

**CONTRÔLE DES CONDITIONS DE MAINTIEN
DES DROITS DES ÉTUDIANTS BOURSIERS**

MERCREDI 29 JUIN 2016

**INTERVENTION DE M. PHILIPPE ADNOT, RAPPORTEUR SPÉCIAL DE LA
MISSION « RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR »**

Madame la Présidente,

Monsieur le rapporteur général,

Mes chers collègues,

Introduction

Les **aides sociales directes** dont bénéficient les étudiants issus des milieux les plus modestes, sont destinées à **favoriser l'égal accès à l'enseignement supérieur en réduisant les inégalités sociales**. Les bourses sur critères sociaux en constituent le cœur du dispositif.

Les aides sociales directes bénéficient à **plus du tiers des étudiants** inscrits dans une formation y ouvrant droit (**35,8 %**), ce qui est **considérable**. Le **nombre de boursiers sur critères sociaux** a considérablement **augmenté**, pour atteindre 660 000 étudiants en 2014-2015 et cette tendance devrait se poursuivre compte tenu de l'augmentation permanente du nombre d'étudiants.

Parallèlement, en moins de dix ans, **les bourses sur critères sociaux ont été renforcées**, avec notamment le versement d'un dixième mois, la création de nouveaux échelons ainsi que le relèvement des montants de bourses et des plafonds de ressources.

Sous l'effet de l'ensemble de ces éléments, la **dépense publique afférente aux aides sociales directes des étudiants a atteint plus de deux milliards d'euros** en 2014.

En contrepartie de cette aide financière, l'étudiant boursier doit suivre la formation pour laquelle il bénéficie de cette aide. Ainsi, un décret du 16 avril 1951, codifié à l'article D. 821-1 du code de l'éducation, précise que *« si l'étudiant ne remplit pas 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 »*. Selon la circulaire annuelle qui fixe les modalités d'attribution des bourses sur critères sociaux, l'étudiant doit ainsi être **assidu aux cours et présent aux examens**.

L'étudiant est donc soumis à une **obligation de moyen** (suivre les cours et passer des examens pour réussir ses études) mais n'a pas d'obligation de résultat, à tout le moins dans un premier temps.

En effet, c'est seulement à compter de son troisième droit à bourse que l'étudiant devra tout de même justifier de sa progression (acquisition d'un nombre minimal d'ECTS, de semestres ou d'années).

Quels sont les objectifs de ce contrôle ?

Ces aides doivent profiter à des étudiants qui suivent réellement les enseignements pour lesquels ils se sont inscrits. **Pourtant, j'ai pu constater que cela n'allait pas de soi en pratique !**

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

Au contraire, l'objectif est d'améliorer la qualité et l'efficacité de la dépense publique, afin de préserver les bourses sur critères sociaux qui permettent aux étudiants issus des milieux les plus modestes d'étudier dans de meilleures conditions.

Pour ce contrôle, j'ai réalisé plusieurs déplacements, entendu de nombreuses personnes en audition et envoyé un questionnaire à l'ensemble des universités. 80 % d'entre elles m'ont répondu.

I. LES CONSTATS

Plusieurs constats s'imposent à la suite de ce travail de contrôle :

1. Tout d'abord, le nombre actuel d'étudiants boursiers déclarés non assidus serait, selon le ministère de l'enseignement supérieur, très faible

Si l'on suit les résultats de l'enquête annuelle menée par la direction générale de l'enseignement supérieure et de l'insertion professionnelle (DGESIP), **seuls 3 % des étudiants boursiers seraient déclarés non assidus**, soit un peu moins de 14 000 étudiants pour l'année 2013-2014.

Le défaut d'assiduité serait ainsi principalement constaté à l'université (avec 86 % des non-assidus pour 79 % des boursiers), avec une forte concentration sur la première année de licence.

Les **ordres de reversement** ne représenteraient que **12,72 millions d'euros**.

Si la DGFIP (direction générale des finances publiques) n'a pas été en mesure de m'indiquer le taux de recouvrement global des sommes indûment perçues, les directions régionales des finances

publiques que j'ai eu l'occasion de rencontrer ont estimé qu'environ 30 % étaient effectivement recouverts.

Le nombre réduit d'étudiants déclarés non assidu peut s'expliquer par le fait qu'un certain nombre d'établissements ne contrôlent que très partiellement cette assiduité.

2. Le contrôle est réalisé selon des pratiques très hétérogènes des établissements d'enseignement supérieur

Conformément à ce que prévoit la circulaire relative aux modalités d'attribution des bourses, **le contrôle** d'assiduité aux cours et de présence aux examens **relève de la responsabilité des présidents d'universités, des chefs d'établissements** (pour les lycées ayant des classes préparatoires aux grandes écoles ou préparant à des BTS – sections de techniciens supérieur) et des directeurs d'école.

J'ai été frappé par **l'absence d'harmonisation et la grande hétérogénéité des pratiques**, entre les établissements mais également au sein même de certaines universités.

Ainsi, **dans les lycées, les écoles et les IUT** (instituts universitaires de technologie), le **contrôle** est **particulièrement poussé** puisque les absences, qui se mesurent en demi-journées, y sont

en général faiblement tolérées. En outre, la présence des élèves est vérifiée à chaque heure de cours.

En revanche, au sein des universités, le contrôle de l'assiduité des étudiants est bien plus limité et peut s'avérer quasi inexistant.

Tout d'abord, **l'assiduité aux cours** des étudiants boursiers n'est vérifiée que de façon très aléatoire. Cela se comprend aisément pour les **cours magistraux**, en particulier dans les amphithéâtres accueillant plusieurs centaines d'étudiants en première année de licence.

Cela l'est, **en revanche, beaucoup moins s'agissant des travaux dirigés et des travaux pratiques**, où le nombre d'étudiants s'avèrent beaucoup plus limité. Moins de la moitié des universités ont indiqué s'appuyer sur l'assiduité aux TD car les contrôles n'y seraient, soit par réalisés, soit peu fiables. Certains enseignants seraient même hostiles à l'idée de faire l'appel, considérant qu'ils travaillent avec de jeunes adultes responsables !

Dans de nombreux cas, le contrôle de l'assiduité des étudiants boursiers se limite donc uniquement à leur présence aux examens. Si cela peut paraître trop peu, il faut savoir que, dans

plusieurs universités, **il suffit même d'être présent à une seule épreuve !**

La **présence à un seul examen suffirait ainsi à justifier le versement de 10 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.**

Les établissements justifient cette pratique, qui n'est pas exceptionnelle, en indiquant que la circulaire prévoit bien une « présence aux examens » et non l'obligation pour l'étudiant de rendre une « vraie » copie ni d'obtenir une note minimale.

Certaines épreuves peuvent ainsi enregistrer entre 30 % et 50 % de copies blanches ! 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, **ces « faux étudiants » ne sont pas nécessairement des boursiers sur critères sociaux** et peuvent être là pour bénéficier plus simplement du statut d'étudiant. Certaines UFR

sont apparemment connues pour la faiblesse de leur contrôle d'assiduité.

Enfin, cas le plus extrême, il arrive également que certaines universités ou UFR ne déclarent aucun étudiant comme non assidu au cours d'une année. Ces situations s'expliquent, soit par la défaillance de l'organisation administrative, soit par une volonté délibérée des enseignants ou de l'université.

3. Cette situation conduit donc à ce que des étudiants non assidus bénéficient, sans difficulté, de dix mois de bourses, tout en créant une importante différence de traitement entre boursiers.

Certaines universités tentent de renforcer leurs modalités de contrôle d'assiduité et à harmoniser les pratiques. Elles se heurtent toutefois à la définition imprécise de l'assiduité dans la circulaire mais aussi aux réticences de certains enseignants et étudiants.

4. À la faiblesse du contrôle réalisé, s'ajoute par ailleurs le fait que l'information remonte généralement bien trop lentement vers les CROUS.

Les universités attendent généralement la fin du premier semestre pour leur signaler les étudiants non assidus, après que les CROUS leur ont fait parvenir la liste des étudiants boursiers.

Au mieux, les retours se font, pour le premier semestre, en mars ou avril. Ainsi, sans même tenir compte du second semestre, l'information de la non-assiduité de l'étudiant parvient au CROUS bien souvent sept à huit mois après la rentrée universitaire. Il arrive aussi que les universités ne renvoient ces listes qu'en juillet ! Cela rend, de fait, impossible la suspension de la bourse.

5. Du point de vue de la procédure, la multiplicité des acteurs crée, par ailleurs, dilution des responsabilités et lenteur de mise en œuvre.

Quatre acteurs différents interviennent pour la gestion des bourses et, plus spécifiquement, dans le cadre du contrôle d'assiduité : les rectorats, les CROUS, les présidents d'universités, directeurs d'école ou chefs d'établissement et les DRFiP.

Comme le dit la Cour des comptes, le **circuit d’instruction et de paiement est complexe.**

En conséquence, **aucun de ces quatre protagonistes ne se sent réellement responsable de l’effectivité du contrôle d’assiduité.** Les CROUS ont, toutefois, manifesté leur intérêt pour que les pratiques évoluent. Je n’ai pas senti, au contraire, la même volonté des rectorats qui auraient pourtant dû, en principe, jouer un rôle d’impulsion dans l’harmonisation et la qualité des pratiques, en tant qu’ordonnateur et relai du ministère.

En outre, **l’interaction de ces multiples acteurs conduit à allonger considérablement les délais de traitement** des dossiers des boursiers déclarés non assidus. **Les ordres de reversement sont émis très tardivement, rendant difficile le travail des DRFiP.** Celles-ci se retrouvent ainsi à envoyer des titres de perception pour demander le recouvrement de sommes plusieurs mois, voire plusieurs années après la fin de l’année universitaire en cause.

En tout état de cause, on comprend que **le recouvrement des bourses ne peut constituer une priorité** pour les DRFiP, compte tenu des **faibles montants** généralement en jeu (2 300 euros en moyenne par titre). Ce travail peut également s’avérer très difficile car la **population étudiante est très mobile et généralement peu solvable.**

II. LES RECOMMANDATIONS : COMMENT AMÉLIORER LE SYSTÈME ACTUEL ?

Au préalable : une réforme du contrôle des conditions de maintien des droits à bourses s'avère indispensable

- d'une part, parce qu'actuellement, le mandatement des bourses s'effectue sans « attestation du service fait », c'est-à-dire sans réel contrôle de l'assiduité de l'étudiant boursier. Il n'est pas envisageable que ces aides puissent être distribuées à des étudiants qui ne suivent pas la formation pour laquelle ils bénéficient d'une aide financière de l'État. Sans être un gage de réussite, l'assiduité la favorise ;

- d'autre part, parce que l'hétérogénéité des pratiques actuelles crée une inégalité de traitement entre les étudiants qui ne peut être acceptée. Cela vaut non seulement entre étudiants boursiers mais également vis-à-vis de ceux qui ne le sont pas et qui, pour réussir leurs études, doivent travailler, sans aucune aide de l'État. Cela est d'autant plus vrai que le statut de boursier permet de **bénéficier d'autres avantages** et qui ne sont pas remis en cause en cas de non assiduité, comme par exemple l'accès privilégié à un « **logement étudiant** ».

1. Il convient avant tout de garantir une plus grande équité entre les étudiants et l'attestation du « service fait »

Pour cela, sans remettre en cause l'autonomie des universités, **les modalités du contrôle d'assiduité attendues des établissements d'enseignement supérieur doivent être plus précisément définies au niveau national.**

Ensuite, et je rejoins sur ce point l'analyse de la Cour des comptes qui a abordé ce sujet dans son contrôle sur les CROUS (figurant dans son rapport annuel 2015), **il convient, soit de développer un véritable contrôle d'assiduité des étudiants, soit d'instaurer, en complément ou en substitution, une obligation de résultat.**

Pour renforcer le contrôle d'assiduité, **la présence aux cours devrait se concentrer sur les travaux dirigés et les travaux pratiques** où l'appel ou l'émargement devrait être systématique.

Le recours aux nouvelles technologies (cartes multiservices avec système de badgage, système d'information permettant aux enseignants d'informer directement le service administratif) pourrait aider dans le développement de ces procédures.

Parallèlement, il conviendrait **d'imposer la présence à tous les examens. L'émargement à une seule épreuve**, pour laquelle une **simple copie blanche** serait rendue, ne saurait suffire.

Dans l'hypothèse où les universités seraient réticentes ou dans l'incapacité de réaliser un tel contrôle, une obligation de résultat pourrait également être instaurée dès la première année.

Ainsi, en l'absence de contrôle d'assiduité aux cours, les universités pourraient **coupler l'exigence de présence aux examens à l'obtention d'un nombre minimal de crédits ECTS ou d'une moyenne plancher** sur l'ensemble des épreuves.

L'obligation d'obtenir un résultat minimal pourrait même se substituer intégralement à l'obligation d'assiduité dans certains cas.

2. Ensuite, alors que le recouvrement des sommes indûment perçues s'avère difficile, il convient de suspendre au plus vite les bourses d'étudiants non assidus et de réduire les délais actuellement constatés.

Tout d'abord, les étudiants boursiers qui ne souhaiteraient pas réellement suivre les cours doivent être repérés le plus rapidement possible.

À cet effet, il convient **de rendre effectif le contrôle de l'inscription pédagogique de l'étudiant** (et non seulement son inscription administrative) à compter d'une certaine date. En effet, si cette **règle de bon sens** est prévue par le ministère de l'enseignement supérieur depuis la rentrée 2014, **elle ne semble pas réellement appliquée dans les faits**. Au mieux, les informations ne remontent qu'au moment de l'établissement de la liste des étudiants non assidus à la fin du premier semestre, ce qui n'est pas satisfaisant.

Dans l'idéal, lorsque le calendrier de la formation universitaire le permet, le premier versement de la bourse devrait même être conditionné par l'inscription pédagogique de l'étudiant.

Ensuite, **les systèmes d'information et leur interfaçage devraient être améliorés afin de faciliter le travail des personnels concernés et d'automatiser les contrôles.** Actuellement, les interventions humaines sont trop nombreuses et il paraît incroyable que des fichiers Excel continuent d'être échangés entre les CROUS et les établissements d'enseignement supérieur. Les universités devraient, en outre, être en mesure de suspendre elles-mêmes l'aide versée en cas d'identification d'un boursier non assidu, comme c'est déjà le cas pour les lycées ou les écoles. Cela aurait également pour mérite de les responsabiliser davantage.

Enfin, **afin de simplifier la procédure qui repose actuellement sur quatre acteurs différents,** il me semblerait utile **d'étudier la possibilité de transférer au CNOUS et aux CROUS la gestion complète des bourses et autres aides sociales directes.** En effet, le rôle des rectorats, actuellement ordonnateur, m'est apparu très limité.

En tout état de cause, un tel changement engagerait un important travail préparatoire, afin d'assurer la qualité de la chaîne comptable, et nécessiterait des garanties pour que la gestion de ce

budget de 2 milliards d'euros ne pèse pas sur la trésorerie des CROUS.

3. Pour que le contrôle d'assiduité des étudiants boursiers soit effectivement réalisé, l'ensemble des acteurs doivent y être incités et se sentir investis

Les établissements d'enseignement supérieur **ont, en tout état de cause, tout intérêt à s'assurer de l'assiduité de leurs étudiants.**

Celle-ci détermine, en effet, la réalité des besoins humains et logistiques (salles par exemple) auxquels ils doivent faire face pour accueillir leurs étudiants et s'assurer de la bonne allocation de leurs moyens. En outre, la présence de « faux » étudiants nuisent à l'image des établissements universitaires qui les accueillent, notamment en faisant chuter leur taux de réussite.

Afin d'inciter davantage les universités à réaliser ces contrôles, ceux-ci pourraient un **indicateur de la performance** des universités qui déterminerait leur dotation annuelle. Cela pourrait notamment faire fléchir les plus récalcitrantes d'entre elles.

S'agissant du réseau des œuvres universitaires et scolaires, le contrôle d'assiduité pourrait figurer **dans le contrat d'objectif du CNOUS**.

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.

4. Enfin, il convient d'éviter que d'éventuels abus ne se prolongent trop longtemps.

À l'heure actuelle, un étudiant pour lequel un ordre de reversement a été émis en raison d'un défaut d'assiduité peut bénéficier d'un nouveau droit à bourse dès l'année universitaire suivante, sans avoir procédé au remboursement requis.

Cela ne me paraît pas normal. Aussi, je vous propose de revenir sur ce principe, en prévoyant que, tant que le remboursement n'a pas été opéré, le CROUS ne peut accorder un nouveau droit à bourse.

De même, 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 pourrait plus demander de nouveau droit à bourse pour suivre la même formation.

*

En conclusion, le présent contrôle met en évidence le fait que le contrôle des conditions de maintien des droits des boursiers, contrepartie de l'aide qui leur est versée, doit être amélioré.

Au-delà, il met en évidence **l'important défi auquel l'enseignement supérieur est confronté : l'orientation des bacheliers.**

En effet, parmi les étudiants non assidus, ne figurent **pas nécessairement que des étudiants « fantômes »** qui viennent profiter d'un système, **mais bien de nombreux jeunes qui se sont inscrits dans une formation qui, soit ne leur convient pas** car ils étaient mal renseignés ou indécis, **soit ne constituait pas leur premier choix.**