

Le système français de bourses d'enseignement supérieur : Evaluation et pilotage

Mots-clés : démographie, étudiants, enseignement supérieur, universités, bourse d'études, France, politique publique, politique et éducation, évaluation, aide financière, conditions sociales, conditions économiques, œuvres universitaires, statistiques.

Auteur : Line CHAMSEDDINE, doctorante en Démographie, Centre de recherche de l'université Paris I – Panthéon-Sorbonne

Organismes de rattachement : Centre de Recherche de l'Institut de Démographie de l'Université Paris I – Panthéon-Sorbonne (CRIDUP), Ecole Doctorale de Géographie de Paris

Problématique :

Le modèle français de l'Education Nationale, élaboré à partir de la troisième République, est basé sur la gratuité de l'enseignement et l'égalité des chances dans l'accès à l'instruction et à la culture.

« La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat » stipule ainsi l'alinéa 13 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

Les bourses d'enseignement supérieur sont un outil de la politique d'éducation qui vise à assurer ce principe d'égalité fondamental. Comme toute politique publique, elle doit être suivie, évaluée et pilotée, notamment dans le cadre de la nouvelle constitution financière du 1^{er} août 2001, appelée la Loi Organique relative aux Lois de Finances (I.G.A.E.N.R., 2007).

En 2008, 1.48 milliard d'euros ont été consacrés aux bourses, dont plus de 89 % aux bourses sur critères sociaux devant bénéficier à environ 487.000 étudiants (Marini, 2007). Ce chiffre représente environ un quart des étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur en France pour l'année 2007-2008 (M.E.S.R., 2009). Si l'on prend en compte l'ensemble des bourses, ce pourcentage est de l'ordre de 30%.

Toutefois, plusieurs rapports ont soulevé un manque d'outils et de littérature en matière d'évaluation du système d'attribution de bourse, un rapport de la mission parlementaire de 2006 au Ministre de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche souligne en ces termes le manque de pilotage et d'outils d'évaluation : « Une des découvertes de ce rapport a été le contraste entre le montant considérable affecté à cette politique avec, paradoxalement, aussi peu de pilotage et de contrôle ».

Ce travail vise précisément à fournir des éléments d'évaluation et de suivi de cette politique, en proposant une évaluation du système d'attribution des bourses selon deux axes - équité et efficacité - ainsi qu'un indice permettant de suivre dans le temps le niveau de l'aide attribuée et l'étendu de sa couverture.

Ces analyses et résultats sont basés sur des études statistiques réalisées sur les bases de données annuelles des étudiants demandeurs de bourses entre 1998 et 2007, fournies par la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (D.E.P.P) et sur les données des enquêtes triennales sur les « Conditions de vie des étudiants » collectées par l'Observatoire de la vie étudiante (O.V.E).

Bref historique du système français des aides sociales aux étudiants

En France la bourse est conçue comme une "aide aux familles" leur permettant d'assumer les frais de scolarité de leurs enfants poursuivant ou désirant poursuivre leurs études dans un établissement d'enseignement supérieur public ou privé, et non comme une aide directe à l'étudiant. Elle est accordée aux étudiants ayant les diplômes ou les titres requis pour entreprendre des études supérieures, à savoir le plus souvent un baccalauréat ou un diplôme équivalent.

L'initiative étudiante a précédé l'action de l'Etat dans ce domaine. Dès 1918, des associations étudiantes se sont organisées pour créer des foyers, presque deux décennies avant la mise en place de la contribution de l'Etat. Ce dernier n'a commencé à mettre en place une politique publique qu'en

1936, avec la création du « Comité des œuvres en faveur des étudiants » sous le ministère de Jean Zay.

Ensuite, cette structure a évolué au fil du temps avec une appropriation progressive par l'Etat – création en 1946, aux niveaux national et régional des Centres des Œuvres en faveur de la jeunesse universitaire et scolaire, dotés du statut associatif (loi de 1901) – qui aboutira, par la loi du 16 avril 1955, à la création du Centre National des Œuvres Universitaires et Scolaires dont dépendent les Centres Régionaux (CNOUS et CROUS). Cette loi a conféré au Centre National des Œuvres Universitaires et Scolaires le statut d'établissement public à caractère administratif. Les missions et l'organisation des Œuvres Universitaires sont définies seulement par le décret du 5 mars 1987.

Le premier Plan social étudiant fut ainsi adopté en 1991 pour favoriser l'accès du plus grand nombre de jeunes à l'enseignement supérieur et améliorer leurs conditions matérielles. Puis, en 1995, la gestion des bourses fut transférée du ministère de l'Education nationale aux CROUS avec la création du Dossier social étudiant (DSE).

Aujourd'hui, le système de bourses s'est considérablement complexifié avec plusieurs types de bourses : bourses sur critères sociaux (BCS), bourses sur critères universitaires (BCU), prêts d'honneur, bourses de voyage, allocations d'études... Les conditions d'attribution diffèrent selon le type de bourse.

Evaluation du système d'attribution des bourses sur critères sociaux

L'objectif des bourses d'enseignement supérieur basées sur des critères sociaux est d'assurer un égal accès à la formation à tous et ce à travers un système d'aides destinées aux étudiants les plus démunis. Comme son nom l'indique, ces bourses sont attribuées selon les caractéristiques socio-économiques de l'étudiant.

Pour déposer une demande de bourse, l'étudiant doit constituer un dossier social étudiant (D.S.E) dans lequel il doit fournir des informations relatives à sa situation actuelle ainsi qu'à la situation de ses parents, notamment leurs revenus. Le dossier de chaque étudiant est ensuite étudié à la lumière des modalités d'attribution afin de statuer sur l'attribution ou non d'une bourse.

S'appuyant sur ce fondement, le système de bourse repose sur un modèle de sélection des étudiants, lequel se doit d'être transparent et juste.

1- Le système d'attribution des bourses est-il juste ?

L'attribution d'une bourse d'enseignement supérieur se fait selon les caractéristiques sociodémographiques de l'étudiant. A la rentrée 2007, on décompte 495 208 étudiants ayant bénéficié d'une aide financière de l'Etat.

La décision d'attribution de bourse se fait suivant un modèle de score bâti sur le croisement des ressources de l'étudiant et de ses points de charges (résultant de ses caractéristiques sociodémographiques).

Nous considérons que la décision d'attribution est **juste** si elle est basée sur une discrimination statistique objective qui différencie distinctement les deux sous-populations selon leurs caractéristiques sociales et économiques. L'analyse multifactorielle est la plus adaptée pour étudier cet aspect.

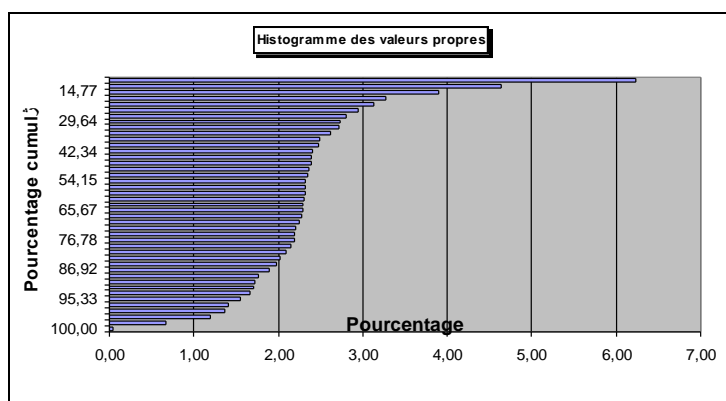
La méthodologie adoptée est la suivante : nous appliquons les techniques d'analyses factorielles sur les variables caractéristiques des étudiants dans le but de dégager les tendances (axes factoriels) qui restituent le maximum d'informations de l'univers multifactoriel. Nous représentons la population étudiée sur les meilleurs plans factoriels construits ainsi avec les axes factoriels définis précédemment. Enfin, nous introduisons la variable relative à la décision d'attribution de bourse pour la confronter aux tendances déjà dégagées.

Idéalement, l'analyse factorielle appliquée aux variables caractéristiques des étudiants devrait aboutir à des graphiques visualisant deux nuages de points bien distincts relatifs aux sous populations des boursiers et non boursiers. Nous pourrions alors affirmer que les critères d'attribution seraient légitimés par une discrimination statistiquement prouvée. L'interprétation de l'axe factoriel le plus discriminant nous informe sur les critères principaux sur lesquels se fait la décision.

Eléments de résultats :

Les résultats présentés concernent les demandes de bourse déposées à l'académie de Paris, les données étant de 2004.

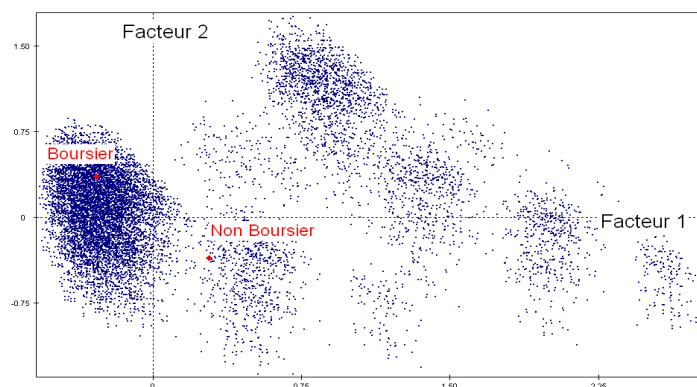
Les valeurs propres relatives aux axes factoriels indiquent l'inertie ou le pouvoir explicatif du nuage du point en projection sur cet axe. Plus les valeurs propres sont élevées, plus la représentation du nuage sur le plan factoriel est « exhaustive ».



Source : auteur, données relatives aux demandes de bourses déposées à l'académie de Paris en 2004

Les premières valeurs propres ne représentent pas une grande proportion de l'information totale. On peut conclure à ce stade que les étudiants ayant demandé une bourse forment une population homogène.

Analyse de la projection de la population étudiée sur les deux premiers axes factoriels :



Source : auteur, projection de la population des demandeurs de bourses sur le premier plan factoriel (Académie de Paris - données relatives à l'année 2004)

Le **premier axe** factoriel oppose dans sa partie négative les étudiants de nationalité française aux étudiants étrangers regroupés dans la partie positive de l'axe. Le critère de nationalité est décisif dans la procédure d'attribution des bourses.

L'**axe 2** est principalement expliqué par la situation financière de l'étudiant ; la partie négative regroupe les étudiants qui ont une situation relativement bonne : les montants des ressources les plus élevés et les catégories socioprofessionnelles de cadre, profession libérale et profession intermédiaire. La partie positive regroupe les étudiants qui ont la moins bonne situation : les plus faibles montants des ressources et les CSP d'employés et inactifs.

Dans le premier plan factoriel qui discrimine au mieux les boursiers et non boursiers, la présence de l'axe 2 - expliqué par l'origine sociale de l'étudiant - est un bon signe d'équité. Toutefois ces résultats sont à relativiser car les deux premiers axes représentent 6% de l'information totale.

2- Construction d'un indice de suivi de la politique des bourses d'enseignement supérieur

Notre dessein est ici d'apporter une réponse à la nécessité de suivi de cet outil de la politique publique d'égalité des chances à l'accès à la formation.

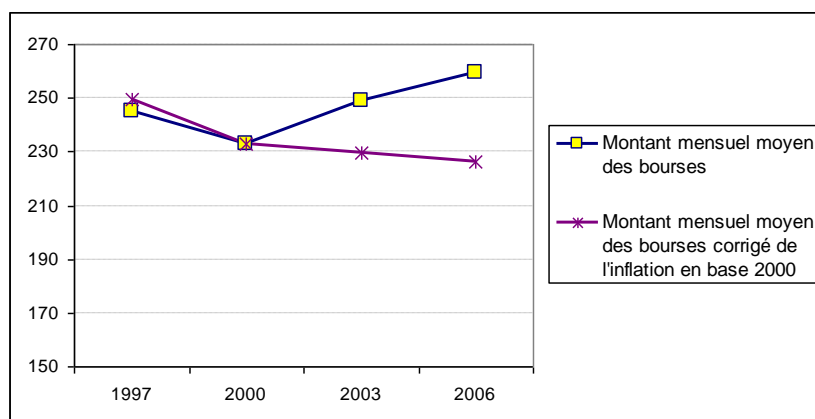
En effet, d'une année à l'autre, le coût de la vie évolue, le nombre des étudiants et des demandeurs de bourses changent, les montants des différentes bourses et le budget de l'Etat dédié à cette politique évoluent aussi. Il paraît ainsi indispensable de pouvoir suivre toutes ces évolutions simultanément et dans toute leur harmonie sans dissocier les unes des autres. Pour ce faire, nous proposons un indice en base 100 en 2000, aisé à mettre à jour et à interpréter.

Les deux indicateurs clés qui permettent de piloter l'évolution dans le temps de la politique de bourses sont le montant mensuel moyen de la bourse, que l'on nomme « indicateur d'efficacité », et la proportion d'étudiants boursiers parmi les étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur « indicateur d'équité ». L'indice que nous proposons permet de synthétiser ces deux informations et de tenir compte de leur évolution simultanée dans le temps.

Indicateur d'Efficacité

Le but du système de bourses est de garantir une égalité des chances dans l'accès à l'enseignement supérieur, l'efficacité du dispositif est donc directement liée au montant de l'aide octroyée. Ainsi, une augmentation du montant de l'aide permet aux bénéficiaires de mieux subvenir à leurs besoins et de continuer leurs études dans de meilleures conditions, un montant insuffisant risquant de ne pas être efficace pour maintenir les étudiants les plus démunis dans le système éducatif.

Cet indicateur se base sur le montant mensuel moyen de bourses corrigé de l'inflation en base 2000. Pour corriger le montant de l'inflation, nous utilisons l'indice des prix à la consommation y compris tabac (source INSEE).

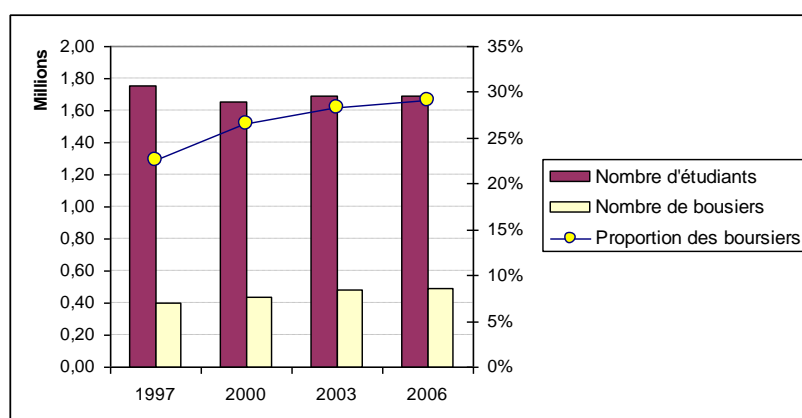


Source : auteur, données relatives aux enquêtes « Conditions de vie des étudiants » de l'observatoire de la vie étudiante (Enquêtes 1997, 2000, 2003 et 2006)

Le montant mensuel moyen des bourses a augmenté en nominal entre 2000 et 2006, cependant cette augmentation ne permet pas de compenser l'évolution des coûts de la vie. En corrigeant l'indicateur de l'inflation observée sur la période, la tendance s'inverse et le montant mensuel moyen baisse.

Indicateur d'Équité

Nous considérons une mesure simple de l'équité du mécanisme de bourse se basant sur la proportion des boursiers dans la population des étudiants ; plus la couverture de la bourse est étendue, moins on a de risque de passer au travers des situations difficiles.

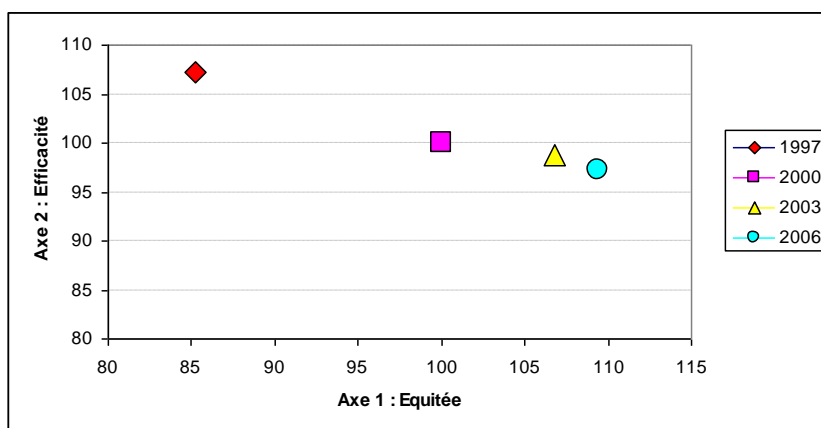


Source : auteur, données relatives aux enquêtes « Conditions de vie des étudiants » de l'observatoire de la vie étudiante (Enquêtes 1997, 2000, 2003 et 2006)

La proportion des étudiants bénéficiant d'une bourse sur critères sociaux augmente continuellement depuis 1997. Plus d'un quart des étudiants ont bénéficié d'une bourse en 2006.

Croisement des deux indicateurs

D'une année à l'autre, l'Etat augmente le budget alloué aux bourses. Comment interpréter cette hausse, est-ce l'équité ou l'efficacité qui est privilégiée ? Cet arbitrage doit être maîtrisé et orienté selon les visions et les souhaits du Gouvernement et du législateur. Une projection de la situation des bourses sur le plan efficacité - équité peut être un instrument de pilotage de l'orientation du système.

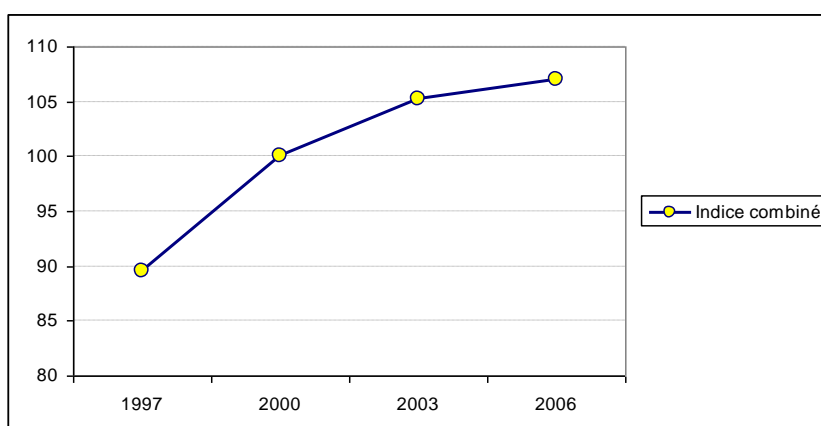


Source : auteur, données relatives aux enquêtes « Conditions de vie des étudiants » de l'observatoire de la vie étudiante (Enquêtes 1997, 2000, 2003 et 2006)

Depuis 1997, le système de bourse s'oriente vers plus d'équité mais vers moins d'efficacité.

Indice de suivi de la politique des bourses

L'indice que nous proposons est un barycentre équi-pondéré des deux indicateurs analysés. Il permet de synthétiser l'information. Il permet aussi via des simulations d'arbitrer entre efficacité et équité et de répondre à des questions du type : Quelle est la perte d'équité, à budget constant, lorsque le choix de l'efficacité prime ?



Source : auteur, données relatives aux enquêtes « Conditions de vie des étudiants » de l'observatoire de la vie étudiante (Enquêtes 1997, 2000, 2003 et 2006)

Si depuis 1997 le système de bourses s'améliore globalement, on observe cependant un ralentissement de cette amélioration depuis 2003.

Bibliographie sommaire

DEBENE M., 2004, *La LOLF et le pilotage pédagogique des académies*, Paris, 2004, p. 1-9.

INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE LA RECHERCHE, 2007, *La mesure de la performance dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF dans l'enseignement supérieur : rapport à Madame la Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche*, Paris, Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

- MARINI PH., 2007, *Moyens des politiques publiques et dispositions spéciales (Seconde partie de la loi de finances). Annexe « recherche et enseignement supérieur »*, rapport général fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2008, adopté par l'Assemblée Nationale, Paris, Sénat, p.29-34.
- MELIN-SOUCRAMANIAN, F., 2009, *Les Constitutions de la France de la Révolution à la IVème République*, textes présentés par Ferdinand Mélin-Soucramanien, Paris, Dalloz, p. 306.
- MINISTERE DE L' ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE, 2009, *Atlas régional : effectifs d' étudiants en 2007-2008*, Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, DGESIP/DGRI, sous-direction des systèmes d'information et études statistiques, Paris, p. 33.
- THEULIERE M., 2004, « les bourses de l' enseignement supérieur à la rentrée 2002 », note d' information de la Direction de la programmation et du développement, n° 2, p. 1-6.
- TOULEMONDE B., 2002, *La gratuité de l' enseignement : passé, présent, avenir*, Ministère de la jeunesse, de l' éducation et de la recherche, Paris.
- TOULEMONDE B., 2004, *Pilotage pédagogique et pilotage par les résultats : quelle problématique ?* Conférence au colloque régional de l'AFAE.
- WAUQUIEZ L., 2006, *Les aides aux étudiants, les conditions de vie étudiante : Comment relancer l' ascenseur social ?* Rapport de la mission confiée par Monsieur le Premier Ministre à L. Wauquiez, député de la Haute_Loire, Ministère de l' Education nationale, de l' Enseignement supérieur et de la Recherche, Paris, la documentation française, p. 17-59.