 ans, alors qu'aujourd'hui elle est effectivement descendue à 18 ans. Lors de cette même allocution, Monsieur Juncker précisait toutefois que cette économie ne se ferait pas au détriment de ceux qui voulaient faire des études et annonçait une nouvelle loi sur les aides financières de l'État pour études supérieures, qui pallierait pour les résidents à la perte des allocations familiales pour un jeune âgé de 18 ans et plus.

Le but étant de mettre tout en œuvre pour que cette loi soit votée au plus vite afin que les mesures puissent entrer en vigueur à la rentrée académique de 2010-2011. De ce fait, le Premier Ministre a soumis le texte de projet de loi par dépêche le 10 juin 2010.

### 2.3. Avis du Conseil d'État

Le 29 juin 2010, le Conseil d'État a publié son avis<sup>5</sup> sur le projet de loi visant à réformer le système de l'aide financière de l'État pour études supérieures et ses répercussions.

Si le Conseil d'État dit ne pas vouloir retarder la procédure législative par une analyse plus en profondeur du projet qui ne permettrait pas l'entrée en vigueur de la loi en octobre 2010, il souligne explicitement qu'un examen exhaustif du projet de loi aurait été vivement souhaité.

Ensuite, le Conseil d'État constate «*que le projet de loi n'est pas accompagné de la fiche financière, requise en vertu de l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité de l'État et la trésorerie de l'État. En dehors du vice formel que constitue l'absence de renseignement sur l'impact budgétaire, il aurait pu paraître correct d'en informer les instances impliquées dans le processus législatif, d'autant plus que l'on a pu comprendre, à la lecture de la presse, que l'œuvre législative soumise a été initiée par la volonté de comprimer les déficits publics*»<sup>6</sup>.

Le Conseil d'État constate également que le projet de loi n'est pas accompagné de «*micro-simulations*» qui auraient l'avantage de montrer l'impact de cette réforme sur le budget des familles.

En somme le Conseil d'État critique la procédure d'urgence qu'il a fallu adopter pour faire passer ce projet de loi et émet quelques réserves quant à l'analyse réelle des répercussions sur le budget de l'État d'une part et sur les budgets familiaux, d'autre part. Le Conseil d'État regrette également le manque de cohérence des politiques publiques.

<sup>5</sup> Conseil d'État (2010), avis n° 48.835.

<sup>6</sup> Conseil d'État (2010), avis n° 48.835, p 2.

## 2.4. Avis de la Chambre des Salariés

Le 5 juillet 2010, la Chambre des Salariés Luxembourg (CSL) a émis son avis bien qu'elle n'ait pas été saisie pour le rendre. Cette dernière a d'ailleurs dénoncé cet état de fait estimant que cette loi touchait effectivement ses ressortissants et impliquait obligatoirement sa consultation.

Dans son avis, la CSL porte un jugement assez sévère quant au contenu de la réforme et quant à la rapidité du processus mis en marche. D'après la Chambre des Salariés, « *une réforme tellement importante (...) ne doit pas être bâclée et effectuée en quatre semaines alors qu'une ribambelle de problèmes légaux et d'injustices sociales risquent de se poser*<sup>7</sup> ».

Tout comme le Conseil d'État, la CSL regrette et dénonce l'absence de fiche financière et de simulations de l'impact de ces réformes sur le budget des familles.

Par ailleurs, la Chambre des Salariés voit dans cette réforme, une amélioration surtout significative pour les étudiants issus de ménages aisés qui ne pouvaient pas bénéficier d'une bourse dans le système précédant. La CSL considère que les modifications pourraient amener à des réelles injustices sociales, et seraient de ce fait inacceptables. Pour la Chambre des Salariés, « *La mobilité intergénérationnelle en faveur des enfants issus de classes sociales modestes serait en effet définitivement compromise et l'ascenseur social que constitue l'enseignement supérieur ne serait pas seulement bloqué mais carrément détruit. L'on pourrait même se demander si dans un tel contexte, il ne devient pas matériellement impossible pour des enfants issus de familles nombreuses à faible revenu de poursuivre des études universitaires, ce qui constituerait la fin de toute illusion d'une égalité des chances pour le choix d'une carrière professionnelle*<sup>8</sup> ».

## 3. Comparaison des budgets familiaux avant et après la réforme sur l'aide financière de l'État pour études supérieures

Suite à ces deux avis assez critiques, il nous a semblé

utile de réaliser des microsimulations, à l'instar de la CSL, sur l'impact de la réforme sur les budgets de certaines familles par rapport à leur composition-type et leur revenu annuel disponible.

### 3.1. Réalisation des microsimulations pour trois types de famille par rapport à l'apport engendré par l'étudiant

Les trois familles connaissent la même configuration familiale, c'est-à-dire qu'elles sont composées de deux adultes et trois enfants de 19, 16 et 14 ans. L'aîné des enfants poursuivant des études universitaires à l'étranger et n'ayant pas de revenus propres, il dépend financièrement entièrement de sa famille.

La famille n° 1 dispose d'un revenu annuel de 26.137 €<sup>9</sup> brut, soit 25.845 € après impôts, ce qui correspond au revenu minimum garanti pour une famille composée de deux adultes et trois enfants.

La famille n° 2 dispose quant à elle d'un revenu annuel familial de 40.000 € brut, soit 37.918 € après impôts.

La famille n° 3 jouit d'un revenu disponible annuel de 120.000 € brut, soit 91.423 € après impôts.

Pour comparer les deux systèmes, ce qui a été pris en compte est ce que perçoit la famille pour cet enfant aîné uniquement. Avant le 1er octobre 2010, sont considérées les allocations familiales et la majoration d'âge, l'allocation de rentrée scolaire, le boni pour enfants et la bourse d'études. Pour le calcul d'après la réforme, est donc uniquement pris en compte la bourse d'études. Le total représente l'argent en espèces reçu pour cet enfant âgé de 19 ans. Le total disponible tient compte quant à lui également du crédit alloué pour l'étudiant.

Le tableau représente les situations pour les trois familles avant et après la réforme et en fonction du montant des frais d'inscription. En effet, dans un premier cas les frais d'inscriptions à l'université sont nuls, ensuite ils s'élèvent à 1.000 € et pour la dernière simulation ils sont de 3.500 €.

7 Chambre des Salariés Luxembourg (2010), avis I/48/2010, p 2.

8 Chambre des Salariés Luxembourg (2010), avis I/48/2010, p 20.

9 Correspond au barème appliqué en juillet 2010.

<i>Tableau Famille 1</i>	Frais d'inscription nuls			Frais d'inscription de 1.000 €			Frais d'inscription de 3.500 €		
	Av. réforme	Après réforme	Diff.	Av. réforme	Après réforme	Diff.	Av. réforme	Après réforme	Diff.
Allocation familiale	4.926,48	0		4.926,48	0		4.926,48	0	
Allocation rentrée scolaire	485,08	0		485,08	0		485,08	0	
Boni pour enfants	922,56	0		922,56	0		922,56	0	
Bourse d'études	3.918,31	6.500		4.368,31	6.950		5.618,31	8.200	
<b>Total en espèces :</b>	<b>10.252,43</b>	<b>6.500</b>	<b>-3.752,43</b>	<b>10.702,43</b>	<b>6.950</b>	<b>-3.752,43</b>	<b>11.952,43</b>	<b>8.200</b>	<b>-3.752,43</b>
Supplément en crédit	3.976,15	6.500	2.523,85	4.426,15	6.950	2.523,85	5.676,15	8.200	2.523,85
<b>Total disponible :</b>	<b>14.228,58</b>	<b>13.000</b>	<b>-1.228,58</b>	<b>15.128,58</b>	<b>13.900</b>	<b>-1.228,58</b>	<b>17.628,58</b>	<b>16.400</b>	<b>-1.228,58</b>

<i>Tableau Famille 2</i>	Frais d'inscription nuls			Frais d'inscription de 1.000 €			Frais d'inscription de 3.500 €		
	Av. réforme	Après réforme	Diff.	Av. réforme	Après réforme	Diff.	Av. réforme	Après réforme	Diff.
Allocation familiale	4.926,48	0		4.926,48	0		4.926,48	0	
Allocation rentrée scolaire	485,08	0		485,08	0		485,08	0	
Boni pour enfants	922,56	0		922,56	0		922,56	0	
Bourse d'études	2.060,92	6.500		2.510,92	6.950		3.760,92	8.200	
<b>Total en espèces :</b>	<b>8.395,04</b>	<b>6.500</b>	<b>-1.895,04</b>	<b>8.845,04</b>	<b>6.950</b>	<b>-1.895,04</b>	<b>10.095,04</b>	<b>8.200</b>	<b>-1.895,04</b>
Supplément en crédit	5.833,54	6.500	666,46	6.283,54	6.950	666,46	7.533,54	8.200	666,46
<b>Total disponible :</b>	<b>14.228,58</b>	<b>13.000</b>	<b>-1.228,58</b>	<b>15.128,58</b>	<b>13.900</b>	<b>-1.228,58</b>	<b>17.628,58</b>	<b>16.400</b>	<b>-1.228,58</b>

<i>Tableau Famille 3</i>	Frais d'inscription nuls			Frais d'inscription de 1.000 €			Frais d'inscription de 3.500 €		
	Av. réforme	Après réforme	Diff.	Av. réforme	Après réforme	Diff.	Av. réforme	Après réforme	Diff.
Allocation familiale	4.926,48	0		4.926,48	0		4.926,48	0	
Allocation rentrée scolaire	485,08	0		485,08	0		485,08	0	
Boni pour enfants	922,56	0		922,56	0		922,56	0	
Bourse d'études	0,00	6.500		0,00	6.950		0,00	8.200	
<b>Total en espèces :</b>	<b>6.334,12</b>	<b>6.500</b>	<b>165,88</b>	<b>6.334,12</b>	<b>6.950</b>	<b>615,88</b>	<b>6.334,12</b>	<b>8.200</b>	<b>-1.865,88</b>
Supplément en crédit	7.894,46	6.500	-1.394,46	8.344,46	6.950	-1.394,46	9.594,46	8.200	-1.394,46
<b>Total disponible :</b>	<b>14.228,58</b>	<b>13.000</b>	<b>-1.228,58</b>	<b>14.678,58</b>	<b>13.900</b>	<b>-778,58</b>	<b>15.928,58</b>	<b>16.400</b>	<b>471,42</b>

Grâce à ce tableau nous pouvons établir assez clairement quelques faits :

#### *Tableau Famille 1*

Cette première simulation permet de montrer que pour la famille-type qui a un revenu disponible équivalant à 26.137 €, le nouveau système mis en place par le gouvernement luxembourgeois dès ce 1<sup>er</sup> octobre 2010, engendre un manque à gagner en espèces de 3.752,43 €. Si la famille reçoit moins, en termes d'argent cash, l'étudiant aura lui, la possibilité d'avoir un prêt plus élevé que dans l'ancien système, et ce quelque soit le montant des frais d'inscription. Si on compare la totalité disponible, la famille s'en sort dans tous les cas avec un déficit de 1.228 €. Pour cette famille, la réforme n'est absolument pas intéressante.

#### *Tableau Famille 2*

Lorsque le revenu disponible de la famille s'élève à 40.000 €, le manque à gagner en espèces est toujours présent, il est de 1.895,04 €. La possibilité de crédit pour l'étudiant est plus élevée que dans l'ancien système. Ici aussi, au total des disponibilités (bourse et crédit), le déficit pour cette famille s'élève également à 1.228 € peu importe le montant des frais d'inscription. La réforme n'est pas intéressante mais soulignons, que pour le total disponible, le désavantage est équivalent à celui de la famille 1 aux revenus moindres. Par contre, la perte en espèces est moins forte pour la famille 2 que pour la famille 1, respectivement une perte de 1.895,04 € et de 3.752,43 €.

#### *Tableau Famille 3*

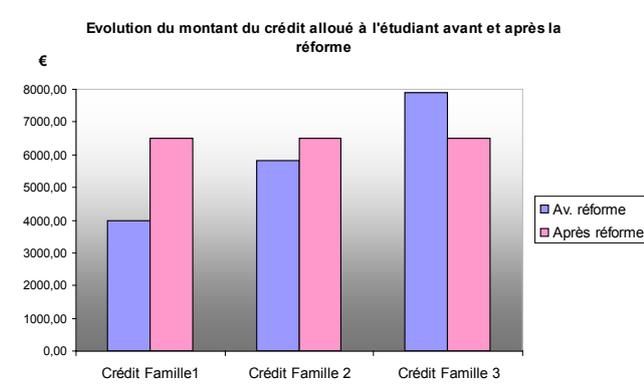
Ici, le revenu disponible annuel de la famille est de 120.000 € et la différence entre les deux systèmes se révèle positive puisque, avec la réforme, la famille bénéficie directement de 165,88 € en espèces de plus, le gain est encore plus flagrant lorsque les droits d'inscriptions montent. Par contre, la possibilité de crédit pour l'étudiant est plus réduite qu'avec l'ancien système. Il faut remarquer que dans ce cas précis, il y a une différence selon le montant du droit d'inscription. Par rapport au total disponible (bourse et crédit), plus le droit à l'inscription augmente, plus le déficit engrangé

par le nouveau système diminue et devient même intéressant pour la famille lorsque le droit d'inscription est de 3.500 €.

### *3.2. Analyse et commentaires des résultats*

De ces quelques exemples chiffrés, on retiendra donc que, dans les situations concrètes décrites dans les tableaux, la réforme n'est intéressante que pour la famille la plus aisée, et ce d'autant plus avec l'augmentation des frais d'inscription. Les deux familles les moins fortunées (famille 1 et 2) reçoivent moins pour cet étudiant avec la réforme qu'avant. Même si, effectivement l'étudiant lui-même perçoit plus en termes de bourse, la famille ne peut plus compter sur des avoirs en espèces, souvent très utiles lorsqu'un enfant s'engage dans des études supérieures. Il est donc légitime de se poser la question de savoir si une famille à bas revenus va effectivement encourager son enfant à accéder aux études supérieures si elle se voit amputée d'une partie de son budget annuel? Ceci serait alors totalement en contradiction avec la volonté politique nationale et européenne d'élever le taux de personnes ayant un diplôme de l'enseignement supérieur.

Aussi, de l'aveu même du gouvernement dans les motifs exposés pour la mise en œuvre de la réforme : « En effet, devoir rembourser (...) des dettes qu'on a dû contracter en raison des revenus des parents, peut hypothéquer sérieusement le début de carrière d'un jeune, ceci d'autant plus qu'un diplôme d'enseignement supérieur ne garantira pas nécessairement des débuts de salaires élevés ». Ceci pouvait signifier, que les dettes contractées par l'étudiant pendant ses études devraient être allégées par le nouveau système puisque lourdes pour son avenir. Or, avec la nouvelle réforme, il n'en est rien, au contraire puisque celle-ci fait augmenter les crédits des étudiants provenant des familles les plus pauvres et diminuer les dettes des étudiants dont les parents sont plus riches. Le graphique suivant représente l'évolution du montant du crédit alloué avant la réforme et après celle-ci selon la situation familiale de l'étudiant concerné.



Le graphique est parlant: pour un étudiant issu de la famille 1 aux revenus très modestes, la dette à rembourser passe de près de 4.000 € à 6.500 €. Pour l'étudiant dont les parents disposent d'un revenu plus élevé, le crédit monte également mais déjà beaucoup moins. Par contre, pour le troisième étudiant, le crédit à rembourser diminue alors que ses parents disposent d'un revenu annuel assez élevé. La situation n'est pas du tout à l'avantage des étudiants provenant de milieux modestes.

On peut donc conclure que, dans ces cas précis, la nouvelle réforme a des effets contraires à ceux escomptés par le gouvernement lui-même, à savoir:

- L'augmentation du taux de diplômés de l'enseignement supérieur est mise en péril avec le risque de voir des familles décourager leurs propres enfants à entamer des études supérieures du fait de l'amputation de leur budget annuel;
- l'indépendance des jeunes étudiants par rapport à leurs parents est également mise en question, puisque les étudiants issus des familles les plus modestes verront leur crédit étude augmenter avec la réforme d'où un risque accru de dépendance envers leurs parents pendant et après leurs études.

De plus, il est à souligner que le montant maximal accordé à l'étudiant était plus élevé dans l'ancien système que dans le nouveau système mis en place, respectivement 21.450 € contre 17.700 € actuellement. Par ailleurs, avant la réforme, ce montant maximal était automatiquement indexé, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui. En effet, actuellement le montant prévu peut juste être adapté périodiquement par règlement grand-ducal en fonction de l'évolution du coût et

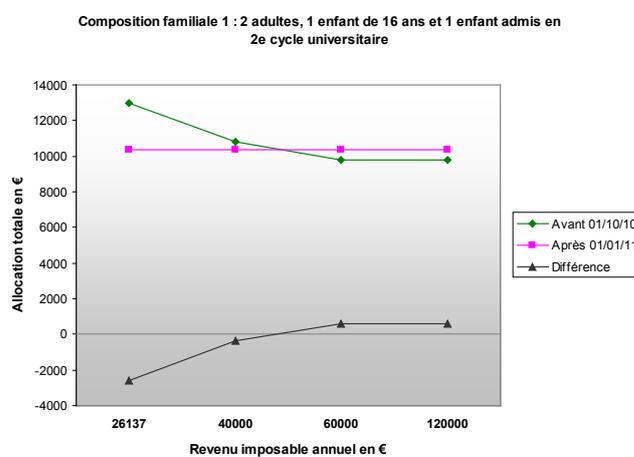
du niveau de vie jusqu'à concurrence d'un montant maximal de 25.000 € par année académique.

### 3.3. Autres simulations: allocations totales perçues en espèces par les familles selon leur composition

Afin de compléter cette analyse, il nous a semblé opportun de considérer d'autres situations familiales afin de se faire une image plus complète de la réforme engagée par le gouvernement luxembourgeois.

Pour ce faire, nous nous sommes basés sur les simulations élaborées par la Chambre des Salariés et les avons adaptées aux nouvelles décisions prises par les responsables gouvernementaux (notamment l'augmentation de 500 € pour la bourse et pour le crédit). Pour mieux comparer les situations, nous avons représenté des configurations familiales types: deux adultes et deux ou trois enfants. A chacune des compositions de famille, nous avons imputé des budgets annuels imposables différents et distribué virtuellement les allocations familiales et bourses auxquelles elles pouvaient prétendre. Ensuite, nous avons construit des graphiques représentant chaque situation et comparant la somme globale reçue par la famille avant et après la réforme, et ce, sans y inclure l'éventuel prêt alloué à l'étudiant.

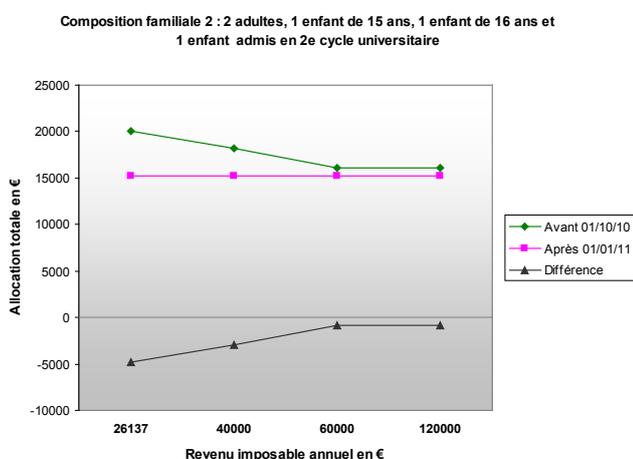
#### Famille de 4 personnes



D'après ce graphique pour cette famille de 4 personnes, dont un enfant aux études, la réforme ne s'avère positive que lorsque la famille dispose d'un revenu annuel se situant au-delà d'environ 50.000 €. Et on voit très bien

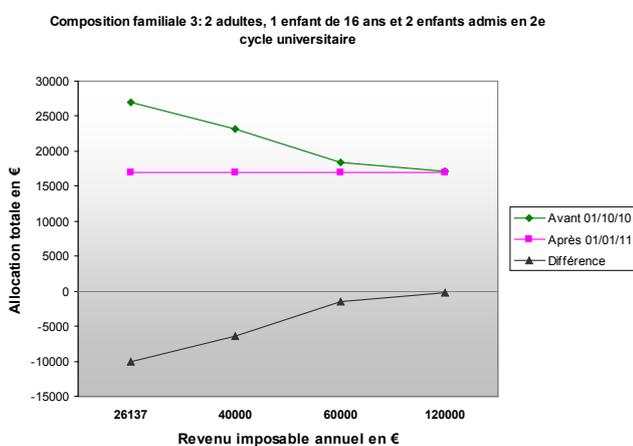
que, la famille disposant du plus bas revenu, à savoir le revenu minimum garanti pour deux adultes et trois enfants, connaît la situation la moins envieuse avec la mise en place de cette réforme, alors qu'avant celle-ci, c'est précisément cette famille-là qui bénéficiait le plus des allocations et bourses en espèces.

### Famille de 5 personnes dont un seul étudiant



Dans cette configuration familiale, avec trois enfants dont un seul suit des études supérieures, on s'aperçoit que même avec un salaire élevé, la réforme n'est absolument pas avantageuse pour la famille. Ici, ce sont également les familles à bas revenus qui perdent le plus avec la réforme.

### Famille de 5 personnes dont deux étudiants

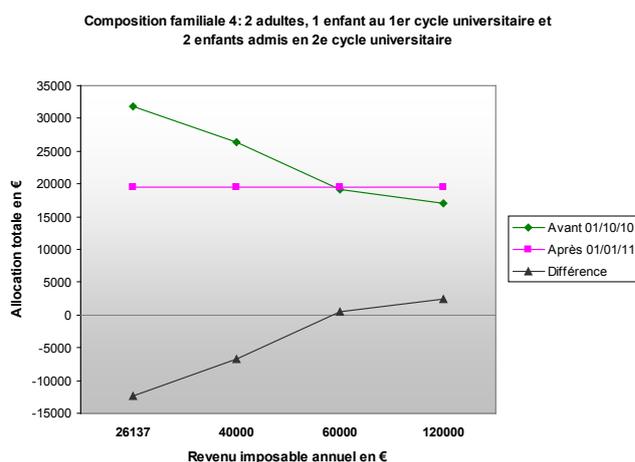


Dans ce cas précis où la famille se compose de deux adultes et trois enfants dont deux sont en deuxième

cycle universitaire, la situation reste grave et s'empire même, lorsque les revenus familiaux annuels sont bas, voire très bas. La perte nette financière peut aller dans le pire des cas jusqu'à 10.000 €.

Cela s'arrange avec l'augmentation du revenu imposable mais la réforme adoptée par le gouvernement reste déficitaire pour les familles. Dans le cas où la famille dispose d'un revenu annuel imposable de 120.000 €, la perte est toujours présente mais nettement moins importante que pour les familles à bas revenus.

### Famille de 5 personnes dont trois étudiants

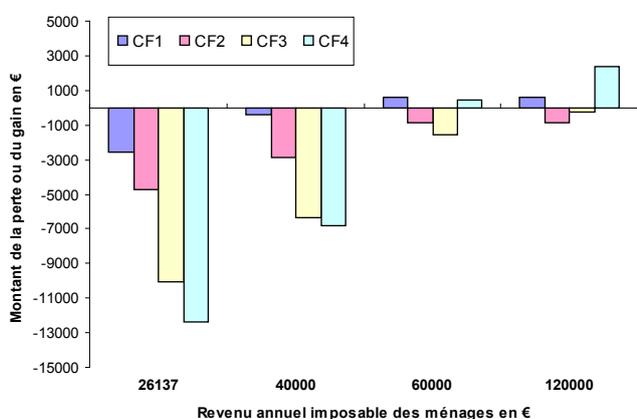


On observe que pour trois enfants suivant des études supérieures, la situation des familles à bas revenus se dégrade encore. La perte en espèces par an peut s'élever à plus de 12.000 €. Par contre, cette situation est plutôt bénéfique pour les familles les plus fortunées puisque pour certaines la réforme peut engendrer un gain de plus de 2.000 €.

Le graphique suivant représente une synthèse des différences calculées entre les deux systèmes pour les quatre compositions familiales présentées ci-dessus. On peut voir que peu importe la configuration familiale, les familles vivant avec le revenu minimum garanti pour deux adultes et trois enfants sont toujours perdantes avec la réforme mise en place en octobre 2010. Ces dernières se voient amputées d'une part relativement importantes de leurs rentrées en espèces annuelles. A noter également que la situation s'aggrave avec le nombre d'enfants au sein de la famille réalisant des

études supérieures. La situation n'est pas vraiment meilleure pour les ménages disposant d'un revenu imposable de 40.000 €. Seuls les ménages disposant de revenus plus élevés trouvent un avantage dans la réforme des bourses et plus précisément lorsqu'un seul enfant, dans un ménage de deux adultes et deux enfants, ou lorsque les trois enfants dans une famille composée de deux adultes et trois enfants poursuivent des études supérieures.

Représentation graphique des différences entre les deux systèmes d'aide aux familles



personnes à manifester contre cette nouvelle politique sociale. La polémique créée autour des frontaliers a eu comme conséquence d'exacerber l'opinion publique en la divisant en pro et contre frontaliers et a finalement eu comme effet d'occulter le débat fondamental, celui de l'injustice sociale inscrite dans cette réforme.

Combien de millions d'euros épargnés au détriment des étudiants nés dans des familles financièrement moins bien loties ? Et ce, contrairement à ce qu'avait annoncé Monsieur le Premier Ministre dans son discours sur l'état de la nation 2010.

## 4. Conclusions

Suite à cette série de simulations, force est de constater que la réforme de l'aide financière de l'État pour études supérieures n'est pas vraiment avantageuse pour les familles, et ce spécialement pour les familles les moins bien loties financièrement. La Chambre des Salariés portait un jugement assez sévère envers cette réforme et avait averti les membres du gouvernement des risques d'injustice sociale que pouvait véhiculer la réforme. Coûte que coûte, cette dernière a été mise en œuvre et il serait intéressant dans quelques années de mesurer son impact quant aux nombres de diplômés de l'enseignement supérieur et quant à l'origine sociale des étudiants.

La mise en place de cette réforme n'a pas fait l'objet de débats pertinents qui auraient pu alerter la société civile des impacts de celle-ci. Les médias et autres acteurs socio-politiques se sont obstinés à mettre les projecteurs sur les frontaliers oubliant d'inclure les résidents aux débats, ce qui aurait pu amener d'autres

## Bibliographie

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2000): Loi du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures. Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2000): Règlement grand-ducal du 5 octobre 2000 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures. Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2010): Loi du 26 juillet 2010 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures et modifiant: 1. la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'État 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 sécurité sociale. Luxembourg.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2010): Projet de loi N° 6148 modifiant: 1. la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'État 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 sécurité sociale. Luxembourg.

CHAMBRE DES SALARIÉS LUXEMBOURG (2010): Avis I/48/2010 relatif au projet de loi modifiant 1. la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'État 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 sécurité sociale. Luxembourg.

CONSEIL D'ÉTAT (2010): Avis N° 48.835 relatif au projet de loi modifiant 1. la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'État 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 sécurité sociale. Luxembourg.



## Annexe 2 :

# Les aides financières de l'État pour études supérieures en quelques chiffres\*

### 1. Description et philosophie de la mesure

L'État luxembourgeois accorde une aide financière aux étudiants suivant des études supérieures, indépendamment de leur âge et du lieu de la formation. Cette aide se compose d'une bourse et d'un prêt à taux avantageux pour l'étudiant.

Il s'agit d'une aide personnelle au bénéfice de l'étudiant qui la perçoit indépendamment des revenus de ses parents.

L'aide financière aux études supérieures qui remplace les allocations familiales pour les enfants de plus de 18 ans est réservée aux étudiants dont les parents résident au Luxembourg. En effet, les frontaliers ne peuvent bénéficier de cette aide pour leurs enfants qui auraient décidé de suivre des études supérieures. Ils sont donc directement concernés par l'arrêt du versement des allocations pour les enfants de plus de 18 ans. La Cour de justice de l'Union européenne a été saisie pour statuer s'il s'agit là d'une discrimination envers les travailleurs frontaliers.

### 2. Nombre de bénéficiaires et leurs caractéristiques socio-économiques

Pour l'année académique 2011/2012, 14.382 étudiants se sont vus accorder une aide de l'État pour leurs études supérieures. On observe une augmentation manifeste depuis l'année académique 2010/2011 par rapport aux autres années, ceci étant une conséquence de l'entrée en vigueur de la loi du 26 juillet 2010<sup>1</sup>.

**Tableau 1 : Bénéficiaires et montants totaux accordés**

Année académique	Totaux payés en bourses en EUR	Totaux payés en bourses en EUR	Totaux accordés en prêts en EUR
1995/1996	4 120	3.535.419,73	21.968.429,96
1996/1997	4 100	3.447.664,43	22.142.299,64
1997/1998	4 230	3.566.336,00	23.486.340,66
1998/1999	4 298	3.254.536,77	24.200.066,86
1999/2000	4 412	3.677.908,38	24.842.517,96
2000/2001	5 017	5.874.390,00	29.055.640,00
2001/2002	5 688	6.852.040,00	33.917.130,00
2002/2003	6 288	7.878.200,00	38.662.410,00
2003/2004	6 723	8.224.205,00	38.577.090,00
2004/2005	6 997 accords 7 223 demandes	8.865.075,00	42.352.990,00
2005/2006	7 095 accords 7 380 demandes	9.884.350,00	42.808.545,00
2006/2007	7 222 accords 7 531 demandes	10.388.640,00	44.031.880,00
2007/2008	7 800 accords 8 077 demandes	12.314.360,00	48.678.840,00
2008/2009	7 910 accords 8 220 demandes	13.005.900,00	49.884.845,00
2009/2010	8 562 accords 8 887 demandes	14.888.925,00	55.026.565,00
2010/2011	13 324 accords 13 942 demandes	83.875.100,00	87.171.405,00
2011/2012	14 382 accords 14 961 demandes	90.818.395,00	94.079.165,00

Sources : MESR

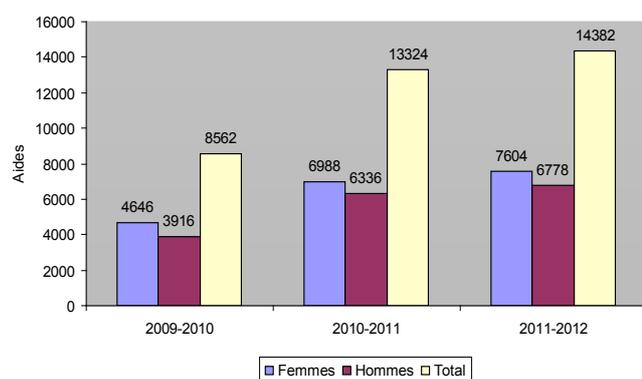
<sup>1</sup> Chambre des députés (2010).

\* Cette annexe correspond à la fiche 11 du chapitre III de l'Étude de Caritas Luxembourg concernant les transferts sociaux en temps de rééquilibrages budgétaires.

Il est aussi intéressant de noter que depuis l'année académique 2010/2011, les montants totaux accordés en prêts ne cessent de s'élever pour atteindre 94.079.165,00 EUR en 2011/2012, ce qui représente 39.052.600 EUR de plus par rapport à l'année académique 2009/2010 et 6.907.760 EUR de plus par rapport à 2010/2011.

La répartition des aides entre hommes et femmes, la répartition par diplôme et la répartition des aides selon le pays d'étude se présentent de la façon suivante :

*Graphique 1 : Évolution du nombre des aides réparties entre hommes et femmes depuis 2009/2010.*



Les femmes sont légèrement surreprésentées mais le rapport reste plus ou moins constant pour les trois rentrées académiques :

*Tableau 2 : Pourcentage des aides attribuées à des femmes*

	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Proportion des aides attribuées aux femmes	54,26%	52,45%	52,87%

Source : MESR

*Tableau 3 : Répartition des aides par diplôme visé*

Diplôme	Hommes	Femmes	Total	Total en %
Bachelor	4.697	5.256	9.953	69,2
Master	1.451	1.678	3.129	21,8
Doctorat	223	219	442	3,1
Diplôme de médecine	50	54	104	0,7
Diplôme d'ingénieur	24	7	31	0,2
Hauptdiplom	93	46	139	1,0
Magister	2	9	11	0,1
BTS	83	170	253	1,8
DUT	12	4	14	0,1
Autres	143	161	304	2,1

Source : MESR

*Tableau 4 : Répartition selon le pays d'études principal*

Pays d'étude	Nombre	Nombre en %
Luxembourg	3.264	24,0
Allemagne	2.941	21,7
Belgique	2.711	20,0
France	1.834	13,5
Royaume-Uni	1.116	8,2
Autriche	655	4,8
Suisse	441	3,2
Portugal	310	2,3
Pays-Bas	191	1,4
Espagne	94	0,7
Irlande	27	0,2

Source : MESR

### 3. Coût de l'aide financière de l'État pour études supérieures

Le montant de base dont l'étudiant peut bénéficier est fixé par année académique à 13.000 EUR, à savoir 6.500 EUR sous forme de bourse et 6.500 EUR sous forme de crédit. Ce montant peut-être majoré des frais d'inscription et d'une majoration de 1.000 EUR accordée à l'étudiant se trouvant dans une situation grave et exceptionnelle et qui est confronté à des charges extraordinaires. Le montant maximal auquel peut prétendre un étudiant par année académique ne peut dépasser le seuil de 17.700 EUR.

C'est l'État au travers du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche qui assure le financement de la totalité des bourses accordées aux étudiants et qui supporte, sous forme de subventions d'intérêt, la différence entre le taux d'intérêt prêteur EURIBOR (Euro Interbank Offered Rate) et le taux d'intérêt de 2% payé par l'étudiant.

Pour l'année académique 2011/2012, le coût total de l'aide aux étudiants était de :

Bourses et subventions d'intérêt : 91.265.404,71 EUR

Montant totaux payés en bourses : 90.818.395,00 EUR

Subventions d'intérêt aux banques : 447.009,71 EUR

Tableau 5 : Intérêts payés par l'État depuis 1998

Année	au 30.06	au 31.12	Total
1998	1.152.870,24 EUR	1.384.217,12 EUR	2.537.087,36 EUR
1999	1.181.802,06 EUR	792.447,95 EUR	1.974.250,01 EUR
2000	1.315.088,15 EUR	2.191.143,30 EUR	3.506.231,45 EUR
2001	2.209.854,87 EUR	2.143.164,00 EUR	4.353.269,71 EUR
2002	1.349.914,00 EUR	1.669.828,32 EUR	3.019.742,32 EUR
2003	1.057.005,83 EUR	429.263,86 EUR	1.486.269,69 EUR
2004	534.424,86 EUR	672.043,39 EUR	1.206.468,25 EUR
2005	659.602,11 EUR	553.869,20 EUR	1.213.471,31 EUR
2006	1.039.572,50 EUR	2.049.917,00 EUR	3.089.489,50 EUR
2007	2.899.774,02 EUR	3.629.138,39 EUR	6.528.912,41 EUR
2008	4.417.538,51 EUR	5.119.892,42 EUR	9.537.430,93 EUR
2009	2.167.683,83 EUR	37.342,50 EUR	2.205.026,33 EUR
2010	6.833,06 EUR	6.380,20 EUR	13.213,26 EUR
2011	5.329,39 EUR	441.680,32 EUR	447.009,71 EUR

Sources : MESR - Rapport d'activité 2011

Il faut encore tenir compte que pour l'année 2011, la somme de 366.780,52 EUR a été versée pour le remboursement des prêts-étudiants pour lesquels la commission consultative a autorisé une dispense de remboursement. En effet, celle-ci s'est réunie les 12 janvier, 24 mars, 6 juillet et 4 octobre 2011 et a accordé 26 dispenses, 3 périodes moratoires et 8 délais de remboursement. La commission a refusé 22 demandes de dispense ou de délai de remboursement.

En ce qui concerne les montants totaux payés en bourses ils n'ont jamais été aussi élevés que depuis l'année académique 2010/2011, mais ceci étant dû à la généralisation des aides à tous les étudiants dès la rentrée 2010

## 4. Identification d'économies potentielles et de leur impact

Cette réforme a été annoncée durant la première moitié de l'année 2010 et était censée être compensée par l'économie générée au niveau des allocations familiales et du boni pour enfant qui allaient être supprimés pour les enfants âgés de plus de 18 ans.

Tableau 6 : Coûts des allocations familiales et du boni pour enfant 2009-2011

	2009	2011	Différence
Allocations familiales	772.772.641,03	712.466.824,56	60.305.816,47
Boni pour enfant	215.061.522,26	210.456.378,28	4.605.143,98
Économies réalisées entre 2009 et 2011			64.910.960,45

Si on compare la différence de coût entre 2009 et 2011 concernant les allocations familiales et le boni pour enfant<sup>2</sup>, on constate une diminution totale de 64.910.960,45 EUR.

Tableau 7 : Coût des aides financières de l'État pour étudiant avant et après la réforme

	Année académique 2009/2010	Année académique 2011/2012	Différence
Totaux payés en bourses	14.888.925,00	90.818.395,00	75.929.470,00

Or, la différence entre le coût concernant les aides financières de l'État pour les étudiants entre l'année académique 2009/2010<sup>3</sup> et celle de 2011/2012 s'élève à un solde positif de 75.929.470,00 EUR<sup>4</sup>.

La réforme concernant les aides aux étudiants entamée à la rentrée 2010 n'a pas permis de réaliser des économies mais a engendré des coûts supplémentaires à l'État, puisque la charge supplémentaire s'élève à 11.018.509,45 EUR, c'est-à-dire 14,5% du coût différentiel des bourses d'aide entre 2009-2010 et 2011-2012.

Si l'État luxembourgeois devait être condamné par la Cour de justice de l'Union européenne<sup>5</sup> pour avoir exclu les enfants des frontaliers du bénéfice de cette aide aux études supérieures et se verrait obligé de verser une bourse à ces étudiants, le coût engendré serait encore plus élevé.

Plusieurs évaluations de la modification de la loi concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures avaient été faites. L'une par la Chambre des Salariés<sup>6</sup> qui voyait dans cette réforme, une amélioration surtout significative pour les étudiants issus de ménages aisés qui ne pouvaient pas bénéficier d'une bourse dans le système précédent et par Caritas<sup>7</sup> dont les principales conclusions allaient dans le même sens que celle de la Chambre des Salariés, à savoir que la réforme est socialement injuste. Après une série de simulations, nous avons pu constater que, la nouvelle loi sur les aides financières n'est pas avantageuse pour les familles les moins bien loties financièrement, la situation s'aggravant encore avec le nombre d'enfants présents dans le ménage.

## 5. Conclusion

Avec la réforme, il apparaît que l'État a dépensé plus et servi les plus nantis au détriment des moins bien lotis. La question est donc ouverte si l'ancien système n'avait pas été plus juste pour les familles à bas revenus (et pour les frontaliers), même s'il faut admettre que l'indépendance des étudiants vis-à-vis de leurs parents est un argument majeur. C'est d'ailleurs cet argument qui mène à ce que toute réflexion d'économies potentielles dans ce domaine est limitée.

2 Voir Fiche 8 : Prestations familiales.

3 Année avant la réforme.

4 Sans tenir compte ni des intérêts pris en charge par l'État, ni des dispenses de remboursement accordées par la commission consultative à certains étudiants.

5 Ceci a été le cas entretemps, voir Cour de Justice de l'Union Européenne (2013).

6 Chambre des Salariés (2010).

7 GEORGES & URBÉ (2011).

## Bibliographie

CHAMBRE DES DÉPUTÉS (2010) : Loi du 26 juillet 2010 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures et modifiant : 1. la loi modifiée du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'État 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 sécurité sociale. Luxembourg.

COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE (2013): Arrêt de la Cour (cinquième chambre) du 20 juin 2013, Affaire C-20/12, Luxembourg.