



M. Philippe ADNOT
(Non inscrits – Aube)

Rapporteur spécial de la mission « Recherche et enseignement supérieur »

Rapport
d'information

**Le contrôle des conditions de maintien
des droits des étudiants boursiers :**

**LE SCANDALE DES « COPIES
BLANCHES »**

VERSION PROVISOIRE

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
AVANT-PROPOS	9

PREMIÈRE PARTIE

ASSIDUITÉ DES ÉTUDIANTS ET OBLIGATION DE PROGRESSION : LA CONTREPARTIE DU VERSEMENT DES BOURSES, GARANT DE L'ACCÈS DU PLUS GRAND NOMBRE À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

I. LES AIDES SOCIALES DIRECTES, UN SOUTIEN ESSENTIEL AUX ÉTUDIANTS LES PLUS MODESTES PAR UN EFFORT FINANCIER CONSÉQUENT DE L'ÉTAT	11
A. DES BOURSES SUR CRITÈRES SOCIAUX RENFORCÉES QUI BÉNÉFICIENT À PLUS DU TIERS DES ÉTUDIANTS CONCERNÉS.....	12
B. UNE DÉPENSE PUBLIQUE EN PROGRESSION CONSTANTE, AVEC PLUS DE DEUX MILLIARDS D'EUROS EN 2015.....	16
II. LES CONDITIONS DE MAINTIEN DES DROITS DES ÉTUDIANTS BOURSIERS : ASSIDUITÉ AUX COURS, PRÉSENCE AUX EXAMENS ET OBLIGATION DE PROGRESSION	18
A. EN THÉORIE, LE RESPECT DE CONDITIONS DE MAINTIEN DES DROITS À BOURSE EST BIEN PRÉVU.....	18
1. <i>Une obligation réglementaire dont les contours sont fixés par une circulaire renouvelée annuellement.....</i>	18
2. <i>Une obligation de progression dans les études à compter du troisième droit à bourse</i>	19
3. <i>Des conditions d'assiduité aux cours et de présence aux examens laissant une marge importante d'interprétation</i>	20
B. UN CONTRÔLE ABOUTISSANT ACTUELLEMENT À UN NOMBRE TRÈS RÉDUIT D'ÉTUDIANTS DÉCLARÉS NON ASSIDUS.....	21

DEUXIÈME PARTIE

L'EXTRÊME HÉTÉROGÉNÉITÉ DES MODALITÉS CONCRÈTES DE CONTRÔLE DE L'ASSIDUITÉ DES ÉTUDIANTS : UNE QUALITÉ DE CONTRÔLE DU « SERVICE FAIT » CONTESTABLE ET FACTEUR D'UNE FORTE INÉGALITÉ DE TRAITEMENT ENTRE LES ÉTUDIANTS

I. UN CONTRÔLE POUVANT S'AVÉRER TRÈS INSUFFISANT ET CONDUIRE À UNE REMONTÉE D'INFORMATIONS VERS LES CROUS TROP TARDIVE.....	25
A. L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DES CONTRÔLES ET LE SCANDALE DES « COPIES BLANCHES »	25
1. <i>Des contrôles effectifs et quotidiens dans les lycées, les écoles et les instituts universitaires de technologie.....</i>	25
2. <i>La grande diversité des contrôles dans les universités : du contrôle de l'assiduité aux cours aléatoire à la « copie blanche », suffisante pour justifier le versement de la bourse.....</i>	26
a) <i>Un contrôle d'assiduité aux cours aléatoire.....</i>	27
b) <i>La présence aux examens, souvent unique contrôle de l'assiduité des étudiants boursiers</i>	28
c) <i>Certaines universités ne font remonter aucun étudiant non assidu.....</i>	30
3. <i>Les efforts récents de certaines universités pour renforcer leurs contrôles mais souvent difficiles à mener à bien.....</i>	31
B. UNE REMONTÉE DES INFORMATIONS SOUVENT BIEN TROP LENTE VERS LES CROUS	32
II. RÉFORMER LE CONTRÔLE DE L'ASSIDUITÉ AUX COURS ET DE PRÉSENCE AUX EXAMENS POUR GARANTIR UNE PLUS GRANDE ÉQUITÉ ENTRE LES ÉTUDIANTS.....	34
A. UN CONSTAT PARTAGÉ : UNE RÉFORME INDISPENSABLE.....	34
1. <i>Pour s'assurer du « service fait » attestant de la dépense publique et éviter la fraude.....</i>	34
2. <i>Pour concentrer l'effort de l'État sur les « vrais » étudiants</i>	35
B. MIEUX DÉFINIR L'ASSIDUITÉ ET LA COMPLÉTER OU LA REMPLACER PAR UNE OBLIGATION DE RÉSULTAT.....	37
1. <i>Préciser ce qui est attendu des établissements.....</i>	37
2. <i>Consolider les exigences en matière d'assiduité.....</i>	38
3. <i>Introduire la notion de résultat ?</i>	40

TROISIÈME PARTIE

UNE PROCÉDURE AUX MULTIPLES ACTEURS CRÉANT DILUTION DES RESPONSABILITÉS ET LENTEUR DE MISE EN ŒUVRE

I. UNE PROCÉDURE LONGUE ET SEGMENTÉE.....	43
A. DIFFÉRENTES ÉTAPES REPOSANT À LA FOIS SUR LES RECTORATS, LES CROUS, LES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET LES DIRECTIONS RÉGIONALES DES FINANCES PUBLIQUES.....	43
B. AU BOUT DE LA CHAÎNE, DES ORDRES DE REVERSEMENT TROP TARDIFS, POUR UN RECOUVREMENT DES INDUS NÉCESSAIREMENT LIMITÉ.....	46

II. SIMPLIFIER ET RENFORCER LA PROCÉDURE POUR LA RENDRE PLUS EFFICIENTE	47
A. RACCOURCIR LES DÉLAIS ET SUSPENDRE LE PLUS RAPIDEMENT POSSIBLE LES BOURSES DES ÉTUDIANTS DÉCLARÉS NON ASSIDUS.....	47
1. <i>Rendre effectif le contrôle de l'inscription pédagogique</i>	47
2. <i>Améliorer les systèmes d'information et leurs interfaçages</i>	49
3. <i>Envisager de confier aux CROUS la gestion des crédits des aides sociales directes.....</i>	51
B. INCITER AU DÉVELOPPEMENT D'UN RÉEL CONTRÔLE D'ASSIDUITÉ	52
C. METTRE UN TERME AUX ABUS PROLONGÉS.....	53
CONCLUSION	55

LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Pour garantir une plus grande équité entre les étudiants et attester du « service fait » :

1. Définir plus précisément les modalités du contrôle d'assiduité attendues des établissements d'enseignement supérieur au niveau national.

2. Développer un véritable contrôle d'assiduité des étudiants, y compris dans les universités, en :

- concentrant le contrôle d'assiduité aux cours sur les travaux dirigés et les travaux pratiques (par opposition aux cours magistraux) et en faire un critère obligatoire pour poursuivre le versement de la bourse sur critères sociaux. Le recours aux nouvelles technologies (cartes multiservices avec système de badge, système d'information permettant aux enseignants d'informer directement le service administratif des étudiants absents) pourrait être envisagé ;

- exigeant que la condition de présence aux examens implique l'émargement par l'étudiant à toutes les épreuves de fin de semestre.

3. En l'absence de contrôle régulier d'assiduité aux cours, coupler l'obligation de présence à tous les examens à celle de résultat, en obtenant, par exemple, une moyenne minimale ou un certain nombre de crédits ECTS à chaque semestre.

Il pourrait également être envisagé que, dans certains cas, l'assiduité de l'étudiant comme condition de maintien des droits à bourse soit remplacée par une simple obligation de résultat minimal.

Pour raccourcir les délais de la procédure actuelle et suspendre au plus vite les bourses d'étudiants non assidus (la récupération des sommes indûment versées s'avérant très difficile) :

4. Rendre effectif le contrôle de l'inscription pédagogique des étudiants boursiers au-delà d'une date préalablement définie et qui pourrait se situer vers la fin du mois de novembre pour le premier semestre.

Le cas échéant, lorsque le calendrier universitaire le permet, subordonner le premier versement de la bourse à l'inscription pédagogique de l'étudiant.

5. Développer l'interfaçage et la synchronisation entre les logiciels APOGEE et AGLAE afin notamment que l'inscription pédagogique de l'étudiant boursier dans son université soit automatiquement remontée vers les CROUS.

Plus globalement, améliorer les systèmes d'information afin d'automatiser davantage les contrôles et limiter les interventions humaines répétées (listings à remplir et à pointer notamment).

6. Permettre une **gestion plus fluide et continue**, en prévoyant notamment la **possibilité pour les universités de suspendre elles-mêmes le versement des bourses** (comme c'est déjà le cas pour les lycées et certaines écoles).

7. Étudier la possibilité de **transférer des rectorats vers les CROUS la gestion des bourses sur critères sociaux** et autres aides sociales directes relevant du programme 231 « Vie étudiante ».

Pour inciter les différents acteurs au développement d'un contrôle d'assiduité effectif :

8. Faire du contrôle d'assiduité des étudiants boursiers un **réel critère d'évaluation de la performance** des différents acteurs.

9. Créer un **indicateur de performance au sein du programme 231 « Vie étudiante »**, par exemple en mesurant le temps nécessaire pour le retour des informations par les établissements d'enseignement supérieur ou en calculant le taux de retours obtenus par les CROUS à une certaine date.

Pour mettre un terme aux abus prolongés :

10. **Interdire l'attribution d'une nouvelle bourse à l'étudiant non assidu** qui ferait l'objet d'un ordre de reversement et **n'aurait pas remboursé** les sommes indûment versées.

11. **Ne pas permettre** à un étudiant déclaré non assidu de **bénéficier d'un nouveau droit à bourse pour suivre la même formation**.

Pour éviter les étudiants inscrits par défaut et « décrocheurs » dans certaines formations :

12. Faire de l'**orientation des étudiants un axe réellement prioritaire de l'action du ministère** de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Mesdames, Messieurs,

Essentielles pour **garantir un égal accès aux formations de l'enseignement supérieur**, les bourses et autres aides sociales directes ont, dans ce cadre, bénéficié d'importantes réformes au cours de la dernière décennie, permettant ainsi de renforcer les moyens alloués aux étudiants issus des milieux les plus modestes. Compte tenu de la hausse constante du nombre d'étudiants inscrits et de ces mesures favorables, ces aides représentent désormais une dépense de plus de deux milliards d'euros pour l'État en 2015.

En **contrepartie de ces efforts notables** dans un contexte budgétaire particulièrement contraint, il est indispensable de s'assurer que le bénéfice de ces aides profite à des étudiants qui suivent réellement les enseignements pour lesquels ils se sont inscrits et fournissent de vrais efforts pour réussir leur cursus.

Le présent rapport s'intéresse ainsi au **contrôle des conditions de maintien des droits des étudiants boursiers**, et plus particulièrement au **contrôle d'assiduité** dont ils font l'objet.

Ce contrôle budgétaire ne vise pas à rechercher des économies sur le budget de l'enseignement supérieur, ni à réduire les aides sociales versées aux étudiants.

Au contraire, il souhaite contribuer à **améliorer la qualité et l'efficacité de la dépense publique et à préserver le principal dispositif** permettant aux étudiants issus des milieux les plus modestes de **suivre leur formation dans de meilleures conditions économiques**. Il s'agit ainsi de s'assurer que les montants engagés profitent effectivement à de « **vrais étudiants** ».

Le rapporteur spécial a pu constater que ce sujet constituait un **sujet de préoccupation**, notamment pour le réseau des œuvres universitaires et sociales, compte tenu de **l'inégalité de traitement actuellement constatée entre les étudiants** au regard des modalités de contrôle d'assiduité pratiquées par l'ensemble des établissements.

La **Cour des comptes** a également mis en évidence un **contrôle perfectible** dans le cadre de son analyse sur les centres régionaux des œuvres universitaires et sociales (CROUS) au sein du rapport public annuel pour 2015¹.

¹ Rapport public annuel 2015 de la Cour des comptes, février 2015.

Enfin, le **Gouvernement** a, lui-même, **engagé une réflexion** sur le sujet, en s'engageant sur des économies réalisées à ce titre en 2016 (10 millions d'euros) et en se fondant notamment sur le rapport d'audit partenarial relatif au processus d'allocation et de comptabilisation des bourses au sein de l'enseignement supérieur de novembre 2013¹. Un rapport a, par ailleurs, été commandé à l'automne 2015 à l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) et au contrôle général économique et financier (CGEF), sur l'interfaçage des applications de gestion et la chaîne de recouvrement des crédits.

Plus généralement, **c'est l'assiduité de l'ensemble des étudiants qui devrait être vérifiée** car, si elle ne constitue pas une garantie absolue de leur réussite, elle y contribue pourtant fortement. En outre, il est **essentiel** pour les établissements d'enseignement supérieur, en particulier les universités, de **s'assurer de la bonne allocation de leurs moyens** dans un contexte d'accroissement constant du nombre d'étudiants inscrits pour suivre leurs formations.

¹ *Rapport conjoint de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR).*

PREMIÈRE PARTIE

ASSIDUITÉ DES ÉTUDIANTS ET OBLIGATION DE PROGRESSION : LA CONTREPARTIE DU VERSEMENT DES BOURSES, GARANT DE L'ACCÈS DU PLUS GRAND NOMBRE À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

I. LES AIDES SOCIALES DIRECTES, UN SOUTIEN ESSENTIEL AUX ÉTUDIANTS LES PLUS MODESTES PAR UN EFFORT FINANCIER CONSÉQUENT DE L'ÉTAT

En vertu de l'article L. 821-1 du code de l'éducation, l'État peut accorder des aides aux étudiants « *sous condition de ressources afin de réduire les inégalités sociales* ». Par ailleurs, les collectivités territoriales et toutes personnes morales de droit public ou privé peuvent également « *instituer des aides spécifiques, notamment pour la mise en œuvre de programmes de formation professionnelle* ».

Trois types d'aides sociales directes sont attribués au titre de la mission « Recherche et enseignement supérieur » au sein du budget de l'État : les bourses sur critères sociaux, l'aide au mérite et l'aide à la mobilité internationale. Les deux dernières, bien plus modestes tant en termes de nombre de bénéficiaires que de montant en jeu, ne peuvent être accordées qu'à des étudiants qui bénéficient d'ores et déjà d'une bourse sur critères sociaux. Par ailleurs, des aides spécifiques existent pour soutenir les étudiants qui rencontrent des difficultés particulières au cours de l'année (aides ponctuelles ou annuelles).

Globalement, **35,8 % des étudiants inscrits** dans une formation ouvrant droit à bourse **bénéficiaient d'une aide de ce type** au cours de l'année universitaire 2014-2015 (soit 578 615 étudiants). Cette **proportion** a fortement **augmenté** au cours des années, puisqu'elle ne s'élevait qu'à 28,6 % en 2000 et à 32,7 % en 2008¹. Elle a toutefois pu être encore supérieure, notamment en 2010, avec 37,5 %, et en 2012, avec 36 %.

Les boursiers sur critères sociaux correspondent à plus de 97 % des étudiants aidés et ont bénéficié des plus récents efforts financiers de l'État.

¹ « État de l'enseignement supérieur et de la recherche en France », *ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, juin 2016.*

A. DES BOURSES SUR CRITÈRES SOCIAUX RENFORCÉES QUI BÉNÉFICIENT À PLUS DU TIERS DES ÉTUDIANTS CONCERNÉS

Depuis la rentrée 2013, le dispositif des bourses sur critères sociaux repose sur neuf échelons, allant de 0 à 7, depuis la création de deux nouveaux échelons, « 0 bis » et « 7 ».

L'échelon « 0 » permet uniquement aux étudiants concernés d'être exonérés de droits d'inscription et de cotisations au régime de sécurité sociale.

En revanche, à compter de l'échelon suivant, l'étudiant perçoit une bourse allant de 1 008 euros (échelon « 0 bis ») à 5 545 euros (échelon « 7 ») annuels, selon les montants fixés pour l'année universitaire 2015-2016.

La réforme des bourses sur critères sociaux depuis la rentrée universitaire 2013

Les bourses sur critères sociaux disposent de 9 échelons (0 à 7), à la suite de la création des deux nouveaux échelons « 0 bis » et « 7 » à la rentrée universitaire 2013-2014.

L'échelon « 0 bis », qui a bénéficié à 150 000 boursiers en 2015, permet ainsi à des étudiants qui ne disposaient que de l'exonération des droits d'inscription et de cotisations de sécurité sociale (échelon « 0 ») de se voir également attribuer une aide financière annuelle fixée à 1 008 euros pour la rentrée 2015.

À l'occasion de la rentrée 2014, ce nouvel échelon a été étendu à 77 500 boursiers supplémentaires.

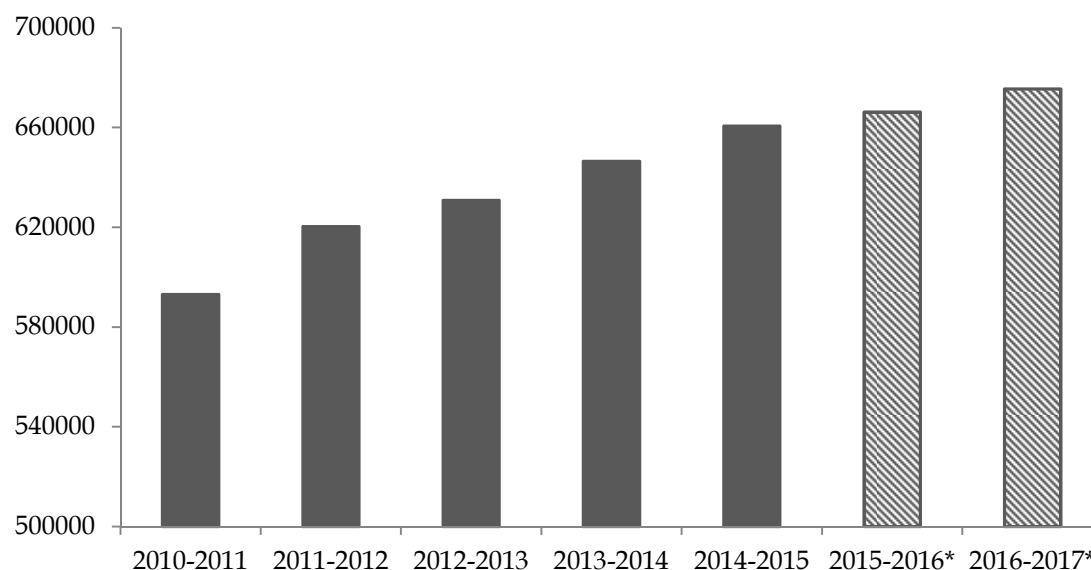
L'échelon « 7 » constitue désormais le dernier échelon du dispositif des bourses sur critères sociaux, avec une aide fixée à 5 545 euros à la rentrée 2015. Il a bénéficié à près de 40 000 boursiers en 2015.

Source : commission des finances du Sénat d'après les réponses au questionnaire budgétaire et le rapport annuel de performances pour 2015

Déjà en 2008 une réforme avait créé un sixième échelon puis, entre 2010 et 2012, un dixième mois de bourse avait été instauré et les montants des aides ainsi que des plafonds de ressources ont été relevés.

Votre rapporteur spécial n'a pas manqué de saluer ce renforcement du dispositif des aides versées aux étudiants dans le cadre de ses rapports sur la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Ainsi, le **nombre de bourses sur critères sociaux n'a cessé d'augmenter** au cours des dernières années, passant de 634 790 étudiants boursiers en 2012 à 660 617 pour l'année universitaire 2014-2015. **La prévision pour l'année universitaire 2015-2016 s'établissait à 666 145 boursiers dans le projet annuel de performances pour 2016 et 675 472 boursiers pour la rentrée 2016.**

Évolution du nombre de boursiers sur critères sociaux

*Prévisions issues du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances initiale pour 2016.

Source : commission des finances du Sénat d'après les réponses aux questionnaires budgétaires adressés dans le cadre de l'examen des lois de finances et projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances initiale pour 2016

À la fin de l'année 2015, plus du quart des boursiers relevaient de l'échelon « 0 bis » tandis que seuls 6,3 % atteignaient l'échelon 7, le plus élevé.

**Montants annuels des bourses sur critères sociaux
et nombre de bénéficiaires par échelon
Année universitaire 2015-2016**

	Taux annuel par étudiant	Nombre de bénéficiaires au 31 décembre 2015	Proportion par rapport au nombre total de boursiers
Échelon 0	0 euros*	24 619	3,6 %
Échelon 0 bis	1 008 euros	174 945	25,7 %
Échelon 1	1 667 euros	103 933	15,2 %
Échelon 2	2 510 euros	54 213	8 %
Échelon 3	3 215 euros	54 572	8 %
Échelon 4	3 920 euros	51 643	7,6 %
Échelon 5	4 500 euros	92 561	13,6 %
Échelon 6	4 773 euros	82 028	12 %
Échelon 7	5 545 euros	42 956	6,3 %

* Exonération des droits d'inscription et de cotisations de sécurité sociale.

Source : commission des finances du Sénat d'après les données du rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2015

Selon l'état des lieux relatif à l'enseignement supérieur et à la recherche publié chaque année par le ministère¹, le nombre de boursiers sur critères sociaux représentait **plus du tiers des étudiants inscrits dans une formation ouvrant droit à ce type d'aide** (environ 35 %) au cours de l'année universitaire 2014-2015, avec **une augmentation de 2,5 %**.

L'**aide moyenne** perçue par un boursier sur critères sociaux est, par ailleurs, **passée de 2 320 euros** pour l'année universitaire **2000-2001** à **2 862 euros** pour **2014-2015**.

Ces aides sociales sont habituellement versées sur dix mois entre septembre et juin. Elles peuvent toutefois être **maintenues pendant les vacances universitaires de juillet et août pour certains étudiants**, notamment les étudiants en métropole tout en ayant leurs parents qui résident en outre-mer.

Les bourses sur critères sociaux bénéficient aux **étudiants de moins de 28 ans** issus des foyers les plus modestes. Elles sont, en effet, calculées en **fonction à la fois des revenus et des charges de la famille**.

Les **plafonds de ressources** sont actualisés chaque année par arrêté, en retenant le revenu brut global inscrit dans l'avis fiscal d'imposition de l'année n-2.

Des **points de charge** sont également appliqués afin de tenir compte :

- d'une part, de **l'éloignement géographique** de l'étudiant, entre le domicile de sa famille et l'établissement où il est inscrit (un point de charge pour une distance comprise entre 30 et 249 kilomètres ; deux points de charge au-delà) ;

- d'autre part, des **autres enfants à charge** (deux points pour chaque autre enfant et quatre points pour un autre enfant effectuant également des études dans l'enseignement supérieur).

¹ « État de l'enseignement supérieur et de la recherche en France », op. cit.

**Barème des ressources applicable pour les bourses sur critères sociaux
Année universitaire 2015-2016**

(en euros)

Points de charge	Échelon 0	Échelon 0 bis	Échelon 1	Échelon 2	Échelon 3	Échelon 4	Échelon 5	Échelon 6	Échelon 7
0	33 100	31 000	22 500	18 190	16 070	13 990	11 950	7 540	250
1	36 760	34 400	25 000	20 210	17 850	15 540	13 280	8 370	500
2	40 450	37 900	27 500	22 230	19 640	17 100	14 600	9 220	750
3	44 120	41 300	30 000	24 250	21 430	18 640	15 920	10 050	1 000
4	47 800	44 800	32 500	26 270	23 210	20 200	17 250	10 880	1 250
5	51 480	48 200	35 010	28 300	25 000	21 760	18 580	11 730	1 500
6	55 150	51 700	37 510	30 320	26 770	23 310	19 910	12 570	1 750
7	58 830	55 100	40 010	32 340	28 560	24 860	21 240	13 410	2 000
8	62 510	58 600	42 510	34 360	30 350	26 420	22 560	14 240	2 250
9	66 180	62 000	45 000	36 380	32 130	27 970	23 890	15 080	2 500
10	69 860	65 400	47 510	38 400	33 920	29 520	25 220	15 910	2 750
11	73 540	68 900	50 010	40 410	35 710	31 090	26 540	16 750	3 000
12	77 210	72 300	52 500	42 430	37 490	32 630	27 870	17 590	3 250
13	80 890	75 800	55 000	44 450	39 280	34 180	29 200	18 420	3 500
14	84 560	79 200	57 520	46 480	41 050	35 750	30 530	19 270	3 750
15	88 250	82 700	60 010	48 500	42 840	37 300	31 860	20 110	4 000
16	91 920	86 100	62 510	50 520	44 630	38 840	33 190	20 940	4 250
17	95 610	89 600	65 010	52 540	46 410	40 400	34 510	21 780	4 500

Source : Arrêté du 15 juillet 2015 fixant les plafonds de ressources relatifs aux bourses d'enseignement supérieur du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche pour l'année universitaire 2015-2016

Un étudiant, qui respecte les conditions pour en bénéficier, dispose de **sept droits à bourse**, utilisables au cours de son cursus dans un établissement d'enseignement supérieur.

Les droits à bourse doivent toutefois se répartir « *dans le cadre de deux cursus distincts* » :

- **cinq droits à bourse maximum pour le cursus « licence »** (ou tout autre cursus d'une durée inférieure ou égale) ;

- **au-delà du cursus licence, trois droits à bourse** lorsque l'étudiant a utilisé moins de cinq droits à bourse au préalable et seulement deux droits à bourse s'il en a déjà utilisé cinq.

Un étudiant doté d'une licence ou d'un diplôme équivalent peut demander à bénéficier de ces droits non utilisés, « *pour préparer un nouveau diplôme de niveau comparable dans la limite de cinq droits* ». Il en est de même pour le titulaire d'un master ou équivalent, dans la limite de sept droits et « *des droits ouverts au titre du cursus post licence* » (trois droits si moins de cinq droits ont été utilisés, sinon deux).

L'étudiant n'ayant utilisé que trois droits pour obtenir une licence peut disposer d'un quatrième droit à bourse « *pour accomplir une deuxième année d'un second master ou préparer un concours ou un examen ouvrant droit à la bourse sur critères sociaux* ».

Un droit supplémentaire peut également être accordé pour des cas particuliers¹.

B. UNE DÉPENSE PUBLIQUE EN PROGRESSION CONSTANTE, AVEC PLUS DE DEUX MILLIARDS D'EUROS EN 2015

Le budget consacré par l'État aux aides sociales directes des étudiants n'a cessé de progresser au cours des dernières années, sous le coup à la fois de l'augmentation du nombre d'inscrits dans les formations d'enseignement supérieur et des réformes successivement mises en œuvre, en particulier des bourses sur critères sociaux (relèvement des plafonds de ressources, création de nouveaux échelons, dixième mois de bourses...)².

Ainsi, le montant des dépenses enregistrées au titre de ces aides au sein du programme 231 « Vie étudiante » est passé de 1,433 milliard d'euros en 2007 à 2,134 milliards d'euros en 2015.

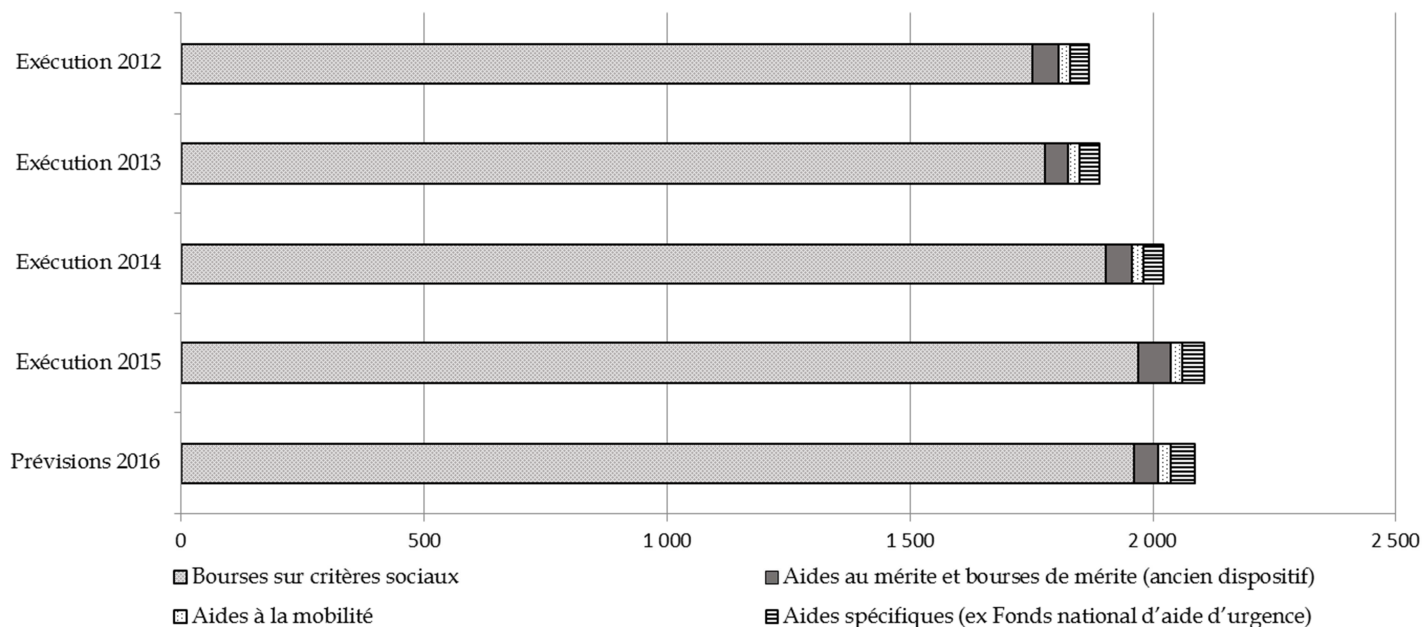
¹ Il s'agit des cas suivants :

- un droit par cycle ou cursus pour les étudiants en situation d'échec dues à des difficultés familiales (décès d'un proche...) ou personnelles (santé, maternité...) « attestées par un avis des services médicaux et sociaux de l'établissement » ;
- un droit par cycle ou cursus pour les étudiants n'ayant pas validé leurs années d'études en raison d'une période de service civique ou de volontariat ;
- un droit pour la totalité des études supérieures, pour les étudiants ayant un « parcours linéaire en médecine, odontologie ou pharmacie » ;
- un droit pour la totalité des études supérieures pour les boursiers réalisant un stage obligatoire dans le cadre de la formation ;
- trois droits pour les étudiants « souffrant d'un handicap reconnu par la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées » ainsi que pour les étudiants sportifs de haut niveau.

² Cf. le A du présent I de la première partie.

Répartition des dépenses d'intervention relatives aux aides sociales directes versées aux étudiants (2012-2016)

(en millions d'euros)

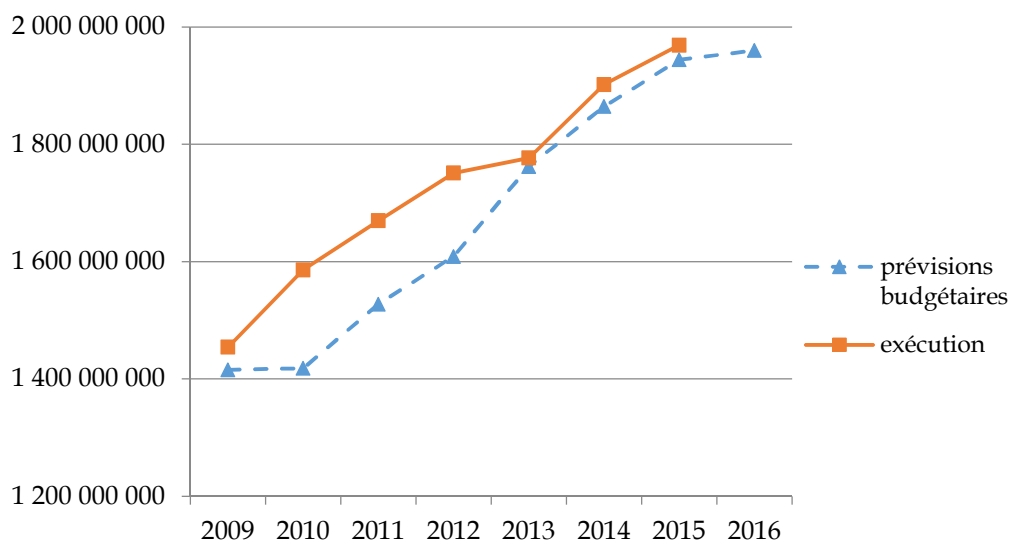


Source : commission des finances du Sénat d'après les données des projets et rapports annuels de performances

La prévision pour 2016 s'établit à 2,086 milliards d'euros, dont près de 94 % destinés aux bourses sur critères sociaux. Ces dernières ont d'ailleurs connu une forte sous-budgétisation depuis 2009 mais qui tend à se réduire.

Évolution de la dépense liée aux bourses sur critères sociaux

(en euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après les données des projets et rapports annuels de performances

II. LES CONDITIONS DE MAINTIEN DES DROITS DES ÉTUDIANTS BOURSIERS : ASSIDUITÉ AUX COURS, PRÉSENCE AUX EXAMENS ET OBLIGATION DE PROGRESSION

A. EN THÉORIE, LE RESPECT DE CONDITIONS DE MAINTIEN DES DROITS À BOURSE EST BIEN PRÉVU

1. Une obligation réglementaire dont les contours sont fixés par une circulaire renouvelée annuellement

En vertu de l'article 2 du décret n° 51-445 du 16 avril 1951 relatif au paiement des bourses d'enseignement supérieur, désormais codifié à l'article D. 821-1 du code de l'éducation, « si l'élève ne remplit pas, durant cette période, les conditions générales de scolarité et d'assiduité auxquelles est subordonné son droit à la bourse, il est tenu au reversement des sommes indûment perçues. »

Ainsi, le dossier social étudiant (DSE) comprend expressément l'engagement pour le demandeur d'une aide de suivre les enseignements dispensés et de se présenter aux concours et examens prévus.

Extraits du dossier social étudiant pour l'année universitaire 2014-2015

« Je m'engage à suivre à plein temps les cours, travaux pratiques et dirigés, ou à rendre les devoirs auprès de l'établissement dans le cas d'un enseignement à distance, ainsi qu'à me présenter aux concours et examens pour lesquels une aide me sera attribuée. À défaut, le remboursement de la bourse pourra m'être réclamé. »

Chaque année, la circulaire précisant les modalités d'attribution des bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux et autres aides (mobilité internationale, mérite) précise les conditions d'organisation et de maintien des droits à bourse pour l'année universitaire à venir. Pour 2015-2016, les conditions de maintien sont plus précisément prévues à l'annexe 4 de la circulaire n° 2015-101 du 9 juin 2015. La circulaire n° 2016-088 du 6 juin 2016, publiée le 23 juin 2016, vient d'arrêter le dispositif qui sera applicable pour l'année universitaire 2016-2017.

Cette circulaire annuelle prévoit ainsi à la fois une **obligation de progression** dans les études ainsi que le **respect de conditions d'assiduité aux cours et de présence aux examens**.

2. Une obligation de progression dans les études à compter du troisième droit à bourse

Sur les **sept droits à bourse sur critères sociaux** – chacun étant délivré pour une année universitaire – susceptibles d'être utilisés par un étudiant au cours de ses études supérieures :

- le **troisième droit à bourse** ne peut être accordé que si l'étudiant a validé au moins 60 crédits ECTS (European Credit Transfer and accumulation System¹), deux semestres ou une année au cours des deux années d'études supérieures déjà réalisées ;

- le **quatrième ou le cinquième** droit à bourse ne peut être accordé que si l'étudiant a validé au moins 120 crédits, quatre semestres ou deux années ;

- le **sixième ou le septième** droit à bourse ne peut être accordé que si l'étudiant a validé au moins 180 crédits, six semestres ou trois années.

Tout étudiant admis à passer en année supérieure bénéficie, en tout état de cause, de son droit à bourse.

Chaque année, avant l'attribution du premier versement mensuel de la bourse en septembre, la validation de cette obligation de progression doit être vérifiée par les CROUS, en fonction des éléments fournis par les établissements d'enseignement supérieur.

¹ Pour mémoire, un système européen de transfert et d'accumulation de crédits (ECTS) a été instauré dans un souci d'harmonisation des différents systèmes de chaque État, en se fondant sur l'attribution de crédits. Un crédit doit ainsi correspondre à 25 à 30 heures de travail. Un semestre équivaut ainsi à 30 crédits ECTS, une licence à 180 crédits ECTS et un master à 120 crédits ECTS.

3. Des conditions d'assiduité aux cours et de présence aux examens laissant une marge importante d'interprétation

En vertu du décret du 16 avril 1951 et de la circulaire précitée, l'étudiant boursier doit, en contrepartie de cette aide financière, à la fois être « *inscrit et assidu aux cours, travaux pratiques ou dirigés et réaliser les stages obligatoires intégrés à la formation* » et être **présent** « *aux examens et concours correspondant à ses études* ».

Des dispositions spécifiques sont prévues pour :

- les étudiants suivant un enseignement à distance, qui doivent être inscrits et assidus aux « *activités relevant de [leur] formation et rendre tous les devoirs prévus* » ;

- les étudiants disposant d'une bourse pour étudier dans un autre pays membre du Conseil de l'Europe, qui sont appelés à transmettre aux CROUS un « *relevé de notes correspondant à la période écoulée de l'année universitaire en cours* ».

Ces contrôles d'assiduité et de présence aux examens doivent être réalisés « *tout au long de l'année, sous la responsabilité des présidents d'université, des directeurs d'école et des chefs d'établissements.* » Selon la circulaire actuellement en vigueur, ceux-ci doivent ainsi fournir les documents permettant de justifier du respect de ces conditions par les étudiants, avec, le cas échéant, les justificatifs d'absence recevables.

Jusqu'à présent, en l'absence de justificatifs d'absence « *dans les délais fixés* », le CROUS peut les demander lui-même. Lorsqu'ils ne lui sont pas communiqués non plus, il doit suspendre le versement de la bourse.

Toutefois, la circulaire précitée du 6 juin 2016, applicable pour l'année universitaire 2016-2017 a modifié cette règle, en prévoyant que seuls les établissements d'enseignement supérieur pourront désormais récupérer les justificatifs d'absence. Au regard des éléments fournis, les CROUS procéderont ensuite à la suspension.

Après que l'étudiant a été relancé et sans élément nouveau justifiant la non assiduité de l'étudiant ou son absence aux examens, le CROUS doit **émettre un ordre de reversement** d'une partie ou de la totalité des mensualités perçues par l'étudiant boursier.

Cette procédure s'applique **en cas d'absence aux examens** de la fin du premier ou du deuxième semestre de l'année universitaire.

Des **dérogations et exceptions** sont évidemment prévues pour des cas particuliers, à savoir :

- les étudiants dispensés d'assiduité aux cours, correspondant aux étudiants salariés « *ou assumant des responsabilités particulières dans la vie universitaire, la vie étudiante ou associative* », aux femmes enceintes, aux étudiants chargés de famille, qui suivent un double cursus, handicapés, artistes ou sportifs de haut niveau « *bénéficiant de modalités pédagogiques spécifiques* ; »

- les étudiants devant interrompre leurs études en cours d'année pour des raisons médicales graves, qui continuent alors de percevoir leur bourse pendant cette période ;

- les étudiants suivant des études à l'étranger ou réalisant un stage intégré à leur formation, qui doivent obtenir une dispense d'assiduité et l'autorisation de ne se présenter qu'aux examens de fin d'année ;

- les étudiants suivant des études dans un État membre du Conseil de l'Europe, qui doivent « *adresser un certificat d'inscription mentionnant expressément l'année ou le semestre d'études suivies ainsi que l'intitulé exact du diplôme préparé* ».

B. UN CONTRÔLE ABOUTISSANT ACTUELLEMENT À UN NOMBRE TRÈS RÉDUIT D'ÉTUDIANTS DÉCLARÉS NON ASSIDUS

Afin de tenir compte des recommandations du rapport d'audit partenarial de novembre 2013 sur le processus d'allocation et de comptabilisation des bourses au sein de l'enseignement supérieur, rendu par la DGFIP et de l'IGAENR, la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle a mis en place une **enquête annuelle sur l'assiduité des étudiants boursiers**.

Selon les résultats obtenus auprès de 26 académies (sur 30) ayant répondu au questionnaire pour l'année 2013-2014, **seuls 3 % des étudiants boursiers seraient non assidus** et ne rempliraient pas, en conséquence, les conditions de maintien des droits à bourse, correspondant à 13 485 étudiants. Ce nombre est relativement stable comparé à 2012-2013, première année de l'enquête, avec 11 474 boursiers non assidus.

La répartition de ces étudiants sur les neuf échelons existant pour les bourses sur critères sociaux n'est pas très éloignée de celle de l'effectif total de boursiers, à part pour l'échelon 0, où le nombre de non assidus est particulièrement faible (7 % alors que l'échelon 0 représente 15 % des boursiers) et les échelons 6 et 7 pour lesquels les boursiers non assidus sont davantage représentés (respectivement 18 % et 10 %).

**Répartition par échelon de bourses de l'ensemble des étudiants boursiers
et de ceux déclarés non assidus**

Échelons	Effectifs globaux de boursiers	Boursiers non assidus
Échelon 0	15 %	7 %
Échelon 0 bis	8 %	6 %
Échelon 1	16 %	14 %
Échelon 2	9 %	9 %
Échelon 3	9 %	9 %
Échelon 4	8 %	9 %
Échelon 5	16 %	18 %
Échelon 6	13 %	18 %
Échelon 7	6 %	10 %

Source : résultats de l'enquête relative à l'assiduité des étudiants menée sur l'année universitaire 2013-2014 par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

Le défaut d'assiduité serait, par ailleurs, **principalement constaté à l'université, avec 86 % des non assidus pour 79 % des boursiers.**

**Répartition des boursiers (effectif total et non assidus)
par type de formation**

Formations	Effectifs globaux de boursiers	Boursiers non assidus
Universités	79 %	86 %
Classes STS*	17 %	13 %
CPGE**	4 %	1 %

*STS : sections de techniciens supérieurs (aboutissant à un diplôme de BTS)

**CPGE : classes préparatoires aux grandes écoles.

Source : commission des finances d'après les résultats de l'enquête relative à l'assiduité des étudiants menée sur l'année universitaire 2013-2014 par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

Sans surprise, les boursiers non assidus se **concentraient en première année de licence** à l'université, bien que 10 % des étudiants suspendus soient tout de même inscrits en deuxième année et 5 % dans les instituts universitaires de technologie (IUT).

Les **ordres de reversement** représenteraient **12,72 millions d'euros, portant sur 35 677 mensualités** et ainsi répartis : 11,87 millions d'euros pour des étudiants de l'université, 70 000 euros pour ceux des classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) et 780 000 euros pour ceux des sections de technicien supérieur (STS).

Lors de son entretien avec votre rapporteur spécial, la DGFIP a estimé à **13 millions d'euros le stock d'indus** actuellement non recouverts¹.

Faute d'un système informatique performant, la DGFIP n'est pas en mesure de déterminer le taux de recouvrement de ces sommes indûment perçues et faisant l'objet d'un ordre de reversement. Les directions régionales des finances publiques (DRFiP) de Paris et de Toulouse ont, pour leur part, estimé ce **taux de recouvrement à environ 30 %**.

Ces chiffres pourraient conduire à s'intéresser **principalement à la procédure de recouvrement des indus**, en considérant que **les sommes récupérées sont insuffisantes**.

Même si ce constat ne peut qu'être partagé, celui-ci n'est **toutefois pas étonnant**, dans la mesure où, comme cela sera présenté plus en détail dans la suite du présent rapport, la procédure applicable dans le contrôle des conditions de maintien des droits des boursiers est telle que les titres de **paiement** sont envoyés **trop tardivement**, la **situation financière et sociale des étudiants** concernés ne permet généralement pas de récupérer les sommes indûment versées et, enfin, les **montants concernés** justifient rarement que les directions régionales des finances publiques déploient toute leur énergie à cet effet². Aussi, votre rapporteur spécial, sans écarter cette question, considère que **les difficultés se situent davantage en amont de la procédure** qu'au moment de l'établissement du titre de perception et du recouvrement des indus (troisième partie du présent rapport).

En revanche, votre rapporteur spécial a pu constater que **le nombre d'étudiants actuellement déclarés non assidus (3 % de l'effectif total)** par les établissements d'enseignement supérieur était **sans aucun doute bien inférieur à la réalité**. En effet, les modalités de contrôle sont très variées et peuvent s'avérer, dans un nombre non négligeable de formations, particulièrement légères voire absentes (deuxième partie du présent rapport).

¹ Audition réalisée le 18 mai 2016.

² Cf. le B du I de la troisième partie du présent rapport.

DEUXIÈME PARTIE

L'EXTRÊME HÉTÉROGÉNÉITÉ DES MODALITÉS CONCRÈTES DE CONTRÔLE DE L'ASSIDUITÉ DES ÉTUDIANTS : UNE QUALITÉ DE CONTRÔLE DU « SERVICE FAIT » CONTESTABLE ET FACTEUR D'UNE FORTE INÉGALITÉ DE TRAITEMENT ENTRE LES ÉTUDIANTS

I. UN CONTRÔLE POUVANT S'AVÉRER TRÈS INSUFFISANT ET CONDUIRE À UNE REMONTÉE D'INFORMATIONS VERS LES CROUS TROP TARDIVE

A. L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DES CONTRÔLES ET LE SCANDALE DES « COPIES BLANCHES »

Comme indiqué précédemment, le contrôle d'assiduité relève de la **responsabilité des présidents d'université, des directeurs d'école et des chefs d'établissements** comptant des classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) ou des sections de technicien supérieur (STS), en vertu de la circulaire annuelle du ministère de l'intérieur.

Ceux-ci disposent d'une **marge d'appréciation importante** compte tenu de la **définition large proposée en termes, tant à la fois, d'assiduité aux cours que de présence aux examens.**

Concrètement, les **modalités** de contrôle s'avèrent effectivement **très hétérogènes.**

Il convient de préciser qu'en général, les établissements vérifient, selon les mêmes dispositions, l'assiduité de l'ensemble des étudiants, qu'ils soient boursiers ou non. Ceci évite ainsi toute stigmatisation et ne peut qu'être bienvenu, d'autant qu'il est dans l'intérêt même de l'établissement de connaître la réalité de ses effectifs et de l'occupation de ses locaux.

1. Des contrôles effectifs et quotidiens dans les lycées, les écoles et les instituts universitaires de technologie

Dans le cadre de ses auditions, votre rapporteur spécial a pu constater que **le contrôle de l'assiduité des élèves de classes préparatoires aux grandes écoles ou de sections de technicien supérieur est particulièrement poussé.** Ainsi, les chefs d'établissements appliquent généralement le **même système** de contrôle de la présence aux cours **que pour les lycéens.** L'appel est ainsi réalisé au début de chaque cours.

Au lycée Saint-Sernin de Toulouse, le proviseur a indiqué que les élèves étaient bien **contrôlés à chaque cours**, les renseignements étant entrés

directement **par voie informatique** par le professeur et adressés au service administratif. Tout étudiant « décrocheur » ou tout simplement absent, depuis plusieurs jours sans motif annoncé ou de façon récurrente, est ainsi contacté et doit justifier son absence par écrit pour poursuivre sa scolarité. **Un élève non assidu ne peut donc se maintenir dans ce type de classe et voir sa bourse maintenue**, d'autant que le **versement** de l'aide **peut désormais être directement suspendu par les services du lycée**, sans intervention du CROUS.

En outre, il convient de rappeler que très peu d'élèves de ces classes préparatoires aux grandes écoles et à des sections de technicien supérieur sont finalement déclarés non assidus au cours de l'année¹.

Le rapport d'audit partenarial réalisé conjointement par la direction générale des finances publiques et l'inspection générale de l'administration, de l'éducation nationale et de la recherche, datant de novembre 2013, met toutefois en évidence le fait que **les absences tolérées par les lycées peuvent également varier entre eux** (en termes de nombre de demi-journées d'absence acceptées par étudiant). Il signale également le fait que « *face à un absentéisme croissant, certains lycées sont amenés à repousser le seuil du nombre d'absences tolérées pour ne pas engorger leurs instances* » et « *ne signalent comme non assidus que les seuls étudiants qui sont renvoyés* ».

Le **même type de contrôles** que dans les lycées est également réalisé quotidiennement **dans les écoles et les instituts universitaires de technologie (IUT)**, généralement à chaque cours. De tels dispositifs sont également **permis compte tenu des effectifs modérés** (comparé aux établissements universitaires).

2. La grande diversité des contrôles dans les universités : du contrôle de l'assiduité aux cours aléatoire à la « copie blanche », suffisante pour justifier le versement de la bourse

Sous la responsabilité des présidents d'université, le contrôle d'assiduité s'avère **réalisé de façon très hétérogène entre les universités** mais aussi, souvent, **entre les unités de formation et de recherche (UFR)** d'une même université. Par exemple, chaque UFR, IUT et autre composante de l'université de Bretagne sud est à même de proposer des modalités différentes de contrôle.

Pour établir le présent rapport, des **déplacements et auditions** ont non seulement été réalisés et un **questionnaire** a également été **adressé à l'ensemble des présidents d'universités en décembre 2015**. Le taux de retour a été élevé puisque 80 % d'entre eux ont répondu.

¹ Cf. le B du II de la première partie du présent rapport.

Il convient d'ailleurs de noter que ce questionnaire a été réalisé car ni le ministère de l'enseignement supérieur ni, plus étonnant, les rectorats et les CROUS, ne connaissaient réellement les modalités concrètes du contrôle réalisé par les établissements d'enseignement supérieur.

Simone Bonnafous, directrice de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle, a admis ne pas connaître concrètement les conditions d'application de la circulaire dans les établissements d'enseignement supérieur. Certes, comme indiqué précédemment, le ministère chargé l'enseignement supérieur procède, depuis 2014, à une enquête annuelle sur l'assiduité des étudiants boursiers dont les résultats pour 2013-2014 ont été présentés dans le présent rapport¹. Si cette enquête a le mérite d'exister et de fournir des statistiques, bien que leur fiabilité ait pu être remise en cause par certaines des personnes entendues par votre rapporteur spécial, elle ne permet pas, pour autant, de connaître les modalités concrètes du contrôle dans les établissements.

La plupart des universités exercent un contrôle minimal, de simple présence aux examens. Selon le CROUS de Paris, seules trois universités parisiennes exerceraient un contrôle réellement effectif sur l'assiduité de leurs étudiants boursiers, à savoir Paris I (Panthéon-Sorbonne), Paris IV (Paris-Sorbonne)² et l'Inalco.

Il convient, au préalable, de préciser qu'en amont, **certaines universités rappellent l'obligation d'assiduité** aux étudiants, qu'ils soient boursiers ou non, parfois à chaque session. Cette pratique ne semble toutefois pas répandue dans l'ensemble des établissements.

a) Un contrôle d'assiduité aux cours aléatoire

D'après les informations recueillies auprès des universités et malgré ce que prévoit la circulaire, **l'assiduité aux cours, travaux dirigés et travaux pratiques ne constitue pas systématiquement un élément permettant de justifier de l'assiduité ou non de l'étudiant boursier.** Certains établissements considèrent d'ailleurs que les CROUS leur demandent uniquement de déterminer les étudiants non assidus au regard de la présence aux examens et pas nécessairement aux cours, la liste des boursiers non assidus devant parvenir à l'issue de chaque semestre.

Bien évidemment, **la présence des étudiants aux cours magistraux n'est que très rarement vérifiée**, compte tenu du nombre important d'étudiants présents et de la difficulté à procéder à un appel ou à l'émargement dans un amphithéâtre.

¹ Cf. le B du II de la première partie.

² Cf. p. 31 du présent rapport l'exemple du contrôle d'assiduité développé par l'université Paris-Sorbonne.

Toutefois, si certains cours, notamment en première année de licence, peuvent compter plusieurs centaines d'étudiants, d'autres sont dispensés devant un bien plus petit nombre d'étudiants, notamment à partir de la troisième année universitaire. Le contrôle pourrait donc s'avérer plus aisé dans ce cas.

La représentante d'une association d'étudiants a également mentionné des cas où une feuille d'émargement circulait dans les cours magistraux. Certaines universités en font état également dans les réponses au questionnaire qui leur a été adressé.

S'agissant ensuite des **travaux dirigés ou travaux pratiques**, une minorité d'universités opèrent un réel contrôle d'assiduité des étudiants boursiers. Dans les réponses au questionnaire adressé à l'ensemble des universités, 27 établissements mentionnent la vérification de la présence des étudiants à ces cours parmi les modalités de contrôle des conditions de maintien des droits à bourse pour l'ensemble de leurs formations. Sept universités précisent que cela se pratique dans certaines unités de formation et de recherche.

Il a pu également être indiqué à votre rapporteur spécial que **les enseignants n'étaient pas recrutés dans les universités pour faire l'appel et contrôler la présence aux examens**, partant du principe que les étudiants sont des adultes responsables !

Pour autant, certaines universités réalisent ces contrôles avec beaucoup d'attention. Souvent, elles déclarent ainsi comme **non assidus les étudiants enregistrant plus de deux à trois absences dans l'un des travaux dirigés**. Certaines demandent aux étudiants boursiers des attestations d'enseignant. D'autres, constatant la non-assiduité, **interdisent le passage de l'examen final** en fin de semestre.

b) La présence aux examens, souvent unique contrôle de l'assiduité des étudiants boursiers

L'essentiel des universités rencontrées et ayant répondu à l'enquête de votre rapporteur spécial **se contentent de vérifier la présence aux examens** des étudiants boursiers pour justifier de leur assiduité.

Les CROUS envoient les listes des étudiants boursiers à la fin du premier semestre, généralement vers la fin du mois de décembre, et demandent un retour à l'issue de la période d'examens.

Là encore, **si la présence aux examens** semble constituer un **point commun entre les universités** dans leurs modalités de contrôle, **l'appréciation** qui en est faite **diverge** entre elles, voire entre UFR, puisqu'il **peut suffire**, dans certaines formations, **que l'étudiant soit présent à un seul examen pour justifier de son assiduité** pour tout le semestre voire pour toute l'année universitaire.

Ce cas a été rencontré par votre rapporteur spécial, au sein des académies de Toulouse, Paris et Rennes. Pour d'autres universités, en revanche, toute absence non justifiée à une épreuve conduit à déclarer l'étudiant non assidu et à demander, de fait, la suspension de sa bourse. Dans ce cas, la présence à tous les examens est donc requise. D'autres universités peuvent exiger un pourcentage de présence minimale (par exemple 80 %).

La **présence à un seul examen suffirait ainsi à justifier le versement de dix mois de bourse**, ce qui paraît déjà **très contestable**. Or, à ceci s'ajoute le fait que, dans le cadre de l'épreuve, **le boursier peut se contenter de rendre une « copie blanche »** pour que sa présence soit validée.

Il ressort des réponses de plusieurs universités et CROUS que cette pratique n'est pas exceptionnelle mais au contraire plutôt répandue. Les établissements la justifient notamment en indiquant que **la circulaire se limite à prévoir une « présence aux examens » et rien de plus**, l'étudiant n'étant donc pas obligé de rendre une « vraie » copie ni d'obtenir une note minimale.

Certes, une « copie blanche » peut aussi révéler l'inadéquation entre une épreuve proposée par un professeur et le niveau réel de ses étudiants ou encore la présence d'étudiants « en déroute », dans l'incapacité de répondre aux questions posées. Cette objection perdrait toutefois de sa pertinence si l'obligation de présence s'appliquait à tous les examens, puisque l'on peut imaginer que chaque étudiant est capable de proposer quelques réponses sur l'ensemble des épreuves.

Le fait que **l'assiduité des étudiants soit jugée au regard de la seule présence aux examens**, sans tenir compte de la valeur du contenu des copies, conduit ainsi à ce que **certaines épreuves enregistrent entre 30 % et 50 % de copies blanches**.

Cette situation a notamment été constatée au sein des académies de Toulouse et de Reims. Un article du journal *Le Monde* datant du 27 mai 2013 relevait également ce type de pratique à l'université de Perpignan, la directrice du département de sociologie ressortant de l'épreuve avec 84 copies blanches pour 161 étudiants inscrits à l'épreuve¹ !

Ces **étudiants sont clairement identifiés** puisqu'ils s'installent dans l'amphithéâtre sans réaliser un seul effort pour faire l'examen et attendent que la durée de présence minimale exigée soit écoulée.

Bien entendu, **tous ces « faux étudiants » ne sont pas nécessairement des boursiers sur critères sociaux** et peuvent se présenter aux examens pour bénéficier plus simplement du statut d'étudiant qui offre un certain nombre d'avantages.

¹ « L'université face à un afflux de "faux" étudiants boursiers », *Le Monde*, 27 mai 2013.

En tout état de cause, **ces pratiques sont généralement concentrées sur certaines filières**, à savoir « Lettres et sciences humaines » ou encore « Administration économique et sociale » (AES), voire le droit.

Par ailleurs, il ne faisait pas de doute, lors des entretiens réalisés par votre rapporteur spécial, que certaines UFR étaient connues pour la faiblesse de leur contrôle d'assiduité et donc ciblées par ces « faux » étudiants.

c) Certaines universités ne font remonter aucun étudiant non assidu

Il arrive, enfin, que certaines universités ou UFR ne **déclarent aucun étudiant comme non assidu** au cours d'une année.

Quelques universités ou UFR ne réalisent pas réellement de contrôle d'assiduité. Les arguments avancés pour expliquer cette situation sont principalement le déficit de l'organisation administrative, avec des ressources humaines insuffisantes, un « *turn-over* » important au sein de l'équipe ainsi qu'un manque de coordination. Le fait que les enseignants ne soient pas informés des règles de contrôle a également été mis en avant, les éléments nécessaires n'étant, dès lors, pas transmis.

Certaines réponses au questionnaire adressé par votre rapporteur spécial mettent également en évidence le fait que certaines UFR admettent ne pas réaliser de contrôle chaque année.

Certains personnels administratifs rencontrés ont également mis en avant l'opposition des enseignants à la réalisation de tels contrôles perçus comme du « flicage » vis-à-vis des étudiants. Un établissement résisterait enfin, en représailles de désaccords existant avec le CROUS dont il dépend.

Le fait que les pratiques des universités soient si variées est profondément inéquitable puisque si certaines universités ne réalisent aucun contrôle, d'autres mettent en œuvre un contrôle complet et effectif, à l'instar de l'Université Paris-Sorbonne.

Exemple d'un contrôle d'assiduité aux cours et de présence aux examens : l'université de Paris-Sorbonne

1. Rappel de l'obligation sur le site internet de l'université

La bourse sur critères sociaux est une aide publique de l'état. Les étudiants boursiers, en contrepartie, doivent :

- assister à l'ensemble des cours et travaux dirigés ;
- être présents à tous les examens.

Le non-respect de l'obligation d'assiduité entraîne un signalement auprès du CROUS qui a pour conséquence :

- la suspension du versement de la bourse ;
- dans certains cas, le remboursement des sommes perçues.

2. Le contrôle de l'assiduité en cours

Chaque semestre, l'étudiant doit faire remplir une attestation d'assiduité à deux enseignants de matières fondamentales et son UFR.

Il doit ensuite les retourner au service des bourses avant une date limite de dépôt fixé pour 2016 au 6 janvier pour le premier semestre et au 13 mai pour le second semestre.

3. Le contrôle de l'assiduité aux examens

L'étudiant doit se présenter à tous les examens, à chaque session, y compris aux devoirs sur table dans le cas d'un cursus suivi en contrôle continu.

L'émargement fait foi ainsi que les notes saisies.

Le site internet précise que l'étudiant ne peut en aucun cas « remettre le passage de [ses] épreuves pour être évalué à la session de rattrapage » et qu'il n'existe « aucune dispense d'assiduité aux examens ».

Les seules exceptions autorisées sont les absences justifiées par :

- la maladie, justifiée par « un certificat médical du service de médecine préventive (SIUMPPS) délivré sur la base des preuves médicales apportées par l'étudiant (certificat médical du médecin traitant, document de sortie d'hospitalisation, etc.) » ;
- le décès d'un membre de la famille proche, justifié par un certificat de décès.

Source : commission des finances du Sénat à partir du site internet de l'université

3. Les efforts récents de certaines universités pour renforcer leurs contrôles mais souvent difficiles à mener à bien

Un certain nombre d'universités rencontrées par votre rapporteur spécial ou ayant répondu à son questionnaire développent des réflexions pour améliorer le contrôle des étudiants. Elles soulignent toutefois les difficultés importantes auxquelles elles sont susceptibles d'être confrontées.

Tout d'abord, la **définition de l'assiduité aux cours et de la présence aux examens paraît insuffisamment précise** au niveau national et ne permet pas aux universités d'éviter « les copies blanches ». En effet, sur

quel fondement justifier que la remise d'une copie blanche ne suffise pas à justifier la présence à l'examen ?

Ensuite, des **blocages humains** ont été constatés, avec notamment l'exemple d'une université de l'académie de Rennes qui a récemment mené une réflexion pour renforcer ses modalités de contrôle. Toutefois, la réforme, qui consistait à prévoir que trois absences injustifiées sur deux jours consécutifs d'examen conduiraient à déclarer l'étudiant non assidu, n'a pu aboutir, faute d'accord de la commission de formation et de la vie étudiante de l'université.

Les **changements de présidence et donc d'équipe de direction** ont également pu conduire à **retarder l'entrée en vigueur de dispositifs de contrôle plus rigoureux**. Ainsi en est-il notamment qui avait adopté une réforme tendant à harmoniser le contrôle au sein de l'université (avec l'instauration de l'obligation d'inscription pédagogique et de présence à tous les examens) mais qui n'a pas encore trouvé à s'appliquer en raison des changements de direction.

Ces efforts de renforcement du contrôle d'assiduité peuvent être le fruit du **travail d'impulsion des CROUS**, voire, **plus rarement, des rectorats**. Ainsi, le CROUS de Toulouse a-t-il notamment organisé une réunion sur la gestion des bourses au début de l'année universitaire 2014 avec l'ensemble des établissements, au cours de laquelle la question de ce contrôle a été abordée.

B. UNE REMONTÉE DES INFORMATIONS SOUVENT BIEN TROP LENTE VERS LES CROUS

En dehors de l'hétérogénéité des modalités de contrôle des étudiants boursiers, la **procédure** actuellement mise en œuvre **pâtit également d'une remontée très lente des informations concernant l'assiduité des étudiants depuis les établissements vers les CROUS**.

Ainsi, alors que les étudiants boursiers perçoivent, en principe, des versements mensuels à compter du mois de septembre¹, les universités ne font généralement **remonter aucune information aux CROUS tant que ceux-ci ne leur ont pas fait parvenir les listes de boursiers** pour le contrôle d'assiduité du **premier semestre**. Or celles-ci ne leur sont envoyées qu'à la fin du mois de décembre ou en janvier, pour que les universités les remplissent à l'issue de la session d'examens du premier semestre.

Il est apparu, au cours du présent contrôle, que **la date de retour** des informations vers les CROUS était elle-même **très aléatoire** puisque, si **les listes semblent, au plus tôt, renvoyées en mars ou en avril pour le premier semestre**, certains établissements peuvent **ne les faire parvenir aux CROUS**

¹ Si le dossier social de l'étudiant est complet et validé.

qu'en juillet! Ainsi en est-il notamment pour l'une des universités de Toulouse.

Les pratiques de ces établissements conduisent, de fait, à permettre le versement de l'intégralité de la bourse sur les dix mois de l'année universitaire et donc à rendre la suspension impossible.

Au-delà de ces **cas extrêmes**, mais **qui ne sont**, pour autant, **pas exceptionnels**, il n'est **pas satisfaisant que les suspensions** des bourses d'étudiants non assidus, qui sont **généralement peu, voire jamais, venus en cours** tout au long du premier semestre, **ne soient réalisées que six ou sept mois après le début de l'année.**

La lenteur de la procédure applicable entre les universités et les CROUS s'explique aussi par le **temps laissé aux étudiants pour fournir une excuse à leur absence.**

Plusieurs universités ont indiqué qu'à la suite des courriers adressés aux étudiants absents sans justification, de faux certificats médicaux (certains pouvant être délivrés par des médecins décédés) ou de complaisance pouvaient leur parvenir. Elles se plaignent également du fait qu'il n'existe pas de délai au-delà duquel le justificatif peut être fourni. Chacune détermine éventuellement ses délais.

Jusqu'à la circulaire du 6 juin 2016 qui fixe les modalités d'attribution des bourses sur critères sociaux pour l'année universitaire 2016-2017, il était indiqué que le justificatif envoyé au CROUS ne devait pas être daté de plus d'un mois à compter de la date d'interruption des études.

Désormais, cette précision n'est plus prévue. Seuls les établissements d'enseignement supérieur récupèrent les justificatifs d'absence, les présidents d'universités, les directeurs d'écoles et les chefs d'établissements définissant leurs règles propres.

S'agissant du second semestre, les résultats parviennent aux CROUS bien après la fin de l'année universitaire. **Plusieurs universités ont d'ailleurs indiqué se limiter au contrôle d'assiduité du premier semestre...**

La **situation** est bien **différente pour les lycées et les écoles** qui procèdent, pour leur part, à un **contrôle continu de l'assiduité** de leurs élèves, avec des suspensions susceptibles d'intervenir tout au long de l'année scolaire.

Afin de vérifier que l'étudiant boursier compte suivre les cours auxquels il s'est inscrit, les **universités doivent désormais vérifier**, depuis la rentrée 2014, qu'il a bien réalisé **son inscription pédagogique** et de le signaler en cas contraire. En effet, si l'inscription administrative est indispensable pour bénéficier de la bourse, il n'était **jusqu-là pas tenu compte de l'inscription pédagogique.**

II. RÉFORMER LE CONTRÔLE DE L'ASSIDUITÉ AUX COURS ET DE PRÉSENCE AUX EXAMENS POUR GARANTIR UNE PLUS GRANDE ÉQUITÉ ENTRE LES ÉTUDIANTS

A. UN CONSTAT PARTAGÉ : UNE RÉFORME INDISPENSABLE

1. Pour s'assurer du « service fait » attestant de la dépense publique et éviter la fraude

Le constat d'une **trop grande différence de traitement entre les étudiants**, en fonction de l'établissement dans lequel ils suivent leur formation, voire entre les UFR d'une même université, est **partagé par une large part des acteurs de la procédure**.

La Conférence des présidents d'universités ainsi que les représentants des associations étudiantes partageaient l'idée selon laquelle il n'est pas normal qu'une copie blanche rendue à l'occasion d'un examen terminal suffise, à elle seule, à justifier l'assiduité d'un étudiant boursier.

La défaillance des établissements concernés conduit ainsi à **remettre en cause l'attestation de « service fait »** que constitue en principe le contrôle d'assiduité. Dans bien des universités, les bourses sont, en pratique, servies sans contrepartie de présence effective de l'étudiant.

Or les bourses sur critères sociaux correspondent à une **dépense de l'État de près de 2 milliards d'euros**. Il n'est **pas acceptable que ces aides puissent être distribuées à de « faux » étudiants**, qui ne suivent pas réellement leur formation, même s'il convient, évidemment, de distinguer les cas des étudiants ayant rencontré des difficultés d'ordre privé (maladie...) ou familiale (décès d'un proche...).

Les CROUS entendus par votre rapporteur spécial s'accordent pour considérer qu'un **réel contrôle d'assiduité** dans l'ensemble des universités, conduirait à constater un **nombre d'étudiants boursiers non assidus bien plus élevé que celui aujourd'hui connu**. Un CROUS a même avancé qu'il pourrait **atteindre jusqu'au tiers des bénéficiaires d'une telle aide**. S'il est, bien entendu, malaisé de retenir un chiffre, votre rapporteur spécial est **convaincu qu'il serait bel et bien plus élevé que celui de 3 % actuellement calculé**.

Le **Gouvernement** semble également **convaincu de la nécessité de renforcer le contrôle d'assiduité** puisque, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2016, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche avait indiqué, dans l'une de ses réponses au questionnaire qui lui avait été adressé par votre rapporteur spécial, qu'une économie de 10 millions d'euros était attendue à ce titre.

2. Pour concentrer l'effort de l'État sur les « vrais » étudiants

L'hétérogénéité des contrôles exercés au titre de l'assiduité est **source d'inégalité de traitement entre les boursiers**, comme l'ont exprimé la quasi-totalité des personnes entendues par votre rapporteur spécial au cours de ses auditions. Les services des CROUS se sentent ainsi **impuissants et gênés par les pratiques « à géométrie variable » des établissements d'enseignement supérieur et auxquelles sont soumis les étudiants.**

Il semble effectivement **difficilement concevable que, pour une même aide sociale**, un élève de classe préparatoire soit **soumis à un appel à chaque heure de cours** et à une **faible tolérance** en termes d'absences en cours, **alors qu'un étudiant dans une université pourrait n'assister à aucune séance de travaux dirigés** pourtant en principe obligatoire ! Si les règles ne peuvent être strictement identiques, compte tenu de la différence d'organisation et d'effectifs concernés entre les établissements, elles ne doivent **pas**, pour autant, **aboutir à un écart de traitement aussi important.**

Par ailleurs, il convient de rappeler qu'un **boursier** bénéficie non seulement d'une aide financière à partir de l'échelon « 0 bis », mais aussi d'**autres « avantages »**, au premier chef desquels un **accès préférentiel au logement étudiant**¹.

Ainsi, alors que le logement constitue généralement le premier poste de dépense des étudiants, **les chambres et les appartements gérés par les CROUS sont attribués prioritairement aux étudiants boursiers.** Ainsi, le CROUS de Paris a indiqué que la totalité des logements étudiants disponibles étaient occupés par des étudiants boursiers. Il en est de même pour 70 % des logements du CROUS de Rennes, seuls 3 % d'entre eux étant loués à des étudiants non boursiers et le reste réservé aux étudiants étrangers. Ces deux CROUS ne parviennent pas à loger tous les boursiers ayant pourtant formulé une demande de logement.

Cet avantage considérable, notamment dans les zones tendues comme la région Île-de-France, n'est pas contestable pour la majorité des boursiers. Il le devient bien davantage lorsque l'étudiant n'est pas assidu et ne suit aucun cours, d'autant que **la déclaration de non assiduité d'un étudiant et la suspension de la bourse qui en découle n'ont aucun impact sur l'occupation d'un logement étudiant.** Il pourra donc rester dans sa chambre ou son appartement. Seule l'impossibilité de payer les loyers, et donc la création de dettes vis-à-vis du CROUS, pourraient, éventuellement, conduire à remettre en cause la location.

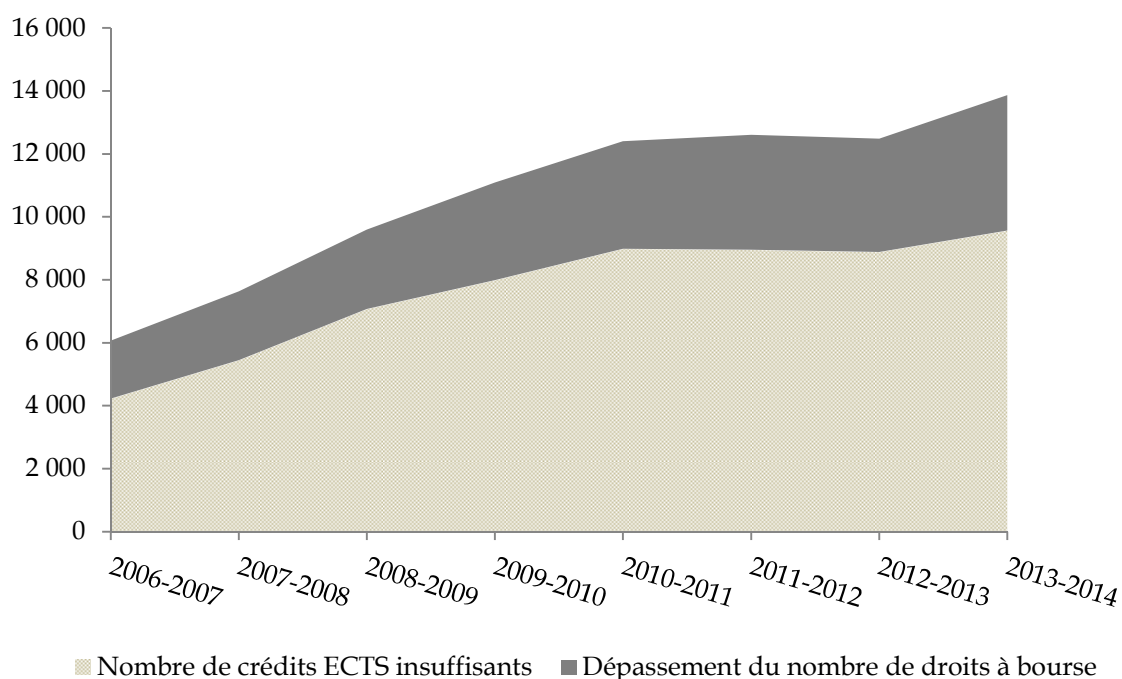
¹ Les étudiants boursiers sont également susceptibles d'avoir des tarifs plus avantageux en termes notamment de transports ou d'accès à la culture. Ainsi en est-il notamment en région Île-de-France pour l'acquisition du forfait « Imagine R » qui permet d'utiliser le réseau des transports publics.

De même, il n'est **pas demandé** à l'étudiant boursier déclaré non assidu **de rembourser ses frais d'inscription ou ses cotisations à la sécurité sociale** pour lesquels il avait pourtant été exonéré.

Fort heureusement, **le maintien du bénéfice** de la bourse pour ces étudiants non assidus s'arrête au-delà de deux ans puisque **l'obligation de progression** impose, pour disposer d'un troisième droit à bourse, de justifier de 60 ECTS, deux semestres ou un an. Les CROUS assurent que ce **contrôle est réalisé systématiquement**, lors de l'examen de la nouvelle demande de droit à bourse des étudiants. Il est d'ailleurs automatisé dans le logiciel AGLAE.

Au cours de l'année universitaire 2013-2014, 9 565 bourses ont été refusées en raison d'un nombre de crédits ECTS insuffisant, tandis que 4 308 bourses l'étaient du fait de l'épuisement du nombre de droits à bourse autorisé.

Refus de bourses au regard de l'obligation de progression et du nombre de droits à bourse par cursus



Source : commission des finances du Sénat d'après les réponses du ministère au questionnaire du rapporteur spécial

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, il apparaît vraiment indispensable de **s'assurer que les bourses profitent à de « vrais » étudiants**, non seulement du point de vue de la dépense publique mais aussi au regard de ceux qui, sans être boursiers, rencontrent des difficultés à

financer leurs études et sont contraints de cumuler leurs heures de cours, leur travail personnel et un emploi « alimentaire ».

Enfin, **la présence de « faux » étudiants nuit globalement aux universités qui les accueillent.**

Avant tout, ces étudiants sont inscrits et sont donc **comptabilisés dans les effectifs** de l'année universitaire. Ainsi, plusieurs établissements rencontrés dans le cadre du présent contrôle ont confirmé que **les besoins recensés au moment de la rentrée universitaire pouvaient s'avérer rapidement démesurés** comparés aux étudiants réellement présents, tant **en termes de cours magistraux que de travaux dirigés ou pratiques.**

De même, ces « faux » étudiants, qui ne sont, bien entendu, pas uniquement des boursiers, **nuisent à l'image des établissements universitaires** qui les accueillent, notamment en **faisant chuter leur taux de réussite** en licence.

B. MIEUX DÉFINIR L'ASSIDUITÉ ET LA COMPLÉTER OU LA REMPLACER PAR UNE OBLIGATION DE RÉSULTAT

1. Préciser ce qui est attendu des établissements

Si **l'assiduité ne constitue pas une fin en soi et n'est pas une garantie de réussite des étudiants**, elle y contribue fortement et permet de s'assurer du fait que **les aides versées par l'État sont bien destinées à des boursiers qui suivent réellement des études.**

Comme cela a été mis en évidence, la circulaire annuelle qui définit l'assiduité des étudiants laisse une **marge d'appréciation très importante aux établissements** pour fixer les modalités du contrôle qu'ils doivent assurer, **expliquant, pour partie, l'hétérogénéité des pratiques.**

La volonté de certains établissements de renforcer leurs contrôles, comme celle des CROUS d'impulser une harmonisation des pratiques, s'avère parfois difficile, compte tenu des réticences rencontrées et de la souplesse laissée par les dispositions établies au niveau national.

C'est pourquoi il **semble nécessaire que le ministère chargé de l'enseignement supérieur définisse plus précisément les modalités de contrôle attendues et applicables à l'ensemble des établissements.**

Ainsi, **la présence à tous les examens pourrait être requise**, et non seulement à une seule épreuve.

Bien entendu, il devrait toujours être **tenu compte des situations dérogatoires**, tels que les étudiants inscrits en contrôle terminal ou disposant de dispenses spécifiques (par exemple, sportifs de haut niveau). Il en est de même pour ceux suivant un enseignement à distance, situation qui est loin

d'être anecdotique puisqu'elle correspond, par exemple, à 2 000 étudiants à l'université de Rennes 2.

Recommandation n° 1 : Définir plus précisément les modalités du contrôle d'assiduité attendues des établissements d'enseignement supérieur au niveau national.

Comme le rapport d'audit partenarial de la DGFIP et de l'IGAENR de novembre 2013 et la Cour des comptes dans son rapport public annuel pour 2015, votre rapporteur spécial considère que **l'amélioration du système de contrôle d'assiduité peut passer soit par un renforcement de ses modalités concrètes d'application** par les établissements actuellement défaillants, **soit par l'instauration d'une obligation de réussite** dès la première année.

En tout état de cause, il convient de **mettre fin à la pratique selon laquelle la présence à un seul examen, avec remise d'une copie blanche,** suffirait à justifier de l'assiduité de l'étudiant.

2. Consolider les exigences en matière d'assiduité

Pour le cas où les établissements maintiendraient une obligation d'assiduité, tous les intervenants s'accordent à dire que **l'assiduité aux cours magistraux ne peut aisément être contrôlée,** en particulier pour les cours de première année où les effectifs sont les plus nombreux et où le risque de fraude à la bourse est le plus élevé.

Sauf à installer une badgeuse qui, à partir d'une carte multiservices (servant à la fois pour la bibliothèque ou la restauration par exemple), permettrait à tous les étudiants de « pointer » à l'entrée des amphithéâtres et même, pourquoi pas, des autres salles de cours, il n'est **pas réaliste d'imposer un tel contrôle qui ne semble, par ailleurs, pas indispensable.**

En revanche, **l'assiduité aux travaux dirigés et aux travaux pratiques doit s'imposer à l'ensemble des établissements et pour l'ensemble des étudiants, boursiers ou non.** En effet, **aucun argument ne peut justifier qu'il ne soit pas fait systématiquement l'appel ou, à tout le moins, qu'une liste d'émargement ne circule pas** dans la salle à chaque cours.

Certes, la mise en œuvre de nouvelles procédures de contrôle d'assiduité se heurterait aux moyens limités et au faible nombre, comparé à celui des effectifs étudiants, de personnels administratifs chargés des bourses. Pour autant, les nouvelles technologies et le développement des systèmes d'information devraient permettre de faciliter la remontée des informations vers les secrétariats des UFR.

Dans certains établissements, la principale difficulté pourrait provenir des **réticences voire de l'opposition des enseignants**. Il a, notamment, pu être indiqué à votre rapporteur spécial, que ceux-ci avaient « *autre chose à faire que l'appel pendant leurs cours* » et qu'ils étaient supposés avoir, en face d'eux, des adultes responsables. Fort heureusement, cette vision ne semble pas trop largement répandue.

En tout état de cause, ces **arguments** semblent parfaitement **irrecevables**, au regard des pratiques des enseignants des classes préparatoires, de STS ou des écoles qui s'adressent tout autant à de jeunes adultes. De même, les sessions de formation professionnelle assurées dans le cadre de l'activité des salariés prévoient généralement un émargement permettant de s'assurer de la présence des inscrits.

L'État, et à travers lui les contribuables, dépense des **sommes considérables pour le financement des établissements universitaires**. À ce titre, il semble **parfaitement logique de s'assurer que les enseignements sont bien suivis par les étudiants**, qu'ils soient boursiers ou non.

Pour les formations qui réalisent déjà ce **contrôle de présence** dans les travaux dirigés ou les travaux pratiques, celui-ci devrait **nécessairement être pris en compte pour déterminer l'assiduité** du boursier, en sus de la présence aux examens.

Le constat d'**absences répétées** aux travaux dirigés aurait pour avantage d'**anticiper**, avant la fin du semestre, **l'identification des étudiants non assidus et donc de suspendre plus rapidement la bourse** qui leur est, le cas échéant, versée.

Bien entendu, les **procédures** doivent être **encadrées**, afin de permettre aux étudiants de fournir éventuellement des justificatifs. Un **seuil d'absences** acceptées doit également être défini. Pour ceux qui l'appliquent déjà, deux à trois absences par semestre et par travaux dirigés/travaux pratiques, sont le plus souvent acceptées. Le principe d'**interdire le passage des examens terminaux en cas d'absences répétées** aux cours pourrait également contribuer à garantir l'assiduité des étudiants.

Avec le **renforcement du contrôle de l'assiduité aux cours**, le « **syndrome de la copie blanche** », actuellement constaté lors de certains examens, pourrait **se déplacer dans le cadre des travaux dirigés**. En effet, il ne faut pas exclure que certains étudiants, inscrits uniquement pour percevoir la bourse, ne soient présents dans ces cours que pour respecter l'obligation d'assiduité, avec le **risque qu'ils ne perturbent les classes**. Cette situation existerait d'ailleurs déjà dans certaines universités.

Pour autant, **ce risque ne doit pas aboutir à affaiblir les conditions de maintien des droits à bourse**, d'autant que le renforcement du contrôle d'assiduité pourrait également dissuader certains « faux » étudiants boursiers de s'inscrire.

Votre rapporteur spécial juge également intéressante l'expérimentation du **contrôle continu intégral** (sans session d'examens terminaux ni de rattrapage) dans certaines formations universitaires. Très volontariste sur ce sujet, la Conférence des présidents d'université a estimé que **le développement de cette pratique permettrait, de facto, de réduire le nombre de « faux » étudiants boursiers**. Votre rapporteur spécial y voit également un **bon moyen de suspendre les bourses plus rapidement qu'actuellement**. En effet, la non-assiduité serait susceptible d'être repérée plus rapidement dans le cadre du contrôle continu, comme dans les écoles ou les classes préparatoires et les sections de technicien supérieur des lycées.

Plus globalement, s'il ne fait pas de doute que le contrôle continu intégral serait bénéfique en termes de réussite des étudiants, sa généralisation, à court ou moyen terme, est difficile à envisager, certaines universités ayant émis des réserves, compte tenu principalement du coût supplémentaire qu'il induirait.

S'agissant de la présence aux examens, il apparaît évident **que cette condition** pour déterminer l'assiduité d'un étudiant **ne peut être considérée comme remplie avec l'émargement à une seule épreuve, pour laquelle une simple copie blanche serait rendue**. Il importe donc qu'il soit mis fin à la pratique d'un nombre trop important d'universités qui s'en contente. À tout le moins, toute absence d'un étudiant boursier à un examen sans justification autorisée (maladie, décès d'un proche...) devrait être sanctionnée.

Recommandation n° 2 : Développer un véritable contrôle d'assiduité des étudiants, y compris dans les universités, en :

- **concentrant le contrôle d'assiduité aux cours sur les travaux dirigés et les travaux pratiques** (par opposition aux cours magistraux) et en faire un **critère obligatoire pour poursuivre le versement de la bourse** sur critères sociaux. Le recours aux nouvelles technologies (cartes multiservices avec système de badge, système d'information permettant aux enseignants d'informer directement le service administratif des étudiants absents) pourrait être envisagé ;

- **exigeant que la condition de présence aux examens implique l'émargement par l'étudiant à toutes les épreuves** de fin de semestre.

3. Introduire la notion de résultat ?

Pour les universités réticentes ou dans l'incapacité de faire appliquer des règles d'assiduité plus exigeantes, une autre option pourrait être **l'introduction d'une obligation de résultat**. Tant la Cour des comptes que la mission menée par la DGFIP et l'IGAENR ont également fait une telle préconisation.

Il n'existe actuellement qu'une obligation de progression à compter de la demande du troisième droit à bourse de l'étudiant et qui consiste à exiger la validation de 60 crédits ECTS, deux semestres ou une année.

Dans l'hypothèse où l'université **ne tiendrait pas compte de l'assiduité aux cours**, le **contrôle de la présence de l'étudiant aux examens** pourrait alors être **renforcé** avec l'instauration d'une **obligation de réussite**. Celle-ci pourrait, par exemple, se concrétiser par l'atteinte d'une **moyenne minimale** à l'ensemble des épreuves, ou au moins à certaines, voire à **l'obtention d'un certain nombre d'ECTS** à chaque semestre.

Les représentants du CNOUS entendus en audition estimaient ainsi que la présence aux examens constituait le moyen de contrôle le plus efficace en termes d'égalité de traitement des boursiers dans les universités, car il est le seul dénominateur commun à toutes les disciplines.

La Cour des comptes propose de **remplacer purement et simplement l'assiduité de l'étudiant par l'obligation de résultat** comme condition de maintien au droit à bourse. Cette **proposition est séduisante et mérite effectivement d'être étudiée**. Elle aurait probablement pour **avantage de réduire le nombre de « faux » étudiants et surtout la pratique de la « copie blanche » aux examens**. En outre, elle serait **moins source de divergences d'interprétation** que ne l'est actuellement la condition d'assiduité aux cours.

Toutefois, cette nouvelle règle **ne permettrait pas de déceler plus tôt dans l'année universitaire les étudiants non assidus** et donc de **suspendre plus rapidement les bourses**. Au contraire, elle aurait pour conséquence de devoir **attendre la correction de l'ensemble des épreuves des sessions d'examens** pour déterminer la liste des étudiants non assidus.

En tout état de cause, comme le souligne également la Cour des comptes et le rapport d'audit partenarial de novembre 2013, **si une obligation de réussite minimale devait être introduite**, il conviendrait de prévoir une **moyenne à atteindre probablement assez basse**, afin de permettre aux étudiants, non pas non assidus, mais « décrocheurs » et ayant fait une erreur d'orientation, de poursuivre leurs études en bénéficiant d'une bourse.

Recommandation n° 3 : En l'absence de contrôle régulier d'assiduité aux cours, **coupler l'obligation de présence à tous les examens à celle de résultat**, en obtenant, par exemple, une moyenne minimale ou un certain nombre de crédits ECTS à chaque semestre.

Il pourrait également être envisagé que, dans certains cas, **l'assiduité** de l'étudiant comme condition de maintien des droits à bourse soit **remplacée par une simple obligation de résultat minimal**.

TROISIÈME PARTIE UNE PROCÉDURE AUX MULTIPLES ACTEURS CRÉANT DILUTION DES RESPONSABILITÉS ET LENTEUR DE MISE EN ŒUVRE

I. UNE PROCÉDURE LONGUE ET SEGMENTÉE

A. DIFFÉRENTES ÉTAPES REPOSANT À LA FOIS SUR LES RECTORATS, LES CROUS, LES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET LES DIRECTIONS RÉGIONALES DES FINANCES PUBLIQUES

La gestion des bourses de l'enseignement supérieur fait intervenir un **nombre important d'acteurs** : les rectorats, les CROUS, les établissements d'enseignement supérieur et les directions régionales des finances publiques.

Ordonnateur délégué de la dépense, les recteurs d'académie gèrent ainsi les crédits dédiés aux bourses. De ce fait, ce sont eux qui signent tous les documents officiels, notamment pour le mandatement, ainsi que les ordres de reversement et les courriers concernant les éventuels recours gracieux. Ces derniers représentaient 280 dossiers en 2014 sur l'académie de Toulouse.

Intervenant en tant que prestataires des rectorats, **les CROUS instruisent**, quant à eux, **les demandes de bourses** déposées par les étudiants et, **dans le cadre du contrôle d'assiduité, récupèrent les informations** des établissements de l'enseignement supérieur pour, le cas échéant, **procéder à la suspension des bourses voire établir un ordre de reversement** des sommes indûment perçues. Ils constituent, de fait, les interlocuteurs privilégiés des étudiants boursiers. Tous les documents et autres courriers signés par le recteur sont généralement préparés par les CROUS.

Les présidents d'universités, les directeurs d'écoles et les chefs d'établissements, pour les lycées ayant des classes préparatoires aux grandes écoles et des sections de technicien supérieur, sont chargés de **contrôler concrètement l'assiduité aux cours et la présence aux examens** des boursiers.

Enfin, en bout de chaîne, **les directions régionales des finances publiques (DRFiP)** jouent le rôle de comptable, en procédant au paiement, chaque mois, des bourses sur critères sociaux et autres aides sociales directes. Elles émettent également les **titres de perception** lorsqu'un ordre de reversement a été émis par l'ordonnateur.

Cette organisation conduit la Cour des comptes à estimer dans son rapport public annuel 2015 que « *le circuit d'instruction et de paiement des bourses sur critères sociaux est complexe.* »

Votre rapporteur spécial partage ce sentiment et a pu **constater que**, dans le cadre du contrôle du respect de l'obligation d'assiduité des étudiants, **la procédure actuelle conduit à ce qu'aucun des acteurs ne s'en sente réellement responsable.**

Ainsi, une grande partie des **présidents d'universités**, lesquelles concentrent la grande majorité des boursiers, ne semblent porter qu'un **intérêt limité** à ce sujet¹. Ils ne gèrent pas les crédits consacrés aux bourses et n'ont **aucun intérêt direct à s'assurer du « service fait »**.

Il est **pourtant essentiel que ces établissements suivent attentivement l'assiduité de l'ensemble de leurs étudiants et leur engagement à réussir.**

Les **recteurs**, ordonnateurs de la dépense, **assurent**, quant à eux, **le mandatement des bourses sans aucune garantie du « service fait »**. Ainsi, une université a indiqué n'avoir jamais reçu de remarque officielle de son rectorat malgré l'absence de contrôle de l'assiduité de leurs boursiers (par défaut, ils sont tous déclarés assidus).

La plupart des **services des rectorats** rencontrés ont ainsi avoué leur **ignorance de la teneur des contrôles réalisés** par les établissements. Seule l'enquête annuelle lancée par la DGESIP à compter de 2013 les a probablement obligés, *a minima*, à s'intéresser au nombre d'étudiants déclarés non assidus.

Pour expliquer cette situation, les représentants du rectorat de Paris ont notamment mis en avant le **manque de moyens dont ils disposaient pour mener à bien l'ensemble de leurs missions**, priorité étant donnée au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire. Ils ont confirmé ne fixer aucune règle pour le respect du contrôle d'assiduité des boursiers, considérant que cela relevait, par ailleurs, de l'autonomie de chaque université. Le rectorat s'assure uniquement de rappeler chaque année les règles applicables.

À quelques exceptions près, **les recteurs d'académie ne jouent pas de rôle d'impulsion** dans l'amélioration du contrôle d'assiduité et leur intervention reste globalement très faible dans le processus d'allocation des bourses.

Les **CROUS** sont, en revanche, **davantage conscients de l'importance d'un tel contrôle**. Sans disposer d'un véritable « intérêt à agir », comme l'a rappelé Marie Message, directrice adjointe du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS), certains CROUS ont cherché à harmoniser les méthodes de contrôle par le partage des bonnes pratiques. Ainsi, le CROUS de Toulouse organise-t-il une réunion à la rentrée universitaire, où sont conviés l'ensemble des chefs d'établissements d'enseignement supérieur.

¹ Cf. la deuxième partie du présent rapport.

Surtout, votre rapporteur spécial a pu constater que les personnels de ces services, qui instruisent les demandes de bourses dans le cadre de la campagne annuelle (56 000 dossiers pour le CROUS de Toulouse, 180 000 pour le CROUS de Paris qui instruit les dossiers des trois académies de la région d'Île-de-France) et suivent ensuite les versements, ne sont pas satisfaits de la procédure actuellement applicable en termes de contrôle d'assiduité.

Ils considèrent que les boursiers non assidus devraient être décelés plus tôt dans l'année, avec des suspensions et des ordres de reversement réalisés « *au fil de l'eau* ». Le CROUS de Paris a ainsi le sentiment de « *courir après les listes* » qui doivent être retournées par les universités.

Outre cette **dilution des responsabilités, la multiplicité d'acteurs conduit également à allonger considérablement les délais de traitement des cas des boursiers non assidus.**

Comme cela a déjà été mis en évidence¹, les établissements d'enseignement supérieur rendent généralement aux CROUS les **listes de boursiers**, complétées avec l'information du respect ou non de l'obligation d'assiduité, **au plus tôt à l'issue du premier semestre**, soit plusieurs mois après le premier versement de la bourse.

Ensuite, **les CROUS traitent ces listes** qui prennent la forme de fichiers Excel, **pour suspendre les bourses** depuis le logiciel AGLAE. En effet, si les écoles et les lycées ayant des classes préparatoires aux grandes écoles et des sections de technicien supérieur peuvent eux-mêmes suspendre une bourse d'un étudiant non assidu, tel n'est pas le cas des universités. Ce retraitement engendre donc de nouveaux délais.

Puis les CROUS doivent, le cas échéant, permettre aux étudiants concernés de justifier leurs absences, dans un délai qu'ils ont eux-mêmes fixé et après les avoir sollicités par des courriers signés du recteur, ordonnateur de la dépense. Lorsque ce délai s'achève, les bourses peuvent alors être suspendues.

Après une nouvelle relance auprès des étudiants, un ordre de reversement pour tout ou partie des sommes déjà perçues peut être émis. Celui-ci devra, à son tour, être signé du recteur.

On ne peut qu'être frappé par **la lenteur de la procédure**, induite par l'interaction de l'ensemble de ces acteurs.

¹ Cf. le B du I de la deuxième partie.

B. AU BOUT DE LA CHAÎNE, DES ORDRES DE REVERSEMENT TROP TARDIFS, POUR UN RECOUVREMENT DES INDUS NÉCESSAIREMENT LIMITÉ

Les DRFiP interviennent en bout de chaîne dans la procédure de contrôle du respect de l'obligation d'assiduité, en émettant, à partir des ordres de reversement, les titres de perception permettant de recouvrer les sommes indûment perçues par les boursiers.

Comme indiqué précédemment¹, les sommes à recouvrer correspondraient actuellement à environ **13 millions d'euros** d'après la DGFIP. Ce montant serait probablement plus élevé si le contrôle d'assiduité était réalisé plus strictement dans l'ensemble des universités. Cependant, il ne faut pas négliger le fait que des étudiants pourraient aussi être incités à être plus présents du fait de ce renforcement. Le taux de recouvrement est estimé à environ 30 % par les DRFiP rencontrées par votre rapporteur spécial. Lorsque les remboursements interviennent au cours de la même année où les bourses ont été versées, les recettes sont enregistrées dans le programme 231 « Vie étudiante ». Ensuite, elles bénéficient au budget général.

Les **limites** de l'action des DRFiP sont **clairement identifiées** et s'expliquent par **plusieurs facteurs**.

Tout d'abord, compte tenu de la longueur de la procédure mise en œuvre dans le cadre du contrôle d'assiduité des boursiers, **les ordres de reversement sont généralement adressés très tardivement au comptable-payeur**. C'est ainsi que les DRFiP se retrouvent avec des sommes à recouvrer plusieurs mois, voire plusieurs années, après la fin de l'année universitaire en cause. Par exemple, la DRFiP d'Île-de-France et du département de Paris a présenté à votre rapporteur spécial un titre de perception daté de septembre 2015, pour des bourses perçues au cours du premier semestre de l'année universitaire 2013-2014 ! Si un sérieux retard a pu être spécifiquement connu en 2015, les ordres de reversement parviennent généralement six mois à un an après la période concernée.

Ensuite, les **sommes** en jeu restent **modestes**, comparées aux autres recouvrements susceptibles d'être opérés par les DRFiP. Ainsi en est-il notamment pour la DRFiP d'Île-de-France dont les titres de perception concernant des bourses correspondent en **moyenne à 2 300 euros** (pour 505 titres en 2015, représentant au total près de 1,2 million d'euros), alors qu'elle a globalement la charge de 27 000 titres de perception à recouvrer pour un montant total de 762 millions d'euros. Dans ces conditions, on comprend que **la récupération** de sommes indûment perçues par les étudiants boursiers **ne soit pas considérée comme une priorité pour ces services**. Un effort semble toutefois avoir été réalisé au cours des dernières

¹ Cf. le B du II de la première partie.

années, à tout le moins dans certaines régions, puisque la DRFiP de Toulouse a indiqué qu'avant 2013, il n'y avait quasiment pas de recouvrement alors qu'elle enregistre désormais un taux de récupération de 33 % sur les 550 000 euros demandés en 2015 (pour 760 titres de perception).

En outre, la **population étudiante est très mobile et généralement peu solvable**, ce qui accentue encore davantage la difficulté à récupérer des bourses indûment perçues.

Le **taux de réaction de boursiers** faisant l'objet d'une demande de remboursement est, par ailleurs, **variable** selon les académies puisqu'à Toulouse, deux tiers d'entre eux ne se manifestent pas à la suite de la mise en demeure, contre seulement 18 % à Paris. Ceux qui réagissent demandent généralement un étalement du remboursement ou informent de leur impossibilité à payer.

Enfin, lorsqu'**un boursier fait l'objet d'un ordre de reversement**, pour lequel des **sommes** restent indûment perçues et **non encore remboursées** en raison de son manque d'assiduité, cela **n'a actuellement aucune incidence sur ses autres droits à bourse**. Votre rapporteur spécial propose de remettre en cause cette règle choquante¹.

II. SIMPLIFIER ET RENFORCER LA PROCÉDURE POUR LA RENDRE PLUS EFFICIENTE

A. RACCOURCIR LES DÉLAIS ET SUSPENDRE LE PLUS RAPIDEMENT POSSIBLE LES BOURSES DES ÉTUDIANTS DÉCLARÉS NON ASSIDUS

Compte tenu des difficultés à faire aboutir les procédures de récupération des indus, **l'amélioration du contrôle d'assiduité** des étudiants passe **prioritairement par la détection rapide des étudiants** ne respectant pas leur obligation en la matière **et par la suspension, dans les plus brefs délais, du versement de leurs bourses**. Il convient également de rendre **plus fluide** la **procédure** applicable jusqu'au recouvrement des sommes indûment perçues.

1. Rendre effectif le contrôle de l'inscription pédagogique

Jusqu'à la rentrée 2014, **l'inscription administrative à l'université suffisait à justifier** que l'étudiant comptait bien suivre une formation ouvrant droit à bourse. Dans ce cas, jusqu'au contrôle de son assiduité, qui intervenait généralement lors de la session d'examens à la fin du premier semestre, il percevait chaque mois le montant de sa bourse.

¹ Cf. le C du II de la présente partie.

À la suite d'un courrier adressé le 21 juillet 2014 par la directrice de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle à l'ensemble des recteurs, il a été demandé que **l'absence d'inscription pédagogique soit identifiée et constitue désormais un critère de la non-assiduité du boursier.**

Votre rapporteur spécial ne peut que **souscrire à cette évolution et s'étonne même qu'elle n'ait pas été opérée plus tôt** tant il paraît **inconcevable qu'une bourse soit versée alors même que l'étudiant n'a pas réalisé les démarches nécessaires pour suivre les cours et les travaux dirigés** associés à la formation à laquelle il s'est inscrit.

Par ailleurs, **l'absence d'inscription pédagogique a le mérite de pouvoir être détectée tôt** dans l'année universitaire et de **justifier pleinement la suspension rapide d'une bourse**, évitant ainsi des montants importants de paiements indus qui feraient ensuite l'objet d'ordres de reversement.

Ainsi, même si le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche décidait à l'avenir de substituer l'obligation d'assiduité aux cours et de présence aux examens à une obligation de réussite, l'obligation d'inscription pédagogique devrait en tout état de cause être maintenue car, sans demander un important travail de contrôle pour les établissements, elle permet de déceler bien en amont l'étudiant « fantôme ».

Pour autant, malgré ce courrier, l'absence d'inscription pédagogique ne semble pas avoir réellement fait l'objet de remontées dans les semaines ou mois suivant la rentrée universitaire. Ainsi, à quelques exceptions près, les des bourses ne semblent pas être suspendues dans les premiers mois de l'année universitaire pour défaut d'inscription pédagogique, la liste des étudiants non assidus continuant, la plupart du temps, à être transmise à l'issue du premier semestre au plus tôt.

En conséquence, votre rapporteur spécial **réaffirme la nécessité de vérifier l'inscription pédagogique de l'étudiant boursier au-delà d'une date raisonnable qui pourrait être fixée à la fin du mois de novembre.** Bien sûr, il devrait être **tenu compte des éventuelles exceptions**, à l'instar des étudiants qui ne seraient amenés à suivre des cours qu'au second semestre ou des éventuelles formations pour lesquelles l'inscription pédagogique pourrait ne pas être close d'ici là. En tout état de cause, cette dernière hypothèse ne concernerait probablement pas une grande partie des boursiers qui se concentrent parmi les étudiants de première année de licence.

Idéalement, votre rapporteur spécial considère que l'inscription pédagogique devrait même **constituer une condition préalable au premier versement de la bourse.** Toutefois, cela pourrait être préjudiciable aux étudiants car cette inscription n'est généralement possible dans les universités qu'au cours du mois de septembre. En conséquence, sauf pour les formations dont le calendrier le permet, il n'est pas possible d'aller jusque-là.

Recommandation n° 4 : Rendre effectif le contrôle de l'inscription pédagogique des étudiants boursiers au-delà d'une date préalablement définie et qui pourrait se situer vers la fin du mois de novembre pour le premier semestre.

Le cas échéant, lorsque le calendrier universitaire le permet, subordonner le premier versement de la bourse à l'inscription pédagogique de l'étudiant.

2. Améliorer les systèmes d'information et leurs interfaçages

Compte tenu de la **pluralité des acteurs** intervenant dans le cadre de la gestion des bourses, **plusieurs logiciels sont utilisés** et, pour certains, **interfacés**. Il s'agit principalement :

- du logiciel APOGEE (Application pour l'organisation et la gestion des enseignements et des étudiants) qui, développé par l'Agence de mutualisation des universités et des établissements (AMUE), est destiné aux universités et à d'autres écoles pour l'inscription des étudiants et la gestion de leurs dossiers au cours de leur formation. Ce choix technologique n'est, toutefois, pas imposé aux établissements qui peuvent librement choisir leur système d'information ;

- du logiciel AGLAE (Application de gestion du logement et de l'aide à l'étudiant) qui permet aux CROUS de gérer le dossier social de l'étudiant, tant pour les aides sociales directes que pour le logement ;

- du logiciel CHORUS, outil de gestion financière, budgétaire et comptable de l'État, utilisé, en particulier, par les DRFiP pour la mise en paiement des bourses et le recouvrement des sommes indûment perçues.

Parmi les nombreuses **améliorations** qui pourraient globalement être apportées à ces logiciels afin de **faciliter le travail des services compétents et réduire les délais**, votre rapporteur spécial en retient plusieurs qui **amélioreraient** plus spécifiquement **le contrôle** des conditions de maintien des droits des étudiants boursiers.

Ainsi, afin de **faciliter les échanges entre les établissements d'enseignement supérieur et les CROUS**, **l'interfaçage entre les logiciels APOGEE et AGLAE devrait être amélioré**. Concernant, en particulier, **l'inscription pédagogique** qui doit être vérifiée pour l'ensemble des étudiants boursiers, une **remontée automatique des données devrait pouvoir être permise depuis les universités vers les CROUS**. En effet, seule l'inscription administrative fait actuellement l'objet d'une synchronisation entre les deux logiciels.

Des **dispositifs permettant de « badger »** pourraient également être retenus afin de faciliter la vérification de l'assiduité aux cours des étudiants, qu'ils soient d'ailleurs boursiers ou non. Directement connecté au logiciel de gestion des étudiants, ils permettraient ainsi **d'éviter un important travail de**

saisie pour les enseignants (lorsque l'appel est directement entré sur un ordinateur) **ou les services administratifs** (en cas d'appel ou d'émargement des étudiants sur une liste papier).

Si le coût initial d'installation est souvent avancé pour repousser cette évolution technologique, certains représentants d'universités se sont montrés plus réceptifs avec le développement des cartes multiservices (restauration, bibliothèque...), qui ne dispenserait cependant pas d'équiper l'ensemble des salles de cours.

En outre, plusieurs interlocuteurs ont fait valoir qu'un étudiant serait en mesure de « badger » pour plusieurs autres dès lors qu'il disposerait de leurs cartes. Cependant, de telles pratiques seraient immanquablement repérées si elles devenaient massives.

Par ailleurs, il paraît **incroyable que les établissements d'enseignement supérieur et les CROUS continuent à remplir et à s'échanger des listings sous forme de fichiers Excel**. Généralement source d'un important travail de retraitement par les différents acteurs, cette pratique contribue à la lenteur de la procédure.

Enfin, le logiciel AGLAE ne permettrait actuellement de gérer les dossiers qu'individuellement, étudiant par étudiant. Certains CROUS ont ainsi émis le souhait de pouvoir procéder à une gestion groupée dans le cadre du contrôle d'assiduité.

Recommandation n° 5 : Développer l'interfaçage et la synchronisation entre les logiciels APOGEE et AGLAE afin notamment que **l'inscription pédagogique** de l'étudiant boursier dans son université soit **automatiquement remontée vers les CROUS**.

Plus globalement, **améliorer les systèmes d'information** afin d'**automatiser** davantage **les contrôles** et **limiter les interventions humaines répétées** (listings à remplir et à pointer notamment).

Enfin, les logiciels devraient permettre de **traiter davantage « au fil de l'eau » le cas des étudiants non assidus**. En particulier, il conviendrait de prévoir que **les universités puissent elles-mêmes suspendre les bourses**, comme c'est déjà le cas pour les lycées ou, par exemple, pour l'Université de technologie de Troyes.

Cela permettrait de responsabiliser davantage les universités dans le contrôle d'assiduité de leurs étudiants.

Recommandation n° 6 : Permettre une **gestion plus fluide et continue**, en prévoyant notamment la **possibilité pour les universités de suspendre elles-mêmes le versement des bourses** (comme c'est déjà le cas pour les lycées et certaines écoles).

3. Envisager de confier aux CROUS la gestion des crédits des aides sociales directes

L'intervention de **multiples acteurs** dans le cadre de la gestion des bourses sur critères sociaux et, plus généralement, des aides sociales directes, favorise la **dilution des responsabilités** pour le contrôle d'assiduité des étudiants et **ralentit considérablement la procédure** applicable¹.

Parallèlement, il apparaît que, bien qu'ayant la qualité d'ordonnateur, **les rectorats jouent un rôle secondaire dans la gestion des bourses**. S'agissant du contrôle d'assiduité en particulier, **les recteurs d'académie auraient dû impulser le renforcement et l'harmonisation des règles applicables**, pour s'assurer du respect de l'équité entre les boursiers ainsi que de l'efficacité de la dépense publique.

Aussi, votre rapporteur spécial estime que mériterait d'être **étudiée l'hypothèse de confier l'intégralité de la gestion des bourses au réseau universitaire des œuvres universitaires et scolaires**, à savoir le CNOUS et les CROUS qui deviendraient ainsi l'ordonnateur. Les **rectorats** seraient, quant à eux, complètement **exclus du processus**.

La perspective d'une telle évolution n'a engendré aucune opposition forte lorsqu'elle a été évoquée devant certains rectorats ou des établissements d'enseignement supérieur.

Pour le réseau des œuvres universitaires et scolaires, la gestion des bourses pourrait être facilitée, d'autant que les CROUS gèrent déjà certaines aides directement (les bourses du ministère de la culture notamment). Certains représentants ont toutefois émis la crainte que la gestion d'un budget de deux milliards d'euros dont les crédits sont votés chaque année en loi de finances initiale ne pèse trop sur la trésorerie actuelle des CROUS et que les aides indirectes (logement, restauration) n'en subissent les conséquences.

Sans que cela soit de nature à remettre en cause l'hypothèse d'une telle réorganisation, votre rapporteur spécial entend cette réserve, d'autant que, au cours des années passées, le programme 231 « Vie étudiante » a connu une importante sous-dotation des crédits consacrés aux bourses sur critères sociaux². Il serait donc **essentiel**, dans cette hypothèse, que **le budget**

¹ Cf. le A du I de la présente partie.

² Cf. le B du I de la première partie.

actuel des CROUS ne constitue pas une variable d'ajustement. Il pourrait également être imaginé que le CNOUS assure lui-même la gestion des crédits et la mise en paiement.

Bien entendu, une telle réforme, qui impliquerait un changement d'échelle en termes de gestion de crédits par les CROUS, ne pourrait se mettre en place rapidement et nécessiterait un important travail de préparation, notamment pour s'assurer de la qualité de la chaîne comptable.

Recommandation n° 7 : Étudier la possibilité de **transférer des rectorats vers les CROUS la gestion des bourses sur critères sociaux** et autres aides sociales directes relevant du programme 231 « Vie étudiante ».

B. INCITER AU DÉVELOPPEMENT D'UN RÉEL CONTRÔLE D'ASSIDUITÉ

Aucun des acteurs ne se sent réellement investi pour s'assurer de l'effectivité du contrôle d'assiduité des étudiants boursiers à l'heure actuelle, pas même la plupart des établissements d'enseignement supérieur, pourtant seuls à même de s'assurer concrètement de leur présence aux cours et aux examens.

Afin de responsabiliser davantage les acteurs, il serait envisageable de **faire de la qualité du contrôle effectué un indicateur de leur performance** qui **participerait** réellement à la **détermination du montant de leur dotation annuelle**. Sans être, bien évidemment, aussi déterminant que le taux de réussite des étudiants en licence, cet indicateur pourrait inciter les universités à s'intéresser à ce sujet et à mettre en place un véritable contrôle d'assiduité. Cet indicateur pourrait également **obliger les universités récalcitrantes** à faire remonter aux CROUS les informations sur l'assiduité de leurs étudiants boursiers.

S'agissant du **réseau des œuvres universitaires et scolaires**, le contrôle d'assiduité des étudiants pourrait **figurer dans le prochain contrat d'objectifs du CNOUS**, sachant qu'il constitue parmi les objectifs fixés dans la lettre de mission de son directeur, pour la détermination de la part variable de la rémunération.

Si les recteurs continuaient à avoir la qualité d'ordonnateur délégué, il serait également nécessaire que le contrôle de l'assiduité des boursiers constitue effectivement un critère d'évaluation de leur action.

Plus globalement, le contrôle d'assiduité pourrait aussi constituer un **indicateur de performance du programme 231 « Vie étudiante »**, permettant de s'assurer que les crédits consacrés à ces aides sociales profitent effectivement à la réussite d'étudiants issus des milieux les plus modestes, sans favoriser la constitution d'un « statut social » attirant de jeunes

bacheliers n'ayant pas l'intention de suivre la formation pour laquelle ils se sont inscrits.

Ainsi, l'indicateur pourrait se concrétiser par la mesure du temps de retour des informations par les établissements d'enseignement supérieur auprès des CROUS ou encore par le pourcentage de retours obtenus à une date préalablement définie.

Recommandation n° 8 : Faire du contrôle d'assiduité des étudiants boursiers un **réel critère d'évaluation de la performance** des différents acteurs.

Recommandation n° 9 : Créer un **indicateur de performance au sein du programme 231 « Vie étudiante »**, par exemple en mesurant le temps nécessaire pour le retour des informations par les établissements d'enseignement supérieur ou en calculant le taux de retours obtenus par les CROUS à une certaine date.

C. METTRE UN TERME AUX ABUS PROLONGÉS

Comme indiqué précédemment, la réglementation actuelle conduit à ce qu'un **étudiant pour lequel un ordre de reversement a été émis en raison d'un défaut d'assiduité** puisse **bénéficier d'un nouveau droit à bourse** dès l'année universitaire suivante, **sans avoir procédé au remboursement requis**.

D'après les informations recueillies, **les CROUS n'ont même pas connaissance de cette information** et instruisent les dossiers pour une nouvelle année universitaire sans savoir que l'étudiant a déjà bénéficié, à tort, de cette aide et constitué une dette envers l'État. Plusieurs des services rencontrés par votre rapporteur spécial ont d'ailleurs manifesté leur incompréhension vis-à-vis de ce « vide » dans la réglementation.

Aussi, il conviendrait de **remettre en cause cette pratique** et de **rendre impossible l'attribution d'une aide financière tant que les sommes indûment perçues dans le cadre d'une bourse précédente n'ont pas été remboursées par l'intéressé**. Cette règle simple permettrait d'éviter le prolongement d'éventuels abus.

Recommandation n° 10 : **Interdire l'attribution d'une nouvelle bourse à l'étudiant non assidu** qui ferait l'objet d'un ordre de reversement et **n'aurait pas remboursé** les sommes indûment versées.

Il conviendrait également que, lorsque l'étudiant a été déclaré non assidu et s'est vu suspendre sa bourse ou a fait l'objet d'un ordre de reversement, il ne **puisse demander un nouveau droit à bourse pour suivre**

la même formation. Il s'agirait ainsi d'éviter les inscriptions répétitives tout en laissant la possibilité d'une réorientation de l'étudiant dans un autre cursus.

Recommandation n° 11 : Ne pas permettre à un étudiant déclaré non assidu de bénéficier d'un nouveau droit à bourse pour suivre la même formation.

CONCLUSION

Pour conclure, il ne fait aucun doute que **le contrôle des conditions de maintien des droits des boursiers doit être amélioré et corrigé**, afin de garantir une meilleure efficacité de la dépense publique et surtout une plus grande égalité de traitement entre les étudiants.

Au-delà, le présent rapport met également en évidence l'important **défi de l'orientation des jeunes bacheliers**, en particulier à **l'université**.

En effet, de nombreux étudiants **s'inscrivent dans des formations qui ne les satisfont pas**, soit parce que, mal renseignés ou encore indécis, ils se sont inscrits sans connaître réellement la teneur du cursus, soit parce que cette formation constitue un pis-aller, n'ayant pas été retenus dans leur premier choix d'orientation.

La **bonne orientation des étudiants**, bien en amont de leur inscription dans l'enseignement supérieur, doit donc constituer un **axe prioritaire de l'action du ministère**.

<p>Recommandation n° 12 : Faire de l'orientation des étudiants un axe réellement prioritaire de l'action du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.</p>
--