



Les aides sociales et fiscales en faveur des étudiants (Tome 2)

NOVEMBRE 2013

Monique **RONZEAU** • Perrine **BARRÉ**
Pierre **HANOTAUX** • François **PAQUIS**
Paul-Marie **DUBÉE**
Matthieu **OLIVIER**
Élise **CUYERS** • Benjamin **SULLICE**

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

IGAENR



Inspection générale
des finances

N° 2013-M-007-03

Inspection générale
de l'administration de l'éducation nationale
et de la recherche

N° 2013-092

RAPPORT

LES AIDES SOCIALES ET FISCALES EN FAVEUR DES ÉTUDIANTS

(Tome 2)

Établi par

PERRINE BARRÉ

Inspectrice des finances

PAUL-MARIE DUBÉE

Inspecteur des finances

MATTHIEU OLIVIER

Inspecteur adjoint des finances

Avec le concours de

Élise CUYERS

Benjamin SULLICE

Assistants de vérification

Sous la supervision de

PIERRE HANOTAUX

Inspecteur général des finances

MONIQUE RONZEAU

Inspectrice générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche

FRANÇOIS PAQUIS

Inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche

- NOVEMBRE 2013 -

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

IGAENR

SYNTHÈSE

Par la lettre de mission du 3 avril 2013, la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche et le ministre délégué chargé du budget ont confié à l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) et à l'inspection générale des finances (IGF) une mission d'évaluation des aides sociales et fiscales en faveur des étudiants en vue de renforcer leur efficacité et leur efficience. Cette mission est partie intégrante d'une évaluation plus large des problématiques intéressant la vie étudiante.

Elle s'inscrit également dans le cadre des engagements du Président de la République de mettre en œuvre un plan national pour la vie étudiante au cours du quinquennat, devant intégrer « tous les sujets importants pour la vie de nos étudiants »¹. C'est pourquoi, le Premier ministre a retenu cette évaluation globale lors du premier comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2012.

Le périmètre d'étude des aides sociales et fiscales retenu par la mission est celui présenté dans la lettre de mission, à savoir :

- ◆ les bourses de l'enseignement supérieur sur critères sociaux et leurs compléments (1,8 Md €) ;
- ◆ les aides au logement en faveur des étudiants (1,5 Md €) ;
- ◆ les aides fiscales (1,7 Md €) comprenant notamment la demi-part fiscale accordée pour un étudiant rattaché au foyer fiscal de ses parents dans le cadre de l'impôt sur le revenu, le régime de la pension alimentaire en faveur des jeunes majeurs ainsi que la réduction d'impôt au titre des frais de scolarité dans l'enseignement supérieur.

Dans ce contexte, l'objectif de la mission a été de développer une analyse de chacun des dispositifs, mais également d'appréhender l'impact cumulé de ces différentes aides sociales et fiscales sur la réussite universitaire et des effets en matière de redistributivité. *In fine*, ces éléments de constat doivent permettre de formuler des propositions de réaffectation des moyens publics vers des mesures jugées plus efficaces et efficientes par la mission au regard des besoins des étudiants et des objectifs en matière de réussite universitaire, de redistributivité et de contribution à la construction d'un parcours d'autonomie.

Les travaux conduits ont ainsi mis en avant, notamment, les éléments suivants :

- ◆ les dispositifs sociaux et fiscaux en faveur des étudiants analysés répondent à des logiques différentes de redistributivité : redistributivité verticale (les bourses de l'enseignement supérieur sur critères sociaux) et redistributivité horizontale (les dispositifs fiscaux et les aides au logement en faveur des étudiants) ;
- ◆ **les analyses macroéconomique et microéconomique montrent que les foyers dont le revenu fiscal de référence est compris entre 40 000 € et 60 000 € sont les plus pénalisés dans la mesure où, d'une part, ils ne bénéficient plus, ou marginalement, des bourses de l'enseignement supérieur sur critères sociaux alors que les dispositifs fiscaux n'ont qu'un impact mesuré par rapport aux revenus les plus élevés.**

¹ Discours d'ouverture du Premier ministre lors de l'ouverture des assises de l'enseignement supérieur et de la recherche, 26 novembre 2012.

Rapport

Dans ce contexte, la mission préconise :

- ◆ **un ensemble de propositions socle**, dont :
 - la réduction des effets de seuils à travers la création de deux nouveaux échelons intermédiaires (échelons 0 *bis* et 0 *ter*) de boursiers entre les échelons 0 et 1 pour un coût total de 112 M€ ;
 - l'élargissement du nombre de bénéficiaires du statut de boursier (50 000 bénéficiaires sur trois années) ;
 - la meilleure prise en considération des réalités financières et familiales en modifiant la référence fiscale retenue pour l'attribution des bourses sur critères sociaux, en passant du revenu brut global au revenu fiscal de référence ;
- ◆ **un ensemble de propositions complémentaires**, en particulier :
 - le renforcement de l'offre de logements étudiant en allouant annuellement 10 M€ supplémentaires ;
 - renforcer l'attractivité de la restauration universitaire à travers, d'une part, un programme de fidélisation portée par le CNOUS pour les boursiers et, d'autre part, l'accroissement des dépenses d'investissement.

Afin de financer ces différentes propositions, la mission préconise à court terme de supprimer et de réallouer les moyens financiers mobilisés actuellement par la réduction d'impôt au titre des frais de scolarité dans l'enseignement supérieur (195 M€).

Concernant les aides au logement en faveur des étudiants, au regard de l'absence de données statistiques disponibles, la mission préconise des travaux complémentaires conduits au niveau interministériel afin de prendre en considération l'ensemble des dimensions des enjeux financiers des étudiants.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LES AIDES SOCIALES ET FISCALES EN FAVEUR DES ÉTUDIANTS NE PERMETTENT PAS D'ACCOMPAGNER PLEINEMENT CE PUBLIC VERS LA RÉUSSITE UNIVERSITAIRE, DANS LE CADRE D'UN PARCOURS D'AUTONOMIE.....	1
1.1. Une réforme des aides sociales et fiscales doit contribuer à la construction d'un parcours vers l'autonomie des étudiants.....	4
1.1.1. <i>L'autonomie est un processus marquant le passage à l'âge adulte mais dont la définition est variable selon les acteurs.....</i>	4
1.1.2. <i>Les politiques d'aide aux étudiants mêlent des dispositifs favorisant l'autonomie des jeunes et des dispositifs dits « familialisants ».....</i>	6
1.1.3. <i>Dans le respect d'un parcours d'autonomie, la réforme des aides sociales et fiscales en faveur des étudiants doit permettre de répondre de façon adaptée aux besoins des étudiants.....</i>	6
1.2. Les aides sociales et fiscales en faveur des étudiants répondent à une logique de redistributivité verticale mais également horizontale.....	7
1.2.1. <i>La redistributivité verticale est constitutive du système des bourses de l'enseignement supérieur sur critères sociaux.....</i>	8
1.2.2. <i>Les aides sociales et fiscales en faveur des étudiants sont marquées par une redistributivité horizontale.....</i>	12
1.2.3. <i>Une approche cumulée des aides sociales et fiscales du point de vue du bénéficiaire met en évidence les difficultés financières rencontrées par les classes moyennes.....</i>	23
1.3. Les aides sociales et fiscales en faveur des étudiants doivent permettre d'accroître la réussite universitaire des bénéficiaires.....	29
1.3.1. <i>À la différence des boursiers des échelons 0 et 1, les étudiants boursiers des échelons 5 et 6 ont des taux faibles de réussite universitaire, sans que le facteur financier constitue un élément de justification.....</i>	29
1.3.2. <i>Les taux de réussite des étudiants boursiers et des étudiants non boursiers sont sensiblement identiques mais des données plus fines tendent à confirmer l'effet positif de la perception d'une aide financière directe.....</i>	31
1.3.3. <i>Le ressenti de difficultés financières par les étudiants, aussi bien boursiers que non boursiers, semble corrélé à leur niveau de réussite universitaire et conduit à justifier l'apport d'une aide financière directe.....</i>	33
1.3.4. <i>Une activité salariée peut participer à la réduction des difficultés financières rencontrées.....</i>	34
2. ÉLÉMENTS DE RÉFORME DES AIDES SOCIALES ET FISCALES EN FAVEUR DES ÉTUDIANTS.....	38
2.1. Présentation de la méthodologie retenue par la mission pour construire les propositions de réforme des aides sociales et fiscales.....	38
2.2. Les éléments constitutifs d'une réforme des aides sociales et fiscales en faveur des étudiants.....	38
2.2.1. <i>Les dépenses en faveur des étudiants à réaffecter dans le cadre d'une réforme des bourses de l'enseignement supérieur sur critères sociaux.....</i>	39

2.2.2.	<i>La réforme des bourses sur critères sociaux repose sur un socle d'évolutions considérées comme prioritaires par la mission</i>	43
2.2.3.	<i>Les propositions complémentaires pouvant accompagner une évolution du régime des bourses de l'enseignement supérieur sur critères sociaux</i>	58
2.2.4.	<i>Précaution : le risque de dérive budgétaire.....</i>	62
2.2.5.	<i>Une réforme des aides sociales et fiscales en faveur des étudiants pourrait s'accompagner d'une évolution des droits d'inscription</i>	64
2.2.6.	<i>L'assiduité comme contrepartie nécessaire</i>	65
2.3.	<i>Une analyse complémentaire est nécessaire pour réformer les aides au logement en faveur des étudiants</i>	68
2.3.1.	<i>L'importance des charges de décohabitation invite à préserver des aides au logement pour un large public étudiant</i>	68
2.3.2.	<i>Des pistes d'évolution des aides au logement en faveur des étudiants insatisfaisantes justifiant des analyses complémentaires.....</i>	70
2.3.3.	<i>L'opportunité de rapprocher les aides au logement des bourses de l'enseignement supérieur sur critères sociaux.....</i>	72

INTRODUCTION

Par la lettre de mission du 3 avril 2013, la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche et le ministre délégué chargé du budget ont confié à l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) et à l'inspection générale des finances (IGF) une mission d'évaluation des aides sociales et fiscales en faveur des étudiants en vue de renforcer leur efficacité et leur efficience.

Cette mission est partie intégrante d'une évaluation plus large des problématiques intéressant la vie étudiante, en particulier :

- ◆ la restauration universitaire et la qualité alimentaire ;
- ◆ la santé étudiante ;
- ◆ la participation des étudiants à la vie de campus.

Elle s'inscrit également dans le cadre des engagements du Président de la République de mettre en œuvre un plan national pour la vie étudiante au cours du quinquennat, devant intégrer « tous les sujets importants pour la vie de nos étudiants »². C'est pourquoi, le Premier ministre a retenu cette évaluation globale lors du premier comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2012.

Le périmètre d'étude des aides sociales et fiscales retenu par la mission est celui présenté dans la lettre de mission, à savoir :

- ◆ les bourses de l'enseignement supérieur sur critères sociaux et leurs compléments (1,8 Md €) ;
- ◆ les aides au logement en faveur des étudiants (1,5 Md €) ;
- ◆ les aides fiscales (1,7 Md €) comprenant notamment la demi-part fiscale accordée pour un étudiant rattaché au foyer fiscal de ses parents dans le cadre de l'impôt sur le revenu, le régime de la pension alimentaire en faveur des jeunes majeurs ainsi que la réduction d'impôt au titre des frais de scolarité dans l'enseignement supérieur.

Dans ce contexte, l'objectif de la mission est de développer une analyse de chacun des dispositifs, mais également d'appréhender l'impact cumulé de ces différentes aides sociales et fiscales sur la réussite universitaire et des effets en matière de redistributivité. *In fine*, ces éléments de constat doivent permettre de formuler des propositions de réaffectation des moyens publics vers des mesures jugées plus efficaces et efficientes par la mission au regard des besoins des étudiants.

Afin de conduire ces analyses, et conformément aux orientations de la lettre de mission, la mission a structuré ses travaux de la façon suivante :

- ◆ d'abord, la mission a analysé l'efficacité et l'efficience de chacun des dispositifs fiscaux et sociaux au regard des objectifs initiaux qui leur sont assignés ;
- ◆ ensuite, la mission a cherché à identifier l'impact cumulé de ces dispositifs en matière de redistributivité ;

² Discours d'ouverture du Premier ministre lors de l'ouverture des assises de l'enseignement supérieur et de la recherche, 26 novembre 2012.

Rapport

- ◆ enfin, sur la base de ces constats, la mission a déterminé les moyens financiers pouvant être réaffectés vers des postes de dépenses plus pertinents au regard des besoins estimés des étudiants. Lors de cette phase, la mission a élargi son périmètre d'analyse pour formuler des propositions allant au-delà des seules aides sociales et fiscales, intéressant d'autres aides apportées aux étudiants telles que la restauration universitaire ou les logements étudiants.

Toutefois, compte tenu de l'ampleur du périmètre, des délais impartis et des orientations fournies par les commanditaires en cours de mission, la mission n'a pu approfondir l'analyse de certains dispositifs, en particulier les aides au logement en faveur des étudiants.

Le présent rapport vise donc :

- ◆ d'une part, à analyser l'efficacité des aides sociales et fiscales au regard de trois objectifs principaux :
 - la participation au parcours d'autonomie des étudiants ;
 - la redistributivité, aussi bien horizontale que verticale ;
 - la réussite universitaire ;
- ◆ d'autre part, à formuler des propositions visant à renforcer l'efficacité des moyens financiers alloués actuellement aux aides sociales et fiscales, en identifiant les besoins des étudiants en fonction des difficultés financières rencontrées, estimées par la mission. Ces propositions ont été élaborées indépendamment des décisions prises par le Gouvernement au cours du mois de juillet 2013³.

Il est à rappeler que les travaux ont été conduits dans un objectif de réallocation des moyens financiers de façon optimale, et non de réalisation d'économies budgétaires. Cette orientation a été respectée par la mission, bien que le contexte général des finances publiques soit tendu.

Par ailleurs, le rapport est accompagné des annexes suivantes :

- ◆ la lettre de mission (annexe I) ;
- ◆ la liste des personnes rencontrées (annexe II) ;
- ◆ la présentation de la méthodologie retenue par la mission (annexe III).

³ La ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a présenté le 16 juillet 2013 la réforme des systèmes des bourses aux organisations représentatives étudiantes. Cette réforme, qui doit concerner 92 000 étudiants à la rentrée universitaire 2013-2014 prévoit, d'une part, la création de 55 000 bourses annuelles de 1 000 euros pour les étudiants des classes moyennes (40 % des boursiers échelon 0) et, d'autre part, la création d'un nouvel échelon (échelon 7) pour les étudiants les plus précaires dont les revenus des parents sont inférieurs à 7 540 euros. Ces derniers boursiers pourront bénéficier dès la rentrée 2013 d'une revalorisation de leur bourse de 15 % (soit un montant annuel de 5 500 euros contre actuellement 4 697 euros). De plus, le ministre a annoncé la revalorisation de toutes les bourses à compter de septembre 2013 pour tenir compte de l'inflation.

1. Les aides sociales et fiscales en faveur des étudiants ne permettent pas d'accompagner pleinement ce public vers la réussite universitaire, dans le cadre d'un parcours d'autonomie

Les aides sociales et fiscales de l'État représentent un total d'environ 7 412 M€⁴ et se répartissent de la façon suivante :

- ◆ 2 390 M€ au titre des dépenses budgétaires portées par la mission « Recherche et enseignement supérieur »⁵ ;

Tableau 1 : Dépenses budgétaires en faveur des étudiants, portées par la mission « Recherche et enseignement supérieur »

Programme budgétaire	Nature de la dépense	Crédits (M€)
Programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire »	Formations supérieures et recherche universitaire	94
Programme 231 « Vie étudiante »	Bourse d'enseignement supérieur sur critères sociaux	1 762
	L'aide au mérite	39
	L'aide à la mobilité internationale	26
	Le fonds national d'aide d'urgence	40
	Moyens alloués au réseau des œuvres universitaires (dont CNOUS)	3 675
	Actions en matière de santé des étudiantes et activités associatives, culturelles et sportives	62
Total		2 390

Source : Programme annuel de performance, 2013.

- ◆ 1 554 M€ au titre des dépenses fiscales portées également par le programme 231 « Vie étudiante » de la mission « Recherche et enseignement supérieur » ;

Tableau 2 : Présentation des dépenses fiscales en faveur des étudiants portées par le programme 231

Présentation de la dépense fiscale			Chiffrage pour 2013 (M€)
Dépenses fiscales principales sur impôts d'État	120132	Exonération d'impôt sur le revenu (sur option) des salaires perçus par les jeunes au titre d'une activité exercée pendant leurs études secondaires ou supérieures ou leurs congés scolaires ou universitaires (impôt sur le revenu)	210
	110242	Réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur (impôt sur le revenu)	210
	110238	Crédits d'impôt à raison des intérêts des prêts souscrits entre le 1 ^{er} septembre 2005 et le 31 décembre 2008 en vue du financement de leurs études par les personnes âgées de vingt-cinq ans au plus (impôt sur le revenu)	4

⁴ Ce montant financier ne comprend pas les moyens alloués en faveur des étudiants portés par d'autres ministères que celui de l'enseignement supérieur et de la recherche (en particulier le ministère de la culture et le ministère de l'agriculture).

⁵ N'ont été retenues que les dépenses bénéficiant directement aux étudiants.

Rapport

Présentation de la dépense fiscale			Chiffrage pour 2013 (M€)
Dépenses fiscales subsidiaires sur impôts d'État	730207	Taux de 5,5 % (7 % à compter du 1 ^{er} janvier 2012) pour les recettes provenant de la fourniture des repas par les cantines d'entreprises ou d'administrations, et taux de 5,5 % pour la fourniture de repas par des prestataires dans les établissements publics ou privés d'enseignement du premier et du second degré ainsi que pour les repas livrés par des fournisseurs extérieurs aux cantines, scolaires et universitaires notamment, qui restent exonérées de TVA (taxe sur la valeur ajoutée)	790
	120109	Exonération du salaire des apprentis (impôt sur le revenu)	305
	120110	Exonération des indemnités de stage en entreprise versées aux élèves et aux étudiants (impôt sur le revenu)	35
Total			1 554

Source : Programme annuel de performance, 2013.

- ◆ 1 400 M€ au titre du quotient familial pour les jeunes âgés de 18 à 25 ans⁶ et 368 M€⁷ au titre du régime de la pension alimentaire ;
- ◆ enfin, 1 700 M€ au titre des aides au logement en faveur des étudiants.

Dans ce cadre, et conformément à la lettre de mission, la mission a analysé de façon détaillée :

- **le dispositif de bourse de l'enseignement supérieur sur critères sociaux ;**
- **le régime du quotient familial ;**
- **le régime de la pension alimentaire ;**
- **la réduction d'impôt au titre des frais de scolarité dans l'enseignement supérieur ;**
- **les aides au logement en faveur des étudiants**, bien que les délais et les données disponibles n'aient pas permis d'élaborer des constats et des propositions précises et détaillées.

L'ensemble de ces aides sociales et fiscales analysées spécifiquement par la mission représentent ainsi un coût total de 6 053 M€.

En revanche, la mission n'a pas étudié les dispositifs suivants :

- ◆ l'aide au mérite et le crédit d'impôt à raison des intérêts des prêts souscrits entre le 1^{er} septembre 2005 et le 31 décembre 2008 en vue du financement de leurs études par les personnes âgées de vingt-cinq ans au plus, puisqu'il s'agit de mesures en voie d'extinction ;

⁶ Donnée transmise par la direction de la législation fiscale qui ne peut distinguer parmi les jeunes âgés entre 18 et 25 ans, les étudiants des autres.

⁷ Donnée transmise par la direction de la législation fiscale.

Rapport

- ◆ l'aide à la mobilité internationale, l'exonération des indemnités de stage en entreprise versées aux élèves et étudiants et le taux de 5,5 % pour les repas livrés par des fournisseurs extérieurs aux cantines, scolaires et universitaires notamment, qui restent exonérées de TVA, l'exonération d'impôt sur le revenu (sur option) des salaires perçus par les jeunes au titre d'une activité exercée pendant leurs études secondaires ou supérieures ou leurs congés scolaires ou universitaires, dans la mesure où la mission a considéré que ces dispositifs s'inscrivent dans des logiques propres et pour lesquels une fusion au sein d'une nouvelle allocation étude et formation ne serait pas pertinente ;
- ◆ l'exonération du salaire des apprentis dont le devenir a été analysé dans le cadre de la mission relative aux aides financières à la formation en alternance⁸, dans le cadre d'une étude globale de l'évolution des mesures fiscales en faveur de l'apprentissage.

Encadré 1 : Exonération d'impôt sur le revenu (sur option) des salaires perçus par les jeunes au titre d'une activité exercée pendant leurs études secondaires ou supérieures ou leurs congés scolaires ou universitaires.

Cette exonération, plafonnée à trois SMIC mensuels, concerne les rémunérations perçues par les jeunes âgés de 25 ans au plus en contrepartie d'une activité exercée pendant l'année scolaire ou universitaire ou durant les congés scolaires ou universitaires (36° de l'article 81 du code général des impôts).

Recensée dans les documents annexés au projet de loi de finances pour 2013 sus la référence DF 120132, son coût est estimé à 210 M€ pour l'année 2013.

Par ailleurs, les moyens alloués au réseau des œuvres universitaires, dont le centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS), ainsi que les actions en matière de santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives ont été analysés par les travaux thématiques spécifiques conduits dans le cadre de la mission générale relative à la vie étudiante.

La réforme des aides sociales et fiscales en faveur des étudiants, dont le périmètre vient d'être précisé, **appelle au préalable l'établissement d'un constat précis de leur efficacité actuelle. Pour cela, la mission est partie des objectifs initiaux fixés** à ces différents dispositifs financiers, regroupés autour de trois thématiques :

- ◆ **la participation à la construction du parcours vers l'autonomie de l'étudiant ;**
- ◆ **la redistributivité, aussi bien verticale qu'horizontale ;**
- ◆ **l'accès à l'enseignement supérieur et la réussite universitaire.**

En partant de cette analyse, la mission a alors pu définir les grandes orientations structurant les propositions de réforme des aides sociales et fiscales en faveur des étudiants, présentées dans la deuxième partie de ce rapport.

⁸ Rapport de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale des finances portant sur les aides financières à la formation en alternance, 2013-M-017. En vue d'une simplification fiscale, il est notamment proposé de fusionner l'exonération d'impôt sur le revenu des apprentis (article 81 bis du code général des impôts qui prévoit que les salaires versés aux apprentis munis d'un contrat répondant aux conditions posées par les articles L. 6221-1 et s. du code du travail, sont exonérés de l'impôt sur le revenu. Il s'applique à l'apprenti personnellement imposable ou au contribuable qui l'a à sa charge) avec les autres dispositifs d'exonération des rémunérations perçues par les jeunes poursuivant des études, notamment l'exonération d'impôt sur le revenu (sur option) des rémunérations des stagiaires et des salaires perçus par les jeunes au titre d'une activité exercée pendant leurs études secondaires ou supérieures ou leurs scolaires ou universitaires.

1.1. Une réforme des aides sociales et fiscales doit contribuer à la construction d'un parcours vers l'autonomie des étudiants

L'autonomie des jeunes en général, et des étudiants en particulier, est un sujet central des réflexions actuelles sur le statut et la place des 18-25 ans dans la société française. Pendant les *Trente glorieuses*, l'autonomisation des jeunes se faisait assez rapidement et de façon très normée grâce à l'existence de rites de passage du statut d'enfant à celui d'adulte clairement établis tels que la fin des études, le premier emploi, la décohabitation, la mise en couple, le premier enfant⁹. Mais aujourd'hui, ce processus progressif de changement de statut s'est allongé et complexifié du fait de l'allongement des études ou de la difficulté à accéder à un emploi stable, pouvant forcer à une cohabitation prolongée¹⁰.

Cette problématique intéresse directement la mission dans la mesure où toute réflexion sur l'autonomie des jeunes comprend nécessairement une approche financière. Ainsi, les débats réguliers portant sur une allocation universelle ou un revenu de solidarité active jeune reflètent bien l'importance de cette dimension dans l'acquisition de l'autonomie d'un jeune vis-à-vis de son environnement. En conséquence, il apparaît indispensable de clarifier cette notion afin de proposer une réforme des aides sociales et fiscales actuelles dans une logique de construction d'un « parcours d'autonomie », conformément à l'engagement de François Hollande dans le cadre de la campagne électorale¹¹.

Pour cela, il s'agit dans un premier temps de tenter de préciser la notion d'autonomie des jeunes. Dans un second temps, il est important de caractériser les aides sociales et fiscales au regard de cet enjeu avant d'apporter les éléments de cadrage indispensables à la structuration de propositions réformant les aides financières allouées directement ou indirectement aujourd'hui aux étudiants.

1.1.1. L'autonomie est un processus marquant le passage à l'âge adulte mais dont la définition est variable selon les acteurs

Le concept d'autonomie des jeunes est complexe à définir, chaque partie prenante en ayant son acceptation. Ainsi, dans son rapport au premier ministre de 2001 précité, la commission sur l'autonomie des jeunes en listait trois :

- ◆ l'autonomie comme capacité de faire des choix et donc de s'engager librement indépendamment de son environnement ;
- ◆ l'autonomie comme liberté favorisée par une indépendance financière que le jeune doit conquérir par lui-même, avec l'appui de la collectivité ;
- ◆ l'autonomie comme liberté de choix associée une indépendance financière entièrement offerte par la collectivité.

Cette commission a également rappelé trois conditions de l'autonomie :

- ◆ l'accès à l'éducation et à une formation initiale ;
- ◆ l'accès à un emploi stable et de qualité ;
- ◆ l'accès au logement.

⁹ L'autonomie des jeunes, questions politiques et sociologiques sur les mondes étudiants, Vincenzo Cicchelli, Observatoire de la vie étudiante.

¹⁰ Rapport de la Commission sur l'autonomie des jeunes, *Pour une autonomie responsable et solidaire : rapport au Premier ministre*, 2001.

¹¹ L'engagement 39 du programme électoral du candidat à la présidence de la République prévoit la création « d'une allocation d'études et de formation sous conditions de ressources dans le cadre d'un parcours d'autonomie ».

Rapport

Du point de vue des jeunes, c'est le triptyque emploi - indépendance financière - décohabitation qui définit l'autonomie. Ainsi, un sondage Sofres de 2000 montre que les jeunes la caractérisent par l'intégration sociale (disposer d'un travail), par des revenus minima pour assurer leur propre existence (en particulier pour les 21-25 ans) et, enfin, par le fait de ne plus vivre chez ses parents.

Une étude plus récente de l'Union nationale des associations familiales (UNAF)¹² présente quatre définitions de l'autonomie en fonction de la situation des étudiants interrogés :

- ◆ pour les étudiants cohabitant libres (relation apaisée avec leurs parents), être autonome signifie être indépendant financièrement et être libre de gérer sa vie ;
- ◆ pour les étudiants autonomistes (cohabitant qui souhaiterait partir de chez leurs parents), l'autonomie est la rupture avec leurs parents, elle est synonyme de liberté ;
- ◆ pour les étudiants autonomisés (décohabitant qui sont soutenus par leurs parents), l'autonomie comporte de multiples aspects : gestion d'un budget, des tâches administratives et matérielles, autonomie « psychique » ;
- ◆ pour les étudiants isolés (décohabitation non choisie et sans soutien familial), l'autonomie marque l'entrée dans la vie adulte et indissociable de la notion de responsabilité.

Il faut cependant noter que **l'autonomie et l'indépendance sont deux notions distinctes.** Si l'indépendance, financière en particulier, facilite l'autonomisation de l'individu, elle est ni nécessaire, ni suffisante à l'autonomie : un jeune indépendant matériellement n'est pas forcément libre de ses choix, et inversement. Cette distinction n'est toutefois pas pertinente dans tous les pays, selon la signification locale de l'autonomie des jeunes¹³.

Enfin, une comparaison internationale permet de mettre en exergue une appréhension différenciée de la notion d'autonomie en fonction des pays et des spécificités culturelles.

Encadré 2 : Les approches différenciées à l'international de la notion d'autonomie des jeunes.

Les travaux de comparaison internationale de Cécile Van de Velde font état de quatre conceptions de « l'entrée dans la vie adulte » distinctes :

- au Danemark, l'autonomie est définie comme une « logique du développement personnel, se trouver ». Les aides sont versées directement aux jeunes dès leur majorité et répondent à une politique de « défamilialisation ». La décohabitation est précoce (20-21 ans) mais l'entrée dans la vie adulte se fait plus tard, vers 30 ans, après une décennie d'expérimentation et d'aller-retour entre études et emploi. Les parents et leurs enfants se considèrent très tôt, dès l'adolescence, comme des égaux ;
- au Royaume-Uni, l'autonomie du jeune relève de « la logique de l'émancipation individuelle, s'assumer ». Le processus d'autonomisation se fait en trois étapes : l'indépendance résidentielle, les études et le premier emploi. Ce processus n'est pas dissociable de l'indépendance. Cette conception est liée à une culture plus individualiste valorisant la responsabilité individuelle : l'égalité parents-enfant se gagne en montrant qu'on est capable de s'assumer ;
- en Espagne, l'autonomie du jeune s'explique par « la logique de l'appartenance familiale, s'installer ». Les jeunes espagnols ne quittent généralement le domicile familial qu'à la condition d'avoir un emploi et de s'installer en couple. Décohabiter pour habiter seul sera le plus souvent perçu comme une trahison ;
- enfin, en France, l'autonomie des jeunes est perçue à partir de « la logique de l'intégration scolaire, se placer ». La formation initiale est considérée comme un investissement qui assurera un statut fixé à l'adulte : être adulte c'est se situer dans la hiérarchie de la société. Pendant cette période étudiante, la famille est encore très présente. Les aides publiques sont d'ailleurs plutôt

¹² « L'autonomie des étudiants : perception des jeunes étudiants et de leurs parents », *Étude qualitative : écouter les familles pour mieux les comprendre*, numéro 5, Octobre 2011.

¹³ Elsa Ramos, sociologue, maître de conférence à l'université Paris Descartes, conférence *Qu'entend-on par autonomie des jeunes ?*

« familialisantes » car versées aux parents ou prenant en compte les revenus de ceux-ci (mises à part les aides au logement). En France, l'autonomie est séparée de l'indépendance financière : c'est davantage l'indépendance résidentielle qui détermine le degré d'autonomie du jeune.

Source : Devenir adulte. Quatre modèles européens. Cécile Van de Velde ; Agora Débats/jeunes, INJEP, n° 45, 2007.

1.1.2. Les politiques d'aide aux étudiants mêlent des dispositifs favorisant l'autonomie des jeunes et des dispositifs dits « familialisants »

Aujourd'hui, deux aides principales de l'État participent de façon directe au parcours d'autonomie des étudiants :

- ◆ **les bourses sur critères sociaux du ministère de l'enseignement supérieur ou d'autres ministères** (agriculture, culture notamment) ;
- ◆ **les aides au logement.**

Ces aides sont pleinement constitutives d'un parcours d'autonomie dans la mesure où elles sont directement versées à l'étudiant et non à sa famille. Dans le cas des aides au logement, elles sont même accordées en fonction du revenu des seuls étudiants au contraire des bourses sur critères sociaux qui sont déterminées en fonction du revenu des parents.

On dénombre également d'autres aides directes comme les aides du fonds national d'aide d'urgence destinées aux étudiants en difficulté financière passagère et les aides à la mobilité¹⁴ ou encore les aides des collectivités locales.

Ces aides financières directes sont complétées par un ensemble de biens publics gratuits ou quasi-gratuits bénéficiant aux étudiants, participant à leur parcours d'autonomie, bien que qu'ils ne se traduisent pas par une aide pécuniaire directe. Il s'agit notamment du niveau notoirement peu élevé des droits d'inscription dans l'enseignement supérieur français, l'existence d'une restauration universitaire à prix modéré ou encore la mise à disposition de logements en faveur des étudiants à loyer avantageux.

Toutefois, une partie importante des aides en faveur des étudiants ne sont pas directement versées aux jeunes, mais bénéficient au foyer fiscal de leurs parents dès lors qu'ils y sont rattachés. Il s'agit notamment du quotient familial, du régime de pension alimentaire ou encore de la réduction d'impôt au titre des frais de scolarité dans l'enseignement supérieur. Cette « familialisation » des aides repose sur l'hypothèse que les parents apportent un soutien financier à leur enfant étudiant, ce qui justifie qu'une aide publique leur soit accordée pour compenser ce coût.

1.1.3. Dans le respect d'un parcours d'autonomie, la réforme des aides sociales et fiscales en faveur des étudiants doit permettre de répondre de façon adaptée aux besoins des étudiants

La réforme des aides sociales et fiscales en faveur des étudiants nécessite que la mission précise la définition du parcours d'autonomie de façon à formuler des propositions idoines. La mission estime qu'un parcours d'autonomie doit être constitué :

- ◆ d'une part, d'une aide financière adaptée en fonction de la situation de l'étudiant pour favoriser la réussite universitaire. Cette aide financière doit être modulée pour assurer une redistributivité verticale et horizontale. Elle doit accompagner le processus d'autonomisation du bénéficiaire, auquel participe également les familles ;

¹⁴ Le fonds national d'aide d'urgence et les aides à la mobilité sont gérés par le CNOUS.

Rapport

- ◆ d'autre part, du développement des aides indirectes bénéficiant aux étudiants (restauration, logement...) que peuvent proposer les différents acteurs de l'enseignement supérieur, de la santé ou encore de la culture pour contribuer à l'amélioration des conditions de vie des étudiants.

Une allocation universelle destinée à tous les jeunes avec l'âge comme unique critère d'éligibilité ne paraît pas devoir s'inscrire dans ces objectifs. Elle n'assurerait en effet pas de redistributivité vers les étudiants alors que la démocratisation de l'enseignement supérieur est un enjeu pour l'économie française. En outre, elle ne tiendrait pas compte des spécificités françaises, en particulier de la place centrale qu'occupent les familles dans le financement des études. La mission rejoint sur ce point les conclusions de la commission sur l'autonomie des jeunes.

De même, une allocation couvrant l'intégralité des besoins financiers des étudiants ne semble pas compatible avec l'objectif d'accompagnement du processus d'autonomisation des étudiants. Cette approche est partagée par les personnes – étudiants et leurs parents – qui ont été interrogées par l'UNAF en 2011 : une aide universelle couvrant la totalité des besoins ou presque occasionnerait une mauvaise utilisation des deniers publics (pour les étudiants que les familles ont les moyens d'aider financièrement) et serait synonyme d'assistantat. **Enfin, une telle allocation ainsi définie méconnaîtrait le travail salarié des étudiants qui, pourtant, constitue indéniablement un élément de leur autonomie en complément des aides financières publiques et de celles apportées par les familles.**

1.2. Les aides sociales et fiscales en faveur des étudiants répondent à une logique de redistributivité verticale mais également horizontale

Les aides sociales et fiscales en faveur des étudiants participent également à un objectif de redistributivité. L'analyse de l'origine et du fonctionnement des différents dispositifs financiers considérés montre que deux logiques s'opposent :

- ◆ **une recherche de redistributivité verticale, permettant d'apporter une aide financière aux étudiants dont les moyens financiers, ainsi que ceux de leur famille, sont les plus faibles.** Tel est le cas des bourses de l'enseignement supérieur sur critères sociaux ;
- ◆ **une logique de redistributivité horizontale qui vise à apporter un avantage financier à un public disposant d'une caractéristique spécifique qui, dans le cas de l'étude de la mission, peut être de deux ordres :**
 - **une aide financière apportée aux familles ayant à charge un ou plusieurs enfants étudiants, quels que soient leurs revenus. Il s'agit notamment de la demi-part fiscale au titre des enfants étudiants rattachés au foyer fiscal de leurs parents, du régime de pension alimentaire ou encore de la réduction d'impôt au titre des frais de scolarité dans l'enseignement supérieur ;**
 - **une aide financière apportée aux étudiants afin de les accompagner dans leur parcours d'autonomie. Tel est le cas des aides au logement en faveur des étudiants.**

Rapport

1.2.1. La redistributivité verticale est constitutive du système des bourses de l'enseignement supérieur sur critères sociaux

Les bourses sur critères sociaux constituent l'élément central du dispositif d'aides sociales et fiscales visant à offrir à chaque étudiant un égal accès aux études supérieures et une même chance de réussite dans la filière de son choix. Versées sous condition de ressources, elles offrent aux étudiants les plus modestes un revenu de subsistance leur permettant d'effectuer leurs études supérieures. Le montant octroyé est fonction d'un système d'échelons et de points de charge, assurant à la fois une redistributivité verticale et horizontale (composition du ménage et distance entre le ménage et le lieu d'étude).

Dans une logique de redistributivité verticale, les bourses sur critères sociaux sont attribuées selon les revenus des parents des étudiants. La base fiscale de référence est le revenu brut global (RBG) et non le revenu fiscal de référence (RFR) pourtant utilisé dans de nombreux dispositifs sur critères sociaux, notamment pour les bourses de l'enseignement secondaire. Ce point sera examiné au point 2.2.2.3.

Les bourses sur critères sociaux concernent un nombre important d'étudiants : 632 021 étudiants étaient à la rentrée 2012 bénéficiaires du statut de boursier. Ce nombre est en constante augmentation comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 3 : Coût et nombre de bénéficiaires des bourses sur critères sociaux sur la période 2009-2013

	2009	2010	2011	2012
Coût	1 454 M€	1 586 M€	1 670 M€	1 705 M€
Nombre de bénéficiaires	549 219	592 317	617 793	632 021

Source : PAP et RAP et DGESIP pour 2012.

Ces étudiants se répartissent sur sept échelons ouvrant droit à un montant distinct de bourse.

Tableau 4 : Nombre de boursiers sur critères sociaux par échelon

Échelon	0	1	2	3	4	5	6	Total
Nombre d'étudiants	140 358	105 194	55 482	56 361	54 330	101 328	118 968	632 021
Montant de bourse	- €	1 640 €	2 470 €	3 165 €	3 858 €	4 430 €	4 697 €	-
Dépense publique	-	172 M€	137 M€	178 M€	210 M€	449 M€	559 M€	1,7 Md€

Source : DGESIP, année scolaire 2012-2013 et arrêté du 23 juillet 2012 fixant les plafonds de ressources relatifs aux bourses d'enseignement supérieur du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche pour l'année universitaire 2012-2013.

Plus l'échelon est élevé, plus la bourse est d'un montant élevé. Les montants sont fixés par un arrêté du ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche en juillet pour la rentrée de septembre.

L'instauration d'un dixième mois de bourse, correspondant à une revalorisation des bourses de 11 %, a été mise en œuvre de manière échelonnée sur les années universitaires 2010-2011 et 2011-2012.

Le système des bourses de l'enseignement supérieur présente la particularité d'un échelon n'ouvrant pas droit au versement d'une bourse mais seulement au statut de boursier. Ce statut permet de bénéficier de plein droit de certaines exonérations, principalement des droits de scolarité dans les universités et de la cotisation au régime étudiant de sécurité sociale.

Rapport

Pour déterminer l'échelon auquel un candidat est éligible, le revenu brut global des parents est comparé à un ensemble de plafonds qui varient en fonction d'un système de points de charge. Ces points de charge sont déterminés pour prendre en compte la composition du foyer (plus le ménage a à sa charge des enfants ou étudiants, plus le candidat bénéficie de points de charge) et la distance entre le ménage et le lieu d'étude (plus la distance est grande, plus les points de charge sont accrus). L'encadré ci-dessous précise le calcul du nombre de points de charge et des plafonds de ressources.

La gestion des bourses est confiée au réseau des œuvres universitaires et scolaires.

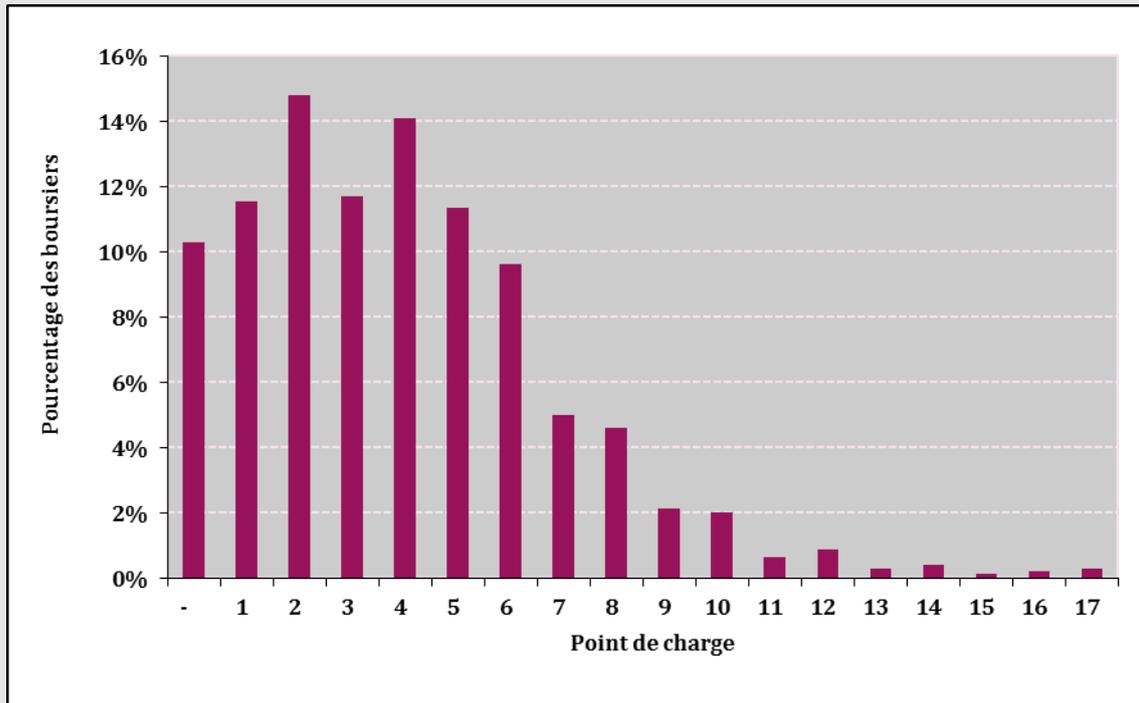
Encadré 3 : Les points de charges et les plafonds de ressources

À chaque demande de bourse, un nombre de point de charge est calculé par l'instructeur. Les points de charge, qui sont plafonné à 17, sont la somme de deux composantes :

- les points de charge « distance » : de 2 points si la distance entre le domicile familial et l'établissement d'inscription est supérieure à 250 kilomètres, de 1 point si cette distance est comprise entre 30 et 249 kilomètres, et 0 en dessous de 30 kilomètres ;
- les points de charge liés à la composition de la famille : pour chaque autre enfant dans la famille, à l'exclusion du candidat boursier, deux points sont accordés, majorés à quatre si l'enfant est étudiant dans l'enseignement supérieur.

74 % des boursiers ont entre 0 et 5 points de charge, comme le montre le graphique ci-dessous.

Graphique 1 : Répartition des boursiers par point de charge

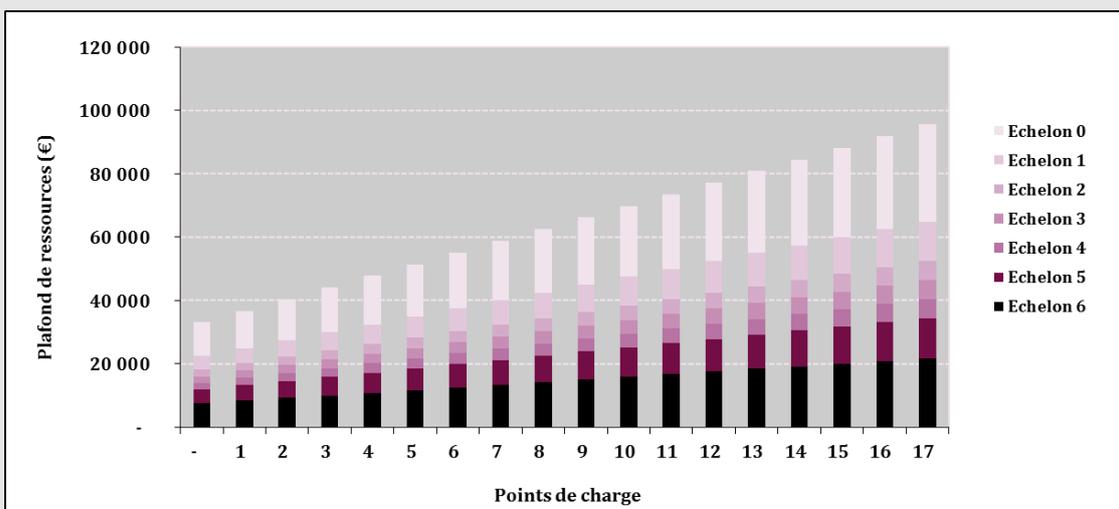


Source : DGEISIP, rentrée 2012.

Une fois le nombre de points de charge déterminés, le revenu brut global des parents est comparé aux plafonds de chaque échelon correspondants à ce total de point de charge.

Rapport

Graphique 2 : Plafond de ressources des bourses sur critères sociaux



Source : Arrêté du 23 juillet 2012 fixant les plafonds de ressources relatifs aux bourses d'enseignement supérieur du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche pour l'année universitaire 2012-2013.

Lecture : avec 3 points de charge, un revenu brut global de 40 000 € ouvre droit à l'échelon 0.

Sans que cela soit formalisé dans aucun texte, il apparaît que les plafonds des différents points de charge pour un même échelon peuvent se déduire les uns des autres grâce à la formule suivante :

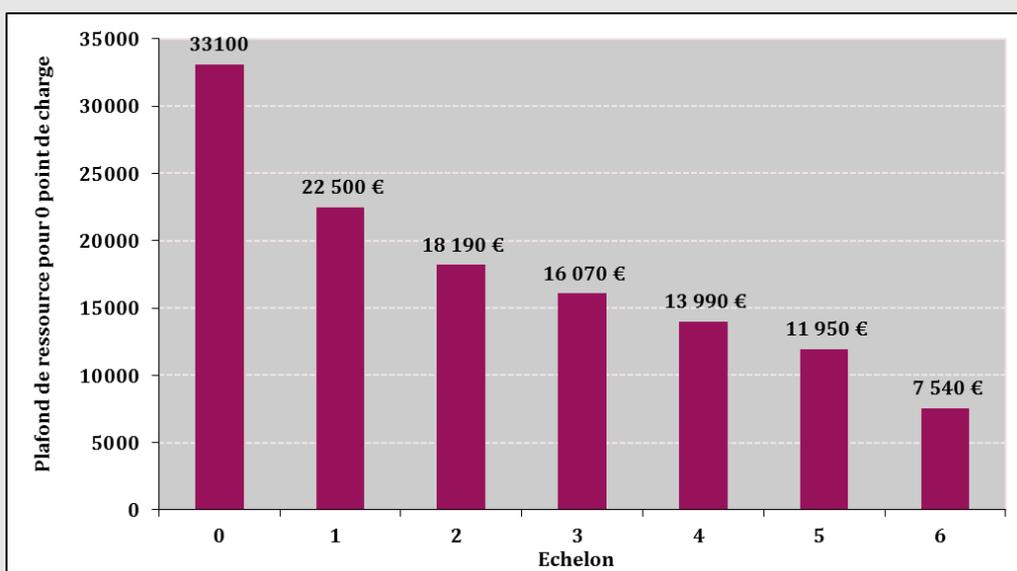
$$P(i,j) = P(0,j) \times (1+i/9)$$

où $P(i,j)$ est le plafond de ressource pour l'échelon j pour i points de charge.

Dans un probable souci de simplification, les plafonds de ressources sont arrondis, mais la règle d'arrondi n'est pas univoque : parfois le plafond est arrondi à la dizaine inférieure, parfois à la dizaine supérieure (et pour quatre plafonds sur 126, l'écart entre le plafond théorique ainsi calculé et le plafond fixé par arrêté est entre 20 et 30 €).

Il est à souligner le fait que le plafond de ressources pour 0 points de charge, à partir duquel sont déterminés l'ensemble des plafonds pour chaque point de charge comme il est indiqué ci-dessus, ne semble pas déterminé par une formule linéaire. En effet, la courbe du plafond de ressources pour 0 points de charge par échelon n'a pas l'allure d'une droite.

Graphique 3 : Plafond de ressources par échelon pour 0 points de charge



Source : DGESIP, rentrée 2012.

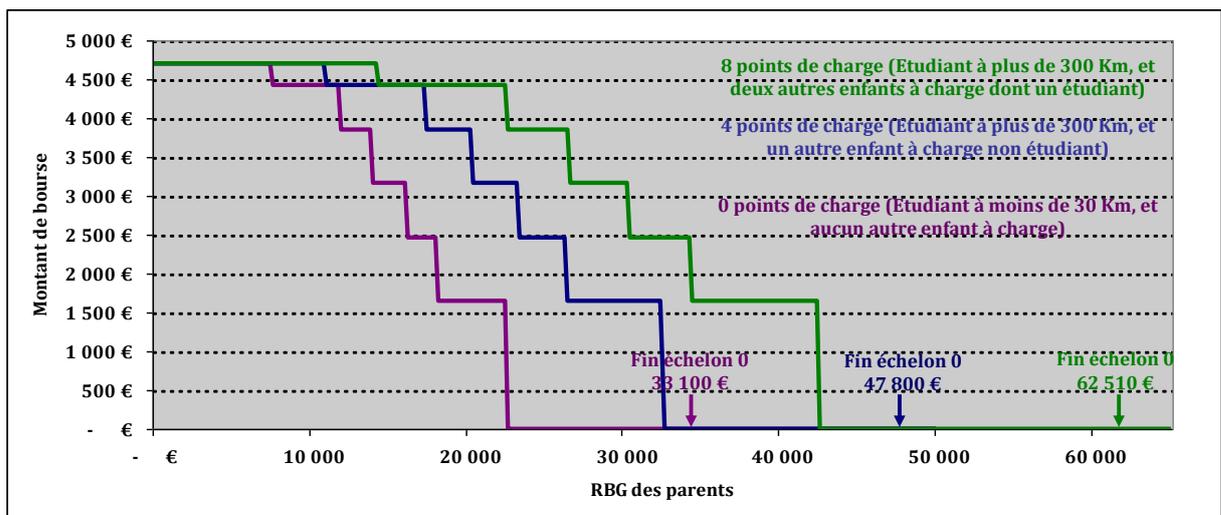
Rapport

L'application de ces méthodes de calcul du droit à bourse produit un système comportant d'importants effets de seuil. Pour le mettre en évidence, la mission a simulé le montant de bourse sur critères sociaux auxquels des étudiants étaient éligibles en fonction du revenu brut global de leurs parents. À titre d'exemple, trois foyers types ont été retenus :

- ◆ cas 1 : un étudiant qui fait ses études à moins de 30 Km du domicile familial et dont la famille n'a pas d'autre enfant à charge (0 points de charge). 10,3 % des boursiers se situent à ce niveau de points de charge ;
- ◆ cas 2 : un étudiant qui fait ses études à plus de 250 Km du domicile familial et dont la famille a un autre enfant à charge mais non étudiant (4 points de charge). 14,1 % des boursiers se situent à ce niveau de points de charge ;
- ◆ cas 3 : un étudiant qui fait ses études à plus de 250 Km du domicile familial et dont la famille a deux autres enfants à charge, dont un étudiant (8 points de charge). 4,6 % des boursiers se situent à ce niveau de points de charge.

Le graphique ci-dessous met en évidence ces **effets de seuil au niveau de l'ensemble des échelons**. Par exemple dans le cas 2 (courbe bleue), une augmentation du revenu brut global du foyer fiscal de 32 400 € à 32 600 € entraîne une réduction de la bourse 1 640 €. **Cet écart entre l'échelon 0 (0 €) et l'échelon 1 (1 640 €) est le plus important du système de bourses et justifie une attention particulière dès lors que l'objectif est de réduire les effets de seuil.**

Graphique 4 : Montant de bourse en fonction du RBG des parents



Source : Calculs missions.

Il existe également des effets de seuil liés à la composition de la famille, mais ceux-ci sont inhérents notamment en raison du caractère non continu de la composition des foyers fiscaux.

Des effets de seuil liés à l'éloignement du domicile par rapport à l'établissement d'inscription à la rentrée existent. Leur sensibilité apparaît en revanche moindre que pour le revenu.

Ces effets de seuil peuvent être désincitatifs à la recherche de ressources complémentaires, notamment au travail salarié des étudiants : un revenu additionnel de X peut entraîner une réduction supérieure à X de la bourse accordée (cf. l'exemple précédent). Par ailleurs, les évolutions des seuils d'une année sur l'autre rendent incertaines les simulations qui pourraient être réalisées par les étudiants pour déterminer le meilleur équilibre entre travail salarié et montant de bourse.

Rapport

Sur la base de ces constats, la mission s'attachera dans le cadre de la réforme des aides sociales et fiscales à réduire le principal effet de seuil lié aux revenus, existant entre les échelons 0 et 1.

1.2.2. Les aides sociales et fiscales en faveur des étudiants sont marquées par une redistributivité horizontale

Les aides sociales et fiscales en faveur des étudiants sont fortement marquées par la redistributivité horizontale, et non verticale :

- ◆ **la demi-part fiscale** accordée pour un étudiant rattaché au foyer fiscal de ses parents, **le régime de la pension alimentaire** lorsqu'un étudiant bénéficie d'un transfert intrafamilial sans être rattaché fiscalement à ses parents **et la réduction d'impôt au titre des frais de scolarité dans l'enseignement supérieur** visent à compenser, pour les familles, la charge financière que constitue un enfant étudiant ;
- ◆ les aides au logement en faveur des étudiants permettent d'accompagner les jeunes dans leur parcours d'autonomie.

1.2.2.1. L'allongement du quotient familial aux enfants majeurs étudiants âgés de moins de 25 ans permet d'apporter une aide financière aux foyers fiscaux avec enfants étudiants

Dispositif central de la politique de la famille, le mécanisme du quotient familial introduit par les articles 193 à 199 du code général des impôts vise à permettre une redistributivité horizontale en favorisant fiscalement, à revenus identiques, les foyers ayant charge d'enfants. Ainsi, chacun des parents donne droit à une part alors que chaque enfant donne droit à une demi-part puis une part à partir du troisième enfant. Sur cette base, il est possible de faire une distinction entre le régime du quotient familial lié :

- ◆ aux enfants âgés de moins de 21 ans rattachés au foyer fiscal de leurs parents ;
- ◆ aux enfants âgés de 21 à 25 ans, rattachés fiscalement au foyer de leurs parents, dès lors qu'ils sont étudiants.

Encadré 4 : Modalité de calcul de l'impôt sur le revenu

L'impôt sur le revenu des personnes physique (IRPP) est, schématiquement, calculé de la manière suivante :

$$\text{IRPP} = \text{nb part} * f(\text{RFR}/\text{nb part})$$

où :

- f est la fonction d'imposition ;
- RFR est le revenu fiscal de référence ;
- Nb part est le nombre de part du foyer fiscal.

Source : Code général des impôts.

Le gain obtenu suite à l'application du quotient familial est plafonné :

- ◆ **jusqu'en 2012, le plafond s'élevait à 2 336 € par demi-part fiscale ;**
- ◆ **la loi de finance pour 2013 (imposition sur les revenus 2012), a abaissé ce plafond à 2 000 € ;**

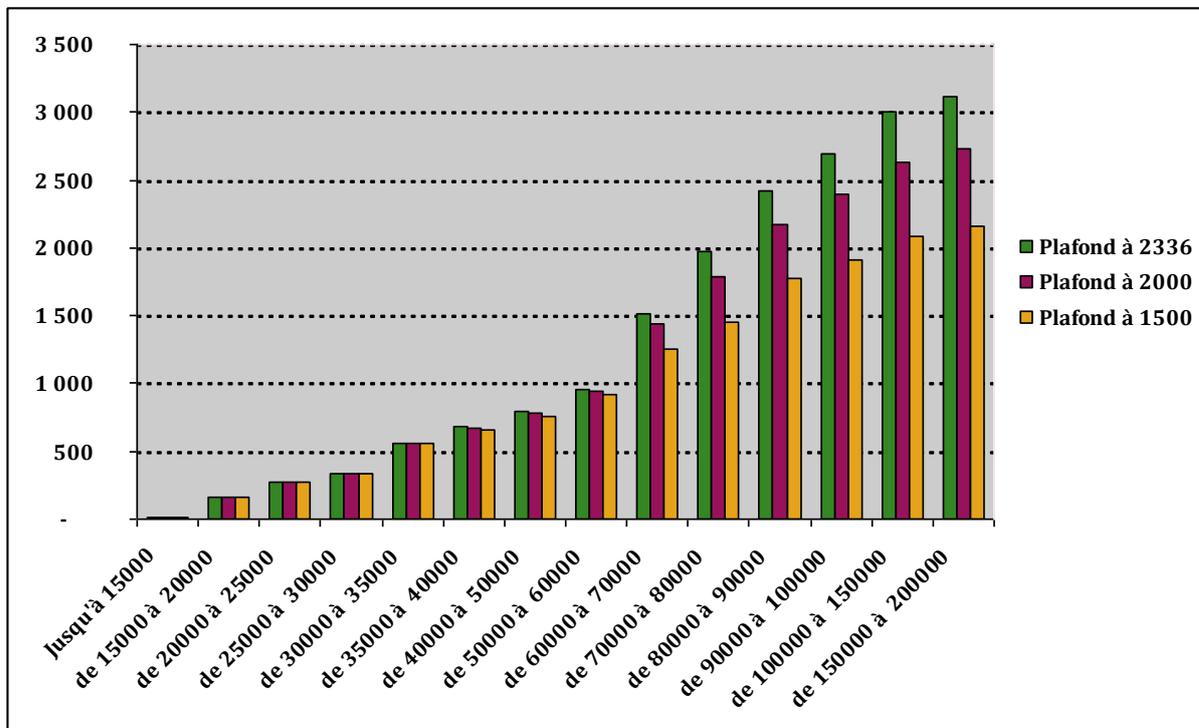
Rapport

- ◆ enfin, les dernières annonces du gouvernement en matière de politique familiale font état d'un projet d'abaissement du plafond à 1 500 € par demi-part pour l'imposition des revenus 2013¹⁵.

La dépense fiscale pour les enfants majeurs rattachés s'élève, selon les données de la direction de la législation fiscale à 2 Md€ pour les enfants majeurs rattachés. Si on se limite uniquement aux foyers fiscaux avec enfant majeur rattaché demandant à bénéficier de la réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur (cf. *infra*), la dépense fiscale s'élève à 1,5 Md€ pour 1,7 million de foyers fiscaux supposés avoir au moins un étudiant à charge rattaché fiscalement.

L'analyse des gains par foyer fiscal du mécanisme du quotient familial montre son caractère anti-redistributif : les foyers à faible revenu bénéficient en moyenne d'une aide de 10 €, là où les foyers les plus riches bénéficient d'une aide moyenne de 3 370 €. Au total, c'est une aide moyenne de 878 € qui est allouée aux familles avec étudiants.

Graphique 5 : Ventilation de la dépense fiscale liée au quotient familial pour les foyers fiscaux avec étudiant(s) rattaché(s)



Source : Direction de la législation fiscale, direction du budget, calcul mission.

Toutefois, l'effet anti-redistributif est progressivement limité avec les baisses successives du plafond de gain lié au quotient familial, comme le montre le graphique 5.

Tableau 5 : Synthèse des effets redistributifs du mécanisme du quotient familial pour les étudiants.

	Sans enfant	Avec enfant
Faible niveau de revenu	Ne bénéficie pas du quotient familial	Ne bénéficie pas du quotient familial
Haut niveau de revenu	Ne bénéficie pas du quotient familial	Bénéficie du quotient familial

Source : Mission.

¹⁵ Déclaration du Premier ministre du 6 juin 2013.

Rapport

1.2.2.2. Le régime de pension alimentaire contribue également à une redistributivité horizontale en faveur des foyers fiscaux ayant un étudiant majeur à charge

Les parents ayant un enfant étudiant qui ne leur est pas rattaché fiscalement peuvent bénéficier du régime général de déductibilité de la pension alimentaire.

Encadré 5 : Modalités de fonctionnement du régime de la pension alimentaire.

1) Fonctionnement de la pension alimentaire :

Les pensions alimentaires peuvent être versées aux enfants majeurs dans le besoin et notamment aux étudiants. Elles constituent une réduction d'impôt sur le revenu et ne sont pas prises en compte dans le revenu global brut des contribuables à deux conditions :

- la pension alimentaire versée ne doit pas excéder un plafond fixé par la loi (actuellement 5 698 €) ;
- la déduction d'impôt ne peut être cumulée avec un avantage résultant éventuellement du rattachement de l'enfant au foyer fiscal du contribuable.

Les pensions alimentaires peuvent être acquittées en argent ou en nature, en hébergeant l'enfant à domicile et en subvenant à ses besoins (la déduction d'impôt est alors de 3 359 €).

2) Bénéficiaires et dépenses

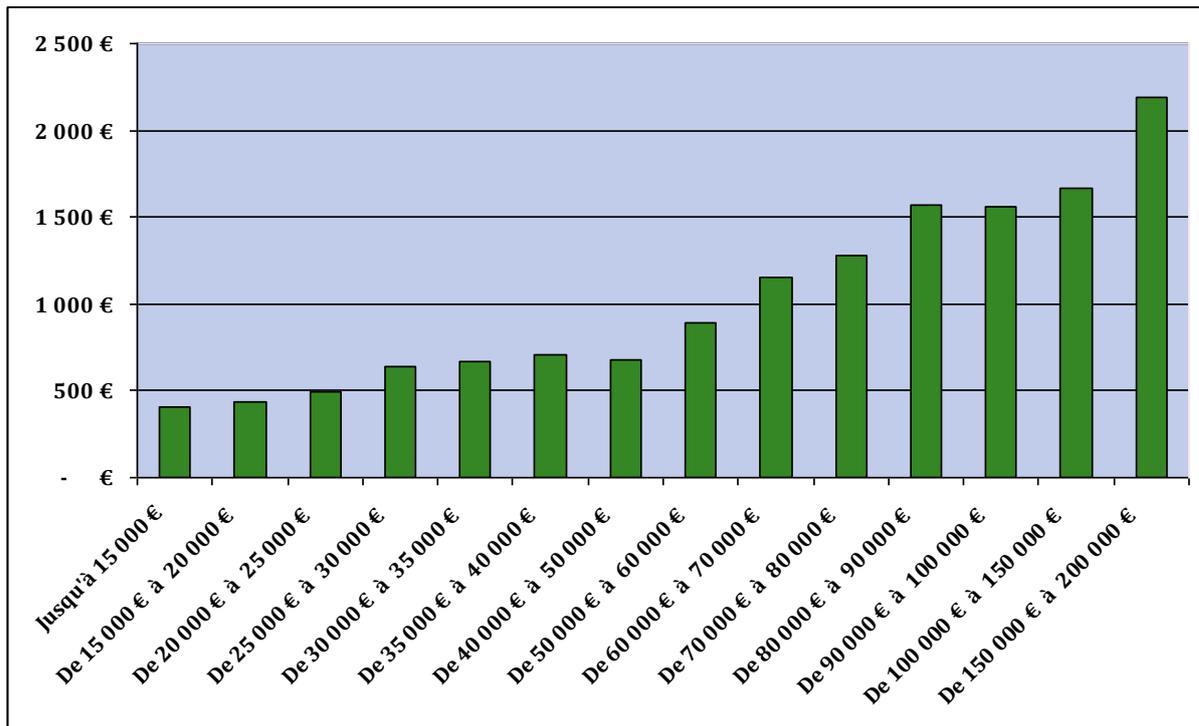
Peuvent bénéficier d'une pension alimentaire les enfants majeurs dans le besoin, c'est-à-dire les enfants majeurs, sans ressources propres et ne pouvant subvenir seuls à des besoins tels que la nourriture, le logement, les frais d'études etc. En revanche, l'enfant majeur qui exerce un emploi salarié lui procurant des revenus supérieurs au SMIC ne peut être considéré comme étant dans le besoin.

Il est ainsi possible de considérer que cette dépense fiscale s'inscrit dans une logique horizontale puisqu'elle permet, à revenu identique, de compenser une charge financière imposée par décision de justice ou par la situation dans laquelle se trouve l'enfant jeune majeur.

Quant à l'analyse de la mesure d'un point de vue de la redistributivité verticale, une analyse fine s'avère complexe en raison de l'absence de données statistiques. En effet, parmi les enfants majeurs pouvant bénéficier d'une pension alimentaire de leurs parents sont inclus les étudiants dont il n'est pas possible actuellement de connaître le nombre précis dans la mesure où l'imprimé n° 2042 (C.E.R.F.A n° 10330 * 17) permettant de déclarer tous les revenus perçus par les membres du foyer fiscal et, *in fine*, l'établissement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, ne distingue pas les étudiants des autres enfants majeurs rattachés. Il n'est donc pas non plus possible de connaître le montant de la dépense fiscale concerné.

Les données fiscales permettent seulement de savoir qu'en 2012, pour l'imposition des revenus 2011, 537 449 foyers fiscaux pour près de 605 000 enfants majeurs détachés ont eu recours au régime de la pension alimentaire. Le coût total pour les finances publiques est ainsi chiffré par la direction de la législation fiscale à 368,1 M€. Il en ressort une répartition de cette dépense fiscale par foyer fiscal présentée dans le graphique ci-dessous. Il met en avant le caractère non-redistributif lié au fait que l'aide financière ou en nature versée par les parents à leur enfant étudiant augmente en fonction du revenu des parents. Dès lors, plus les revenus des parents sont importants, plus la réduction d'impôt dont ils peuvent bénéficier est conséquente.

Graphique 6 : Répartition des gains liés à la réduction d'impôt suite à la déductibilité de la pension alimentaire par revenu fiscal de référence



Source : Direction de la législation fiscale, direction du budget, calcul mission.

1.2.2.3. La réduction d'impôt au titre des frais de scolarité dans l'enseignement supérieur s'inscrit dans une logique de redistributivité horizontale

La réduction d'impôt sur le revenu pour frais de scolarité a été mise en place par l'article 4 de la loi de finances pour 1993 afin « d'alléger les charges supportées par les familles pour la scolarisation des enfants »¹⁶. Cette réduction d'impôt est mise en place que l'enfant ouvrant droit à cette réduction d'impôt soit collégien, lycéen ou étudiant dans l'enseignement supérieur.

Encadré 6 : Conditions d'éligibilité de la réduction d'impôt pour frais de scolarité.

Conformément à l'article 199 quater F du code général des impôts, sont éligibles à la mesure les contribuables fiscalement domiciliés en France ayant à leur charge un ou plusieurs enfants qui poursuivent des études supérieures durant l'année scolaire en cours au 31 décembre de l'année d'imposition considérée.

Les enfants concernés sont :

- les enfants du contribuable âgés de moins de 18 ans ;
- sous les mêmes conditions, les enfants qu'il a recueillis à son propre foyer et dont il a la charge effective et exclusive ;
- les enfants majeurs célibataires, mariés, pacsés ou chargés de famille, qui ont demandé à être rattachés au foyer fiscal du contribuable pour le calcul de l'impôt sur le revenu. A titre de rappel, les enfants majeurs poursuivant des études supérieures ne peuvent être rattachés au foyer fiscal des parents que jusqu'à l'âge de 25 ans.

L'enseignement doit présenter les caractéristiques suivantes :

- être organisé en un ou plusieurs cycles annuels, conduisant à la délivrance d'un diplôme

¹⁶ Compte-rendu du conseil des ministres du 30 septembre 1992.

Rapport

(formation générale, technologique, professionnelle ou universitaire à l'exclusion des stages de qualification de la formation continue) ;

- être assuré collectivement à plein temps dans un établissement (avec, le cas échéant, formation alternée en milieu professionnel). Sont donc exclus du bénéfice de cette réduction d'impôt les enfants en apprentissage, en contrat d'études avec leur employeur ou qui suivent des cours par correspondance (sauf lorsque ces cours sont suivis par l'intermédiaire du centre national d'enseignement à distance et en formation initiale).

Les enfants ne doivent pas dans le cadre de leur formation :

- être liés par un contrat de travail et être engagés pendant et à la fin de leurs études ;
- être rémunérés (sont admis les élèves qui ont perçu des indemnités au cours d'un stage effectué en complément obligatoire d'une formation initiale ou supérieure).

Source : Article 1999 quater F du code général des impôts.

Le montant de la réduction d'impôt est fonction du statut de l'enfant.

Tableau 6 : Montant de la réduction d'impôt au titre des frais de scolarité.

Statut de l'enfant	Montant de la réduction d'impôt ¹⁷ (€)
Collégien	61
Lycéen	153
Étudiant dans l'enseignement supérieur	183

Source : Article 1999 quater F du code général des impôts.

Dans le cas de l'enseignement supérieur, le montant de cette réduction d'impôt permet de couvrir entièrement les frais de scolarité des étudiants en licence et près de 73 % des frais de scolarité en master.

Tableau 7 : Coût des inscriptions selon le diplôme préparé dans le cursus Licence Master Doctorat.

Cursus	Taux normal	Taux réduit
Licence	181 €	120 €
Master	250 €	164 €
Diplôme d'ingénieur	596 €	-
Doctorat	380 €	254 €
Habilitation à diriger des recherches	380 €	254 €

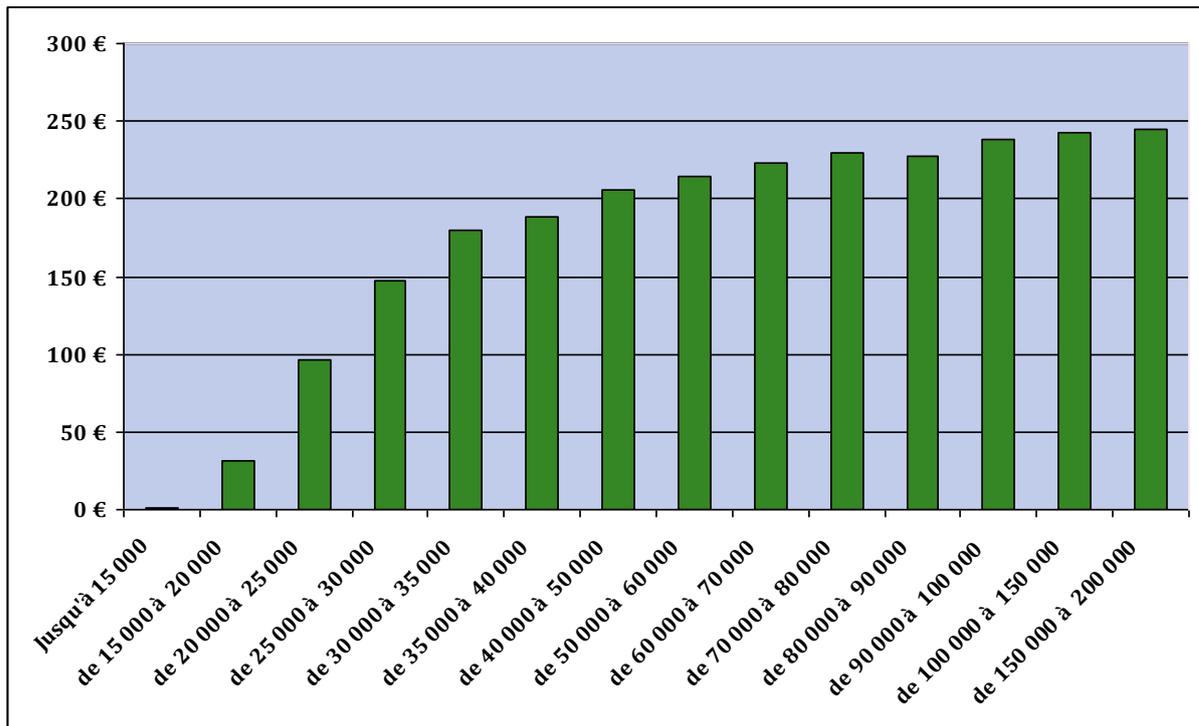
Source : service-public.fr

La dépense fiscale associée aux seuls étudiants du supérieur s'élève à 195 M€ en 2011. Les données de la direction de la législation fiscale permettent de ventiler la dépense fiscale par foyer fiscaux et par nombre d'enfants rattachés générant ces dépenses. Il est donc possible de calculer le coût moyen dépensé par foyer fiscal et par tranche de revenu fiscal de référence. Il en ressort que le montant moyen dépensé pour les foyers fiscaux à faible revenu est très faible, inférieur à un euro, là où pour les foyers fiscaux à revenu supérieur le montant moyen dépensé dépasse les 250 €¹⁸.

¹⁷ Le taux réduit est le tarif applicable aux étudiants suivant plusieurs cursus au sein d'un même établissement d'enseignement.

¹⁸ Le montant moyen est supérieur à la réduction d'impôt car il y a plusieurs étudiants dans certain foyer fiscaux.

Graphique 7 : Impact de la réduction d'impôt au titre des frais de scolarité dans l'enseignement supérieur par revenu fiscal de référence (revenu 2011)



Source : Direction de la législation fiscale, direction du budget, calcul mission.

L'analyse du dispositif montre que :

- ◆ **la mesure est bien redistributive d'un point de vue horizontal**, puisqu'à niveau de revenu donné, plus le foyer fiscal aura un nombre important d'enfants étudiants rattachés, plus le foyer bénéficiera d'une aide publique via la réduction d'impôt ;
- ◆ **d'un point de vue de la redistributivité verticale, une approche plus nuancée doit être privilégiée :**
 - cette mesure fiscale peut être considérée comme anti-redistributive en raison même du mécanisme de la réduction d'impôt puisqu'à impôt nul, il ne peut s'appliquer et ne peut donc bénéficier aux foyers fiscaux à faible revenu fiscal de référence ;
 - toutefois, l'analyse des bénéficiaires, et comme le démontre le rapport Guillaume¹⁹, permet de constater que plus de 80 % des foyers fiscaux concernés bénéficient d'une réduction d'impôt supérieure à 130 € par enfant, limitant ainsi l'effet anti-redistributif. Ce constat s'explique par le fait que les familles ayant au moins un enfant dans l'enseignement supérieur ont des revenus plus élevés en moyenne, par rapport à l'ensemble de la population.

Toutefois, cette disposition fiscale est moins anti-redistributive et moins coûteuse que l'allongement du quotient familial pour les enfants de plus de 21 ans et de moins de 25 ans poursuivant des études.

¹⁹ Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, présidé par Henri Guillaume, juin 2011.

Enfin, le rapport Guillaume précité met en avant le fait que cette réduction d'impôt au titre des frais de scolarité dans l'enseignement supérieur n'atteint pas son objectif d'aide à la scolarité :

- ◆ **d'une part, cette mesure apparaît peu légitime** puisqu'elle compense des dépenses d'ordre personnel qui correspondent à des dépenses relevant de l'obligation légale d'entretien et d'éducation qui incombent aux parents à l'égard de leurs enfants et dont il est déjà tenu compte dans les majorations du quotient familial attribuées au titre des enfants à charge ou rattachés²⁰ ;
- ◆ **d'autre part, cet avantage fiscal semble peu incitatif**, du fait notamment de la non réévaluation annuelle de cette aide fiscale pour tenir compte de l'inflation. Dès lors, cette réduction d'impôt apparaît davantage comme une « survivance d'un avantage fiscal désuet devenu impossible à retirer aux familles que comme une véritable politique de l'éducation dynamique et fondée sur des critères objectifs d'évaluation des frais liés à la scolarité »²¹.

Au regard de ces évaluations, le Premier ministre a annoncé dans le cadre des arbitrages rendus en matière de politique de la famille, la suppression de cette réduction d'impôt pour les frais de scolarité dans l'enseignement secondaire²².

1.2.2.4. Les aides au logement en faveur des étudiants

Parmi les aides sociales et fiscales en faveur des étudiants, les aides au logement constituent **un dispositif spécifique puisqu'il s'inscrit dans une logique de redistributivité horizontale visant à aider les étudiants décohabitants par rapport aux étudiants demeurant domiciliés chez leurs parents.**

Par ailleurs, il s'agit d'une mesure financière à laquelle est fortement attachée la population étudiante dans la mesure où elle constitue une aide structurante dans le **parcours d'autonomie des jeunes** : les aides au logement sont versées directement aux étudiants, en fonction de leurs revenus, et contribuent à l'accession à un logement indépendant de celui des parents.

Encadré 7 : Présentation du dispositif des aides au logement

Les aides au logement sont composées de trois dispositifs spécifiques :

- l'allocation de logement familiale (ALF) est destinée aux familles ou aux jeunes couples ;
- l'aide personnalisée au logement (APL) est à destination des personnes vivant dans des établissements ou logements conventionnés ;
- l'allocation de logement sociale (ALS) bénéficie aux personnes ne pouvant disposer ni de l'ALF, ni de l'APL, mais nécessitant une aide pour se loger.

Ils permettent de réduire, dans le secteur locatif comme dans le secteur de l'accession, les dépenses de logement (loyers ou mensualités d'emprunt et charges) des ménages les plus modestes. Dans la mesure, où elles constituent des dispositifs universels, les aides au logement sont accessibles à tous les étudiants.

Ces dispositifs sont régis, pilotés et financés par des organismes différents résumés dans les tableaux ci-après.

²⁰ Article 6-3 du code général des impôts.

²¹ Rapport dit Guillaume précité.

²² Déclaration du Premier ministre du 3 juin 2013.

Rapport

Tableau 8 : Présentation des différentes aides personnelles au logement.

Dispositif	Mission	Programme	Impôt concerné	Code	Article(s)	Création/modification
ALF	« Ville et logement » jusqu'en 2012 puis « Egalité des territoires, logement et ville » en 2013	Programme 109 "Aide à l'accès au logement"	Cotisations « allocations familiales » des employeurs et 1,1 point de CSG ²³	Code de la sécurité sociale (CSS)	CSS L. 542-1 à L. 542-7	Créé par la loi n° 48-1360 du 1er septembre 1948/Modifié par Décret n°2001-568 du 29 juin 2001 - art. 1 JORF 1er juillet 2001
APL			Cotisations employeurs	Code de la construction et de l'habitation (CCH)	CCH L. 351-1 à L. 353-21	Créé par la loi n°77-1 du 3 janvier 1977/Modifié par Loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 - art. 37 (V) JORF 16 juillet 2006
ALS				Code de la sécurité sociale (CSS)	CSS L. 831-1 à L. 835-7	Créé par la loi n° 71-582 du 16 juillet 1971/Modifié par Décret n°2001-568 du 29 juin 2001 - art. 1 JORF 1er juillet 2001

Source : Code de la sécurité sociale, code de la construction et de l'habitation.

Tableau 9 : Modalités de financement des dispositifs d'aide personnelle au logement.

Nom du dispositif	Financement	Administration responsable du suivi	Montant (en Mds€)
ALF	Fonds national des prestations familiales (FNPF) alimenté par les cotisations "allocations familiales" des employeurs et par 1,1 point de CSG	Direction de la sécurité sociale (DSS)	4,2
ALS	Fonds national d'aide au logement (FNAL) alimenté par une cotisation sociale des employeurs et par une subvention de l'Etat	DSS (pilotage/financement)/ Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) (financement)	5,2
APL	FNAL alimenté par des contributions du FNPF et par une contribution de l'Etat	DHUP	7,5

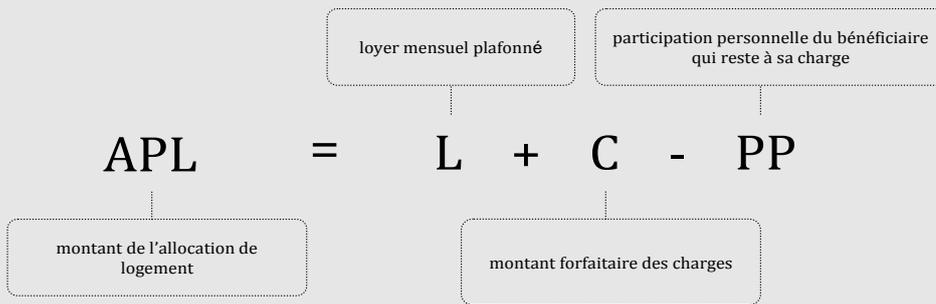
Source : PAP 2013.

Pour des raisons d'équité, les trois dispositifs ont connu une harmonisation de leurs barèmes en secteur locatif hors foyer en 2001, conduisant à un ajustement des montants versés d'ALF et d'ALS sur ceux de l'APL²⁴.

²³ Contribution sociale généralisée.

²⁴ Rapport IGAS, « Evaluation des aides personnelles au logement », mai 2012.

Graphique 8 : Modalité de calcul de l'APL²⁵



Source : Dictionnaire permanent.

Sont éligibles aux aides au logement :

- les personnes physiques au titre de leur résidence principale (condition de résidence d'au moins 8 mois par an) ;
- les ressortissants de la Communauté européenne ou suisses résidant régulièrement en France (plus de 6 mois par an) ;
- les personnes de nationalité étrangère titulaires d'un titre de séjour valide²⁶.

Ainsi, tous les étudiants sont éligibles aux aides personnelles au logement.

Les ressources prises en compte sont les revenus imposables de l'avant dernière année précédant la période de paiement du bénéficiaire ainsi que des éventuels conjoints ou concubins (résidence dans le foyer supérieure à 6 mois par an). Il s'agit de toutes les ressources perçues pendant l'année civile de référence après application de tous les abattements et règles de neutralisation, soit :

- les revenus nets catégoriels retenus pour le calcul de l'impôt sur le revenu ;
- les indemnités dues en cas d'accident du travail et de maladies professionnelles ;
- les majorations de retraite ou de pension perçues par les personnes ayant élevé au moins 3 enfants.

Sont exclues les ressources suivantes :

- les jeunes adultes de moins de 25 ans sont exclus des règles de l'évaluation forfaitaire (sous certains plafonds les ressources font l'objet d'une évaluation forfaitaire) ;
- il existe un « plancher de ressources étudiant » fixé par arrêté. Le montant défini peut être minoré (coefficient défini par arrêté) si le demandeur est titulaire d'une bourse de l'enseignement supérieur qui n'est pas assujettie à l'impôt sur le revenu. Le « plancher étudiant » varie donc selon que le demandeur est boursier ou non.

Tableau 10 : Plancher de ressources étudiant.

	Boursier	Non boursier
Logement traditionnel	5 900	7 300
Foyer	4 800	5 700

Source : Éléments de calcul des aides personnelles au logement, Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature.

²⁵ Pour plus de détail, se référer au dossier *Éléments de calcul des aides personnelles au logement* de la DHUP.

²⁶ Dictionnaire permanent.

Rapport

Ces dispositifs constituent une ressource importante pour les étudiants, qui y ont massivement recours. Ainsi, sur les 2,3 millions d'étudiants recensés en 2011-2012²⁷, 804 654 étudiants bénéficiaient de l'un de ces dispositifs, principalement de l'ALS (84 % des étudiants bénéficiant des aides au logement). Ce taux s'explique par la finalité explicite des deux autres dispositifs qui excluent de fait les étudiants.

Tableau 11 : Recours des étudiants aux dispositifs d'aides au logement.

Dispositifs	Boursiers	Non boursiers	Apprentis	étudiants salariés	Tout Etudiant
ALF	1 399	6 178	1 480	680	9 737
APL	44 999	54 736	12 447	3 483	115 665
ALS	179 240	415 901	62 941	21 170	679 252
Total	225 638	476 815	76 868	25 333	804 654

Source : CNAF, fichier fileas, 2012.

Par ailleurs, ces aides au logement permettent très majoritairement (91 %) d'accéder à un logement en location.

Tableau 12 : Finalité des aides au logement sollicitées par les étudiants.

Type d'habitat	Nombre d'étudiants	%
Foyer	69 891	8,7 %
Location	733 418	91,1 %
Accession	1 257	0,2 %
Parc inconnu	88	0,0 %
Total	804 654	100,0 %

Source : CNAF, fichier fileas, 2012.

Sur la base de ces éléments techniques, l'analyse des aides au logement en faveur des étudiants permet de constater que :

- ◆ les objectifs de redistributivité horizontale et l'accompagnement des étudiants dans leur parcours vers l'autonomie sont atteints. Ainsi, les aides au logement représentent une prise en charge du loyer à hauteur de 40 % en moyenne sur la France entière (environ 33 % pour les étudiants logeant à Paris) ;

Tableau 13 : Montant moyen des aides au logement - France entière

Type logement	Boursier / Non-boursier	Loyer moyen	Aide moyenne	Reste à charge moyen
Locatif	Boursier	348 €	200 €	149 €
	Non-boursier	423 €	167 €	256 €
	Ensemble	400 €	177 €	223 €
Foyer	Boursier	216 €	98 €	118 €
	Non-boursier	289 €	107 €	182 €
	Ensemble	264 €	104 €	160 €

Source : DHUP, 2012.

Tableau 14 : Montant moyen des aides au logement - Paris

Type logement	Boursier / Non-boursier	Loyer moyen	Aide moyenne	Reste à charge moyen
Locatif	Boursier	463 €	221 €	243 €
	Non-boursier	585 €	192 €	393 €
	Ensemble	566 €	196 €	370 €
Foyer	Boursier	297 €	123 €	174 €

²⁷ INSEE, « Étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur public et privé en 2011 ».

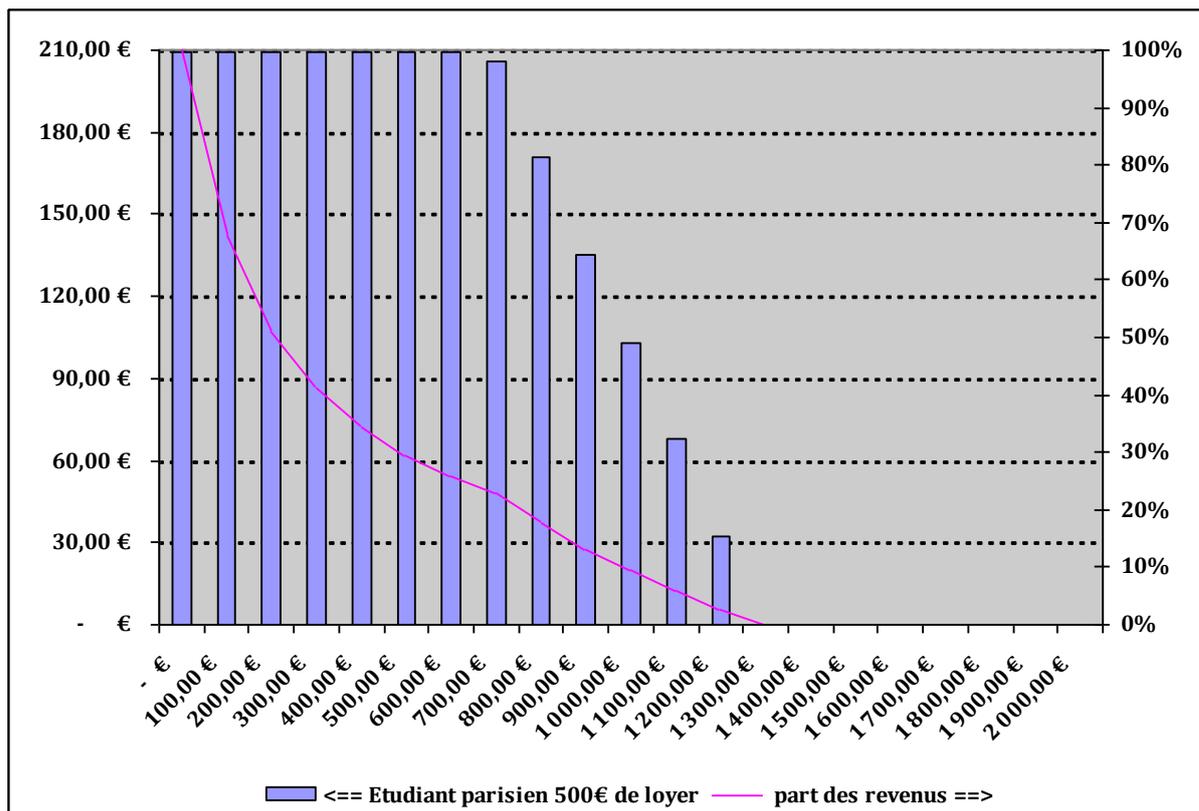
Rapport

Type logement	Boursier / Non-boursier	Loyer moyen	Aide moyenne	Reste à charge moyen
	Non-boursier	394 €	124 €	270 €
	Ensemble	374 €	124 €	251 €

Source : DHUP, 2012.

- ◆ en matière de redistributivité verticale, il est nécessaire d'opérer une distinction entre :
 - **l'analyse des textes juridiques qui tend à mettre en avant le caractère plutôt anti-redistributif des aides au logement en faveur des étudiants** dans la mesure où, d'une part, les revenus intrafamiliaux sont pris en considération de façon forfaitaire dans le cadre du revenu plancher utilisé pour le calcul des droits des bénéficiaires étudiants et, où d'autre part, les revenus des familles ne sont pas retenus pour le calcul des droits. En conséquence, à localisation et à loyer identiques, qu'un étudiant soit issu d'une famille modeste ou aisée, il peut prétendre bénéficier du même montant d'aide au logement puisque le mécanisme du plafond de ressource fait bénéficier l'ensemble des étudiants ayant des ressources déclarées inférieure au plafond du même montant d'aide au logement sans tenir compte des transferts intrafamiliaux non déclaré qui peuvent exister ;

Graphique 9 : Montant d'aide au logement par niveau de revenu mensuel



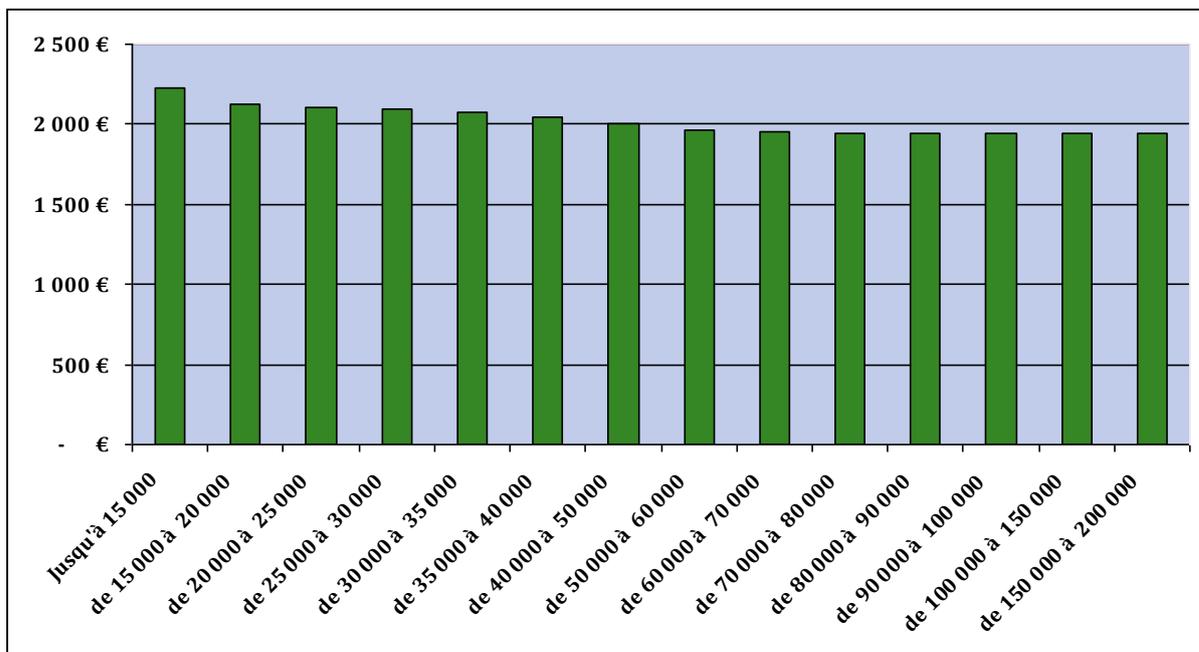
Source : Simulateur CNAF.

- **toutefois, cet effet anti-redistributif est limité par deux éléments :**
 - **d'abord, le montant d'aide au logement accordée aux étudiants boursiers est supérieur à celui perçu par les étudiants non boursiers** (cf. tableaux 12 et 13, *supra*) ;
 - **ensuite, au regard des données disponibles, l'analyse des modalités de recours aux aides au logement montre une certaine dégressivité**

Rapport

des aides accordées en fonction de l'augmentation du revenu fiscal de référence des parents. En effet, le montant annuel d'aide au logement versé aux étudiants des familles les plus modestes s'élève, selon la modélisation de la mission, à 2 232 € par an et décroît de manière régulière pour les famille les plus aisées pour atteindre un plancher à 1 944 € à partir de 50 000 € de revenu fiscal de référence. La mission suppose que cette décroissance se poursuit au-delà de 50 000 € de revenu fiscal de référence, mais l'absence de données statistiques permettant de relier les bénéficiaires des aides au logement au revenu fiscal de référence de leurs parents ne permet pas de prolonger la simulation. Ce phénomène peut notamment s'expliquer par le fait que les foyers aux revenus les plus élevés se trouvent majoritairement dans des agglomérations disposant d'une offre importante en matière d'enseignement supérieur et habitent dans des logements plus spacieux et confortables, ne justifiant pas une décohabitation, au moins pendant les premières années des études supérieures. De plus, on peut penser que cette catégorie est plus encline à posséder des logements mis à disposition des enfants étudiants, ces derniers ne pouvant ainsi solliciter les aides au logement.

Graphique 10 : Montant annuel moyen d'aide au logement par étudiant



Source : Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, Direction de la législation fiscale, calcul mission, données 2012.

1.2.3. Une approche cumulée des aides sociales et fiscales du point de vue du bénéficiaire met en évidence les difficultés financières rencontrées par les classes moyennes

L'analyse de chacune des aides sociales et fiscales présentées précédemment permet de comprendre les modalités de fonctionnement et l'impact en termes de redistributivité horizontale comme verticale, de façon individuelle. Toutefois, cette approche ne permet pas d'avoir une vision cumulée de l'impact redistributif de l'ensemble de ces aides sociales et fiscales du point du bénéficiaire.

Rapport

C'est pourquoi la mission a procédé à deux analyses complémentaires permettant de mesurer les bénéfices tirés de l'effet cumulatif des aides sociales et fiscales en faveur des étudiants, et ainsi d'en tirer des enseignements en termes de redistributivité verticale du système global d'aides. Deux analyses de l'effet cumulatif des aides ont donc été conduites : une analyse macroéconomique et une analyse microéconomique.

1.2.3.1. L'analyse cumulée de la redistributivité verticale des aides sociales et fiscales par revenu fiscal de référence permet de montrer que les classes moyennes sont défavorisées

La mission a élaboré une courbe permettant **d'identifier l'impact cumulé des bourses sur critères sociaux, du quotient familial, du régime de la pension alimentaire, de la réduction d'impôt au titre des frais de scolarité dans l'enseignement supérieur, ainsi que des aides au logement bénéficiant aux étudiants.**

Ces travaux n'ont pu être réalisés qu'en opérant des choix méthodologiques importants présentés en annexe. L'analyse a notamment supposé de choisir :

- ◆ **un revenu identique** permettant d'établir des comparaisons et de réaliser l'impact cumulé des dispositifs visés par la mission. Ainsi, la mission a choisi le revenu fiscal de référence, ce qui a notamment nécessité de réaliser :
 - un transfert²⁸ du revenu brut global utilisé dans le calcul des droits à bourse sur critères sociaux vers le revenu fiscal de référence ;
 - une modélisation²⁹ permettant de rattacher les aides au logement en faveur des étudiants au revenu fiscal de référence des parents, alors que ce dispositif est accordé en fonction du revenu des étudiants ;

un dénominateur commun. En effet, les différents aides présentées de façon cumulées n'ont pas le même public éligible, **ce qui entraîne que le nombre de bénéficiaires d'un dispositif sur un intervalle de revenu donné n'est pas identique selon le dispositif. Le cumul des aides par tranche de revenu ne saurait donc être ramené qu'au nombre total d'étudiants de la tranche (2,3 M d'étudiants).** Sur cette base, le cumul des aides sociales et fiscales conduit à la réalisation d'une courbe appelée « courbe en U » en raison de sa forme qui fait clairement apparaître que :

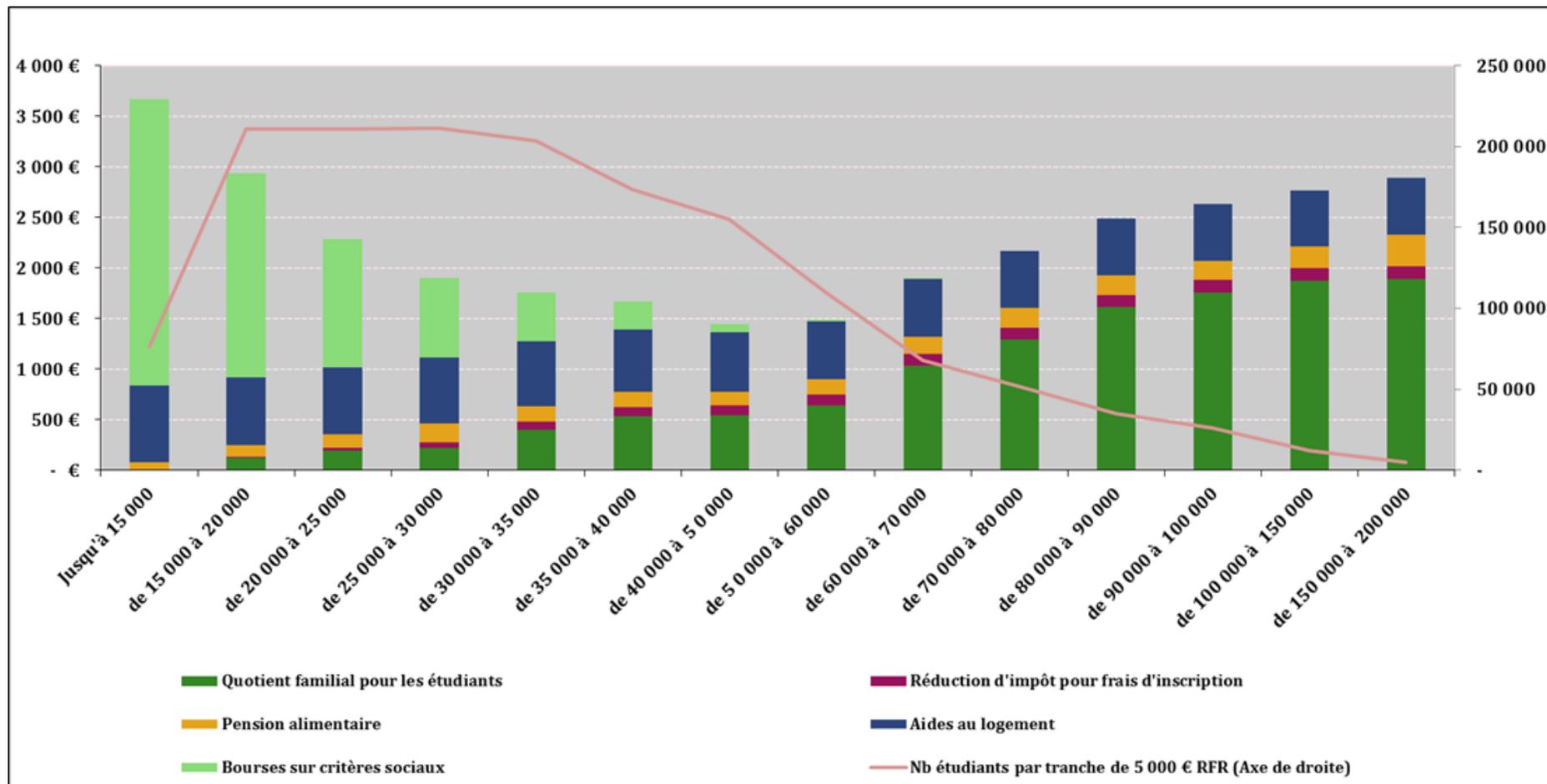
- ◆ **les revenus les moins aisés allant jusqu'à 40 000 € de revenu fiscal de référence bénéficient pleinement des effets redistributifs verticaux du dispositif des bourses de l'enseignement supérieur sur critères sociaux ;**
- ◆ **les revenus les plus aisés, à partir de 60 000 € de revenu fiscal de référence, bénéficient fortement des dispositifs fiscaux, et en particulier du quotient familial ;**
- ◆ **les revenus intermédiaires, dits des classes moyennes, compris entre 40 000 € et 60 000 € sont les plus pénalisés** dans la mesure où, d'une part, ils ne bénéficient plus, ou marginalement, des bourses de l'enseignement supérieur sur critères sociaux alors que les dispositifs fiscaux n'ont qu'un impact mesuré par rapport aux revenus les plus élevés.

²⁸ Cf. annexe III méthodologie.

²⁹ Cf. annexe III méthodologie.

Rapport

Graphique 11 : Ventilation des aides cumulées sociales et fiscales par revenu fiscal de référence.



Source : Direction de la législation fiscale, direction du budget, direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, calculs mission.

Rapport

En conséquence, sur la base de ces premiers éléments de constat des effets cumulés, la mission considère qu'une réforme des aides sociales et fiscales en faveur des étudiants devrait plutôt privilégier la piste d'un aplanissement de la fin de la « courbe en U » afin d'augmenter les aides accordées aux classes moyennes plutôt que d'accroître les aides accordées aux revenus les moins aisés. L'analyse complémentaire réalisée à partir d'une approche microéconomique confirme cette orientation.

1.2.3.2. Une approche microéconomique confirme le constat suivant lequel les classes moyennes supportent proportionnellement le plus les dépenses liées aux études supérieures de leurs enfants

L'impact cumulé des aides sociales et fiscales peut également être mesuré à partir d'une approche microéconomique qui consiste à simuler le budget-type des étudiants, en distinguant :

- ◆ la localisation :
 - Paris ;
 - province ;
- ◆ le statut de l'étudiant :
 - boursiers (échelons 0, 1 et 6) ;
 - non boursiers ;
- ◆ le type de logement :
 - cohabitant ;
 - décohabitant.

Cette approche doit permettre de déterminer de façon approximative le reste à charge que l'étudiant et/ou sa famille doivent compenser afin que l'étudiant puisse poursuivre ses études.

Pour cela, la mission a construit les budgets étudiants sur les volets dépenses et recettes, à partir d'une méthodologie présentée en annexe, mais dont les principaux éléments sont les suivants :

- ◆ **concernant les ressources des étudiants, la mission a pris en considération :**
 - **la perception ou non d'une bourse de l'enseignement supérieur sur critères sociaux ;**
 - **la perception d'une aide au logement**, distincte en fonction du statut de boursier ou non boursier, d'un logement en parc locatif ou en foyer. Les données retenues sont les aides moyennes versées par les caisses d'allocation familiale ;
 - **la perception des aides apportées par les conseils régionaux.** Pour cela, la mission n'a retenu que les aides versées au titre des transports et celles versées au titre des dépenses de santé, en distinguant celles versées par le conseil régional d'Île de France de celles accordées par les autres régions, une moyenne ayant alors été retenue. Il s'agit donc d'une approche a minima alors que de nombreuses autres aides sont accordées par les conseils régionaux, mais également par certains conseils généraux et communes ;
 - **enfin, la perception d'un revenu salarié équivalent à deux mois de SMIC net.** La détermination de ce montant a été établie à partir des déclarations de travail des étudiants dans le cadre de l'enquête de 2010 de l'Observatoire de la vie étudiante (OVE) (*cf. infra*) ;

Rapport

- ◆ **concernant les dépenses des étudiants, la mission a retenu :**
 - les dépenses moyennes en matière de **livres, sorties, alimentation...** qui ressortent de l'enquête de 2010 de l'OVE, actualisées sur la base de l'évolution de l'inflation ;
 - les dépenses moyennes en matière de **loyer**, en distinguant les loyers moyens en parc locatif (dont logement CROUS) et en foyer, mais également en distinguant la situation à Paris et en province ;
 - les dépenses en matière de **santé**, avec une intégration systématique des dépenses au titre de la mutuelle alors que tous les étudiants ne sont pas dans la nécessité d'en financer une (en raison, par exemple, du rattachement à la mutuelle des parents) ;
 - enfin, **pour les cohabitants**, aucune dépense n'a été retenue au titre des dépenses de loyers, d'alimentation, de factures liées à l'habitat, dans la mesure où la mission n'a pas été en mesure de réaliser une quote part dans le budget familial qui correspond à la charge de l'étudiant cohabitant.

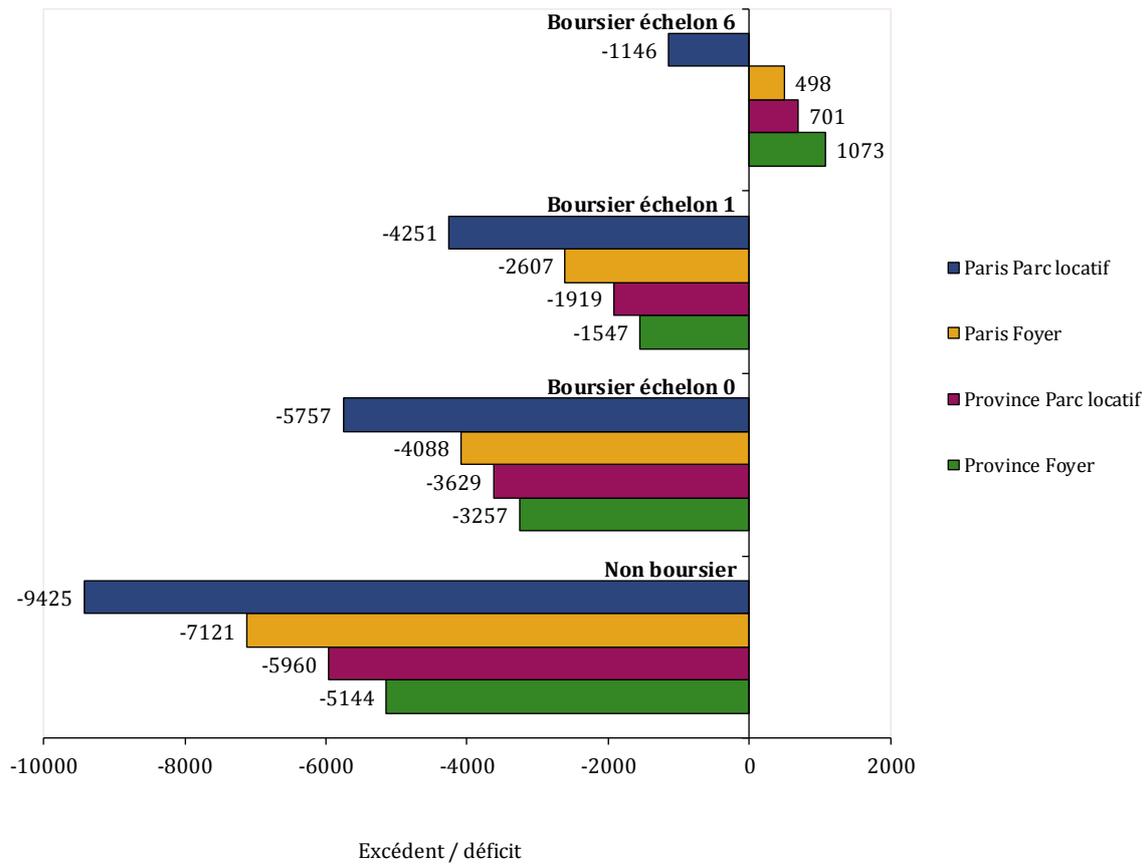
En conséquence, la mission a veillé à ne pas majorer les recettes perçues potentiellement par les étudiants, ni à minorer les dépenses qu'ils supportent.

Sur cette base, les micro-simulations ainsi réalisées permettent de dégager les constats suivants :

- ◆ **les étudiants boursiers de l'échelon 6 apparaissent moins en difficulté financière, qu'ils soient cohabitants ou décohabitants ;**
- ◆ **les étudiants boursiers à l'échelon 0 supportent un reste à charge important, allant de 3 257€ lorsque l'étudiant décohabitant est en foyer en province, à 5 757€ lorsqu'il est étudiant à Paris dans le parc locatif ;**
- ◆ **les étudiants non boursiers, mais dont le RBG des parents est compris entre 33 100€ et 60 000€, supportent un reste charge important pouvant aller jusqu'à 9 425€ lorsqu'ils sont à Paris dans le parc locatif ;**
- ◆ **le reste à charge est plus important pour les étudiants à Paris qu'en province, pour les étudiants en foyer qu'en parc locatif ;**
- ◆ **les étudiants boursiers, en particulier à l'échelon 6, en situation de cohabitation ont une situation financière plus favorable puisqu'ils sont largement en excédent financier, comparativement aux étudiants décohabitants.**

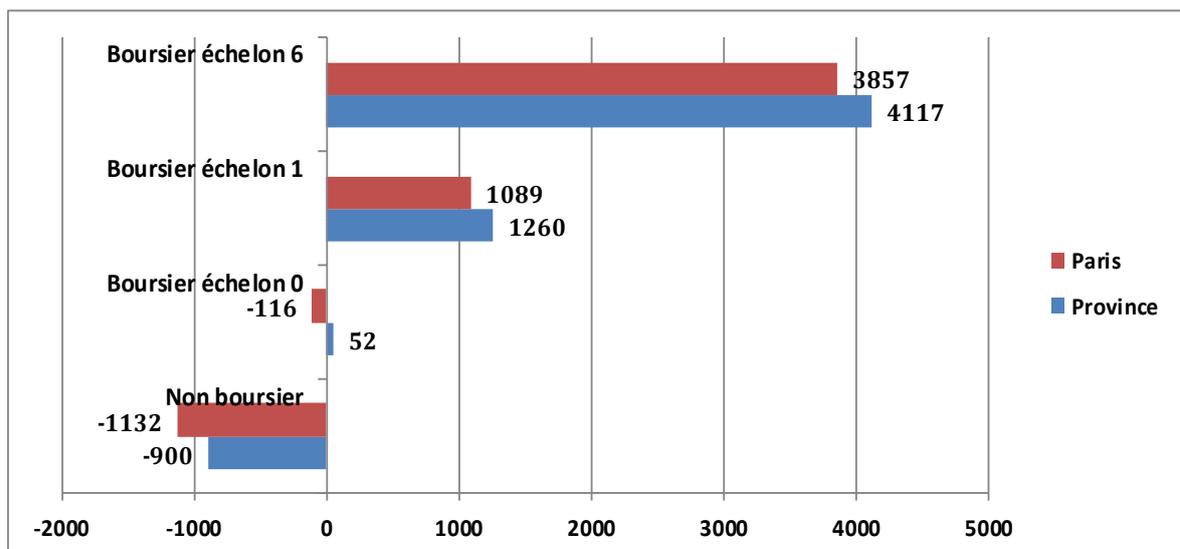
Rapport

Graphique 12 : Équilibre financier des étudiants décohabitants (en euro)



Source : OVE, DHUP, mission.

Graphique 13 : Equilibre financier des budgets des étudiants cohabitants (en euros)



Source : OVE, DHUP, mission.

Rapport

Cette analyse microéconomique, croisée avec celle de l'analyse issue de la « courbe en U » conduit la mission à :

- ◆ **considérer que la priorité est une revalorisation des bourses des échelons 0 et 1, ainsi qu'un élargissement du système d'aide directe vers les classes moyennes (RFR compris entre 30 000 € et 60 000€) ;**
- ◆ **estimer que la revalorisation des niveaux des bourses de l'enseignement supérieur de l'échelon 6 n'est pas prioritaire ;**
- ◆ **s'interroger sur l'opportunité de maintenir des montants de bourse de l'enseignement supérieur identiques, que l'étudiant soit cohabitant ou décohabitant.**

Il est à souligner que ces constats sont cohérents avec les données statistiques issues du suivi qualitatif d'un panel de bacheliers de 2008 organisé par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. En effet, cette enquête montre que davantage d'étudiants non boursiers déclarent des difficultés financières observées (27 %), comparativement aux étudiants boursiers (10 %).

1.3. Les aides sociales et fiscales en faveur des étudiants doivent permettre d'accroître la réussite universitaire des bénéficiaires

Le troisième objectif assigné à un système de bourse sur critères sociaux est celui de la réussite universitaire.

L'analyse des données relatives à la réussite universitaire des étudiants boursiers et non boursiers conduit la mission à mettre en avant les trois principaux constats suivants :

- ◆ **les taux de réussite universitaires sont très hétérogènes parmi les étudiants boursiers ;**
- ◆ **les taux globaux de réussite des étudiants boursiers et des étudiants non boursiers sont sensiblement proches ;**
- ◆ **le ressenti de difficultés financières par les étudiants, qu'ils soient boursiers ou non boursiers, semble corrélé avec le niveau de réussite universitaire.**

1.3.1. À la différence des boursiers des échelons 0 et 1, les étudiants boursiers des échelons 5 et 6 ont des taux faibles de réussite universitaire, sans que le facteur financier constitue un élément de justification

La population des étudiants boursiers se caractérise par des taux de réussite universitaire très hétérogènes. On constate en effet que les boursiers des échelons 5 et 6 ont des taux de réussite universitaire faible et bien inférieurs aux taux de réussite des étudiants boursiers des échelons 0 et 1.

Ainsi, le taux de passage de la première année de licence à la deuxième année ou équivalent est de 51,1 % pour les boursiers de l'échelon 0 (49,4 % pour les échelons 1) contre 32,9 % pour les boursiers de l'échelon 6 (37,8 % pour les échelons 5).

Rapport

Tableau 15 : Taux de réussite universitaire des étudiants boursiers.

Situation en L1 (échelon de bourse ou non boursier)	Changement d'orientation	Poursuite L2 ou équivalent	Redoublement L1	Sortie de l'université	Répartition des boursiers (%)
0	3,7	51,1	20,4	24,9	8,6
1	3,5	49,4	22,9	24,2	18,0
2	3,5	44,5	25,0	27,1	9,7
3	3,1	44,3	26,6	26,0	10,6
4	3,0	40,9	29,1	26,9	10,5
5	3,2	37,8	32,0	27,0	20,3
6	3,0	32,9	36,9	27,2	22,2
Total boursiers	3,3	41,6	28,9	26,2	100

Source : SIES.

L'analyse des statistiques de réussite de la licence en trois ou quatre ans montre également des différences importantes puisque les étudiants boursiers de l'échelon 0 ont un taux de réussite de 49,1 % (47 % pour l'échelon 1), alors que les boursiers de l'échelon 6 ont un taux de réussite de 29,4 % (35,1 % pour l'échelon 5).

Tableau 16 : Taux de réussite de la licence des étudiants boursiers.

Situation en L1 (échelon de bourse ou non boursier)	Répartition des effectifs (%)	Réussite en 3 ans	Réussite en 4 ans	Total réussite en 3 ou 4 ans
0	2,9	35,4	13,7	49,1
1	6,0	33,5	13,5	47,0
2	3,3	28,9	12,9	41,8
3	3,6	29,1	12,6	41,7
4	3,7	25,8	12,2	38,0
5	7,3	23,5	11,6	35,1
6	8,1	18,5	10,9	29,4
Total boursiers	35,0	26,4	12,2	38,6

Source : DGESIP.

Les micro-simulations présentées précédemment tendent à écarter l'explication du faible taux de réussite des boursiers des échelons 5 et 6 par le facteur financier. En effet, ces micro-simulations font apparaître que ces étudiants disposent d'un équilibre financier bien plus favorable que les boursiers des échelons 0 et 1 (*cf. supra*).

De nombreux autres facteurs, pouvant être cumulatifs, peuvent expliquer ce différentiel de réussite universitaire :

- ♦ **l'origine sociale des étudiants.** On constate ainsi que la proportion de jeunes issus d'une famille de cadres augmente régulièrement avec le niveau de diplôme, alors que la proportion d'enfants d'ouvriers diminue. En 2010, trois ans après leur sortie du système éducatif, les enfants d'ouvriers représentent 23 % des titulaires d'un bac+2, 17 % des titulaires d'un bac+4 et seulement 9 % des docteurs, contre respectivement 21 %, 32 % et 54 % pour les enfants de cadre. Les enfants de cadre sont ainsi 2,5 fois plus souvent diplômés du supérieur que les enfants d'ouvrier (69 % contre 27 %) ;

Rapport

- ◆ **les caractéristiques du parcours scolaire antérieur des étudiants.** Un étudiant issu d'un baccalauréat professionnel rencontrera davantage de difficultés à suivre un parcours universitaire avec succès. Ainsi, l'obtention de la licence en trois ans concerne 35 % des bacheliers généraux, mais seulement 7 % des bacheliers technologiques et 3 % des bacheliers professionnels. Au bout de cinq ans, ces taux sont respectivement de 54 %, 16 % et 6 %³⁰. Il en est de même pour les étudiants qui ont redoublé au cours de leur cursus scolaire ; obtenir son baccalauréat en retard est pénalisant pour le suite du parcours dans l'enseignement supérieur : 37,4 % de ceux qui l'ont obtenu « à l'heure » ou en avance obtiennent leur licence en trois ans, contre 17,7 % en cas de retard d'un an, et 8,8 % en cas de retard supérieur à un an ;

Tableau 17 : Origine des étudiants en L1 par type de baccalauréat

Échelon bourse	Bac général et autres	Bac technologique	Bac professionnel
0	97,19	2,52	0,29
1	97,45	2,23	0,32
2	98,49	1,29	0,22
3	98,43	1,34	0,23
4	98,31	1,38	0,31
5	96,30	2,78	0,92
6	95,18	3,46	1,36

Source : DGESIP.

- ◆ **une mauvaise orientation universitaire** pouvant conduire à des taux de redoublement ou de réorientation important en première année de licence ;
- ◆ **le phénomène de « faux étudiants »** qui se caractérise par l'inscription à l'université de jeunes qui recherchent davantage « un statut étudiant » permettant l'accès à un ensemble d'avantages, dont une aide financière directe ou encore la sécurité sociale étudiante, sans souhait de suivre réellement un cursus universitaire.

1.3.2. Les taux de réussite des étudiants boursiers et des étudiants non boursiers sont sensiblement identiques mais des données plus fines tendent à confirmer l'effet positif de la perception d'une aide financière directe

L'analyse comparative des taux de réussite universitaire des étudiants boursiers et des étudiants non boursiers montre qu'ils sont sensiblement identiques :

- ◆ le taux de passage de L1 à L2 est de 41,6 % pour les boursiers contre 44,1 % pour les non boursiers ;

Tableau 18 : Taux de passage de L1 à L2 comparatif entre les boursiers et les non boursiers

Situation en L1	Changement d'orientation	Poursuite L2 ou équivalent	Redoublement L1	Sortie de l'université	Répartition des boursiers (%)
Total boursiers	3,3	41,6	28,9	26,2	100
Non boursiers	3,6	44,1	20,6	31,7	SO
Total étudiants	3,5	43,2	23,6	29,7	SO

Source : SIES.

³⁰ Source MESR-DGESIP-DGRI-SIES.

Rapport

- ◆ le taux de réussite en licence en trois ans est de 27,3 % pour les non boursiers contre 26,4 % pour les boursiers. Inversement, le taux de réussite de la licence en quatre années des boursiers (12,2 %) est supérieur à celui des non boursiers (11,7 %).

Tableau 19 : Réussite en licence comparative des étudiants boursiers et non boursiers

Situation en L1	Répartition des effectifs (%)	Réussite en 3 ans	Réussite en 4 ans	Total réussite en 3 ou 4 ans
Total boursiers	35,0	26,4	12,2	38,6
Non boursiers	65,0	27,3	11,7	39,0
Total étudiants	100,0	27,0	11,9	38,9

Source : SIES.

Une analyse plus fine montre que les taux de réussite des boursiers des échelons 0 et 1 sont supérieurs à ceux des étudiants non boursiers.

Tableau 20 : Taux de passage de L1 à L2 comparatif entre les boursiers des échelons 0 et 1 et les non boursiers

Situation en L1	Changement d'orientation	Poursuite L2 ou équivalent	Redoublement L1	Sortie de l'université	Répartition des boursiers (%)
Échelon 0	3,7	51,1	20,4	24,9	8,6
Échelon 1	3,5	49,4	22,9	24,2	18,0
Total boursiers	3,3	41,6	28,9	26,2	100
Non boursiers	3,6	44,1	20,6	31,7	SO
Total étudiants	3,5	43,2	23,6	29,7	SO

Source : SIES.

Tableau 21 : Réussite en licence comparative des étudiants boursiers des échelons 0 et 1 et non boursiers

Situation en L1	Répartition des effectifs (%)	Réussite en 3 ans	Réussite en 4 ans	Total réussite en 3 ou 4 ans
Échelon 0	2,9	35,4	13,7	49,1
Échelon 1	6,0	33,5	13,5	47,0
Total boursiers	35,0	26,4	12,2	38,6
Non boursiers	65,0	27,3	11,7	39,0
Total étudiants	100,0	27,0	11,9	38,9

Source : SIES.

Ces résultats tendent à montrer l'impact positif du statut de boursier sur critères sociaux sur la réussite universitaire et le maintien dans l'enseignement supérieur (le taux de sortie des non boursiers est 31,7 % après une première année en L1, contre 24,9 % et 24,2 % pour, respectivement, les boursiers des échelons 0 et 1).

Cette analyse est confirmée par l'étude *Les bourses sur critères sociaux favorisent-elles la poursuite d'études supérieures et la réussite au diplôme ? Une étude sur données françaises*, de Gabrielle Fack et Julien Grenet³¹, qui montre que le fait de bénéficier d'une bourse de l'échelon 1 (1 640 € annuel et exonération des frais de scolarité et de sécurité sociale) a un impact positif et significatif sur la probabilité d'obtention du diplôme. Ce constat n'est, en revanche, pas valable pour les boursiers de l'échelon 0.

³¹ Institut national des études démographiques, mesures et effets des inégalités dans l'éducation, 28 mars 2013.

1.3.3. Le ressenti de difficultés financières par les étudiants, aussi bien boursiers que non boursiers, semble corrélé à leur niveau de réussite universitaire et conduit à justifier l'apport d'une aide financière directe

Les données statistiques relatives au taux de réussite présentées précédemment ne permettent pas de mettre en évidence de façon explicite le lien entre le niveau de réussite universitaire et les difficultés financières rencontrées par les étudiants.

À cette fin, la mission s'est appuyée sur une enquête réalisée par la sous-direction des systèmes d'information et d'études statistiques de la DGESIP auprès d'un panel de bacheliers de la promotion 2008 suivi par le ministère. Cette enquête a notamment conduit à croiser les situations de réussite ou d'échec universitaire avec le ressenti éventuel de difficultés financières par les étudiants. Il en ressort que **les étudiants, boursiers et non boursiers, qui déclarent ressentir des difficultés financières ont des taux de réussite universitaire en première année inférieurs à ceux qui n'ont pas déclaré de difficultés financières** (écart moyen de cinq points). De même, les étudiants déclarant des difficultés financières ont davantage tendance à sortir de l'enseignement supérieur comparativement aux autres étudiants (écart compris entre trois à six points, respectivement pour les non boursiers et les boursiers).

Tableau 22 : Devenir des bacheliers de la promotion 2008 selon leur situation financière ressentie³²

		Passage d'un niveau bac + 1 à un niveau bac + 2	Inscrits en niveau bac ou bac + 1	Sortis de l'enseignement supérieur	Total
Pas de difficulté financière observée par les étudiants interrogés	Non boursiers	67	30	4	100
	Boursiers	64	33	4	100
Difficultés financières observées par les étudiants interrogés	Non boursiers	62	32	7	100
	Boursiers	58	31	10	100
TOTAL		63	31	6	100

Source : SIES.

Il en ressort donc que l'apport d'une aide financière directe aux étudiants ayant des difficultés financières observées, soit par l'intermédiaire des bourses sur critères sociaux, soit grâce à la mobilisation des aides annuelles ou ponctuelles du fonds national d'aide d'urgence, constitue une véritable plus-value.

³² Ces données reposent sur les informations statistiques initiales suivantes : sur l'ensemble de l'échantillon, 10 % des étudiants boursiers et 27 % des étudiants non boursiers ont déclaré avoir des problèmes financiers observés. Inversement, 25 % des étudiants boursiers et 38 % des étudiants non boursiers déclarent ne pas avoir de problèmes financiers observés.

1.3.4. Une activité salariée peut participer à la réduction des difficultés financières rencontrées

Pour compenser ces difficultés financières, les étudiants peuvent être amenés à avoir une activité rémunérée, en particulier les étudiants des classes modeste et moyenne ne bénéficiant pas d'une aide publique directe. La proportion des étudiants concernés est très variable selon les études³³ :

- ◆ selon l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), en moyenne sur 2004-2006, 19,2 %³⁴ des étudiants cumulent emploi et études ;
- ◆ selon l'OVE, plus de 50 %³⁵ des étudiants ont déclaré avoir exercé au moins une activité rémunérée durant les études depuis de l'année universitaire.

Le fait de cumuler les études avec une activité rémunérée comporte des effets bénéfiques importants³⁶ :

- ◆ l'insertion professionnelle peut être facilitée par le signal de la motivation, du courage et de la capacité d'adaptation de l'étudiant que constitue le travail salarié ;
- ◆ lorsque le travail est lié aux études, il constitue une première expérience professionnelle qui sera valorisable sur le marché du travail à l'issue des études ;
- ◆ il peut enfin permettre une plus grande autonomie des étudiants.

Toutefois, ces effets bénéfiques seraient neutralisés dès lors que le temps de travail hebdomadaire est supérieur à 16 heures³⁷ puisque le risque d'échec universitaire s'accroît alors fortement.

Encadré 8 : Présentation de l'activité salariée des étudiants.

Le travail salarié exercé par les étudiants constitue une catégorie hétérogène que l'INSEE et l'OVE ont tenté de structuré :

▪ **selon l'INSEE, les 19,2 % d'étudiants qui travaillent se répartissent comme suit :**

- la moitié des étudiants exercent une activité prévue par leurs études (stages, apprentissage) ou qui en est très proche (emploi « pré-insérés ») ;
- un tiers occupent un emploi régulier sur l'année sans lien avec leur niveau de qualification ou leur domaine d'études (emploi « d'appoint ou concurrent ») ;
- 20 % ont un emploi occasionnel, notamment pendant les vacances d'été.

³³ Les écarts s'expliquent par des méthodes d'enquête différents retenues par l'INSEE et par l'OVE.

³⁴ Au début des années 1990, l'INSEE comptabilisait une proportion d'étudiants occupant un emploi en parallèle de leurs études de l'ordre de 13 %.

³⁵ Les données retenues ici sont celles issues de l'enquête conduite par l'OVE en 2010. Ces données diffèrent fortement des résultats obtenus par l'enquête conduite en 2000, puisqu'alors 77 % des étudiants déclaraient une activité rémunérée en cours d'année.

³⁶ Rapport du Conseil économique, social et environnemental (CESE), *Réussir la démocratisation de l'enseignement supérieur : l'enjeu du premier cycle*, septembre 2012.

³⁷ *L'impact du travail salarié des étudiants sur la réussite et la poursuite des études universitaires*, Magali Befly, Denis Fougère et Arnaud Maurel, Economie et statistique n° 422, 2009.

Rapport

Tableau 23 : Caractérisation des types de travail étudiant par l'INSEE (en %)

	Part	Travail le soir ou la nuit	Nombre de jours travaillés par semaine		Nombre d'heures travaillées par jour		Emploi sous-qualifié par rapport au niveau d'études	Emploi en adéquation avec le domaine d'étude
			1-2 jours	3 jours ou plus	5 heures ou moins	plus de 5 heures		
Stages	16,9	35,2	8,8	91,2	17,5	82,5	32,4	89,2
Apprentissage	14,9	14,4	2,0	98,0	2,5	97,5	45,5	91,5
Emplois réguliers								
Emplois pré-insérés	13,5	47,0	0,0	100,0	14,8	85,2	0,0	100,0
Emplois d'attente	9,4	34,3	0,0	100,0	30,2	69,8	100,0	100,0
Emplois concurrents	13,6	43,9	0,0	100,0	42,9	57,1	63,3	0,0
Emplois d'appoint	12,2	40,6	100,0	0,0	31,0	69,0	68,4	45,0
Emplois occasionnels								
Petits boulots	4,4	32,2	100,0	0,0	45,2	54,8	83,0	43,8
Jobs d'été	15,1	32,0	0,0	100,0	24,7	75,3	82,3	38,9
Ensemble	100,0	34,8	18,4	81,6	23,5	76,5	54,7	64,9

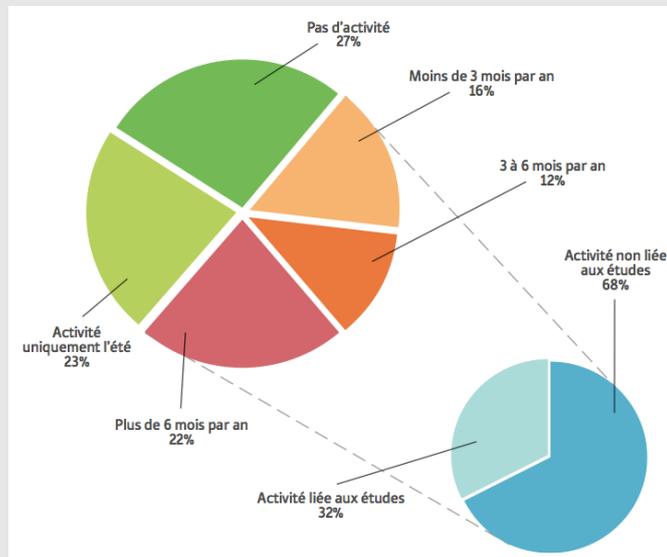
1. Les types d'emplois sont issus d'une classification ascendante hiérarchique basée sur les variables actives suivantes : forme d'emploi (régulier, occasionnel, stage, apprentissage), nombre d'heures travaillées par jour, nombre de jours travaillés par semaine, adéquation de la profession avec le domaine d'études, avec le niveau des études, le travail de nuit ou en soirée. Pour la classification, le champ d'étude est restreint aux vagues entrantes à partir du 1^{er} trimestre 2004, date à partir de laquelle l'information sur les domaines d'études est disponible.
Lecture : 16,9 % des étudiants qui travaillent sont en stage ; 35,2 % de ces stages nécessitent de travailler le soir ou la nuit et 91,2 % occupent les stagiaires au moins 3 jours par semaine
Champ : personnes âgées de 15 à 34 ans suivant des études initiales dans le supérieur et occupant un emploi au moment de l'enquête.

Source : Enquête emploi en continu de l'INSEE, 2004-2006.

▪ **selon l'OVE :**

- 23 % des étudiants exercent uniquement un « job d'été » ;
- 22 % ont un emploi lié à leurs études ;
- 14 % ont un travail compatible avec leurs études (moins de six mois ou moins d'un mi-temps) ;
- 15 % ont des durées de travail supérieures à ces seuils.

Graphique 14 : Degré d'activité rémunérée des étudiants français en 2010.

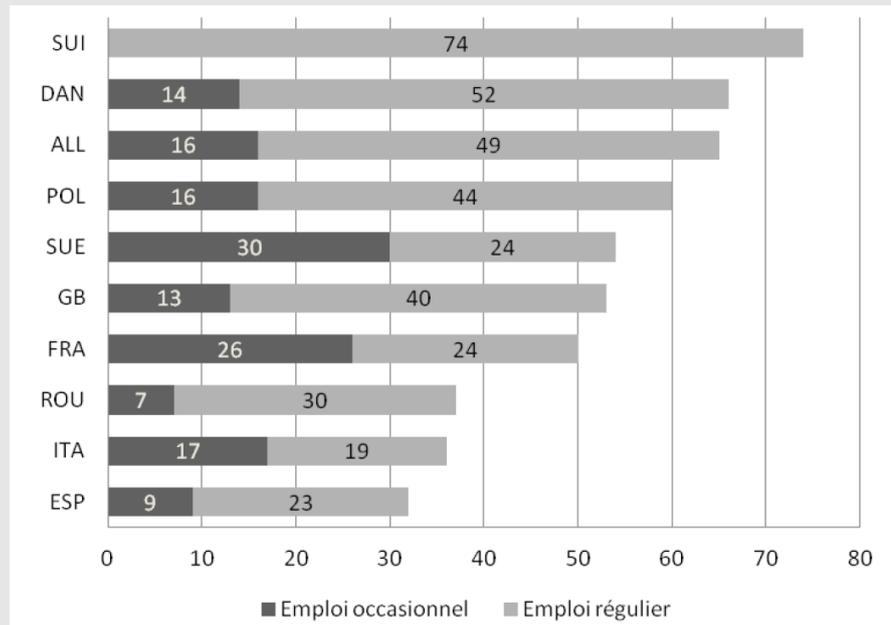


Source : Enquête OVE 2010.

Dans le cadre d'une comparaison internationale, on constate que les étudiants français font partie de ceux qui travaillent le moins, sachant que la proportion des étudiants exerçant une activité rémunérée est la plus faible en Espagne (32 %) et la plus forte en Suisse (74 %). Les étudiants français ont toutefois plus souvent recouru à l'emploi occasionnel que leurs voisins européens (à l'exception de la Suède).

Rapport

Graphique 15 : Comparaison internationale du travail rémunéré en période d'études (en %)



Lecture : DAN = Danemark ; SUE = Suède ; GB = Grande-Bretagne ; SUI = Suisse ; POL = Pologne ; ALL = Allemagne ; FRA = France ; ESP = Espagne ; ROU = Roumanie.

NB : Pour la Suisse, emploi régulier et emploi occasionnel ne sont pas distingués.

Source : Eurostudent IV, 2011.

Comme le montre l'OVE, différents facteurs influencent le travail étudiant :

- les activités intégrées aux études ont d'autant plus de chances d'être exercées que les étudiants sont âgés et ont un niveau d'études élevé (à titre d'exemple, les internes en médecine, les enseignants en stage ou des doctorants qui occupent des postes d'attachés temporaires d'enseignement et de recherche dans les universités) ;
- les « jobs » chez les particuliers sont principalement occupés par des étudiantes pour le babysitting et des étudiants possédant des compétences demandées (mathématiques et langues en particulier), par des jeunes dont les parents sont diplômés du supérieur (car ces emplois sont davantage des activités d'appoint que des sources de revenus nécessaires à la subsistance des étudiants) ;
- les activités concurrentes des études sont davantage exercées par des étudiants en lettres et sciences humaines ou en langues, qui ne perçoivent aucune aide publique (ne sont pas boursiers notamment), qui ont moins de dix heures de cours ou travaux dirigés hebdomadaires ; d'autre part, la probabilité pour les étudiants d'exercer ce type d'emploi augmente au fil des années d'études mais culmine à bac + 4, ensuite le travail étudiant est plutôt lié aux cursus comme indiqué précédemment.

Plus les étudiants sont issus de familles modestes et plus ils sont susceptibles de travailler et d'avoir des horaires hebdomadaires plus importants. De plus, on observe que les étudiants plus âgés travaillent par nécessité. Ainsi, parmi les étudiants qui travaillent pendant l'année universitaire, ceux qui exercent une activité plus de 17 heures par semaine ou plus de 6 mois par an et qui ont plus de 23 ans déclarent majoritairement (53 à 63 %) le faire car les revenus qu'ils en tirent sont indispensables pour vivre³⁸.

Le travail est contraint pour des raisons financières en premier lieu chez les décohabitants indépendants³⁹. L'importance de cette situation au sein de cette catégorie d'étudiants varie selon les revenus annexes qu'ils perçoivent :

³⁸ Rapport du Conseil économique, social et environnemental (CESE) « Réussir la démocratisation de l'enseignement supérieur : l'enjeu du premier cycle », septembre 2012.

³⁹ Enquête de l'OVE, 2010, citée dans le rapport du CESE.

Rapport

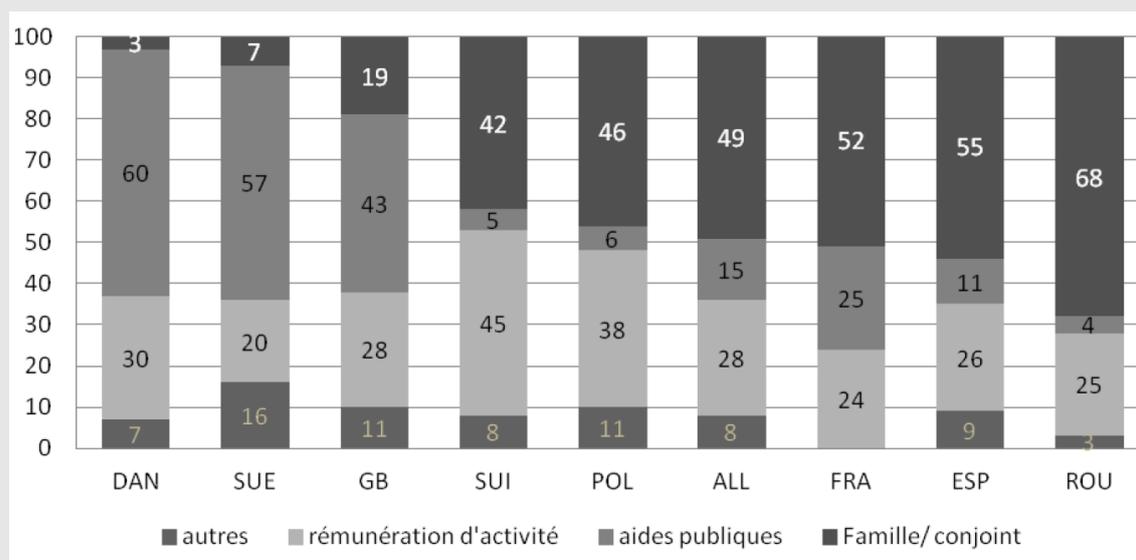
- 23 % de ceux qui touchent une bourse d'études mais ne perçoivent aucune aide familiale se déclarent dans ce cas ;
- 20 % des décohabitants indépendants n'ayant ni bourse, ni versements familiaux ;
- 17 % de ceux qui bénéficient uniquement de transferts intrafamiliaux.

L'enquête 2010 de l'OVE montre que, du point de vue des étudiants, la perception du travail rémunéré se caractérise, par ordre d'importance par les affirmations suivantes :

- le revenu tiré du travail aide à financer les études (cité par 43 % des étudiants qui exercent un emploi) ;
- l'activité rémunérée assure l'indépendance à l'égard des parents (41 %) ;
- le revenu tiré du travail est indispensable pour vivre (40 %) ;
- le travail est exercé car les études laissent du temps libre (24 %) ;
- il est difficile de concilier activité rémunérée et études (23 %) ;
- le principal intérêt réside dans l'activité rémunérée, les études ne viennent qu'au second rang (9 %).

Enfin, en 2010, les rémunérations d'activité représentent 24 % des ressources mensuelles des étudiants en moyenne en France, le reste se répartissant entre les aides pécuniaires de la famille ou du conjoint (52 %) et les aides publiques (25 %). Les situations sont très variées au niveau européen où les rémunérations d'activité représentent de 20 % (en Suède) à 45 % (en Suisse) du budget étudiant mensuel d'après l'enquête Eurostudent IV publiée en 2011.

Graphique 16 : Principales ressources mensuelles (étudiants décohabitants) en %



NB : Données manquantes pour l'Italie et partiellement manquantes pour la France.

Source : Eurostudent IV.

En moyenne, 35 % d'étudiants français déclarent percevoir des revenus au titre de leur activité pour une moyenne mensuelle de 619 €. En outre, l'enquête OVE 2000 montre que la proportion des ressources monétaires⁴⁰ des étudiants provenant d'une activité rémunérée augmente avec l'âge des étudiants (de 12 % des ressources à 18 ans à 80 % pour les plus de 26 ans), parallèlement le poids des aides publiques (de 40 à 13 %) et des transferts familiaux (de 48 à 7 %) diminuent.

Source : OVE et INSEE.

⁴⁰ Les ressources monétaires ne prennent pas en compte les versements familiaux indirects (paiement par les parents des frais d'inscription, de la carte de transport, etc.) ou en nature (repas, hébergement, etc.). Ces sources de revenus peuvent être importantes mais sont difficilement chiffrables.

Rapport

Au final, le croisement des analyses relatives à la redistributivité des aides sociales et fiscales et de celles relatives à la réussite universitaire confirme l'intérêt de revaloriser les aides financières directes à destination des classes moyennes.

2. Éléments de réforme des aides sociales et fiscales en faveur des étudiants

2.1. Présentation de la méthodologie retenue par la mission pour construire les propositions de réforme des aides sociales et fiscales

Sur la base du constat présenté ci-dessus, la mission s'est alors interrogée sur la façon de réformer les aides sociales et fiscales en faveur des étudiants.

Pour formuler ses recommandations, la mission n'a pas retenu la méthode consistant à construire *ex nihilo* une nouvelle courbe répartissant de façon plus équitable les aides sociales et fiscales. L'application d'une telle méthode butte en effet sur deux obstacles principaux. D'une part, la définition des caractéristiques de cette nouvelle courbe de référence appelle des arbitrages politiques pour lesquels la mission n'est pas compétente. D'autre part, les données statistiques relatives à la population étudiante, leurs familles et leurs revenus sont trop peu disponibles pour pouvoir réaliser des répartitions d'aides financières fiables.

C'est pourquoi, la mission a opté pour une autre démarche structurée autour de deux étapes :

- ◆ la première vise à déterminer les dépenses sociales et fiscales qui apparaissent aujourd'hui pouvoir être supprimées en raison de leur efficacité et efficience inférieures à celles d'autres dépenses vers lesquelles réaffecter les moyens financiers ainsi rendus disponibles ;
- ◆ la seconde qui a pour but de formuler des propositions de réaffectation des moyens financiers vers de nouvelles dépenses. Dans le cadre de cette phase, la mission a fait le choix de formuler des propositions de :
 - dépenses dans le cadre d'aides financières directes, en particulier à travers la réforme du système des bourses sur critères sociaux ;
 - dépenses indirectes dès lors qu'elles ne se caractérisent pas par des aides financières directes, mais des dépenses qui concourent à améliorer les conditions de vie des étudiants (dépenses en faveur de la restauration universitaire ou encore en faveur du logement étudiant).

Par ailleurs, la mission a été attentive au fait de formuler des propositions pouvant être mises en œuvre à court terme, mais également à moyen terme, dans le cadre d'un plan pluriannuel en faveur de la vie étudiante.

Enfin, l'ensemble des éléments méthodologiques sous-tendant la construction des hypothèses sont présentées dans l'annexe de ce présent rapport.

2.2. Les éléments constitutifs d'une réforme des aides sociales et fiscales en faveur des étudiants

Sur la base des dépenses sociales et fiscales à réaffecter en raison de leurs faibles efficacité et efficience, la mission a déterminé :

- ◆ les éléments socle d'une réforme des bourses de l'enseignement supérieur sur critères sociaux ;

Rapport

- ◆ les propositions complémentaires qui peuvent accompagner l'évolution du système de bourse.

L'ensemble de ces propositions s'inscrit dans un cadre juridique contraint par la Constitution pris en considération par la mission.

Encadré 9 : Présentation des contraintes constitutionnelles impactant les dépenses budgétaires et fiscales en faveur des étudiants.

Toute évolution des dépenses fiscales en faveur des étudiants, et plus particulièrement de la demi-part de quotient familial, doit respecter les principes constitutionnels suivants :

- les dixième et onzième alinéas du préambule de la Constitution de 1946 exigent la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur de la famille (Décision du Conseil constitutionnel n° 97-393 DC). L'aide aux familles peut prendre des formes diverses, tant budgétaires que fiscales. Ainsi, la limitation d'un avantage fiscal n'est pas contraire à cette exigence constitutionnelle si d'autres formes d'aides permettent de mettre en œuvre effectivement la politique de solidarité nationale en faveur des familles ;
- le treizième alinéa du préambule de la Constitution de 1946, dont résulte l'exigence constitutionnelle d'égal accès à l'enseignement supérieur d'enfants appartenant à certains foyers. En conséquence, les dispositifs budgétaires et fiscaux ne doivent pas avoir pour effet d'empêcher ou de réduire excessivement l'accès à l'enseignement supérieur d'enfants appartenant à certains foyers ;
- le principe d'égalité devant les charges publiques, qui commande que l'impôt sur le revenu tienne compte de toutes les facultés contributives des foyers, dont ne saurait être exclus les enfants de moins de 18 ans.

Source : Direction de la législation fiscale.

La mise en œuvre de ces propositions doit être appréhendée avec prudence afin d'éviter tout risque de dérive budgétaire pouvant résulter d'un taux de recours au dispositif possiblement accru du simple fait d'une revalorisation partielle des aides financières directes.

Enfin, une réforme des bourses sur critères sociaux appelle une réflexion, d'une part, sur le montant des droits d'inscription et, d'autre part, sur le contrôle de l'assiduité des étudiants dans le cadre de leur formation universitaire.

2.2.1. Les dépenses en faveur des étudiants à réaffecter dans le cadre d'une réforme des bourses de l'enseignement supérieur sur critères sociaux

Comme le précise la description de la méthodologie suivie par la mission, les travaux conduits ont d'abord visé à identifier les dépenses sociales et fiscales en faveur des étudiants qu'il est souhaitable de réaffecter au regard de leurs efficacité et efficience relatives.

Les éléments de constat présentés en première partie conduisent la mission à formuler des propositions de réaffectation de dépenses fiscales à court et moyen termes. Cette approche, conforme à la lettre de mission, déroge toutefois aux consignes posées par la circulaire du Premier ministre du 14 janvier 2013 relative aux règles pour une gestion responsable des dépenses publiques qui précise que « *toute nouvelle dépense devra être financée par des économies en dépense ; le financement par une recette nouvelle ne sera plus possible, car l'effort fiscal ne doit pas servir à favoriser des dépenses supplémentaires* ». Les dépenses fiscales sont ici pleinement visées, leur suppression étant assimilable à une recette nouvelle. De plus, la circulaire invite les ministres à réduire le coût global de ces dépenses fiscales en supprimant ou réformant celles qui ne sont pas indispensables à la mise en œuvre des priorités des missions confiées à chaque ministre.

Rapport

2.2.1.1. À court terme, la suppression de la réduction d'impôt au titre des frais de scolarité dans l'enseignement supérieur permet de dégager en année pleine près de 200 M€

Proposition n° 1 : à court terme, supprimer la réduction d'impôt au titre des frais de scolarité dans l'enseignement supérieur.

Cette recommandation de suppression repose sur le fait que :

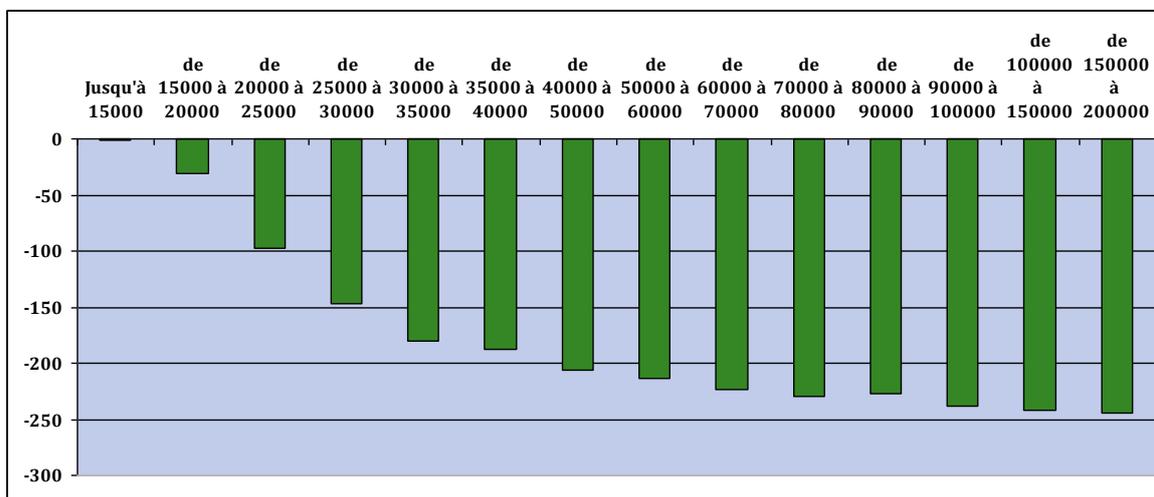
- ◆ cette dépense fiscale ne constitue pas une aide financière déterminante dans l'accès et le maintien dans l'enseignement supérieur. En effet, elle a été cotée « 1 » par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, ce qui signifie qu'elle a été considérée comme peu efficace et non efficiente (cf. partie 1.2.2.3) ;
- ◆ cette suppression serait cohérente avec l'annonce de la suppression de la réduction d'impôt au titre des frais de scolarité dans l'enseignement supérieur, décidée par le Gouvernement dans le cadre des arbitrages en matière de politique de la famille.

Cette suppression ne poserait pas de difficulté constitutionnelle (cf. encadré ci-dessus), les autres dispositifs fiscaux et budgétaires paraissant suffisants pour respecter les exigences constitutionnelles de soutien aux familles et d'égal accès à l'instruction.

Il serait ainsi possible de réaffecter 195 M€ (montant de la dépense estimé pour l'année 2012 sur la base des revenus 2011 dans le cadre de la réforme des bourses de l'enseignement supérieur sur critères sociaux).

Cette suppression conduit à une perte financière pouvant être non négligeable, en particulier pour les revenus compris entre 25 000 € et 30 000 € (perte d'environ 158 €, soit environ 0,6 % du revenu de cette tranche) et jusqu'aux revenus fiscaux de référence compris entre 50 000 € et 60 000 € (perte financière de l'ordre de 210 €, soit environ 0,4 % du revenu de cette tranche).

Graphique 17 : Perte moyenne par tranche de revenu fiscal de référence



Source : Direction de la législation fiscale, direction du budget, calcul mission.

2.2.1.2. À moyen terme, le plafond du quotient familial au titre des étudiants âgés de 21 à 25 ans pourrait de nouveau être diminué

Proposition n° 2 : à moyen terme, revoir à la baisse le plafond du quotient familial pour les étudiants de 22 à 25 ans rattachés au foyer fiscal de leurs parents.

Rapport

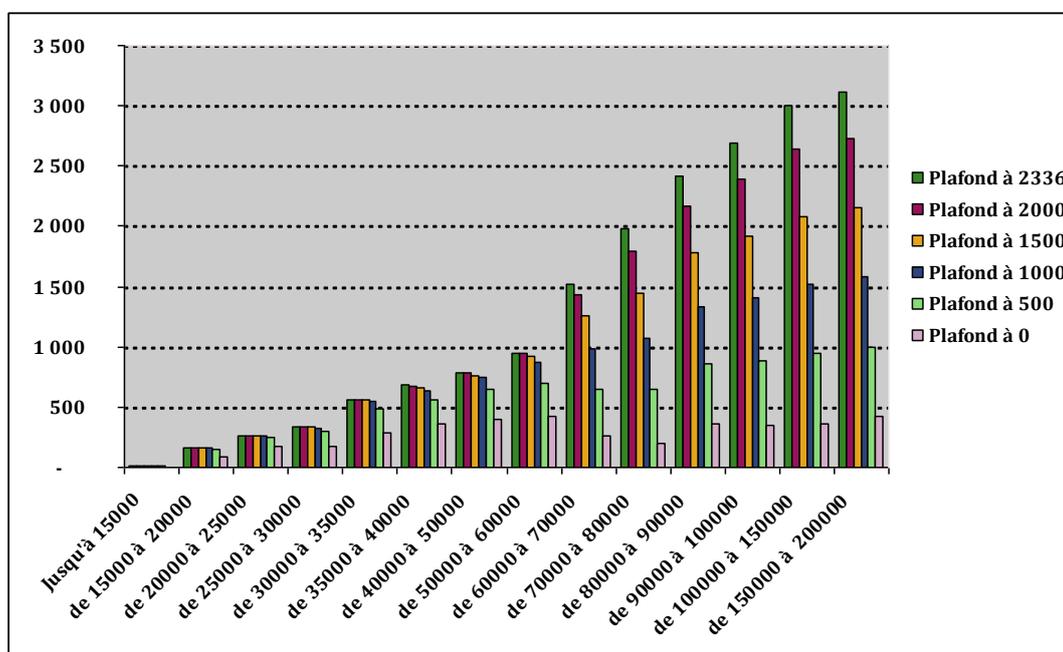
À moyen terme, la mission propose de revoir à la baisse le plafond de la réduction d'impôt au titre de la majoration du quotient familial pour les étudiants de 22 à 25 ans rattachés fiscalement au foyer de leurs parents afin d'aplanir « la courbe en U » permettant ainsi de renforcer la redistributivité verticale des aides sociales et fiscales en faveur des étudiants. Cette diminution pourrait s'établir à différents niveaux, à savoir une baisse du plafond par demi-part à 1 000 €, à 500 €, allant jusqu'à sa suppression complète.

Cette orientation s'inscrit dans le cadre d'une évolution récente de baisse du plafond du quotient familial, allant au-delà des seuls étudiants âgés de 22 à 25 ans, rattachés au foyer fiscal de leurs parents :

- ◆ dans le cadre de la loi de finances pour 2013 n° 2012-1509 du 29 décembre 2012, le plafond du quotient familial a été abaissé de 2 336 € à 2 000 € par demi-part, générant après prise en compte du report vers le régime de pension alimentaire une économie nette de 88 M€⁴¹ pour les foyers ayant un enfant à charge âgé de 18 à 25 ans ;
- ◆ dans le cadre des arbitrages en matière de politique de la famille, une nouvelle baisse du plafond du quotient familial par demi-part à 1 500 € est prévu dans le projet de loi de finances pour 2014⁴².

D'un effet quasiment nul pour les ménages les moins aisés, les différents abaissements successifs arbitrés par le gouvernement et proposés par la mission, génèrent une perte moyenne par étudiant qui s'accroît significativement à partir de 70 000 € de revenu fiscal de référence (voir graphique ci-dessous). Au-delà de 150 000 € de revenu fiscal de référence, la perte relative diminue en raison du déport sur le mécanisme de la pension alimentaire, comme le montre le graphique ci-après.

Graphique 18 : Réduction d'impôt moyenne par demi-part au titre de la majoration du quotient familial selon le revenu fiscal de référence et différents niveaux du plafond de la réduction d'impôt



Source : Direction du budget, direction de la législation fiscale, calcul mission.

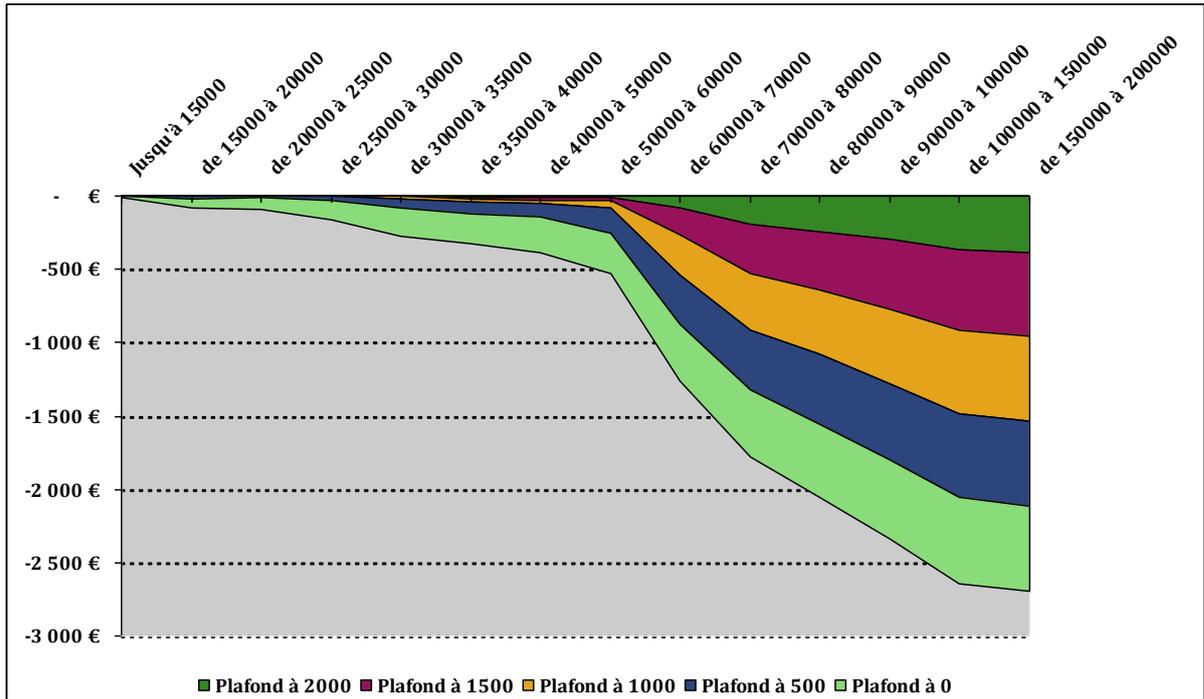
⁴¹ Calcul mission sur la base des données transmises par la direction de la législation fiscale.

⁴² Cf. annonces du premier ministre du 3 juin 2013 :

http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/dossier_de_presses/06.03_dossier_de_presse_-_pour_une_renovation_de_la_politique_familiale.pdf

Rapport

Graphique 19 : Perte moyenne cumulative par étudiant suite à l'abaissement du plafond du quotient familial



Source : Direction du budget, direction de la législation fiscale, calcul mission.

Cette évolution permettrait de dégager des économies qui pourraient être réaffectées aux socles de l'AEF ou aux propositions complémentaires (cf. infra).

Tableau 24 : Économies brutes et nettes liées à une baisse du plafond du quotient familial pour les 18-25 ans

	Économie brute	Économie nette
Baisse du plafond de 1 500 € à 1 000 €	182 M€	88 M€
Baisse du plafond de 1 500 € à 500 €	433 M€	148 M€
Baisse du plafond de 1 500 € à 0 €	809 M€	186 M€

Source : Direction de la législation fiscale.

Note de lecture : Les économies nettes identifiées résultent de la prise en compte du basculement des foyers fiscaux dans le régime de pension alimentaire. Elles sont calculées à partir de la moyenne des situations types prises avec des effets de report (report maximum, report minimum et report moyen).

Toutefois, une telle orientation devrait s'accompagner d'une revalorisation adaptée des bourses sur critères sociaux de façon à compenser partiellement les pertes financières liées à la diminution, voire suppression du quotient familial, pour les classes moyennes dont le revenu fiscal de référence est compris entre 30 000 € et 60 000 €.

Proposition n° 3 : ne pas modifier le régime actuel des pensions alimentaires pour les jeunes majeurs.

Enfin, la mission a considéré qu'il n'était pas opportun de modifier le régime de pension alimentaire pour les motifs suivants :

- ♦ une baisse du plafond de déduction des pensions alimentaires ne toucherait pas que les étudiants mais l'ensemble des jeunes majeurs recevant une aide financière de leurs parents pour une raison autre que celle de besoins financiers liés à la poursuite d'études supérieures, dans la mesure où les débiteurs de cette dépense fiscale constituent une catégorie homogène ;

Rapport

- ◆ par ailleurs, la création d'un régime de pension alimentaire spécifique pour les étudiants se heurte à deux limites importantes :
 - elle contribuerait à reconnaître implicitement la création d'un statut de l'étudiant, orientation qu'il n'est pas opportun de retenir au regard de la diversité des situations individuelles ;
 - il serait alors difficile de distinguer les cas de versement d'une pension alimentaire selon que le jeune bénéficiaire poursuit des études supérieures, où le versement d'une pension alimentaire est destiné à apporter un soutien financier à un jeune en situation sociale précaire ; les arbitrages entre ces différents cas de figure seraient donc très difficiles à maîtriser.

2.2.2. La réforme des bourses sur critères sociaux repose sur un socle d'évolutions considérées comme prioritaires par la mission

La réforme des bourses sur critères sociaux dans le cadre de **la création d'une allocation études et formation doit reposer sur des éléments « socle » qui visent à répondre à trois priorités identifiées par la mission :**

- ◆ **le premier objectif d'une réforme doit viser à lisser les effets de seuil de l'actuel système des bourses sur critères sociaux présentés dans la partie 1.2.1 ;**
- ◆ **le deuxième objectif d'une évolution du dispositif doit permettre d'élargir le nombre de bénéficiaires des aides financières directes au titre des bourses sur critères sociaux ;**
- ◆ **enfin, le troisième objectif doit permettre de prendre en considération l'évolution des nouveaux modèles familiaux.**

2.2.2.1. La réforme des bourses sur critères sociaux doit permettre de réduire les effets de seuil

Le premier objectif défini par la mission dans le cadre de la réforme des bourses sur critères sociaux vise à réduire les effets de seuil identifiés précédemment. Pour cela, trois approches distinctes sont présentées ci-dessous :

- ◆ **la réduction des effets de seuil en lissant les différents paliers composant le système actuel de bourse sur critères sociaux, solution non retenue par la mission ;**
- ◆ **le passage de l'ensemble des boursiers de l'échelon 0 à l'échelon 1, solution qui également n'est pas retenue par la mission ;**
- ◆ **la création de deux échelons supplémentaires dits « 0 bis » et « 0 ter » permettant de réduire le principal effet de seuil identifié entre les échelons 0 et 1. Cette orientation privilégiée par la mission permettrait également de répondre à un objectif d'élargissement du nombre de bénéficiaires d'une aide financière directe.**

2.2.2.1.1. La réduction des effets de seuil par le lissage des différents paliers composant le système actuel des bourses sur critères sociaux

L'analyse du système des bourses sur critères sociaux a fait apparaître l'existence d'importants effets de seuil. Pour les réduire, le remplacement du système par paliers en un système déterminant le droit à bourse grâce à une droite a été simulé par la mission selon la méthodologie présentée dans l'encadré ci-dessous.

Rapport

Encadré 10 : Méthodologie de lissage par une droite

Pour évaluer l'impact d'un lissage, un système avec une droite permettant de déterminer le droit à bourse a été testé sur le stock des boursiers de la rentrée 2012. Les paramètres de la droite (coefficient directeur a et ordonnée à l'origine b) peuvent être définis en fonction de contraintes données. Le montant plafond de bourse du système actuel est maintenu : si le calcul $a \cdot \text{RBG} + b$ donne une valeur supérieure au montant maximal actuel de bourse, alors c'est ce montant qui est retenu. Un plancher peut également être appliqué afin d'éviter le versement de bourses d'un montant très faible. Dans le cadre des simulations présentées dans ce rapport, aucun plancher n'a été retenu.

Pour maintenir les effets du système de points de charge relativement inchangés, le coefficient directeur de la droite est divisé par $(1 + C / 9)$ où C est le nombre de points de charge (conséquence de la formule décrite ci-dessus permettant de déterminer les différents plafonds en fonction des points de charge dans le système actuel). L'équation est finalement :

$$\text{BCS} = \min \left[4697 ; \max \left(\frac{a \text{RBG}}{(1 + C/9)} + b ; 0 \right) \right]$$

On estime ensuite le coût ou le gain budgétaire du lissage en partant du nombre de boursiers par tranche de 500 € de revenu déclaré dans le dossier social étudiant (DSE) (données fournies par le SIES de la DGESIP).

Source : Mission.

Sur la base de cette méthodologie, la mission a simulé deux principales modalités de lissage :

- ◆ un lissage n'entraînant aucun perdant ;
- ◆ un lissage à coût budgétaire constant.

2.2.2.1.1.1. Le lissage n'entraînant aucun perdant coûte plus de 230 M€

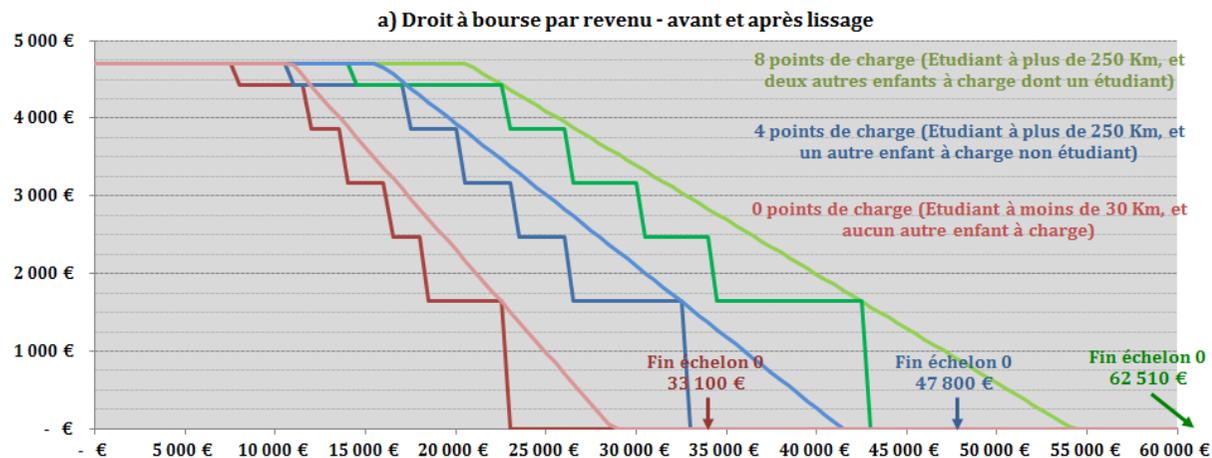
Un lissage n'entraînant aucun perdant coûterait environ 232M€. Ce coût est accru de 13 M€ si les paramètres de la droite sont arrondis à deux décimales pour rendre le dispositif plus lisible. Ce lissage serait bénéfique pour plus de 460 000 boursiers sur plus de 630 000, et parmi eux, 430 000 gagneraient plus de 100 €.

Cette hypothèse n'est pas retenue par la mission pour les deux principales raisons suivantes :

- ◆ le coût de cette mesure dépasse les ressources disponibles à court terme ;
- ◆ l'inefficacité potentielle d'une telle dépense alors que la priorité mise en avant en partie 1 du présent rapport est d'apporter un appui financier direct, d'une part, aux bénéficiaires des échelons 0 et, d'autre part, aux étudiants souffrant de l'effet de seuil existant entre le statut de boursier (échelon 0) et de non boursier.

Rapport

Graphique 20 : Lissage sans perdant - paramètres et principaux résultats

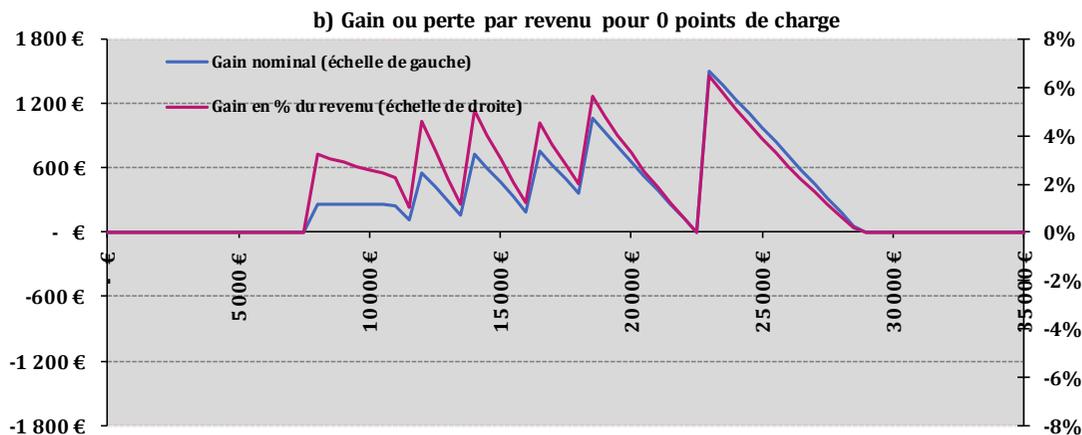


Principaux éléments	
<i>a</i>	-0,26445498
<i>b</i>	7591
Coût	231 943 731 €
Nombre de gagnants	465 800
Nombre de perdants	-

Source : Mission IGF.

Source : Mission IGF.

Note de lecture : la courbe par palier : avant lissage ; la droite (couleur plus claire) : après lissage.



Gagnants	Nombre
Total gagnants	465 800
dont > 100€	430 427
dont > 200€	391 842
dont > 300€	277 567
dont > 400€	232 201
dont > 500€	187 607
dont > 600€	144 302
dont > 700€	112 455
dont > 800€	83 612
dont > 900€	63 912
dont > 1000€	48 277

Source : Mission IGF.

Source : Mission IGF.

Rapport

2.2.2.1.1.2. Le lissage à coût budgétaire constant entraîne une réduction significative du montant de la bourse pour de nombreux étudiants

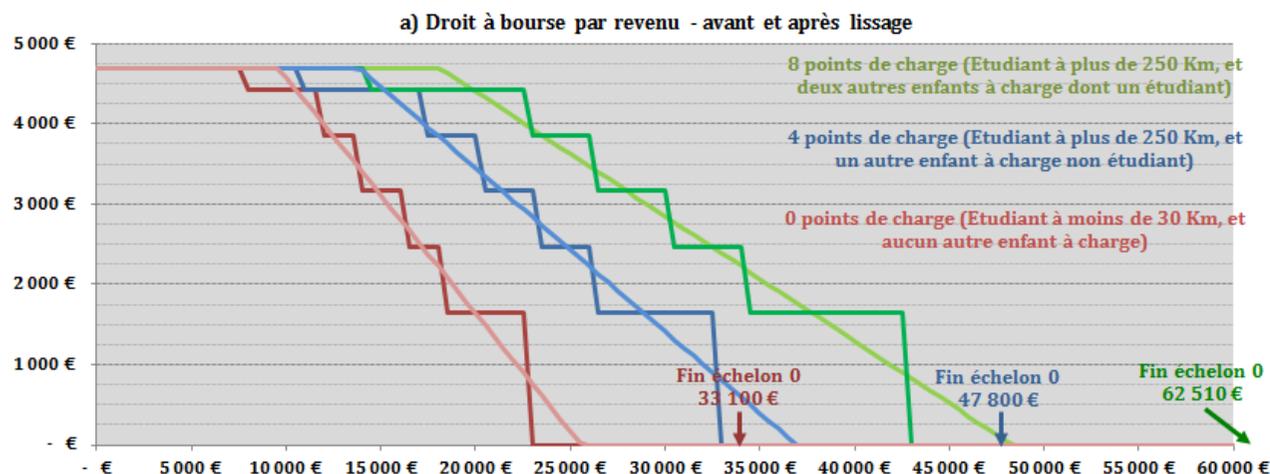
La mission a également simulé un lissage entraînant un impact budgétaire quasi-nul (moins d'un million d'euros). Toutefois, une infinité de paramètres permettent d'atteindre cet objectif. **La mission a retenu un scénario qui permettait de réduire le nombre de gagnants et de perdants, même si leur nombre reste élevé (205 192 perdants, 216 369 gagnants).**

Les tableaux et graphiques ci-dessous présentent les principaux éléments de ce lissage. **Il en ressort notamment que le nombre de boursiers perdant plus de 500 € est très élevé (22 305) et que la perte peut représenter pour certains plus de 3 % du revenu brut global pris en référence pour le calcul du droit à bourse.** Cette perte ne se matérialiserait évidemment que lors d'une nouvelle année universitaire mais concernerait à la fois de nouveaux boursiers (pour lesquelles le gain ou la perte n'a pas de réalité) et des anciens boursiers sollicitant une nouvelle année de bourse (pour lesquels l'impact est réel). Si une telle réforme était retenue, une priorité dans l'obtention d'un logement proposé par les CROUS pourrait être accordée aux boursiers perdant d'une année sur l'autre un montant élevé.

Ces résultats invitent la mission à ne pas recommander de retenir cette orientation.

Rapport

Graphique 21 : Lissage à coût constant - paramètres et principaux résultats

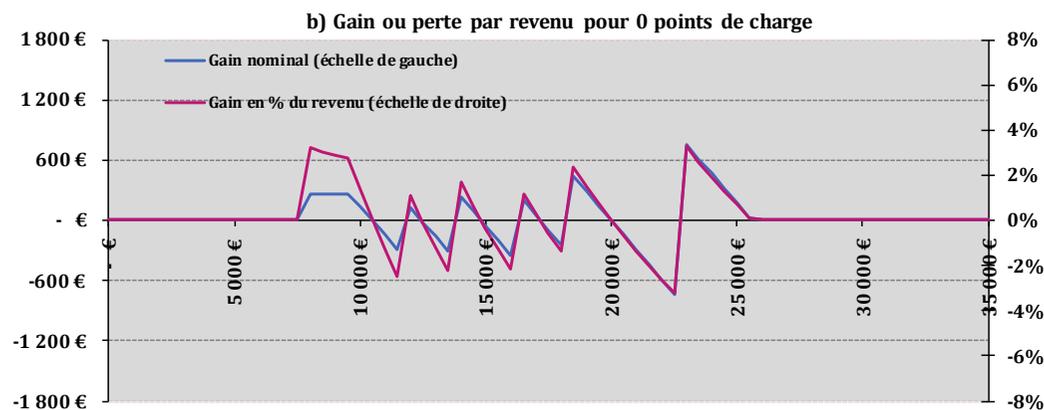


Principaux éléments	
A	-0,26445498
B	7591
Coût	231 943 731 €
Nombre de gagnants	465 800
Nombre de perdants	-

Source : Mission IGF.

Source : Mission IGF.

Note de lecture : la courbe par palier : avant lissage ; la droite (couleur plus claire) : après lissage.



Source : Mission IGF.

Gagnants	Nombre
Total gagnants	465 800
dont > 100€	430 427
dont > 200€	391 842
dont > 300€	277 567
dont > 400€	232 201
dont > 500€	187 607
dont > 600€	144 302
dont > 700€	112 455
dont > 800€	83 612
dont > 900€	63 912
dont > 1000€	48 277

Source : Mission IGF.

Perdants	Nombre
Total perdants	209 687
dont > 100€	161 343
dont > 200€	118 555
dont > 300€	75 077
dont > 400€	41 397
dont > 500€	22 305
dont > 600€	15 495
dont > 700€	7 739
dont > 800€	0
dont > 900€	0
dont > 1000€	0

Source : Mission IGF.

Rapport

2.2.2.1.2. La revalorisation de l'échelon 0 au niveau de l'échelon 1 doit être écartée car elle réduirait la redistributivité du dispositif

L'objectif de l'élargissement du nombre de boursiers pourrait être entendu comme celui d'un élargissement du nombre de bénéficiaires d'une bourse d'un montant d'aide financière directe non nul. À titre d'exemple, dans cette logique, l'Unef décompte 21 % de boursiers car elle exclut les bénéficiaires de l'échelon 0.

L'option d'une valorisation de l'échelon 0 aurait comme principal avantage d'atténuer le différentiel très fort entre l'échelon 1 et l'échelon 0 (écart de 1 640 €) tout en évitant de recourir au lissage dont le coût élevé a été mis en avant ci-dessus. L'alignement de l'échelon 0 sur l'échelon 1 proposé par l'Unef, mesure qui coûterait 230 M€ selon l'organisation étudiante, ne ferait que décaler les effets de seuil, tout en réduisant le caractère redistributif du système des bourses sur critères sociaux. En effet, un candidat avec zéro point de charge et un revenu brut global de 18 200 € toucherait la même bourse que s'il avait 33 000 € de RBG.

Pour rester dans une enveloppe d'environ 200 M€, il faudrait que les étudiants de l'échelon 0 touchent une bourse d'un montant de 1 425 € et non de 1 640 €, en prenant comme hypothèse qu'une telle mesure n'aurait pas d'impact sur le taux de non recours des étudiants aux bourses sur critères sociaux. En revanche, si cette réforme engendre un surplus de 10 000 étudiants de l'échelon 0 en raison du caractère plus attractif du dispositif (soit 7 % de bénéficiaires supplémentaires), alors l'impact serait majoré de 14 M€.

Toutefois, cette solution n'est pas retenue par la mission pour les raisons suivantes :

- ◆ cette hypothèse ne ferait que décaler les effets de seuil entre les boursiers du nouvel échelon 1 et les étudiants non boursiers, mais appartenant à la classe moyenne ;
- ◆ la faible dégressivité du montant de la bourse sur une large plage de revenu réduit la redistributivité verticale du système des BCS ;
- ◆ le coût de cette mesure est élevé alors même qu'elle comprend une marge d'incertitude budgétaire forte.

2.2.2.1.3. Une revalorisation de l'échelon 6 n'apparaît pas comme prioritaire

Les travaux ont conduit la mission à s'interroger sur l'opportunité de revaloriser le montant de l'aide financière apportée aux étudiants boursiers de l'échelon 6.

La mission a estimé le coût d'une telle orientation, avec une revalorisation à :

- ◆ 5 000 € (+ 6,5 % par rapport au montant actuel) pour 119 000 étudiants, dont le coût s'élèverait à 36 M€ ;
- ◆ et 5 500 € (+ 17 % par rapport au montant actuel) pour 119 000 étudiants, dont le coût s'élèverait à 95 M€.

La mission recommande donc de ne pas revaloriser le niveau de l'aide financière de l'échelon 6.

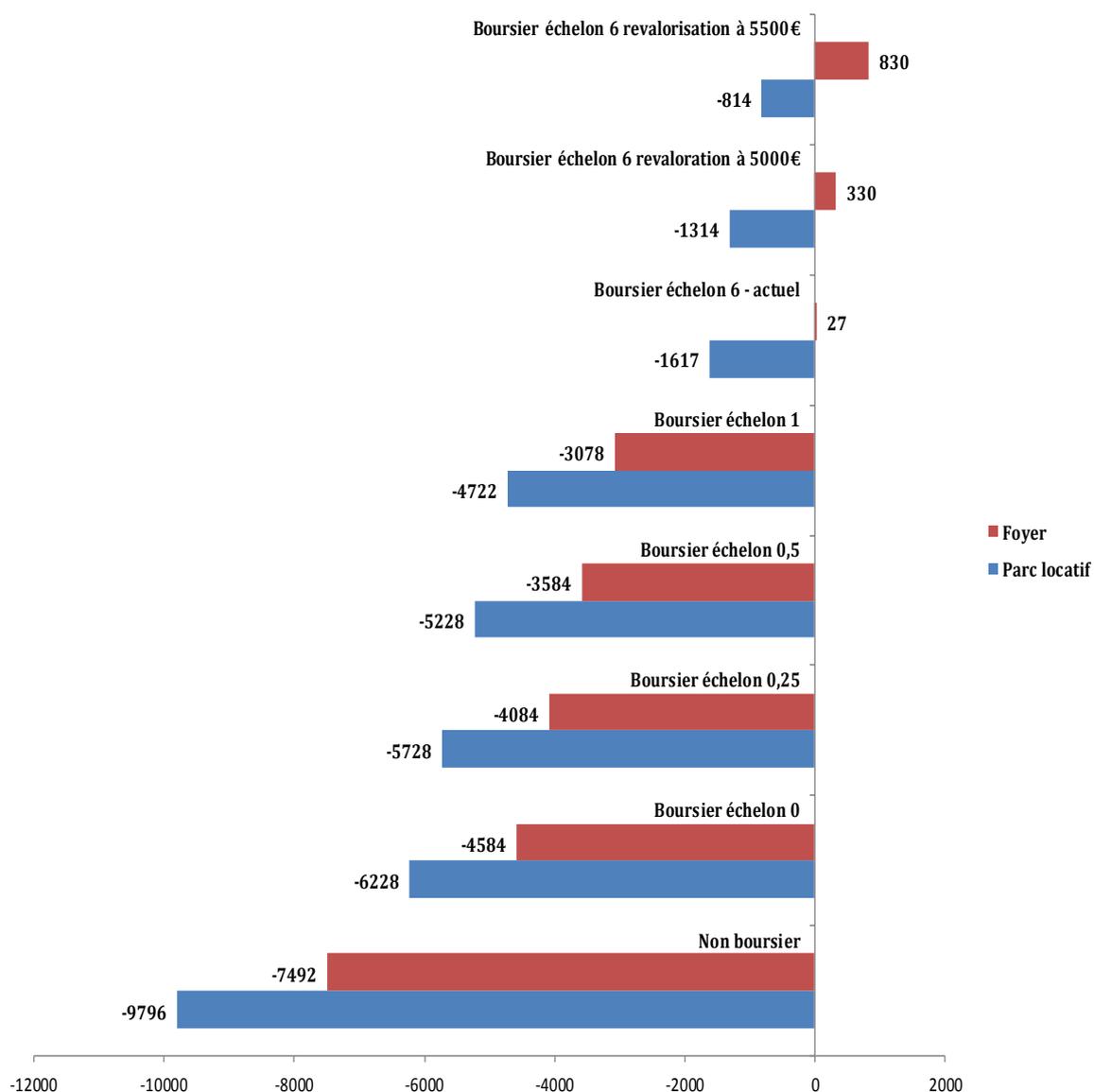
En effet, la mission ne retient pas cette hypothèse pour deux raisons principales :

- ◆ d'abord, une revalorisation de l'ensemble des bourses a été opérée à travers la création du dixième mois de bourse, ce qui correspond à une augmentation conséquente de 11 % ;

Rapport

- ◆ ensuite, cette évolution ne permet pas de répondre au constat posé par la « courbe en U » démontrant la nécessité d’orienter l’appui financier vers les classes moyennes dont le revenu fiscal de référence est compris entre 30 000 € et 60 000 €. Cet élément est confirmé par l’analyse microéconomique des budgets d’étudiants simulés. En effet, on constate qu’une telle hypothèse ne réduit pas l’effort financier que supportent les étudiants les plus en difficulté financière (élèves boursiers à l’échelon 0 et les non boursiers dont les parents ont des revenus fiscaux de référence en-dessous de 60 000 €). À l’inverse, on constaterait un écart croissant entre les étudiants de classe moyenne dont le reste à charge est en partie réduit grâce à la création des deux nouveaux échelons, et les étudiants de l’échelon 6 dont l’équilibre budgétaire serait excédentaire, comme le montrent les graphiques suivants.

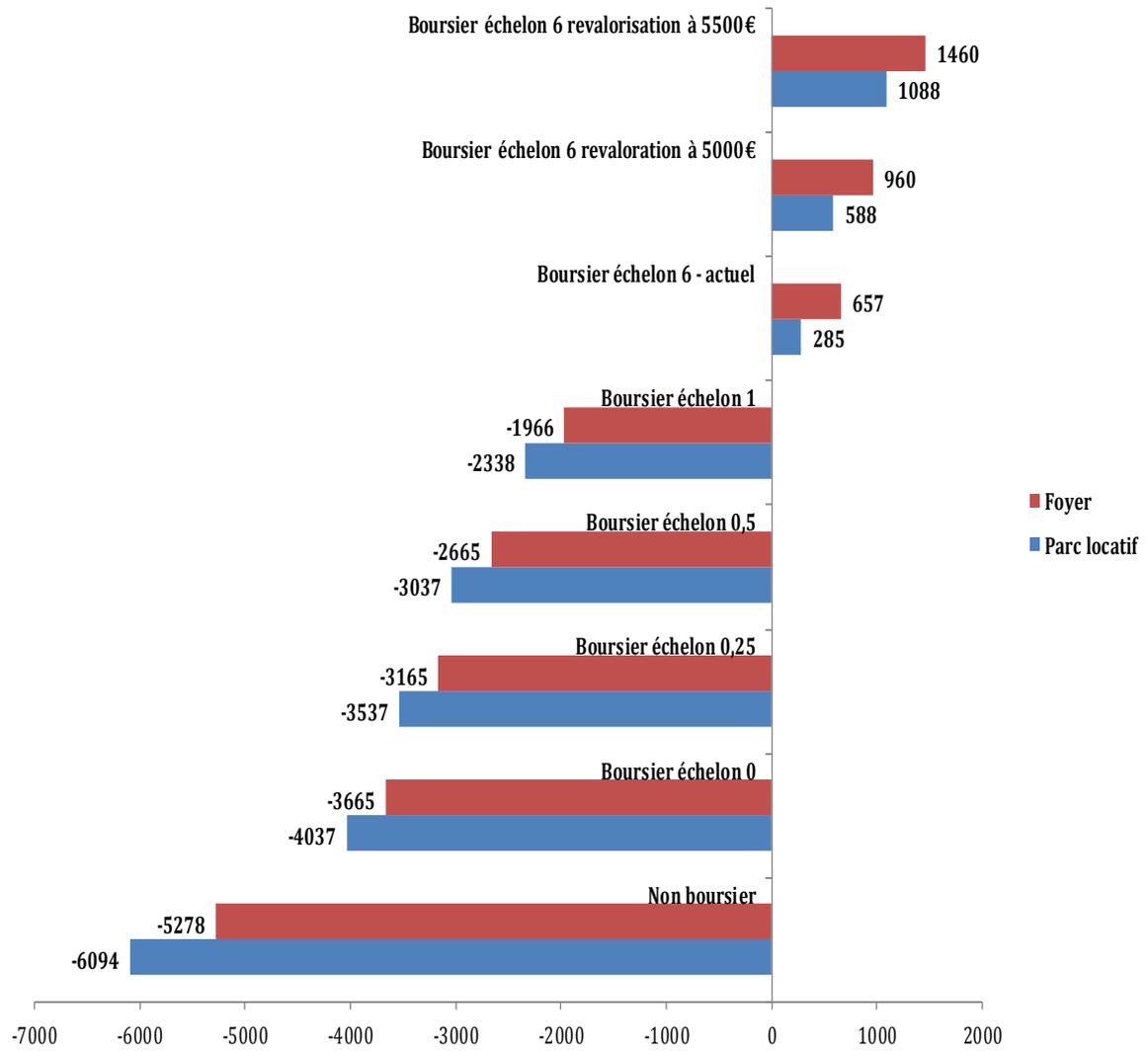
Graphique 22 : Équilibre budgétaire des étudiants décohabitants à Paris (en euro)



Source : Données OVE, DHUP, CNAF, calcul mission.

Rapport

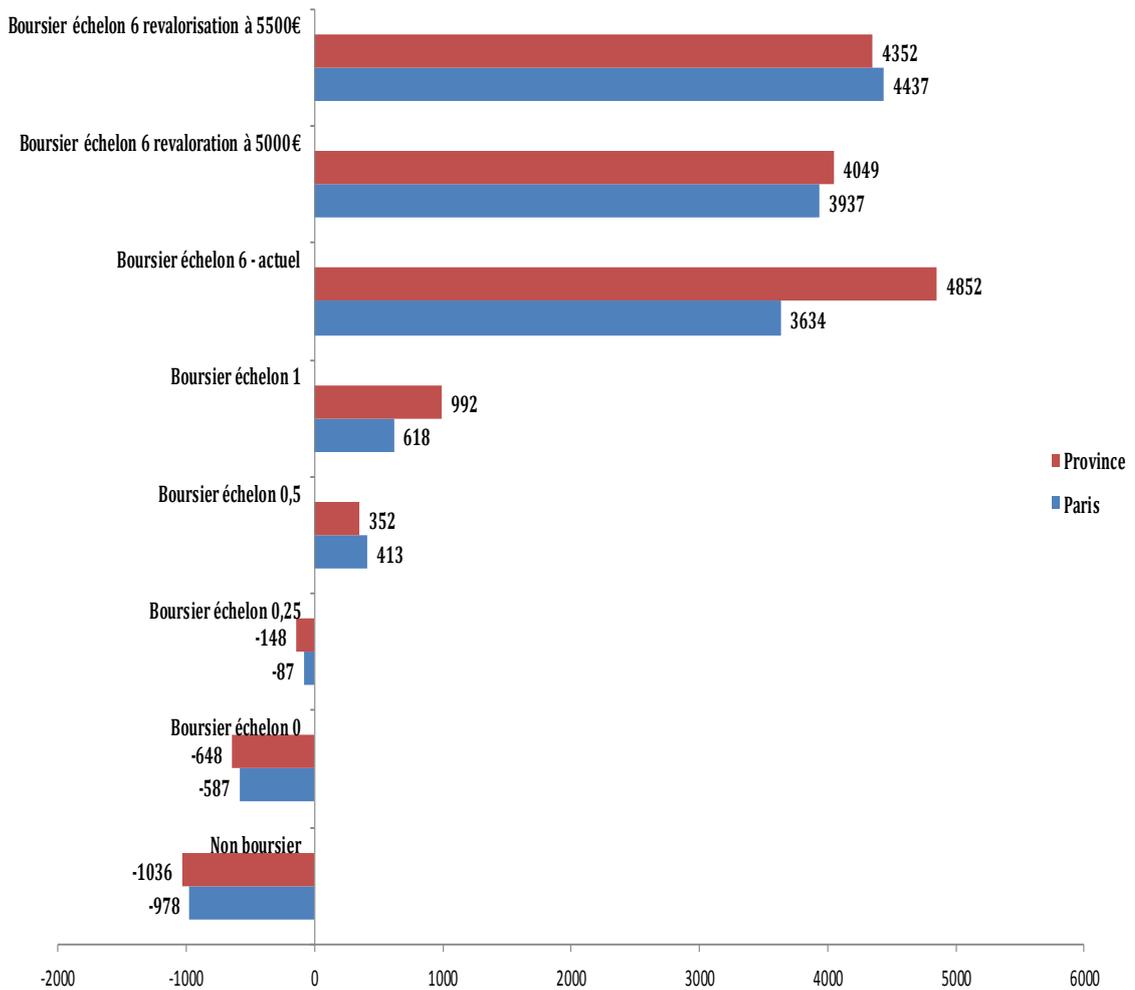
Graphique 23 : Équilibre budgétaire des étudiants décohabitants en province



Source : Données OVE, DHUP, CNAF, calcul mission.

Rapport

Graphique 24 : Équilibre financier des étudiants cohabitants (en euro)



Source : Données OVE, DHUP, CNAF, calcul mission.

2.2.2.1.4. La création des deux échelons supplémentaires permettrait d'élargir le nombre de bénéficiaires d'une bourse tout en atténuant les effets de seuil

Pour contribuer à la fois à la réduction de l'effet de seuil entre l'échelon 1 et l'échelon 0 (dont on a vu qu'il était le plus élevé puisque le droit à bourse passe de 1 640 € à 0 €) et à l'objectif d'élargissement du nombre de bénéficiaire d'une bourse, tout en préservant des marges de manœuvre budgétaires pour répondre à d'autres objectifs, **il pourrait être envisagé de créer des échelons intermédiaires sur le segment de revenu rendant actuellement éligible à l'échelon 0.**

Ainsi, la mission propose de créer deux échelons intermédiaires entre les actuels échelons 1 et 0, les échelons dits « 0 bis » et « 0 ter » pour un coût total d'environ 112 M€ :

Rapport

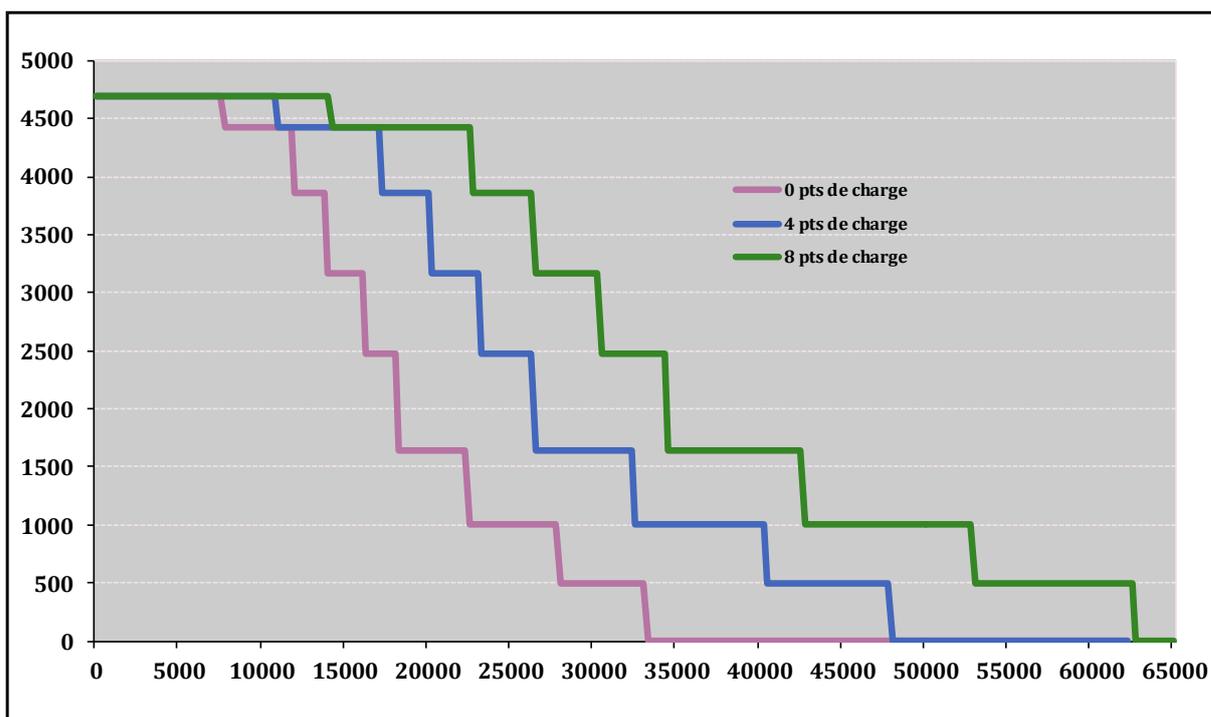
- ◆ l'échelon « 0 bis » ouvrant droit à une bourse annuelle de 1 000 €, avec un plafond fixé par exemple à 28 000 € pour 0 point de charge. Selon les simulations de la mission⁴³, un tel échelon concernerait environ 86 000 étudiants, pour un coût de 86 M€ ;
- ◆ l'échelon « 0 ter » un échelon ouvrant droit à une bourse annuelle de 500 €, dont les plafonds seraient ceux de l'actuel échelon 0 (33 100 €). Selon les simulations de la mission, un tel échelon concernerait environ 53 000 étudiants, pour un coût d'environ 26,5 M€.

Les plafonds pour les autres points de charge peuvent être tirés de ces plafonds par la formule rappelée au point 1.2.1 : $P(i,j) = P(0,j) \times (1+i/9)$.

Cette proposition permettrait ainsi d'augmenter le nombre de bénéficiaires d'une aide financière directe de 139 000 étudiants, et par là même de compenser en partie l'impact financier de la suppression de la réduction d'impôt au titre des frais de scolarité dans l'enseignement supérieur pour les foyers dont le revenu fiscal de référence est compris entre 30 000 € et 50 000 €.

Par ailleurs, la mise en place de ces échelons intermédiaires permettrait de réduire l'important effet de seuil constaté actuellement entre l'échelon 1 et l'échelon 0. Ainsi, le rapport entre le plafond d'un échelon N+1 sur le plafond d'un échelon N reste ainsi entre 80 % et 90 % (sauf pour N = 5, pour lequel ce rapport est de 63 %) et la courbe du droit à bourse en fonction du revenu décroît plus doucement.

Graphique 25 : Montant de bourse en fonction du revenu - 3 cas types

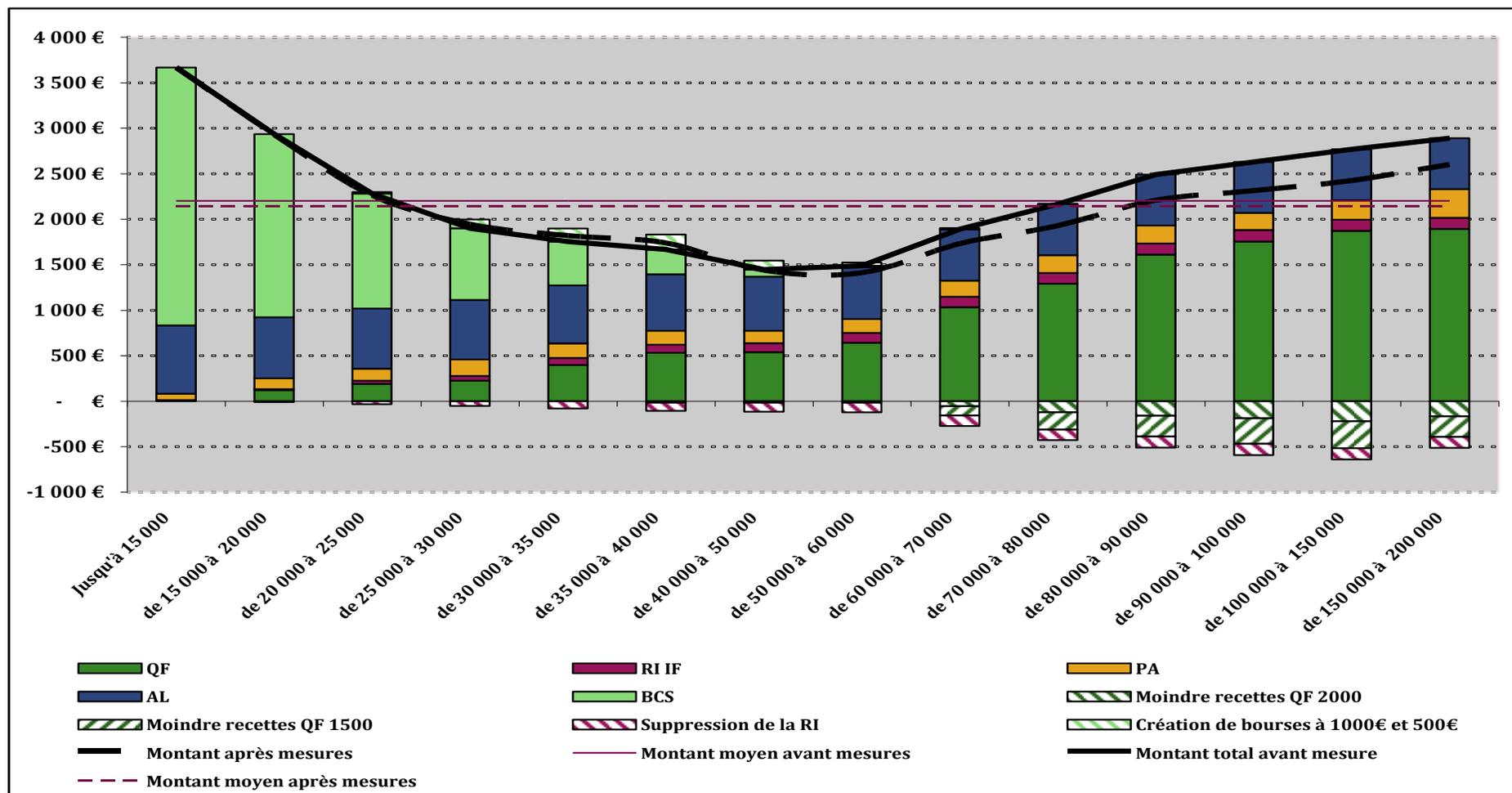


Source : Calculs IGF.

⁴³ Ces simulations sont réalisées à partir d'un fichier adressé par le SIES à la mission indiquant pour chaque point de charge et par tranche de revenu brut global de 500 €, le nombre de boursiers à la rentrée 2012. Un léger écart peut exister par rapport à un recalcul s'appuyant sur les données réelles du revenu brut global. Par exemple, un écart de 4 M€ (sur un total d'environ 1,7 Md€) est constaté lorsque le coût ainsi estimé est comparé au coût calculé à partir des effectifs réels par échelon.

Rapport

Graphique 26 : Effet de la création de deux échelons intermédiaires sur la courbe du cumul des aides aux étudiants et à leurs familles



Source : Direction de la législation fiscale, direction du budget, DGESIP, CNOUS, calcul mission.

Note de lecture : les éléments pris en considération dans la construction de cette « courbe en U » sont un plafonnement du quotient familial à 1 500 €, la suppression de la réduction d'impôt au titre des frais de scolarisation dans l'enseignement supérieur et la création de deux nouveaux échelons dits 0,5 et 0,25.

Proposition n° 4 : créer deux nouveaux échelons, dits « 0 bis et 0 ter » afin de réduire les effets de seuil et permettre à un nombre plus important d'étudiants de bénéficier d'une aide financière directe.

2.2.2.2. Élargir le nombre de bénéficiaires du statut de boursier

Deux éléments invitent à examiner les possibilités d'un élargissement du nombre de bénéficiaires de bourses :

- ◆ d'une part, **le fait que les étudiants dont les parents ont des revenus entre 40 000 € et 60 000 € sont ceux qui rencontrent les difficultés financières les plus importantes** que les aides fiscales et sociales publiques ne compensent pas de manière juste, puisque leur cumul atteint un minimum pour ces foyers fiscaux (*cf. supra* la courbe en U) ;
- ◆ d'autre part, **le différentiel négatif de taux de réussite universitaire entre les non boursiers et les boursiers des échelons 0 ou 1** (*cf. supra*) qui pourrait s'expliquer par les difficultés financières rappelées ci-dessus.

Concernant les boursiers de l'actuel échelon 0, la mission considère que la création de deux échelons intermédiaires 0 bis et 0 ter permet d'apporter une première réponse aux difficultés financières qu'ils rencontrent. La mission propose d'approfondir cette piste en élargissant le périmètre des bénéficiaires du statut de boursier.

Proposition n° 5 : conserver l'échelon 0 du système actuel des bourses sur critères sociaux et y intégrer sur trois ans un contingent de 50 000 bénéficiaires, en vue de leur permettre d'accéder à moyen terme à une aide financière directe, en fonction des ressources disponibles.

Concrètement, **la mission propose de conserver un échelon 0** (*i.e.* un échelon ouvrant droit aux avantages dont bénéficient les boursiers mais n'ouvrant pas droit à bourse), malgré la création de deux nouveaux échelons dits « 0 bis et 0ter » (*cf. supra*) qui se substituent à l'actuel échelon 0. Ce nouvel échelon 0 permettrait à **des étudiants qui ne bénéficient pas aujourd'hui du statut de boursier de bénéficier des avantages de plein droit et des priorités accordées aux boursiers**. Selon la mission, cet élargissement du nombre de bénéficiaires des bourses sur critères sociaux au niveau de l'échelon 0 **permettrait de préparer un nouvel élargissement qui pourrait être mis en œuvre en fonction des ressources financières disponibles à moyen terme**.

Un tel élargissement n'entraînerait pas en soi de coût budgétaire direct mais aurait des impacts indirects au-delà du programme 231 :

- ◆ **les boursiers sont exonérés de plein droit des droits de scolarité dans les universités⁴⁴** et cette exonération est compensée aux universités, pour un montant de 92 M€⁴⁵ en 2013. Si le nombre de boursiers augmente de 10 % (ce qui permet de passer de 26,7 % de boursiers à 29,4 % de boursiers), cette enveloppe est susceptible d'augmenter dans les mêmes proportions, ce qui correspond à un impact d'environ 9 M€ ;

⁴⁴ Cf. article 2 du décret n°84-13 du 5 janvier 1984 relatif à l'exonération des droits de scolarité dans les universités.

⁴⁵ Source : DGESIP.

Rapport

- ◆ **les boursiers bénéficient également de l'exonération de la cotisation au régime étudiant de sécurité sociale (RESS)**, de même que les affiliés de moins de 20 ans ou les pupilles de la Nation. Cette cotisation s'élève à 204 € en 2011. D'après les données communiquées à la mission par la direction de la sécurité sociale, cette exonération résulte en un manque à gagner pour les régimes obligatoires de base d'assurance maladie d'environ 76 M€ (parmi les 632 021 boursiers, certains sont déjà exonérés car ils ont moins de 20 ans ; le nombre de bénéficiaires réels de l'exonération est d'environ 366 000 étudiants pour l'année 2011). Il n'existe pas de modalité de compensation de cette exonération portée en grande partie par la caisse nationale d'assurance maladie⁴⁶ (CNAM). Toutefois, en cas d'augmentation significative du nombre de boursiers, il est possible que la CNAM demande une compensation à l'État. Si le nombre de boursier augmente de 10 % (ce qui permet de passer de 26,7 % de boursiers à 29,4 % de boursiers), l'impact sur les différents régimes d'assurance maladie correspondrait à un manque à gagner d'environ 8 M€.

Ainsi, augmenter le nombre de boursiers de 10 000 génère un manque à gagner pour les universités ou pour les régimes d'assurance maladie estimé à environ 2,7 M€.

Dès lors, il s'agit de déterminer le nombre d'étudiants qui pourrait bénéficier de cet échelon 0. L'élargissement du nombre de bénéficiaires de façon à atteindre 50 % des boursiers induirait un manque à gagner pour les universités et les régimes obligatoires d'assurance maladie qui semble élevé par rapport aux disponibilités et aux besoins identifiés par ailleurs. Si ce taux de 50 % est calculé par rapport à l'ensemble de la population étudiante (soit sur un effectif total de 2,3 millions d'étudiants), le manque à gagner pour les universités et les régimes d'assurance maladie est estimé à environ 151 M€. Si le ratio se réfère aux seuls étudiants éligibles eu égard à leur nationalité, leur âge, leur filière d'inscription (estimés à environ 1 800 000 par la DGESIP), le coût serait d'environ 71 M€. Dans ces conditions, la mission recommande d'accorder le statut de boursier à un nombre plus restreint d'étudiants. **Elle propose de fixer un objectif d'élargissement sur trois ans qui pourrait être établi à 50 000 étudiants supplémentaires**, induisant un manque à gagner estimé à 13 M€ pour les universités (en raison de l'exonération des frais d'inscription) et les régimes obligatoires d'assurance maladie (en raison de l'exonération de la cotisation au régime étudiant de sécurité sociale).

En raison des limites méthodologiques présentées dans l'annexe méthodologique jointe à ce rapport, la mission n'est pas en mesure de déterminer le niveau du plafond qui permette d'atteindre cet objectif quantitatif d'étudiants éligibles à ce nouvel échelon 0. La méthode recommandée par la mission consiste donc à opter pour une approche progressive, annuelle, qui permettrait de réaliser les ajustements nécessaires d'une année sur l'autre.

2.2.2.3. La réforme des bourses sur critères sociaux doit permettre de mieux prendre en considération les réalités financières et familiales

Afin de mieux appréhender les situations financières et familiales, la mission propose de prendre en considération le revenu fiscal de référence (RFR) des parents au lieu du revenu brut global (RBG) dans la détermination des droits à bourse sur critères sociaux.

⁴⁶ La clé de répartition de cette contribution est fixée par arrêté pour cinq ans en application des dispositions de l'article R.381-26 du code de sécurité sociale. Selon cette clé, calculée en retenant l'effectif des bénéficiaires de chaque régime entre 40 et 70 ans (personnes susceptibles d'avoir des enfants étudiants dans l'enseignement supérieur), 83,3% de la contribution au régime étudiant d'assurance maladie est financée par la CNAM.

Rapport

2.2.2.3.1. *Le passage du RBG au RFR constitue une mesure d'équité sociale*

Proposition n° 6 : retenir le revenu fiscal de référence des parents de l'étudiant à la place du revenu brut global pour déterminer les droits à bourse et prendre également en considération le revenu fiscal de référence de l'étudiant lorsqu'il est détaché fiscalement de ses parents.

Les droits à bourse sur critères sociaux de l'enseignement supérieur sont aujourd'hui déterminés sur la base du RBG des parents de l'étudiant. Cette référence fiscale apparaît aujourd'hui inadaptée en termes d'équité sociale puisqu'elle :

- ◆ ne prend pas en considération l'évolution des modèles familiaux et le versement de pensions alimentaires versées à des tiers (autres que le candidat boursier), éloignant ainsi la base des revenus utilisée dans l'instruction de la base des revenus « disponibles » pour les parents et donc leur capacité à apporter un soutien financier à leur enfant étudiant ;
- ◆ introduit une inéquité de traitement des revenus salariés du candidat boursier selon qu'il est rattaché au foyer fiscal de ses parents ou qu'il est détaché du foyer fiscal de ses parents (ces revenus ne sont alors pas pris en considération, quel que soit leur montant).

Un changement de référence fiscale dans le cadre du calcul des droits à bourse sur critères sociaux, en passant du RBG au RFR offrirait d'autres avantages :

- ◆ tout d'abord, elle s'inscrirait dans la **continuité de la méthode de détermination des bourses sur critères sociaux dans l'enseignement secondaire**. En effet, dès le début des années 2000, la direction générale de l'enseignement scolaire a retenu le RFR comme base de calcul des bourses sur critères sociaux dont elle a la responsabilité ;
- ◆ en outre, elle permettrait de **calculer les droits à bourse sur une référence fiscale reflétant plus sincèrement la situation financière des familles** dans la mesure où le RFR comporte une assiette de revenu bien plus large que le RBG (comme le précise l'annexe méthodologique, intégration des abattements comme celui de 40 % sur les dividendes, les plus-values mobilières ou immobilières...).

Toutefois, le passage du RBG au RFR peut inciter à un comportement non souhaité. En effet, les pensions alimentaires que des parents versent à un candidat boursier détaché de leur foyer fiscal sont déduites du RFR, alors que les transferts monétaires effectués à un candidat rattaché au foyer fiscal de ses parents ne le sont pas. Cette différence pourrait inciter au détachement et à la déclaration d'une pension alimentaire élevée pour maximiser le droit à bourse. **Dès lors, la mission propose d'adapter la base des revenus utilisés dans le calcul des droits à bourse en fonction de la situation fiscale des étudiants :**

- ◆ **si l'étudiant est rattaché fiscalement à ses parents, alors le RFR des parents est retenu comme seule référence** pour la détermination du droit à bourse ;
- ◆ **si l'étudiant n'est pas rattaché fiscalement à ses parents, alors le calcul du droit doit se fonder sur la double prise en considération :**
 - **du RFR des parents de l'étudiant ;**
 - **du RFR de l'étudiant lui-même**, permettant ainsi d'intégrer la perception d'une pension alimentaire versée par les parents et déduites du RFR de ces derniers, mais également les éventuels revenus salariés non exonérés.

Tout comme actuellement, ce cas général devra être adapté aux situations particulières (parents séparés ou divorcés, familles reconfigurées,...).

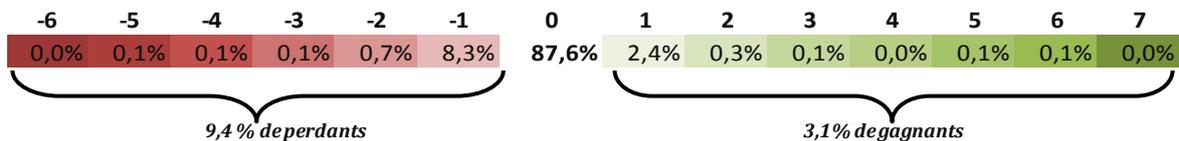
Rapport

2.2.2.3.2. *A priori globalement neutre, cette évolution devrait emporter des conséquences individuelles que la mission n'a pu évaluer précisément au regard des données disponibles*

Les analyses conduites par la mission, et présentées dans l'annexe méthodologique, montrent la relative neutralité du changement d'assiette puisque le RFR et le RBG sont très proches pour une très large majorité des foyers fiscaux.

Toutefois, des effets de bord sont inévitables et sont même en grande partie à l'origine de la proposition de changement de base de calcul, pouvant ainsi entraîner des pertes pour certains bénéficiaires actuels de bourses sur critères sociaux. Ces effets s'expliquent principalement par le fait qu'un certain nombre de ressources sont réintégrées lors du passage du RBG au RFR, notamment des abattements, des revenus exonérés ou soumis à prélèvement, expressément mentionnés au 1^o du IV de l'article 1417 du code général des impôts, augmentant ainsi automatiquement le montant nominal du revenu. Il en résulte alors une possible réduction d'échelon auquel un boursier est éligible, voire un risque de le rendre inéligible au système des bourses sur critères sociaux de l'enseignement supérieur.

Graphique 27 : Évolution de l'échelon du boursier suite au basculement vers le RFR (sans prise en considération du RFR des étudiants)



Source : Données CNOUS, calcul mission.

Ces effets de bord peuvent être atténués par une légère hausse des plafonds des différents échelons mais la mission n'est pas en mesure de produire une simulation fiable de l'impact budgétaire et micro d'une hausse des plafonds concomitante au changement de base de calcul, en l'absence de données exhaustives et fiables sur le RFR des candidats et de leurs parents. Toutefois, la mission a estimé qu'une hausse des plafonds de 3 % sans changement de base de calcul (en maintenant le RBG) coûterait 47 M€ (simulation réalisée à partir du « stock » de boursiers de la rentrée 2012). Il faut retirer à ce coût le gain qui serait réalisé grâce au changement de base de calcul, puisque des boursiers (notamment ceux dont les parents ont des revenus du capital exonérés ou soumis à prélèvement forfaitaire) pourraient bénéficier d'un droit à bourse moindre voire nul. Cet impact a pu être partiellement estimé pour 29 515 dossiers de demandes de bourse pour la rentrée 2013 et s'élèverait, après extrapolation à l'ensemble des boursiers (640 000 étudiants) à 37 M€. Il convient de souligner deux limites à ce calcul :

- ♦ d'une part, le revenu fiscal de référence du candidat boursier lorsqu'il est détaché, que la mission recommande de prendre en considération en plus de celui des parents, n'est pas intégré ici (il n'est pas dans les bases de données du CNOUS). Cet effet réduit le coût estimé ;
- ♦ d'autre part, les étudiants qui deviendraient éligibles avec le changement de méthode ne sont pas bien représentés dans l'échantillon de 29 515 (tous les étudiants ne déposent pas un dossier de bourse, sachant qu'ils ne sont pas éligibles). Cet effet pourrait augmenter le coût estimé.

Rapport

2.2.2.4. Synthèse des propositions « socle » dans le cadre de la réforme des bourses de l'enseignement supérieur sur critères sociaux

L'ensemble des « propositions socle » proposées par la mission représente un coût annuel estimé à 116,3 M€ la première année de mise en œuvre.

Tableau 25 : Synthèse des propositions socles

Contenu	Coût complet annuel	Coût au titre de l'année universitaire 2013-2014	
		Sur l'année 2013	Sur l'année 2014
Élément 1 : Création de deux nouveaux échelons dits « 0 bis et 0 ter »	112 M€ annuel	44,8 M€	67,2 M€
Élément 2 : Élargissement à 50 000 étudiants le bénéfice du système de bourse sur critères sociaux	13 M€ sur trois ans soit 4,3 M€ par an ⁴⁷	0 €	4,3 M€ ⁴⁸
Élément 3 : Passage du RBG au RFR	0 €	0 €	0 €
TOTAL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 116,3 M€ la première année ; ▪ 120,6 M€ la deuxième année ; ▪ 124,9 M€ la troisième année. 	44,8 M€	71,5 M€

Source : Mission.

Si ces mesures étaient mises en œuvre dès l'année universitaire 2013-2014, une première dépense budgétaire de l'ordre de 45 M€ devra être couverte, appelant notamment la mobilisation de la réserve de précaution appliquée sur l'ensemble des programmes de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

2.2.3. Les propositions complémentaires pouvant accompagner une évolution du régime des bourses de l'enseignement supérieur sur critères sociaux

Les éléments « socle » présentés ci-dessus n'épuisent pas la totalité des recettes à réaffecter à court et moyen termes. Dès lors, la mission a analysé des dépenses complémentaires qui permettraient de répondre aux limites du dispositif actuel présentées en première partie de ce rapport.

Dans ce cadre, la mission a analysé les hypothèses suivantes :

- ◆ renforcer l'accès au logement étudiant ;
- ◆ renforcer l'attractivité de la restauration universitaire ;
- ◆ revaloriser le FNAU ;
- ◆ revaloriser l'échelon 6 des bourses sur critères sociaux.

⁴⁷ En partant d'une hypothèse d'entrées également réparties chaque année, sur une période de trois ans. Ce coût budgétaire correspond à l'hypothèse d'une compensation dans les mêmes proportions qu'actuellement pour les universités et à une compensation totale des nouveaux boursiers pour les régimes obligatoires d'assurance maladie.

⁴⁸ Compensation versée en 2014 et non en 2013 lors du premier trimestre de l'année universitaire 2013-2014.

2.2.3.1. Renforcer l'accès au logement étudiant

63 % des étudiants sont décohabitants et parmi les 37 % de cohabitants, les souhaits d'indépendance en matière de logement tendent à augmenter au fil des années d'études⁴⁹. Mais l'ensemble des analyses⁵⁰ montre que le marché immobilier répond difficilement aux besoins spécifiques d'habitation des étudiants, à savoir des logements de petite taille :

- ◆ le nombre de petits logement ayant peu augmenté, les habitations d'une ou deux pièces forment 18,2 % du parc des résidences principales en 2006 ; alors que depuis 1970, deux tiers des nouvelles résidences principales sont des maisons individuelles⁵¹ ;
- ◆ seuls 11 % des étudiants réussissent à avoir une place en résidences universitaires, foyers ou internats⁵² ;
- ◆ certaines zones connaissent des tensions particulières, en particulier l'Ile-de-France et la Provence-Alpes-Côte-D'azur.

Ce constat a conduit au lancement du plan ANCIAUX dès l'année 2000 visant à mettre en œuvre une politique active du logement étudiant, avec un objectif de 7 000 réhabilitations et de 50 000 constructions nouvelles par an, sur une durée de dix ans. Ces objectifs n'ont pas été atteints (à titre d'exemple, 19 000 logements ont été construits depuis 2004) et bien que les réalisations aient été en constante progression, elles n'ont pas permis de répondre aux besoins croissants. C'est pourquoi, dans le cadre de la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, le gouvernement a décidé un plan de construction de 150 000 logements sociaux, dont 40 000 réservés aux étudiants.

Proposition n° 7 : augmenter et accélérer l'effort financier en faveur de la construction de nouveaux logements étudiants CROUS en allouant une partie des dépenses réaffectées dans le cadre de la réforme des bourses sur critères sociaux de l'enseignement supérieur.

Cette dépense contribuerait à répondre partiellement aux dépenses importantes des étudiants boursiers et non boursiers logeant dans le parc locatif (hors logement CROUS). Ainsi, une affectation annuelle supplémentaire au CNOUS de 10 M€⁵³ permettrait la construction de 833 logements étudiants, soit 4 165 logements supplémentaires au bout de cinq ans.

⁴⁹ Données OVE.

⁵⁰ À titre d'exemple, *Le logement autonomie des jeunes*, Claire Guichet, Conseil économique, social et environnemental (CESE), janvier 2013.

⁵¹ Données rapport CESE précité.

⁵² Données OVE. Par ailleurs, les CROUS gèrent 164 000 logements et les foyers de jeunes travailleurs proposent 40 000 places.

⁵³ Le coût de la construction d'un logement est estimé à 60 000 € par le CNOUS, dont seuls 20 % sont financés par voie de subvention, le reste du coût étant couvert par l'emprunt.

Encadré 11 : Le réseau des œuvres universitaires et scolaires

Le réseau des œuvres universitaires et scolaires est le principal acteur du logement étudiant, puisqu'il gère un parc de plus d'environ 170 000 places dans plus de 600 résidences universitaires. Pour assurer cette mission (ainsi que celle d'offrir aux étudiants des prestations de restauration à tarif social), le réseau des œuvres bénéficie d'une subvention annuelle d'environ 250 M€⁵⁴, montant intégrant une dotation supplémentaire de 20 M€ dans le cadre du budget 2013 contribuant au programme de construction de 40 000 logements étudiants sur cinq ans annoncé par le président de la République.

2.2.3.2. Renforcer l'attractivité de la restauration universitaire

Le croisement des travaux conduits par la mission, d'une part, sur la restauration universitaire et, d'autre part sur les aides sociales et fiscales, met en avant :

- la part importante du budget alimentation dans l'équilibre financier des étudiants (de l'ordre de 20 %) ;
- un niveau de fréquentation des étudiants boursiers identique à celui des non boursiers⁵⁵.

Proposition n° 8 : renforcer l'attractivité des restaurants universitaires pour les étudiants boursiers.

Il pourrait être envisagé d'utiliser une partie des économies réalisées grâce à une suppression de la réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur par la mise en place d'une politique incitative visant à renforcer l'attractivité des restaurants universitaires pour les étudiants boursiers. Dans ce cadre, la mission a exploré deux pistes :

- la réduction du prix du ticket restaurant pour les étudiants boursiers ;
- l'augmentation de la subvention d'investissement du CNOUS afin de moderniser les restaurants administratifs et les rendre plus attractifs.

La mission sur la restauration universitaire, qui a raisonné à moyens au mieux constants, écarte la possibilité de réduire le prix du ticket de restauration universitaire pour les boursiers. En effet, cette réduction devrait être compensée par une augmentation du prix du ticket pour les non boursiers pour que l'effet soit neutre sur l'équilibre économique du réseau des œuvres. Les organisations étudiantes consultées par la mission sur la restauration universitaire sont unanimement hostiles au principe d'une modulation du coût du ticket dès lors que le tarif applicable aux non boursiers devait augmenter.

Une telle baisse pourrait toutefois être compensée budgétairement par une réaffectation d'une partie des dépenses réaffectées dans le cadre de la réforme des bourses sur critères sociaux. Cette compensation pourrait s'élever à environ 7 M€ si le ticket pour les boursiers diminuait de 3,10 € (prix facturé sur l'année 2012-2013) à 2,50 €⁵⁶ (prix actuellement facturé à tout étudiant en Allemagne dans les *Mensen*).

⁵⁴ Ce montant correspond au financement (dotation en fonds propres et subvention de fonctionnement) de l'État au titre de l'action 2 du programme 231 inscrit en loi de finance initiale pour 2012. Il n'est pas possible à la lecture des documents budgétaires de distinguer le montant affecté au logement étudiant du montant affecté à la restauration universitaire.

⁵⁵ Enquête 2006 de l'Observatoire de la vie étudiante sur les étudiants et la restauration universitaire.

⁵⁶ Donnée transmise par le service de coopération et action culturelle dans le cadre d'un questionnaire transmis par la mission à l'Ambassade de France en Allemagne.

Rapport

Au nombre des pistes à explorer, la mission suggère plutôt d'offrir un repas gratuit tous les cinq repas achetés. Cette modalité, a priori équivalente en termes d'impact sur le résultat des CROUS (-7 M€ qui seraient compensés budgétairement), serait plus incitative à la fréquentation. Or une fréquentation plus importante est évidemment bénéfique aux CROUS dès lors que le prix facturé est supérieur au coût marginal (environ 1,40 € par repas).

Par ailleurs, la restauration universitaire fait face à une réduction des investissements alors que de nouveaux concepts de restauration sont testés et semblent donner des premiers résultats très positifs tant sur l'attractivité du restaurant pour les étudiants que sur la performance (productivité, mais également performance énergétique, sachant que les dépenses de viabilisation représentent environ 10 % du chiffre d'affaires mais sont en hausse constante). La mission sur la restauration universitaire propose donc qu'un plan d'investissement pour rénover les points de restauration soit rapidement établi. Ces investissements amélioreront à un certain horizon la situation économique des CROUS et participeront à proposer des services de qualité et adaptés aux besoins des étudiants. Ces investissements pourraient être financés, pour tout ou partie, par une réaffectation des moyens financiers libérés à court terme par la suppression de la réduction d'impôt au titre de frais de scolarité dans l'enseignement supérieur et, à moyen terme, par une évolution possible du plafond du quotient familial pour les étudiants de 22-25 ans rattachés fiscalement à leurs parents.

2.2.3.3. *Le fonds national d'aide d'urgence*

En plus des bourses sur critères sociaux, le ministère en charge de l'enseignement supérieur finance un fonds national spécifique dédié à l'aide d'urgence à destination des étudiants dont la situation financière est extrêmement précaire. Il s'agit du fonds national d'aide d'urgence (FNAU), doté de 40 M€ dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013. Cette aide est gérée par les CROUS pour le compte de l'État.

Encadré 12 : Présentation du FNAU

Le FNAU s'adresse à un public plus large que les bénéficiaires de bourse sur critères sociaux puisque l'étudiant sollicitant l'aide doit avoir moins de 35 ans au 1^{er} septembre de l'année de formation pour laquelle elle est demandée.

Cette aide d'urgence peut prendre deux formes selon la situation de l'étudiant :

- soit une aide ponctuelle pour l'étudiant qui rencontre passagèrement de graves difficultés financières. Cette aide est alors cumulable avec une bourse sur critères sociaux ;
- soit une aide annuelle pour l'étudiant qui rencontre des difficultés financières durables et qui ne peut bénéficier de la bourse d'enseignement sur critères sociaux.

Les demandes d'aide d'urgence sont examinées par une commission. Les demandes lui sont présentées de façon anonyme. Si nécessaire, un entretien préalable peut avoir lieu entre l'étudiant et un(e) assistant(e) social(e) du centre régional des œuvres universitaires et scolaires (Crous). Il permet d'évaluer sa situation globale, au regard notamment de son parcours universitaire et des difficultés qu'il rencontre. Après examen du dossier, la commission émet un avis d'attribution ou de refus d'attribution d'aide et propose au directeur du Crous un montant. Le directeur du Crous décide du montant final de l'aide. Sa décision ne peut pas faire l'objet d'un recours.

Concernant l'aide ponctuelle :

- conditions d'attribution : l'étudiant doit être inscrit en formation initiale auprès d'un établissement (ou d'une section d'établissement) ouvrant droit au régime de sécurité sociale étudiant. Si la situation de l'étudiant le justifie, plusieurs aides ponctuelles peuvent lui être exceptionnellement accordées au cours d'une même année universitaire ;
- modalités de versement de l'aide : l'aide ponctuelle est versée en une seule fois par le Crous. Son montant maximum est de 1 640 € (soit le montant annuel de l'échelon 1 de la bourse sur critères

Rapport

sociaux). Si plusieurs aides ponctuelles sont accordées à un étudiant au cours de la même année universitaire, leur montant cumulé ne peut pas dépasser 3 280 € (2 fois le montant annuel de l'échelon 1). Un versement anticipé de l'aide d'un maximum de 200 € peut être autorisé selon la situation de l'étudiant ;

- cumul de l'aide : l'aide d'urgence ponctuelle est cumulable avec une bourse sur critères sociaux, une aide d'urgence annuelle, une aide à la mobilité internationale et une aide au mérite.

Concernant l'aide annuelle :

- conditions d'attribution : pour bénéficier d'une aide annuelle, l'étudiant doit en plus remplir les conditions de diplôme, d'études, de nationalité prévues par la réglementation sur les bourses sur critères sociaux et ne pas relever d'un des cas d'exclusion de bourse. L'étudiant doit également remplir les mêmes conditions d'assiduité aux cours et aux examens que l'étudiant boursier. L'étudiant se trouvant dans l'une des situations suivantes peut bénéficier de l'aide annuelle :

- âgé de plus de 28 ans, qui reprend ses études, ne dispose pas de ressources supérieures au plafond prévu par le barème d'attribution des bourses sur critères sociaux et ne perçoit pas une autre aide (par exemple des allocations de chômage ou le revenu de solidarité active) ;
- Français ou citoyen d'un autre pays de l'Espace économique européen (EEE) ou suisse, qui est seul en France et dont les revenus déclarés de la famille résidant à l'étranger ne permettent pas d'apprécier son droit à bourse ;
- élevé par un membre de sa famille sans décision judiciaire (oncle, tante, grands-parents par exemple) ;
- en rupture familiale (après évaluation sociale de sa situation d'isolement et de précarité) ;
- fiscalement indépendant, qui ne bénéficie plus du soutien matériel de ses parents. L'étudiant doit disposer d'un domicile séparé de ses parents ou avoir une déclaration fiscale séparée, et doit justifier de salaires d'un montant annuel d'au moins 3 Smic nets sur les 12 derniers mois précédant sa demande d'aide.

- cumul de l'aide : l'aide annuelle est cumulable avec une aide à la mobilité internationale et une aide au mérite.

Dès lors, la mission s'est interrogée quant à l'opportunité de revaloriser le montant individuel des aides accordées et/ou d'augmenter le nombre potentiel de bénéficiaires. Toutefois, une telle perspective n'a pas été retenue par la mission à court terme dans la mesure où une analyse approfondie de la complémentarité des aides du FNAU avec celles accordées par les universités dans le cadre du fonds de solidarité et de développement des initiatives étudiantes (FSDIE).

Proposition n° 9 : confier à l'IGAENR une mission d'audit des aides financières accordées aux étudiants par les universités dans le cadre du FSDIE. L'objectif est ainsi, d'une part, de connaître de façon approfondie l'intervention sociale des universités et, d'autre part, d'identifier les risques de redondance avec les aides accordées dans le cadre du FNAU.

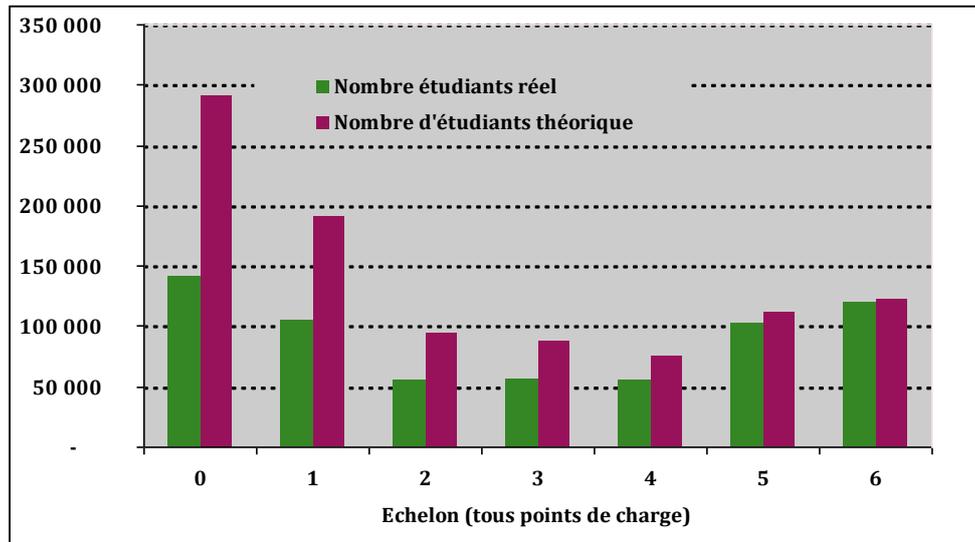
Par ailleurs, ces travaux complémentaires participeront à la redéfinition des rôles des différents acteurs intervenant en matière de vie étudiante, telle que présentée dans le cadre du rapport transversal sur les enjeux de la vie étudiante.

2.2.4. Précaution : le risque de dérive budgétaire

Les travaux conduits par la mission mettent en avant le risque important de dérive budgétaire. En effet, la prévision de dépense du système de bourses sur critères sociaux est difficile, et ce d'autant plus que des réformes élargissent le périmètre des bénéficiaires éligibles. Deux principales sources de risque ont été identifiées dans le cadre de la réalisation des prévisions de dépense.

Tout d’abord, les bourses sur critères sociaux constituent un dispositif dit de « guichet ouvert », puisque dès lors qu’un étudiant répond aux critères d’éligibilité (critères de revenu, de nationalité, d’âge et de filière), il bénéficie automatiquement de cette aide. La difficulté d’estimation de la dépense résulte en fait du taux de non recours qui dépend des comportements individuels⁵⁷ difficiles à anticiper. Les travaux conduits par la mission et dont la méthodologie, qui présente certes des limites, est présentée dans une annexe spécifique, font état d’un taux de non recours élevé, estimé à 55 % pour l’échelon 0 du système de bourses sur critères sociaux.

Graphique 28 : Taux de non recours estimé par la mission



Source : Calculs mission sur données DGESIP et DLF.

Dès lors, la création de deux nouveaux échelons dits « 0 bis » et « 0 ter » risque d’impacter ce taux de non recours en créant un intérêt financier direct pour les bénéficiaires potentiels, dont l’ampleur ne peut être mesurée par la mission.

Proposition n° 10 : affiner la mesure du taux de non recours pour chaque échelon de bourse sur critères sociaux.

L’estimation du taux de non recours réalisée par la mission repose sur des données statistiques dont le périmètre est limité et qui ont été retraitées avec plusieurs extrapolations, comme l’explique l’annexe méthodologique à ce présent rapport. Dès lors, afin d’avoir une connaissance plus fine du phénomène dont l’impact budgétaire peut être conséquence, la mission préconise des travaux complémentaires pour affiner la connaissance du taux de non recours. En particulier, un sondage sur un échantillon représentatif pourrait être réalisé ; de même la méthode retenue par la mission pourrait être reprise et corrigée pour en réduire les limites.

Proposition n° 11 : déployer progressivement les réformes proposées pour améliorer le système actuel des bourses sur critères sociaux.

La seconde difficulté majeure impactant la prévision de dépenses résulte de l’absence de données fiables et incontestables relatives à la répartition des étudiants par revenu fiscal de référence de leurs parents. L’absence de telles données statistiques impacte notamment l’estimation budgétaire d’un élargissement du nombre de bénéficiaires des bourses sur critères sociaux, via un élargissement de l’échelon 0 (cf. supra).

⁵⁷ L’absence de connaissance du dispositif ou encore l’estimation d’un faible intérêt de l’aide peuvent expliquer le taux de non recours.

Rapport

Afin de maîtriser l'impact budgétaire d'une réforme des bourses sur critères sociaux, la mission préconise un déploiement progressif des propositions formulées par la mission. Ainsi, dans le cadre de l'élargissement du nombre de bénéficiaires de l'échelon 0, la mission recommande la détermination d'un objectif chiffré de boursiers supplémentaires sur trois ans, avec un élargissement progressif des plafonds de revenu afin de maîtriser l'impact de cet élargissement.

Proposition n° 12 : constituer une réserve budgétaire de 20 M€.

Pour prendre en considération une éventuelle dérive budgétaire, et dans l'attente d'un travail affiné sur le taux de non recours, la mission préconise une réserve budgétaire de 20 M€. Elle pourra être supprimée dès que la réforme des bourses sur critères sociaux entrera dans son rythme de croisière.

2.2.5. Une réforme des aides sociales et fiscales en faveur des étudiants pourrait s'accompagner d'une évolution des droits d'inscription

L'analyse des bourses sur critères sociaux a conduit la mission à s'interroger sur le mode de compensation financière institué au bénéfice des universités correspondant à l'exonération du paiement des droits de scolarité par les boursiers. Actuellement, en effet, tous les étudiants paient de tels droits exceptés les étudiants bénéficiant d'une bourse sur critères sociaux. Dans ce cas, les universités bénéficient d'une compensation partielle versée par voie de subvention par le ministère chargé de l'enseignement supérieur. Les travaux conduits ont permis de mettre en avant :

- ◆ d'une part, **la complexité actuelle de cette organisation financière**, pouvant conduire à une certaine incertitude financière pour les universités puisqu'elles ne peuvent anticiper sur le niveau de la compensation versée chaque année universitaire ;
- ◆ d'autre part, **le risque d'absence de prise de conscience du coût que constituent les études supérieures dès lors que l'étudiant ne paie pas de frais de scolarité.**

Proposition n° 13 : la mission préconise de simplifier les modalités actuelles de la compensation de l'exonération des boursiers, versée directement aux universités et de généraliser le paiement de frais de scolarité pour tous les étudiants compensé par une augmentation du montant des bourses.

Dès lors, la mission a analysé la possibilité d'un autre dispositif financier reposant sur les éléments suivants :

- ◆ la fin de la compensation financière aux universités par voie de subvention budgétaire ;
- ◆ l'obligation pour tous les étudiants, y compris boursiers, de payer des frais de scolarité ;
- ◆ l'augmentation du niveau des bourses sur critères sociaux pour compenser le coût généré par le paiement des frais de scolarité. Une telle augmentation serait rendue possible par une réaffectation des crédits budgétaires alloués actuellement à la compensation versée aux universités, mais également par une allocation de crédits supplémentaires issus de la suppression de la réduction d'impôt au titre des frais de scolarité. En effet, la compensation budgétaire versée aux universités (90 M€) n'est actuellement que partielle (la DGESIP estime que le manque à gagner global pour les universités est de 123 M€). Par ailleurs, le nombre de boursiers devrait augmenter si les recommandations de la mission sont mises en œuvre. Si on considère que les boursiers, qu'ils soient en licence ou en master, paient des frais de scolarité du niveau licence (181 €) en raison de leur statut d'étudiants précaires, alors le budget des bourses sur critères sociaux devra être revalorisé de 123 M€.

Rapport

Tableau 26 : Coût estimé d'une organisation financière

	Nombre d'étudiants boursiers	Coût estimé (M€)
Coût sur la base du nombre de boursiers actuels	632 021	114,4
Coût des boursiers supplémentaires proposés	50 000	9
TOTAL	680 021	123

Source : Mission.

Tableau 27 : Modalités de financement de la revalorisation des bourses sur critères sociaux en compensation du paiement des frais de scolarité

Sources de financement	Montant (M€)
Réaffectation des crédits alloués à la compensation financière en faveur des universités	90
Réaffectation de crédits suite à la suppression de la réduction d'impôt ou d'une autre dépense fiscale	33
Total des recettes	123

Source : Mission.

2.2.6. L'assiduité comme contrepartie nécessaire

Le contrôle d'assiduité des élèves boursiers constitue la contrepartie du bénéficiaire d'une bourse sur critères sociaux. Plus précisément, le contrôle d'assiduité a un double intérêt :

- ♦ d'une part, **il doit permettre d'inscrire l'étudiant dans un engagement en faveur de sa réussite universitaire.** Ainsi, le contrôle d'assiduité peut constituer la première implication des établissements d'enseignement supérieur dans le suivi d'une population en moyenne plus à risque, du fait des origines socioprofessionnelles, vis-à-vis de la réussite de leurs études. Les enquêtes de l'OVE montrent bien que la réussite est fonction de la capacité à organiser son temps d'études, et l'assiduité en fait partie ;
- ♦ d'autre part, **il constitue un élément important de lutte contre la fraude,** en particulier de lutte contre le phénomène qualifié de « faux étudiants », suspectés de s'inscrire en première année pour bénéficier d'une bourse et des droits annexes (inscription à la sécurité sociale, accès au restaurant universitaire...), sans pour autant suivre les cours dispensés par l'établissement. Il n'était pas dans le champ de la mission de conduire des travaux visant à mesurer l'ampleur de ce phénomène. Toutefois, la mission rappelle qu'un contrôle d'assiduité mis en œuvre sur l'ensemble du territoire pourrait générer des économies conséquentes⁵⁸.

Pour autant, se pose la question des conditions actuelles de réalisation de ce contrôle se posent. Sans avoir pu conduire les investigations nécessaires à un véritable audit du processus de contrôle d'assiduité, la mission a constaté **un certain nombre de limites,** rejoignant en partie celles qui avaient déjà été mises en avant dans le rapport précité de l'IGF et de l'IGAENR.

⁵⁸ Le rapport sur la gestion des bourses de l'enseignement supérieur conduit par l'inspection générale des finances et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche de juin 2006 a chiffré les économies potentielles à 23 M€.

Rapport

Avant tout, la mission a constaté un effort de l'administration centrale pour préciser la notion de contrôle d'assiduité et tenter de prendre en considération la réalité de l'organisation des différentes filières de l'enseignement supérieur. Si le décret n° 51-445 du 16 avril 1951 est extrêmement flou (« *si l'élève ne remplit pas les conditions de scolarité et d'assiduité auxquelles est subordonné son droit à bourse, il est tenu au reversement des sommes indûment payées* »), la dernière circulaire en vigueur n° 2012-0012 du 22 juin 2012 relative aux modalités d'attribution des bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux apporte des éléments utiles de précision : « *en application des dispositions du décret n° 51-445 du 16 avril 1951, l'étudiant bénéficiaire d'une bourse doit être inscrit et assidu aux cours, travaux pratiques ou dirigés et réaliser les stages obligatoires intégrés à la formation. De même, dans le cadre d'un enseignement à distance, l'étudiant doit être inscrit et assidu aux activités relevant de sa formation et rendre tous les devoirs prévus. En ce qui concerne la présence aux examens, le candidat titulaire d'une bourse d'enseignement supérieur sur critères sociaux doit se présenter aux examens et concours correspondant à ses études* ».

Toutefois, à l'instar de la mission IGF - IGAENR conduite en 2006, la mission a constaté que la principale limite résidait dans la faible et hétérogène application de cette règle :

- ◆ au niveau national, la DGESIP produit la circulaire précitée, mais n'anime pas un plan national en faveur de l'assiduité dans l'enseignement supérieur, et n'assure pas de suivi effectif des contrôles existant mis en œuvre au niveau des universités. Cette insuffisance est justifiée par l'administration centrale en raison du principe d'autonomie régissant le fonctionnement des universités. Toutefois, la mission considère qu'une animation structurée par l'administration centrale du contrôle d'assiduité n'est pas incompatible avec l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur dans la mesure **où elle constitue une contrepartie à une politique nationale que sont les bourses sur critères sociaux**. Dès lors, il apparaît cohérent que l'administration centrale qui finance les bourses dispose des moyens adaptés pour contrôler sa mise en œuvre ;
- ◆ au niveau local :
 - les CROUS ne se considèrent pas comme des acteurs principaux en matière de contrôle d'assiduité, mais comme un soutien aux établissements d'enseignement supérieur dans le cadre de la mise en œuvre de ce contrôle (transmission de la liste des étudiants boursiers ...)
 - les académies jouent un rôle en matière de contrôle d'assiduité que la mission n'a pu mesurer, mais a constaté que certaines d'entre elles réalisent une fois par an une enquête auprès des établissements d'enseignement supérieur sur le résultat de la mise en œuvre du contrôle d'assiduité ;
 - concernant les établissements d'enseignement supérieur, la rencontre avec la conférence des présidents d'université a mis en avant le fait que le contrôle d'assiduité était extrêmement variable d'un établissement à un autre.

Cette disparité au niveau local est confirmée par les données statistiques transmises par le CNOUS montrant une grande hétérogénéité entre les académies, puisque cela va de quatre ordres de reversement pour l'académie d'Antilles Guyane à 962 ordres de reversement au sein de l'académie de Lyon. Toutefois, ces données statistiques doivent être nuancées par le fait que les CROUS ne sont pas systématiquement informés par le rectorat des suites données aux bourses suspendues, en particulier en matière d'ordre de reversement.

Rapport

**Tableau 28 : Nombre de bourses stoppées par académie pour l'année universitaire 2012/2013
(données partielles)**

Académies	Nombre de boursiers	Ordre de reversement (OR)	% OR	Bourses suspendues	Bourses stoppées	% bourses stoppées
Aix Marseille	29 225	700	2,40 %	765	1 465	5,01 %
Amiens	14 359	72	0,50 %	935	1 007	7,01 %
Antilles Guyane	9 576	4	0,04 %	154	158	1,65 %
Besançon	10 691	196	1,83 %	236	432	4,04 %
Bordeaux	30 906	55	0,18 %	916	971	3,14 %
Caen	11 709	114	0,97 %	429	543	4,64 %
Clermont-Ferrand	14 437	282	1,95 %	339	621	4,30 %
Corse	1 808	36	1,99 %	84	120	6,64 %
Créteil	33 065	261	0,79 %	737	998	3,02 %
Dijon	12 942	35	0,27 %	443	478	3,69 %
Grenoble	21 920	42	0,19 %	642	684	3,12 %
La Réunion	9 500	0	0,00 %	423	423	4,45 %
Lille	51 079	313	0,61 %	2336	2 649	5,19 %
Limoges	6 529	0	0,00 %	221	221	3,38 %
Lyon	38 487	962	2,50 %	795	1 757	4,57 %
Montpellier	31 283	562	1,80 %	793	1 355	4,33 %
Nancy Metz	24 196	31	0,13 %	938	969	4,00 %
Nantes	33 397	150	0,45 %	757	907	2,72 %
Nice	14 567	577	3,96 %	432	1 009	6,93 %
Orléans Tours	18 931	87	0,46 %	547	634	3,35 %
Paris	52 362	744	1,42 %	816	1 560	2,98 %
Poitiers	14 900	56	0,38 %	631	687	4,61 %
Polynésie française	-	0	-	13	13	-
Reims	12 771	0	0,00 %	409	409	3,20 %
Rennes	33 687	217	0,64 %	1326	1 543	4,58 %
Rouen	15 639	88	0,56 %	299	387	2,47 %
Strasbourg	16 833	389	2,31 %	263	652	3,87 %
Toulouse	33 649	342	1,02 %	960	1 302	3,87 %
Versailles	29 902	44	0,15 %	1331	1 375	4,60 %
TOTAL	628 350	6 359	1,01 %	18 970	25 329	4,03 %

Source : CNOUS, données arrêtées le 24 juin 2013.

Enfin, la mission a constaté que si le contrôle d'assiduité a des effets certains, ils n'en demeurent pas moins relativement faibles, comme le montre le taux d'ordre de reversement par rapport au nombre total de bourses déterminé sur la base des statistiques disponibles (1,01 %) et au nombre de bourses stoppées (4,03 %). Il est intéressant de souligner que, comparé à 2006, ces taux ont légèrement baissé conduisant ainsi la mission à s'interroger quant aux conditions de mise en œuvre du contrôle d'assiduité.

Tableau 29 : Présentation du nombre de bourses stoppées par année universitaire

	Ordre de reversement	Suspension de bourse	Total bourses stoppées	Nombre total de bourses	Part des ordres de reversement par rapport au nombre de bourses stoppées (%)	Part des ordres de reversement par rapport au nombre total de bourses (%)
2006/2007	5 179	11 533	16 712	481 044	31,0 %	1,1 %
2007/2008	6 769	13 733	20 502	473 346	33,0 %	1,4 %
2008/2009	6 244	16 269	22 513	529 069	27,7 %	1,2 %
2009/2010	7 373	21 791	29 164	568 134	25,3 %	1,3 %

Rapport

	Ordre de reverse-ment	Suspension de bourse	Total bourses stoppées	Nombre total de bourses	Part des ordres de reversement par rapport au nombre de bourses stoppées (%)	Part des ordres de reversement par rapport au nombre total de bourses (%)
2010/2011	9 405	22 413	31 818	592 317	29,6 %	1,6 %
2011/2012	8 066	19 047	27 113	617 793	29,7 %	1,3 %

Source : CNOUS et rapports annuels de performance pour le nombre de boursiers.

Cette insuffisance emporte également des conséquences importantes en matière de réussite universitaire puisqu'elle peut conduire à l'échec d'étudiants connaissant une insuffisance financière.

Proposition n° 14 : réaliser une mission d'audit sur la mise en œuvre du contrôle d'assiduité en contrepartie du bénéfice d'une bourse sur critères sociaux.

2.3. Une analyse complémentaire est nécessaire pour réformer les aides au logement en faveur des étudiants

Les propositions formulées par la mission sur l'évolution des aides au logement sont limitées et appellent des travaux complémentaires. Les travaux de la mission ont été contraints d'une part, par l'absence d'un nombre important d'informations structurantes (à titre d'exemple, le revenu fiscal de référence des parents des bénéficiaires des aides) et, d'autre part, par une transmission tardive des données disponibles par les services concernés.

Dans ce contexte, la mission a orienté ces travaux autour de trois axes :

- ◆ l'analyse de la pertinence du maintien des aides au logement en faveur des étudiants ;
- ◆ la définition d'orientations à moyen terme ;
- ◆ enfin, l'opportunité de rapprocher les aides au logement et d'une allocation d'études et formation.

Ces travaux ont veillé à la préservation du caractère universel des aides au logement, objectif rappelé dans la lettre de mission qui n'exclut toutefois pas une modulation du montant accordé. Les aides au logement étant maintenues, en raison notamment du caractère universel qu'elles doivent respecter, il s'agit dès lors de savoir si les modalités actuelles d'attribution de ces dispositifs sont opportunes et efficaces.

2.3.1. L'importance des charges de décohabitation invite à préserver des aides au logement pour un large public étudiant

L'entrée dans l'enseignement supérieur constitue un moment important pour les jeunes puisqu'elle marque matériellement la transition entre l'enfance et la vie adulte, caractérisée par une prise progressive d'indépendance de l'étudiant par rapport à son environnement. Dans ce contexte, l'objectif de la politique de la vie étudiante, et en particulier des aides sociales et fiscales, est d'accompagner les étudiants dans ce parcours d'autonomie. C'est pourquoi, la mission considère que les aides au logement constituent un élément important de ce parcours d'autonomie puisqu'elles permettent d'accéder à un logement indépendant de celui de leurs parents et qu'elles sont directement versées aux étudiants, en fonction de leurs revenus.

Rapport

Par ailleurs, l'analyse microéconomique de l'équilibre des budgets étudiants (cf. partie 1.2.3.2) met en avant le poids conséquent des loyers dans les budgets étudiants (entre 34 % pour les boursiers du 6^{ème} échelon en foyer en province et 54 % pour les non boursiers en parc locatif à Paris), auquel il est nécessaire d'ajouter les dépenses indirectes résultant d'une décohabitation (à titre d'exemple, les charges, les factures énergétiques...).

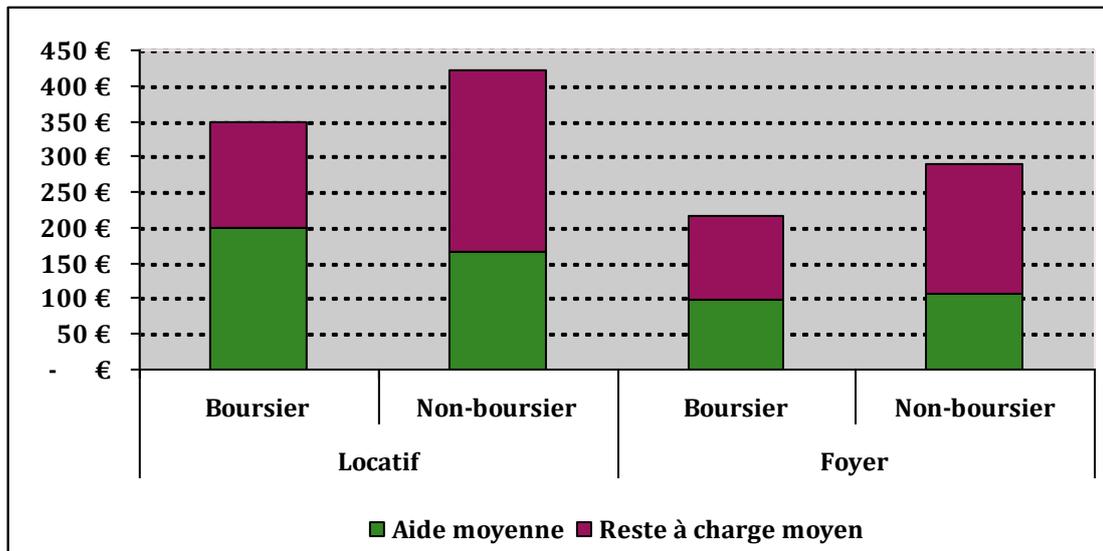
Tableau 30 : Poids des dépenses de loyer dans le budget moyen des étudiants

	Paris		Province	
	Foyer	Parc locatif	Foyer	Parc locatif
Non boursier	43 %	54 %	34 %	44 %
Boursier 0	40 %	51 %	36 %	48 %
Boursier 1	39 %	50 %	36 %	49 %
Boursier 6	39 %	51 %	34 %	46 %

Source : DHUP, OVE, calcul mission.

Les aides au logement permettent ainsi de prendre en charge une part conséquente du loyer qui va de 33 % pour les non boursiers en foyer à 57 % du loyer pour les boursiers en parc locatif.

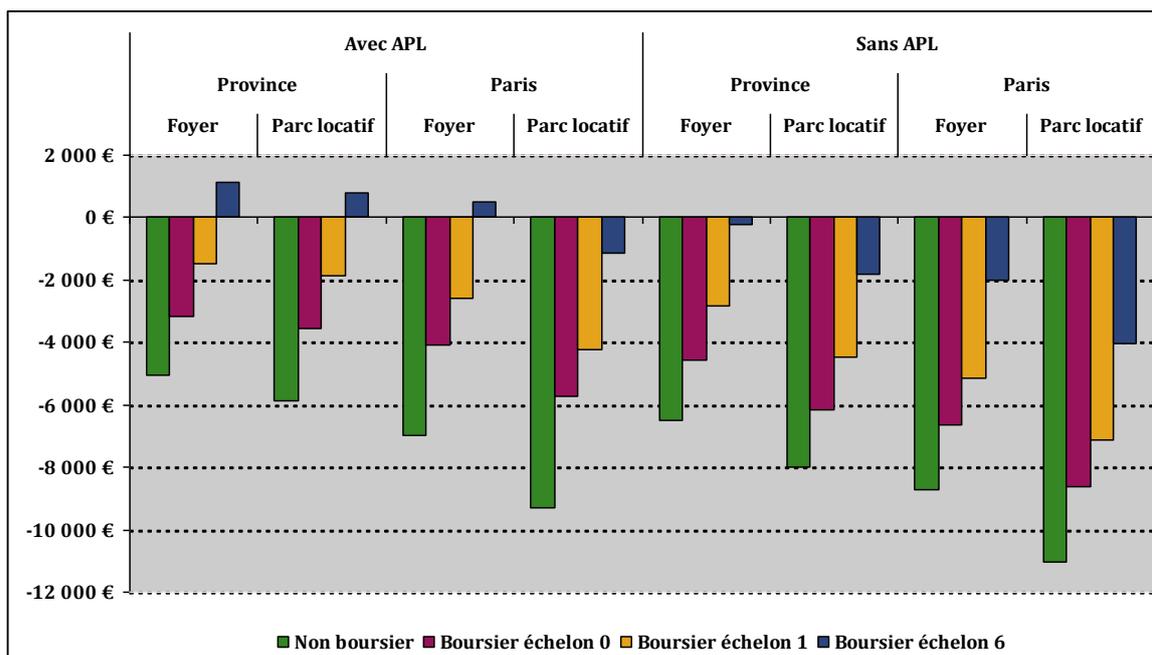
Graphique 29 : Décomposition du loyer entre aide au logement et reste à charge personnel



Source : DHUP, calcul mission.

Dans ce cadre, **les aides au logement constituent un élément financier structurant dans l'équilibre financier des étudiants.**

Graphique 30 : Équilibre financier des étudiants avec et sans aides personnalisées au logement



Source : modélisation mission.

Enfin, cet appui financier à la décohabitation constitue **un élément déterminant dans l'accessibilité à l'enseignement supérieur et la poursuite des études pour les jeunes dont les parents résident loin des centres universitaires**. Ainsi, sur la base des données relatives aux seuls boursiers, on constate que 61 % des étudiants suivent leurs études à plus de 30 kilomètres du lieu d'habitation de leurs parents.

Tableau 31 : Répartition réelle des points de charge géographiques dans le cadre de la détermination du montant des bourses sur critères sociaux

<30 km	De 30 à 250 km	> 250 km
39,1 %	42,9 %	18,0 %

Source : DGESIP, rentrée 2012.

Ces analyses confirment l'importance de l'octroi d'aides au logement à un public étudiant le plus large possible. Il s'agit dès lors de savoir si leurs modalités actuelles d'attribution sont pertinentes et efficaces.

2.3.2. Des pistes d'évolution des aides au logement en faveur des étudiants insatisfaisantes justifiant des analyses complémentaires

En raison de la faiblesse des données statistiques disponibles, la mission n'a pu formuler d'orientations précises portant sur les aides au logement en faveur des étudiants.

Toutefois, **au regard de l'importance de ces aides financières, d'une part, dans l'équilibre budgétaire des étudiants et, d'autre part, dans l'accessibilité aux études supérieures et dans la construction de leur parcours d'autonomie, la mission préconise de les maintenir tout en œuvrant à mieux les cibler sur les étudiants en ayant le plus besoin.**

À cet égard, et après analyse des données qui lui ont été communiquées notamment par la DHUP, la mission a écarté certaines pistes de réflexion **au motif qu'elles ne permettent pas de répondre aux problématiques présentées par la mission concernant les étudiants :**

Rapport

- ◆ accorder de façon décroissante les aides au logement en fonction du revenu fiscal de référence des parents pour les étudiants non boursiers. Au regard des éléments de cadrage des travaux de la mission et des constats présentés précédemment, la mission a écarté cette orientation pour deux principales raisons :
 - d'une part, elle remettrait en cause la construction d'un parcours d'autonomie des jeunes ;
 - d'autre part, elle impacterait fortement les classes moyennes et pourrait conduire à l'apparition de freins à l'accès à l'enseignement supérieur pour certains étudiants ;
- ◆ accorder les aides en fonction des loyers payés par les étudiants, en partant de l'hypothèse que le montant de la location reflète les capacités de l'étudiant et de sa famille à prendre en charge financièrement la réalisation des études. Dès lors, plus le montant du loyer est élevé, plus le niveau de l'aide au logement accordé est faible, voire nul. Une telle hypothèse de travail peut sembler motivée par l'objectif d'une meilleure redistributivité horizontale (partant de l'a priori qu'une personne paie un loyer élevé dès lors qu'elle en a la capacité) mais devrait ne pas pénaliser les étudiants des zones sous forte tension en matière de logement, notamment la zone 1⁵⁹ qui concentre pourtant une grande part de l'offre d'enseignement supérieur ;
- ◆ supprimer le cumul du bénéfice du quotient familial et des aides au logement en faveur des étudiants, sauf si l'étudiant est boursier ou s'il habite dans une agglomération autre que celle de ses parents. Cette évolution apparaît également peu adaptée dans la mesure où :
 - d'une part, elle introduit une rupture d'égalité entre les boursiers et non boursiers lorsque les jeunes se trouvent dans la même agglomération que leurs parents ;
 - d'autre part, les parents ne bénéficiant plus du quotient familial pourront se reporter vers le régime de pension alimentaire dont toute réforme est limitée par le statut des débiteurs de pensions alimentaires qui constituent une catégorie homogène ;
 - enfin, cette proposition entraîne des difficultés opérationnelles puisqu'il est nécessaire de croiser les données relatives aux aides au logement avec les données fiscales, alors que le périmètre d'analyse des caisses d'allocations familiales, à savoir le ménage, est différent du périmètre fiscal qui repose sur la notion de foyer fiscal.

Dans ce contexte, la mission préconise *in fine* que des travaux complémentaires soient conduits sur la question de la réforme des aides au logement en faveur des étudiants.

Proposition n° 15 : réaliser une mission conjointe de l'inspection générale des finances, du conseil général de l'environnement et du développement durable et de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche spécifiquement consacrée aux aides au logement en faveur des étudiants. Il est important de souligner que ces travaux complémentaires devront être conduits en cohérence avec les analyses relatives à l'ensemble des aides sociales et fiscales en faveur des étudiants et de l'équilibre financier de leurs budgets, tout en intégrant plus largement les composantes de la politique du logement en faveur des étudiants ;

Proposition n° 16 : réallocation des économies générées sur la base d'une réforme des aides au logement en faveur des étudiants à la construction et à l'achat de nouveaux logements en faveur de ce public, de façon à répondre aux besoins en matière de logement étudiant et à la question du poids des loyers du parc locatif privé (hors logement CROUS) dans le budget des étudiants.

⁵⁹ La zone 1 correspond à la région Ile de France.

Il est important de souligner que ces travaux complémentaires devront être conduits :

- ◆ après des travaux préalables portant sur les données statistiques relatives au public des étudiants soient menés (*cf. supra*) au risque de ne pouvoir mesurer précisément et anticiper les impacts potentiels d'une évolution des aides au logement en faveur des étudiants ;
- ◆ en cohérence avec les analyses relatives à l'ensemble des aides sociales et fiscales en faveur des étudiants et de l'équilibre financier de leurs budgets. En effet, il apparaît important que cette nouvelle mission conserve une approche unifiée des aides financières accordées aux étudiants pour comprendre l'effet global en matière de redistributivité, en particulier si le plafond du quotient familial pour les jeunes de 22-25 ans rattachés au foyer fiscal de leurs parents devait de nouveau diminuer.

2.3.3. L'opportunité de rapprocher les aides au logement des bourses de l'enseignement supérieur sur critères sociaux

Comme indiqué précédemment, les aides au logement et les bourses sur critères sociaux sont versées directement à l'étudiant et sont constitutives de son parcours vers l'autonomie. Dès lors, la mission s'est interrogée sur **l'opportunité d'un rapprochement, voire d'une fusion, des deux dispositifs**. Une telle évolution permettrait d'avoir :

- ◆ une meilleure visibilité des aides publiques de l'État versées directement aux étudiants ;
- ◆ une meilleure connaissance du public étudiant dans la mesure où la majorité d'entre eux seraient amenée à constituer le même dossier administratif, dans le cadre du dossier social étudiant ;

Tableau 32 : Périmètre de connaissance des étudiants dans l'hypothèse d'une fusion du dispositif d'aide au logement en faveur des étudiants et des bourses sur critères sociaux

	Connaissance du public étudiant
Etudiants sollicitant une aide au logement et une bourse sur critères sociaux	Oui
Etudiants sollicitant uniquement une bourse sur critères sociaux	Oui
Etudiants sollicitant uniquement une aide au logement	Oui
Etudiants ne sollicitant aucune aide	Non

Source : Mission.

- ◆ une simplification des dispositifs avec la création ainsi d'une allocation d'étude et de formation.

Toutefois, cette évolution apparaît prématurée en l'absence de connaissance d'évolution des aides au logement en faveur des étudiants. Par ailleurs, en l'état actuel, **la mission a identifié deux difficultés majeures empêchant le rapprochement des deux dispositifs** :

- ◆ les modes de calcul de ces deux aides sont différents puisque les aides au logement reposent actuellement sur le revenu des étudiants, alors que les bourses sur critères sociaux reposent sur le revenu brut global des parents ;

Rapport

- ◆ les modifications opérationnelles en termes de gestion qu'entraînerait une fusion des dispositifs auraient un coût important dans la mesure où aujourd'hui les deux dispositifs sont gérés par des organismes distincts⁶⁰. Ainsi, à titre d'exemple :
 - si on considère qu'un seul organisme doit instruire les dossiers constitués par les étudiants (mais le paiement des aides resteraient de la compétence de chaque organisme), alors des moyens de gestion complémentaires devront être prévus pour cet organisme mais des gains seraient réalisés sur l'autre organisme ;
 - en revanche, si on considère que les deux organismes conservent leurs compétences actuelles, alors la création d'une plateforme informatique commune serait nécessaire.

A Paris, le 20 novembre 2013

L'inspectrice des finances



PERRINE BARRÉ

L'inspectrice générale de l'administration de
l'éducation nationale et de la recherche



MONIQUE RONZEAU

L'inspecteur des finances



PAUL-MARIE DUBÉE

L'inspecteur général de l'administration de
l'éducation nationale et de la recherche



FRANÇOIS PAQUIS

L'inspecteur adjoint des finances



MATTHIEU OLIVIER

Sous la supervision de l'inspecteur général
des finances



PIERRE HANOTAUX

⁶⁰ Les caisses d'allocation familiale (CAF) pour les aides au logement et les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS).

