



*Communauté
française de
Belgique*

Conseil de l'Éducation et de la Formation

**Propositions pour une réforme
de la réglementation relative aux allocations
d'études dans l'enseignement supérieur**

AVIS n°60

Conseil du 5 février 1999

Boulevard Léopold II, 44
1080 BRUXELLES

Tél. : 02/413.26.21.
Fax : 02/413.27.11.
E-mail : cef@cfwb.be

Table des matières

Introduction

1. La mission confiée au groupe de travail (inter-Conseils)
2. La situation justifie une réforme de la réglementation :
 - une politique nouvelle
 - un observatoire, outil de pilotage
 - le renouvellement du CSAE (Conseil Supérieur des Allocations d'Etudes)
3. Axes proposés dans le cadre de la démocratisation de l'accès et de la poursuite des études.
4. Propositions pour une réforme de la réglementation des allocations et prêts d'études :
 - les personnes aidées ;
 - les objectifs de l'aide ;
 - la nature de l'aide ;
 - la durée de l'aide ;
 - les résultats au niveau des études ;
 - le niveau de l'aide ;
 - le remboursement de l'aide ;
 - l'administration des aides.

Conclusions : rappel des propositions.

Introduction

Les missions assignées au Conseil de l'Education et de la Formation par le décret qui le constitue lui font obligation de se référer aux travaux des Conseils existants.

De manière à rendre opérante cette disposition, le CEF réunit régulièrement, avec l'accord des Ministres concernés, les Présidents des Conseils et Commissions consultatifs engagés dans des problématiques d'éducation. Ces rencontres se déroulent depuis décembre 1996, au rythme de deux réunions par an. Elles sont généralement mises à profit pour assurer l'information mutuelle des Conseils sur les thématiques étudiées par chacun d'eux, initiant ainsi des collaborations dans le traitement de certains dossiers.

En novembre 1997, plusieurs Présidents ont souhaité s'associer pour examiner la question des allocations d'études dans l'enseignement supérieur de plein exercice. A cette fin, le Groupe des Présidents des Conseils et Commissions en relation avec le CEF mit en place une petite équipe chargée d'esquisser l'actualisation de la réglementation des allocations d'études dans l'enseignement supérieur. Cette équipe associait des membres du Conseil Inter-Universitaire Francophone (CIUF), du Conseil de la Jeunesse d'Expression Française (CJEF), du Conseil des Allocations d'Etudes et du CEF, qui en assurait la présidence et le secrétariat.

Elle a produit un document de travail, qui a été examiné et débattu dans les organes consultatifs intéressés. Particulièrement, la Chambre de l'Enseignement du CEF et le Conseil lui-même y ont réagi et ont déposé des propositions d'amendements qui ont été retenues. Au terme de cette consultation, un document final a été adopté par le Groupe des Présidents des Conseils et Commissions en relation avec le CEF lors de sa réunion du 11 janvier 1999.

Le document, dans sa forme finale, a été soumis aux membres du CEF sur proposition de la Chambre de l'Enseignement pour qu'il marque son accord sur la réforme qu'il développe. Il a été adopté comme Avis du Conseil.

Avertissement

Le groupe de travail qui a réalisé cette étude a été mis en place par l'ensemble des Conseils et Commissions dont les Présidents se réunissent régulièrement pour coordonner leurs travaux.

Les propositions contenues dans la note ont été soumises aux différents Conseils et Commissions en mai 1998, pour qu'ils en débattent. Leurs réactions ont été examinées par le groupe de travail réuni le 2 octobre 1998 et intégrées dans le document.

Ce document de travail a été examiné le 11 janvier 1999 par le groupe des Présidents des Conseils et Commissions qui l'a adopté.

1. La mission confiée au groupe de travail.

Le groupe de travail a été installé avec mission de faire rapport au Groupe des Présidents des Conseils et Commissions sur des axes de propositions à soutenir, pour une politique pertinente d'allocations d'études en Communauté française. Il lui a été suggéré, dans un premier temps, de limiter sa réflexion à l'enseignement supérieur de plein exercice.

Le groupe est composé de délégués du CIUF, du CJEF et du CEF.

Il a désiré intégrer à ses travaux l'ancienne Présidente du Conseil Supérieur des Allocations et Prêts d'études, Mme M-A. BEAUDUIN, dont l'expérience, à la tête de ce Conseil, est grande, et dont la compétence est unanimement reconnue.

2. La situation justifie une réforme de la réglementation.

Une série d'éléments factuels justifie que l'on envisage à brève échéance une réforme du système des allocations d'études dans l'enseignement supérieur, afin que certains étudiants ne soient pas injustement exclus du système d'aide.

Les propositions émises prennent place dans le contexte actuel de l'enseignement, en Communauté française. Plusieurs aspects le caractérisent :

Les données statistiques correspondant à l'année scolaire 1997 -1998 apprennent que :

- 827,6895 millions ont été octroyés à 24.220 étudiants de l'enseignement supérieur, soit une moyenne de 34.174 francs par étudiant¹ ;
- en dix ans (entre 88-89 et 97-98), l'allocation annuelle moyenne des étudiants bénéficiaires est passée de 35.420 francs à 34.174 francs dans l'enseignement supérieur².

¹ 532,5743 millions ont été octroyés à 80.304 élèves de l'enseignement secondaire, soit une moyenne de 6.632 francs par élève.

² l'allocation annuelle moyenne des étudiants bénéficiaires est passée de 4.997 francs à 6.632 francs au niveau secondaire.

La politique d'attribution d'allocations et de prêts d'études ne peut être conçue indépendamment d'une politique globale d'enseignement supérieur, au terme de laquelle il apparaît que :

- le libre accès à l'enseignement supérieur a pour effet une augmentation continue du nombre d'étudiants inscrits dans cet enseignement ;
- les restrictions en matière d'enseignement en Communauté française entraînent un quasi statu quo des budgets alloués aux universités et aux hautes écoles (29.267,7 millions en 1998 et 29.653,1 millions en 1999).

Cette politique d'aide aux étudiants doit être appréciée en tenant compte d'une politique sociale générale au terme de laquelle

- les étudiants allocataires se voient exonérés d'une partie significative du droit d'inscription imposé par la Communauté française ;
- l'ensemble des étudiants bénéficie de subsides sociaux destinés notamment à couvrir le fonctionnement des services sociaux, des services d'orientation, des restaurants et homes étudiants, une somme de 600,7 millions figurant à cet effet dans les budgets des universités et des hautes écoles.

Au demeurant, les universités ont connu, ces dernières années, une diminution substantielle de leurs subsides sociaux. Quant aux hautes écoles, elles ne bénéficient de tels subsides que depuis peu de temps (par application du décret du 5 août 1995), et leur montant est encore nettement inférieur à celui des universités.

Cela constitue un handicap dans la politique sociale de l'ensemble des institutions de l'enseignement supérieur.

Les établissements prennent parfois eux-mêmes en charge une partie des frais d'études des étudiants les plus démunis.

2.1. Une politique nouvelle

Les bases de l'attribution d'une allocation d'études restent centrées sur le seul revenu imposable des parents.

Cette approche ne prend pas en compte les évolutions sociologiques intervenues depuis 1971, comme

- la difficulté technique de traiter des dossiers de plus en plus nombreux pour lesquels aucun revenu imposable n'est disponible
- l'augmentation du nombre de jeunes minimexés en Communauté française (4.500 en 1997)
- l'aspiration à une réelle autonomie des jeunes en contradiction avec des aides prévues pour eux mais toujours attribuées à leur famille (par exemple les allocations familiales).

Ce dernier point devra tenir compte du contexte qui fait de toute réforme de la sécurité sociale une matière institutionnellement délicate.

En outre, des problèmes techniques se posent : en Communauté française, 20 % des familles ont des revenus tellement bas qu'ils ne sont pas imposables. Dès lors, ces revenus ne sont pas enrôlés : on ne les connaît pas.

Cela rend à terme très aléatoire le principe même de l'attribution d'allocations d'études calculées sur les revenus enrôlés.

Il conviendrait donc de dégager des axes pour une politique nouvelle, qui réponde aux besoins des étudiants et de leur famille et qui tienne compte des réalités économiques, institutionnelles et techniques dans lesquelles cette politique devrait s'insérer.

2.2. Un observatoire, outil de pilotage

La politique d'allocations d'études ressemble à un « pilotage à vue ». Elle ne s'appuie pas sur des données précises et indépendantes. Certes, certaines études sont parfois réalisées à la demande d'un ministre, mais leurs résultats ne sont généralement pas rendus publics ni accessibles.

La France a mis en place un « Observatoire de la vie étudiante » qui fonctionne depuis quatre ans. Sa mission est de rassembler des données, d'effectuer des enquêtes sur la dimension sociale de la vie étudiante. Cette institution est étroitement liée à l'Education nationale. L'Allemagne dispose d'une institution analogue, dont l'indépendance est bien assise. Elle fonctionne depuis quarante-cinq ans, ce qui permet à ce pays de disposer d'un ensemble d'études se situant dans la durée.

Il est souhaitable que la Communauté française se dote d'un observatoire de la vie étudiante. Indépendant, il aura pour mission de rassembler les données disponibles, de les analyser, et de les traduire dans des termes permettant leur utilisation, ainsi que de susciter les études et recherches complémentaires nécessaires à une politique sociale efficace³.

L'observatoire devrait être constitué par une cellule permanente légère, ayant pour mission de coordonner les données existantes ou traitées par des services extérieurs spécialisés. Il devrait être affecté d'un comité d'accompagnement large, réunissant l'ensemble des représentants d'associations, et plus particulièrement le Conseil supérieur des allocations d'études qui y exercerait un rôle privilégié. C'est ce comité d'accompagnement qui devrait déterminer les grandes orientations du travail de l'observatoire.

2.3. Le renouvellement du CSAE.

Le Conseil des allocations et prêts d'études n'a pas été renouvelé.

S'il n'est pas renouvelé, c'est notamment parce qu'un problème existe pour la délégation étudiante. Constituée au moment de la création du CSAE de représentants des jeunes politiques, la délégation étudiante devrait être profondément remaniée afin d'intégrer les mandats d'associations qui, actuellement, représentent effectivement les étudiants. Cela implique de modifier des textes légaux.

³ Un premier pas dans cette direction vient d'être fait avec la décision du Ministre ANCIEN de financer la recherche initiée par le CIUF portant sur la situation sociale des étudiants de l'enseignement supérieur de la Communauté française.

Il importe de remettre le CSAE rapidement au travail en résolvant le problème de sa composition, et en désignant au plus vite un nouveau président, et de nouveaux membres.

L'installation d'un nouveau Conseil s'impose d'autant plus qu'il aura un rôle privilégié à exercer vis-à-vis du futur observatoire de la vie étudiante.

3. Le travail du groupe.

Le groupe de travail a inscrit sa réflexion dans le cadre de la démocratisation de l'accès et de la poursuite des études dans tout l'enseignement supérieur. Il souhaite que son travail puisse éclairer les politiques qui iraient dans ce sens.

Il a convenu de structurer sa réflexion autour des axes proposés par le Dr SCHUSTER, délégué du Ministère de l'éducation autrichien⁴. Ceux-ci ont été proposés à la Conférence internationale organisée à Strasbourg, du 15 au 18 octobre 1996, à l'initiative du CNOUS (Centre National des Œuvres Universitaires et Scolaires), et dont l'objet était « Aide financière aux étudiants – Conséquences sur la mobilité en Europe ».

Ils concernent les aspects suivants :

- ◇ Les personnes aidées
- ◇ Les objectifs de l'aide
- ◇ La nature de l'aide
- ◇ La durée de l'aide
- ◇ Les résultats au niveau des études
- ◇ Le niveau de l'aide
- ◇ Le remboursement des aides
- ◇ L'administration des aides.

4. Propositions pour une réforme de la réglementation des Allocations et Prêts d'études.

4.1. Les personnes aidées

4.1.1. Les bénéficiaires

Pour tenir compte de l'évolution de la société, qui voit les jeunes inscrits dans l'enseignement supérieur revendiquer et exercer leur autonomie, on estime souhaitable que les allocations d'études soient, non seulement attribuées directement aux jeunes eux-mêmes, mais également, chaque fois que l'indépendance économique par rapport à la famille est réelle, déterminées sur cette base (par exemple, couple cohabitant).

Cette proposition est aussi motivée par la diminution des solidarités familiales, dont un signe est la récente augmentation du nombre d'étudiants émargeant au CPAS comme bénéficiaires du minimex.

⁴ Cf. le rapport d'activité du service des allocations et prêts d'études pour l'année scolaire et académique 1996-1997, pp.51-53.

Pour rendre cette proposition opérante, il faut résoudre une difficulté pratique, et répondre aux questions suivantes :

- Comment établir le montant des ressources réelles de l'étudiant ?
- Quels sont les devoirs des parents vis-à-vis de l'étudiant ?

La première de ces questions sera traitée dans la suite de ce texte (voir point 4.6).

4.1.2. La nationalité des bénéficiaires

En plus des étudiants de nationalité belge, il est proposé d'ouvrir le droit aux allocations d'études à d'autres catégories d'étudiants (pour autant qu'ils remplissent les conditions de revenus applicables à tous les demandeurs d'allocations).

Le groupe s'est interrogé d'abord sur les étudiants ressortissant des pays de l'Union européenne. Une volonté politique existe d'harmoniser les systèmes d'aide, sans aller jusqu'à l'uniformisation. Actuellement, le droit est ouvert aux étudiants dont les parents ont exercé une activité professionnelle en Belgique pendant au moins six mois.

Il propose que l'ouverture du droit soit élargie aux étudiants de l'Union européenne, sans restriction. Il faut que des négociations soient conduites, au plan européen, pour établir une réciprocité à cet égard. Réciprocité en terme d'ouverture du droit, mais aussi réciprocité quant au montant de l'aide. On souligne à ce propos qu'il existe des différences importantes entre Etats. On rappelle aussi qu'actuellement, les allocataires belges ne peuvent aller étudier à l'étranger tout en conservant le bénéfice de leurs allocations d'étude que dans le cadre des bourses ERASMUS, ou pour effectuer à l'étranger des études qui n'existent pas en Belgique.

Le groupe propose qu'on instaure en Communauté française un système où les allocations d'études « suivent » les étudiants, comme le pratiquent plusieurs pays européens.

Les étudiants étrangers issus de l'immigration⁵, dont la famille est établie en Belgique, qui y ont effectué leur scolarité secondaire, sont actuellement assimilés aux étudiants belges en matière d'ouverture du droit aux allocations d'études. Il est proposé que cette situation soit maintenue.

Les étudiants des pays en voie de développement (PVD) doivent, actuellement, avoir étudié cinq ans en Belgique pour avoir le droit de solliciter une bourse d'étude⁶.

La politique sociale que doivent mener les responsables à propos de cette catégorie d'étudiants doit être cohérente par rapport à la politique développée en matière de coopération au développement par le niveau fédéral de l'Etat⁷.

⁵ Actuellement ce droit est limité aux enfants issus de l'immigration ayant la nationalité turque ou venant d'un pays en voie de développement (par exemple le Maroc). Ainsi un jeune Yougoslave ou Polonais n'est pas assimilé.

⁶ Cette durée est de trois ans chez les Néerlandophones.

⁷ Les orientations actuelles en matière de formation des étudiants étrangers (priorité aux formations Sud/Sud financées par le Nord) justifient cette position.

Pour les étudiants réfugiés politiques, on propose de maintenir la situation actuelle : dès que le candidat-réfugié politique est reconnu par la Belgique (cela prend toujours au moins une année), le droit lui est ouvert.

4.1.3. Le type d'études

Actuellement, les étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur de type court, de type long et à l'université sont tous aidés. Le groupe propose de maintenir cette disposition.

On évoque rapidement la situation des jeunes, étudiant dans d'autres systèmes que le plein exercice (promotion sociale, enseignement à distance). On convient de ne pas approfondir leur situation dans le cadre de ce travail. En effet, ceux d'entre eux qui sont chômeurs bénéficient de certains avantages (gratuité de l'inscription en promotion sociale, indemnités FOREM/ORBEM, ...). Ceux qui travaillent jouissent de crédits d'heures. Il faudrait étudier toutes les situations de façon approfondie pour formuler des propositions réalistes⁸. Toutefois, il ne faudrait pas qu'une augmentation du nombre de catégories de bénéficiaires et, par voie de conséquence, de leur nombre aboutisse à une réduction des aides qui pourraient dans ce cas ne plus être ni un incitant ni un soutien au projet d'études supérieures.

4.1.4. Le critère d'âge

Dans la situation actuelle, un étudiant doit avoir effectué une année d'études supérieures avant 35 ans pour prétendre à une allocation d'études. On suppose que le législateur a voulu marquer ainsi sa volonté d'investir dans l'avenir.

Ce système n'est pas remis en question, compte tenu de l'étroitesse de l'enveloppe.

4.1.5. Le passé pédagogique

Après une longue discussion, le groupe convient de reconnaître à tout étudiant subsidiable le droit à des allocations d'études. Dans la plupart des cas, cela revient à accorder une fois « le droit à l'erreur ». Cela permet aussi les réorientations .

De plus, si l'on développait un système de modules capitalisables/unités de valeurs, il ne faudrait pas revoir la réglementation : elle y serait déjà adaptée⁹.

Les collègues néerlandophones, qui débattent actuellement d'une réforme des allocations d'études dans leur Communauté, voudraient introduire la possibilité, pour les étudiants, de disposer d'une « année JOKER », année pouvant donner lieu à l'octroi d'allocations d'études alors que les conditions pédagogiques ne sont pas réunies (échec, réorientation, année complémentaire de 3ème cycle, ...). Chaque étudiant, pour autant qu'il remplisse toutes les conditions (notamment les conditions de revenus) pour obtenir une allocation d'études pourrait bénéficier une fois, au cours de ses études, d'une telle possibilité¹⁰.

⁸ Des travaux sont actuellement en cours en Communauté flamande. Les étudiants de promotion sociale, ceux qui effectuent des études supérieures à horaire décalé ou à temps partiel pourraient y devenir éligibles à une allocation d'études. Cette disposition est intéressante : elle ouvre la voie à l'octroi d'aide pour s'inscrire dans l'éducation permanente. Cette voie mériterait d'être exploitée également en Communauté française.

⁹ Les représentants du CJEF signalent que les étudiants qui choisissent, pour des raisons privées, professionnelles ou pédagogiques, d'étaler leur année sont actuellement considérés comme bisseurs, dans le système des allocations d'études.

¹⁰ Les représentants des Services sociaux universitaires ne souhaitent pas étendre le droit à une allocation d'études à tout étudiant subsidiable. Une majorité se dégage pour une année « JOKER ». De plus les réformes en cours doivent inciter à la prudence dans les propositions actuelles, car le paysage de l'enseignement supérieur devrait encore évoluer.

Cette idée pourrait être reprise dans les propositions pour la Communauté française (voir plus loin au point 4.4.).

4.2. Les objectifs de l'aide

Les objectifs de la loi de 1971

Le terme « Allocations d'Etudes » choisi en 1971 voulait se différencier des interventions publiques antérieures qui étaient des "bourses" d'études, c'est-à-dire des interventions financières récurrentes et couvrant plus ou moins correctement les frais de vie et d'études.

Depuis 1971, l'allocation d'études est en principe une intervention partielle puisque complémentaire à la contribution des parents (ou tuteurs ou autres institutions qui pourvoient à l'entretien des étudiants) calculée en fonction de leur capacité financière ; destinée à couvrir les frais spécifiques dus aux études (c'est-à-dire les surcoûts d'études) notamment le minerval, les frais d'inscription, les syllabi, les livres, le matériel de laboratoire, etc , ainsi que les frais supplémentaires qui sont entraînés par la situation d'étudiant (navette ou « kot », frais alimentaires, de vêtements ou de loisirs "éducatifs" supplémentaires).

La loi de 1971 comporte pourtant des exceptions

La loi de 1971 et ses adaptations subséquentes ont maintenu des interventions exceptionnelles (allocations d'études spéciales, qui concernent aujourd'hui environ 900 étudiants par an) qui non seulement couvrent les surcoûts d'études mais également les frais d'existence normaux (logement, nourriture, vêtements, etc.). Elles représentent un montant annuel moyen d'environ 140.000 FB par étudiant .

Les allocations d'études spéciales sont destinées aux étudiants qui n'ont pratiquement aucun revenu (RNI¹¹ inférieur à 30.000FB/an pour un isolé n'ayant pas de personnes à charge).

Les jeunes qui sont dans cette situation sont :

- ceux dont la famille connaît brusquement des revers (faillite, licenciement ...) ;
- ceux dont la famille est aidée par le CPAS parce qu'elle vit avec des revenus inférieurs au minimex ; pour avoir droit à l'allocation d'études spéciale, la famille doit être aidée depuis plus de 12 mois par le CPAS ;
- ceux qui sont personnellement aidés depuis 12 mois par le CPAS dans le cadre de la loi sur le minimex ;
- certains étudiants étrangers qui ont vécu longtemps en Belgique et ont réussi à fournir les multiples attestations fiscales nécessaires prouvant que leur situation dans leur pays correspond à une situation, non pas de pauvreté au sens des critères locaux, mais de revenus équivalents à un RNI très bas en Belgique.

Les objectifs de ces allocations d'études spéciales doivent être compris en tenant compte de la situation de 1971. A ce moment, le minimex n'existait pas et le Service des Allocations d'Etudes (SAE) était en quelque sorte le CPAS des étudiants en grande difficulté momentanée.

¹¹ RNI : revenu net imposable.

Depuis lors, la loi de 1976 a créé le minimex et, malheureusement, de plus en plus de personnes, y compris des étudiants, doivent y faire appel.

Actuellement, en Communauté française, environ 4.000 étudiants de l'enseignement supérieur sont aidés par un CPAS. Cette situation résulte de la conjonction de trois facteurs nouveaux : l'instauration du droit au minimex, l'abaissement de l'âge de la majorité légale (passée en 1990 de 21 à 18 ans) et la multiplication des ruptures familiales même si elles sont partiellement compensées par une augmentation des recompositions familiales.

La position du Service des Allocations d'Etudes à l'égard des étudiants aidés par les CPAS a varié au cours des années : on leur a attribué successivement une allocation d'études spéciale, une allocation d'études provisoire (mais en réalité définitive), une allocation d'études calculée sur leurs revenus, le minimex étant indûment considéré comme un revenu.

Actuellement, le Service des Allocations d'Etudes, sur base d'une réglementation interne et non légale, fait une distinction entre les minimexés de courte et de longue durée.

Une autre anomalie du système des allocations d'études spéciales est son caractère brutal : une faible variation de revenus peut entraîner une diminution drastique de l'intervention. Ne devrait-on pas penser à introduire une certaine progressivité ?

Bref, il faut réétudier la situation de tous ces étudiants, parce qu'il n'est pas évident que les modalités actuelles soient les plus performantes, tant du point de vue des bénéficiaires que du point de vue des pouvoirs publics qui investissent dans la formation des jeunes.

Un organisme compétent, si possible l'observatoire décrit plus haut, doit, de toute urgence, être mandaté pour effectuer une recherche et évaluer la pertinence et l'efficacité des aides spéciales.

Types d'études donnant droit à une aide.

Les allocations d'études ne font aucune différence entre les types d'études à condition que le jeune soit dans un enseignement reconnu par la Communauté française ce qui couvre la plupart des formules d'enseignement supérieur, mais rejette les institutions privées ou la possibilité de faire des études à l'étranger, sauf si ces études n'existent pas en Belgique (cette situation concerne une soixantaine de cas par an).

Le cas particulier de la danse est évoqué : les jeunes qui souhaitent effectuer des études supérieures dans ce créneau ne peuvent être aidés, car il n'existe, en Belgique comme à l'étranger, que des écoles privées dans ce domaine.

4.3. La nature de l'aide

Deux types d'aide sont actuellement pratiqués en Communauté française : les dons et les prêts.

Don

L'allocation d'études est une intervention financière directe payée en une fois au cours de l'année académique avec des délais variables et sans obligation de restitution, si le contrat a été respecté.

Prêt

Outre les allocations d'études, il existe toutefois deux systèmes de prêts, l'un officiel, l'autre informel.

Le système officiel est celui des prêts aux familles d'étudiants : il rencontre peu de succès en Communauté française (on dénombre moins de deux cents candidats par an, ce qui correspond à un budget de quelque 9 millions de francs par an). Ce système, de courte durée, n'apporte qu'une aide très limitée et demande beaucoup de travail aux gestionnaires. Les conditions d'éligibilité sont en outre difficiles à rencontrer (nécessité d'avoir trois enfants à charge, dans la famille, au moment de la demande et de l'octroi, alors que la famille moyenne, en Wallonie, comprend actuellement moins de deux enfants).

Le système informel est celui des allocations d'études provisoires (il concerne environ 4.500 cas par an), qui sont accordées, en se basant sur le calcul d'une allocation moyenne, en attendant une confirmation du droit du candidat.

Dans un certain nombre de cas, le candidat est débouté et doit rembourser une somme qui lui avait été payée antérieurement. Au moment de l'octroi de cette somme, l'étudiant avait été informé de son caractère "transitoire". Pourtant, les remboursements donnent souvent lieu à contentieux parce que l'intervention avait été perçue comme définitive et parce que, la situation financière du candidat étant de toute façon peu favorable, il lui est difficile de soustraire de ses revenus un montant à rembourser.

Par ailleurs, ces allocations d'études provisoires constituent tout de même dans certains cas une sorte de prêt et donc de dépannage de courte durée puisqu'il y a, à un moment donné, avance d'une somme, même si elle doit être restituée plus tard. Ces difficultés confirment la faible efficacité des prêts surtout s'ils sont de courte durée.

A l'examen de ces données, le groupe de travail adopte la proposition suivante :

Pour les études menant à un premier diplôme, l'allocation d'études doit être le système maintenu. Il constitue le seul moyen de rencontrer les situations des étudiants les plus démunis.

Les prêts peuvent être envisagés pour les programmes complémentaires ou les années d'études répétées. Pour ce faire, il suffirait d'appliquer les articles 2 et 3 de la loi de 1971.

L'allocation d'études compensant partiellement le surcoût auquel l'étudiant interne (« koteur ») doit faire face, l'aide à l'hébergement reste souhaitable.

Les aides doivent être suffisantes pour couvrir les dépenses liées aux études. La restauration, l'hébergement et les services étudiants doivent être subsidiés par ailleurs.

4.4. La durée de l'aide

Les étudiants peuvent bénéficier des allocations d'études pendant toute la durée de leurs études soit 7 ans au maximum à condition que leur situation financière reste compatible avec les plafonds de revenus autorisés, et qu'ils réussissent chaque année.

En cas d'échec, il y a perte du droit jusqu'à réussite ultérieure (un échec, une réussite, deux échecs, deux réussites).

Les études de 3ème cycle ne sont pas couvertes par les allocations d'études.

Le groupe fait la proposition suivante :

La durée de l'aide devrait correspondre à la durée normale des études, augmentée d'un an (année de réserve, « droit à l'erreur », équivalente à l'année JOKER des Néerlandophones). Cette année de réserve pourrait également être utilisée pour une année complémentaire par l'étudiant qui n'a connu aucun échec, pour une réorientation en début d'études ou pour l'étalement de son cursus.

On insiste cependant sur le risque de banaliser l'échec tout en remarquant que la notion de durée normale des études est en évolution, notamment en ce qui concerne la 1ère candidature.

4.5. Résultats au niveau des études

Les allocations d'études contribuent-elles à la réussite des étudiants qui en bénéficient ?

Il serait fondamental d'étudier le taux d'échec et de réussite des allocataires dans différents types d'études, suivant notamment les montants d'allocations et de revenus familiaux. Il semble qu'il n'existe qu'une seule étude qui ait abordé ce sujet il y a déjà plusieurs années. C'est la thèse de doctorat de A. BEGHIN. Elle concernait seulement les étudiants de première candidature et concluait que les allocataires n'avaient pas les mêmes chances que les autres étudiants puisque leur échec était sanctionné par la perte temporaire de l'allocation ce qui les obligeait trop souvent à abandonner les études entreprises.

Pour le Ministre qui a les allocations d'études en charge, il paraît pourtant indispensable de savoir si celles-ci sont un incitant à entreprendre des études et à les réussir. Si on constate un taux d'échec très élevé chez les allocataires, ce peut être parce que les montants octroyés sont insuffisants ou parce que les allocations produisent une sélection défectueuse des candidats.

Les échecs (sous diverses formes, comme le redoublement, 2 échecs sans 2 réussites) sont à l'origine d'environ 40% des refus d'allocations d'études (soit 4.000 à 5.000 demandes par an).

Ceci ne couvre pas la totalité des échecs des allocataires : seul un certain nombre des étudiants ayant échoué réintroduit une demande, pour rester dans le système informatique, tout en sachant pertinemment qu'elle sera refusée.

On en conclut qu'il serait très utile que la politique menée en matière d'aide aux études supérieures en faveur des étudiants à revenu modeste soit correctement évaluée. L'enquête en cours sur la situation sociale des étudiants de l'enseignement supérieur est un premier pas dans la bonne direction. Dans ce domaine aussi, la présence d'un observatoire s'impose.

Le rôle de l'observatoire ne serait pas de repérer les étudiants qui, bénéficiant d'une allocation, n'ont pourtant pas réussi : il existe en effet de nombreuses raisons pour justifier un échec. L'observatoire vérifierait si ce n'est pas le montant insuffisant de l'allocation d'étude qui crée l'échec de l'étudiant.

4.6. Le niveau de l'aide

Il existe de fait deux sortes d'allocations d'études.

Les allocations d'études normales

Les allocations d'études normales, qu'elles soient provisoires ou définitives, sont calculées en fonction d'un montant appelé « allocation d'études maximale » qui est une estimation du surcoût moyen des études (tous types confondus).

Ce montant est modulé en fonction de deux variables :

- l'étudiant est locataire d'un logement dans la ville où se situe son établissement d'enseignement supérieur, ou il est externe.
- l'étudiant est ou non bénéficiaire d'allocations familiales. Cette notion est une fiction, maintenue assez arbitrairement, puisqu'en réalité, pratiquement tous les étudiants sont censés recevoir des allocations familiales (sauf certains étudiants étrangers, et ceux qui ont dépassé l'âge de 25 ans).

Le montant « maximum » correspond aux situations suivantes : pour l'étudiant externe : 63.400 FB/an, et pour l'interne : 115.400 FB/an. Cela correspond à une différence, pour la location d'un logement, de 52.000 FB/an.

Malheureusement très peu d'étudiants reçoivent ces montants. La plupart n'en reçoivent que 10 à 50 %, ce qui correspond à une intervention très (trop) faible, même si on y ajoute les 15 ou 20.000 FB de réduction de minerval, accordée par l'institution universitaire.

De plus, le fait que la catégorie externe couvre aussi bien les externes proches et les navetteurs rend les insuffisances de l'intervention encore plus criantes.

Les allocations d'études spéciales

Les allocations d'études spéciales sont destinées à des étudiants qui sont soit en situation de pauvreté exceptionnelle (revenus inférieurs à la moitié du revenu plancher donnant droit à une allocation d'études maximale, c'est-à-dire ne pouvant absolument pas contribuer au paiement de leurs études), soit en situation exceptionnelle du fait de leur origine géographique (Tiers Monde).

Contrairement aux allocataires d'allocations d'études normales, un certain nombre d'allocataires « spéciaux » sont de fait sans allocations familiales, et le Service des Allocations d'Etudes en tient compte.

Les allocations d'études spéciales se montent :

- ◇ pour les étudiants externes (ils représentent quelque 500 cas par an) à 84.500 FB (avec allocations familiales), et à 94.800 FB (sans allocations familiales).
- ◇ pour les étudiants internes (ils représentent quelque 400 cas par an) à 136.000FB (avec allocations familiales), et à 147.300 FB (sans allocations familiales).

N.B. Lorsqu'une allocation d'études spéciale est accordée, elle est toujours maximale.

Les allocations d'études normales et les objectifs de l'aide.

Comme déjà mentionné au point 4.2., les allocations d'études doivent rencontrer les frais liés directement ou indirectement aux études (« surcoût des études »). Elles ne sont pas destinées à couvrir des frais d'alimentation, d'habillement, voire de logement.

L'examen de la situation du terrain montre que, seules, les allocations d'études maximales couvrent à peu près complètement le surcoût des études¹². Or, elles ne concernent que 2 % des allocataires.

Il s'avère donc que, dans la grande majorité des cas, les parents des allocataires doivent contribuer à une part non négligeable du surcoût des études, ce qui compromet l'accès à l'enseignement supérieur pour bon nombre de familles peu aisées.

Certains étudiants, qui connaissent cette situation, sont amenés à exercer eux-mêmes une activité rémunérée pour financer leurs études. Détournant ainsi une partie du temps qu'ils ne peuvent consacrer à étudier, ils encourent un risque d'échec accru, ce qui, le cas échéant, entraînera l'année suivante la perte de leur allocation d'études.

Les allocations d'études normales et le calcul du montant.

Les revenus des parents sont utilisés comme référence pour fixer le montant de l'aide. Cette situation appelle plusieurs remarques.

◇ L'utilisation de cette référence est pertinente généralement pour les enfants de salariés. Elle l'est moins pour d'autres catégories de personnes dont les revenus imposables mentionnés sur l'avertissement extrait de rôle ne correspondent pas nécessairement à la totalité des ressources.

Il existe des situations où des corrections ont été apportées aux montants utilisés pour les revenus des familles. Ainsi, pour l'octroi des bourses ERASMUS, les universités belges affectent certains types de revenus d'un coefficient supérieur à l'unité, pour calculer le montant de l'aide. Certains services sociaux d'universités adoptent des principes similaires pour calculer le montant de leurs aides sociales.

◇ Il pourrait être pertinent de tenir compte, en plus des revenus professionnels, de l'ensemble des ressources

Le groupe de travail souhaite que l'ouverture d'un droit à percevoir des allocations d'études et la fixation des montants soient réalisés dans l'esprit de la plus grande justice. A ce propos, se limiter aux revenus professionnels servant de base au calcul de l'IPP ne semble pas correct.

D'autre part, le problème de la non indexation se pose en matière d'allocations d'études. Les paramètres permettant l'octroi et le calcul des montants n'ont plus été indexés depuis 1991, pas plus que les montants des allocations. L'arrêt de toute indexation depuis 1991 est équivalente à une diminution de 13,5% des paramètres d'attributions.

¹² On devrait disposer d'informations permettant de savoir si l'utilisation de l'aide est effectivement performante. L'observatoire souhaité plus haut pourrait fournir des indications utiles à cet égard.

De ce fait, on constate une réelle érosion du nombre d'allocataires. Il arrive notamment, assez fréquemment, que des étudiants bénéficient d'une allocation d'études au début de leurs études supérieures, mais plus à la fin. Les revenus de leurs parents, sans augmenter en valeur absolue, ont seulement été ajustés par l'indexation au coût de la vie, entraînant le dépassement du plafond non indexé.

Par ailleurs, la non indexation du montant des allocations diminue de facto l'importance de l'aide dont profitent les étudiants allocataires.

Le groupe de travail recommande donc que les allocations d'études et les paramètres utilisés dans leur attribution soient annuellement et automatiquement indexés.

◇ Une incohérence croissante apparaît dans l'affectation d'allocations d'études, d'une part à des étudiants de familles peu aisées, vivant avec leurs parents, et d'autre part, à des étudiants vivant seuls et bénéficiant du minimex.

Une coordination des aides devrait être envisagée. Si le minimex accorde des moyens d'existence, l'allocation d'études doit permettre de financer le surcoût des études. Pourtant, il existe des cas où l'allocation d'études (il s'agit des « allocations d'études spéciales », voir ci-dessus) couvre aussi une partie des frais d'existence.

Pour le groupe de travail, il faudrait d'urgence réétudier la situation des étudiants minimexés, qu'ils soient ou non titulaires d'allocations d'études spéciales.

◇ Quel revenu utiliser pour octroyer une allocation ?

Il se rencontre des étudiants, vivant des situations particulières ; ils cohabitent par exemple avec un compagnon ou une compagne qui possède des revenus professionnels. Il serait dans ce cas plus correct de prendre en considération ces revenus-là, plutôt que ceux des parents de l'étudiant.

Il y a aussi des étudiants économiquement indépendants (ils ne sont plus fiscalement à charge de leurs parents). Pour eux, ce sont leurs propres revenus qui devraient entrer en ligne de compte. Un système pourrait être élaboré, considérant nuls les revenus professionnels propres des étudiants qui seraient inférieurs ou égaux au minimex. Il ne faudrait pas, en effet, pénaliser les étudiants travailleurs par rapport aux étudiants minimexés.

Le groupe de travail propose d'adopter un principe général en mettant en place un système fondé sur la situation réelle des étudiants.

Remarques

1. La question des étudiants handicapés doit être résolue. Pour les frais spécifiques d'existence, on souhaite qu'un organisme particulier à leur situation les prenne en charge, le surcoût des études étant le seul poste concerné par les allocations d'études. Le groupe de travail propose l'octroi systématique d'une ou plusieurs années de réserve pour cette catégorie d'étudiants.

2. Le groupe plaide aussi en faveur d'un examen des changements de situation familiale plus rapidement que deux années après l'inscription au cours desquelles un changement est intervenu. C'est le cas notamment lorsqu'un des deux parents perd son emploi : il y a diminution du revenu imposable mais la réglementation ne prévoit pas de tenir compte d'un changement de situation.

4.7. Le remboursement de l'aide

Dans la grande majorité des cas, il n'y a pas de remboursement de l'aide sinon pour les allocations d'études provisoires et, bien sûr, les prêts d'études.

Seules des situations particulières justifient le remboursement des allocations. Il s'agit de cas où les études sont interrompues, ou lorsqu'une erreur matérielle est signalée, ou quand une fraude (liée à une fausse déclaration, par exemple), est mise en évidence. Les prêts, quant à eux, doivent toujours être remboursés.

Lorsqu'un remboursement doit être effectué, il convient de laisser un délai suffisant (on évoque un délai de trois ans). Comme l'indexation de tous les paramètres a été demandée plus haut, il est normal que le remboursement le soit également.

4.8. L'administration des aides

Le groupe de travail considère opportun que l'administration publique reste chargée de la gestion du service des allocations d'études. Elle doit concevoir sa mission de manière unifiée, mais réaliser une décentralisation des modalités de travail, pour fournir des réponses rapides et se situer dans la proximité des citoyens.

Une certaine obligation de résultats est attendue de ce service : les délais pour l'attribution des aides et leur versement devraient être réduits.

Une évaluation régulière de la politique d'aide devrait être effectuée (y compris l'estimation des coûts de gestion), afin de disposer d'éléments permettant de piloter au mieux, et de développer la plus grande efficacité du système.

Le groupe souhaite obtenir un paiement plus rapide des allocations. Actuellement, les services sociaux des universités proposent aux étudiants bénéficiaires d'allocations d'études de leur fournir une avance sur celles-ci, qui est déduite lorsque l'allocation est versée. Ce système est intéressant, il rend service aux étudiants. Il faut cependant souligner qu'il exige que le service social dispose de fonds de réserve. Ce n'est pas le cas pour toutes les institutions, notamment pour les Hautes Ecoles.

Pour diminuer les délais, il faudrait vraisemblablement améliorer l'informatisation du Service des Allocations d'Etudes. Certains pays ont résolu les problèmes d'informatisation. On évoque par exemple le cas de l'Autriche, où les allocations sont payées aux étudiants six semaines après la reprise des cours.

Tout dossier n'ayant pu être traité dans un délai convenu devrait ouvrir automatiquement le droit à une allocation forfaitaire.

5. Conclusions : rappel des propositions

Le groupe de travail a inscrit sa réflexion dans le cadre de la démocratisation de l'accès et de la poursuite des études dans tout l'enseignement supérieur de plein exercice. Il souhaite que son travail puisse éclairer les politiques qui iraient dans ce sens.

A cet égard, il formule les propositions suivantes :

1. Actuellement, les étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur de type court, de type long et à l'université sont tous susceptibles d'être aidés (à condition d'avoir effectué une année d'études supérieures avant 35 ans). On propose de maintenir cette disposition.

2. Pour tenir compte de l'évolution de la société, qui voit les jeunes inscrits dans l'enseignement supérieur revendiquer et exercer leur autonomie, les allocations d'études devraient non seulement être attribuées directement aux jeunes eux-mêmes mais également, chaque fois que l'indépendance économique par rapport à la famille est réelle, déterminées sur cette base.

3. En plus des étudiants de nationalité belge, le droit aux allocations d'études devrait être ouvert à d'autres catégories d'étudiants, pour autant qu'ils remplissent les conditions de revenus applicables à tous les demandeurs d'allocations.

◇ Ainsi, l'ouverture du droit devrait être progressivement élargie aux étudiants européens, dans le cadre de l'harmonisation des aides aux étudiants, au plan de l'Union Européenne. Des négociations sont à poursuivre pour établir une réciprocité à cet égard (en terme d'ouverture du droit, mais aussi quant au montant de l'aide).

◇ Les étudiants étrangers issus de l'immigration, dont la famille est établie en Belgique, qui y ont effectué leur scolarité secondaire, seront assimilés aux étudiants belges en matière d'ouverture du droit aux allocations d'études.

◇ La politique sociale que doivent mener les responsables à propos des étudiants des pays en voie de développement doit être cohérente par rapport à la politique conduite en matière de coopération au développement par le niveau fédéral de l'Etat.

◇ Pour les étudiants réfugiés politiques, la situation actuelle devrait être maintenue : dès que le candidat réfugié politique est reconnu par la Belgique, le droit lui est ouvert.

4. Il convient de reconnaître à tout étudiant subsidiable le droit à des allocations d'études. La durée de l'aide devrait correspondre à la durée normale des études, augmentée d'un an (année de réserve, « droit à l'erreur », sorte d'année JOKER). Cette année de réserve pourrait également être utilisée pour une année complémentaire par l'étudiant qui n'a connu aucun échec, pour une réorientation en début d'études ou pour l'étalement de son cursus.

5. On souhaite que l'ouverture d'un droit à percevoir des allocations d'études et la fixation des montants soient réalisées dans l'esprit de la plus grande justice.

◇ A ce propos, se limiter au seul revenu imposable, soit dans la majorité des cas essentiellement le revenu du travail, ne semble pas équitable. Il pourrait être pertinent :

- de moduler autrement la prise en compte de l'ensemble des ressources.
- d'étudier des correctifs à apporter aux revenus de certaines catégories de travailleurs.

◇ Il faudrait réétudier la situation des étudiants de l'enseignement supérieur aidés par les CPAS, et vérifier que leur allocation d'études est suffisante pour couvrir le surcoût de leurs études.

6. Une coordination des aides doit être envisagée. On propose d'adopter un principe général en mettant en place un système fondé sur la situation réelle des étudiants. Ainsi, si le minimex accorde des moyens d'existence, l'allocation d'études doit permettre de financer le surcoût des études.

7. On recommande que les allocations d'études et les paramètres utilisés dans leur attribution soient annuellement et automatiquement indexés.

8. Il faut maintenir le système des allocations d'études pour les études menant à un premier diplôme. Il constitue le seul moyen de rencontrer les situations des étudiants les plus démunis. Les prêts peuvent être envisagés pour les programmes complémentaires ou les années d'études répétées. Les aides doivent être suffisantes pour couvrir les dépenses liées aux études. L'aide à l'hébergement est souhaitable, l'allocation d'études compensant seulement partiellement le surcoût auquel l'étudiant interne doit faire face.

9. Il convient d'assurer un paiement plus rapide des allocations. Pour diminuer les délais, il faut améliorer l'informatisation du Service des Allocations d'Etudes.

Tout dossier n'ayant pu être traité dans un délai convenu devrait ouvrir automatiquement le droit à une allocation forfaitaire.

10. Lorsqu'un remboursement doit être effectué, il convient de laisser un délai suffisant. Comme l'indexation de tous les paramètres a été demandée, il est normal que le remboursement le soit également.

11. On considère opportun que l'administration publique reste chargée de la gestion du service des allocations d'études. Elle doit concevoir sa mission de manière unifiée, mais réaliser une décentralisation des modalités de travail, pour fournir des réponses rapides et se situer dans la proximité des citoyens.

Une certaine obligation de résultats est attendue de ce service : les délais pour l'attribution des aides et leur versement devraient être réduits.

12. Alors que toutes les activités de la Communauté française font l'objet d'évaluations régulières et systématiques, notamment les acquis et les performances de et dans l'enseignement, l'attribution annuelle d'un milliard d'aides aux étudiants n'est soumise qu'à des contrôles financiers : on souhaite qu'elle donne lieu à une évaluation sur l'adéquation entre les objectifs et les résultats ou sur les coûts de gestion.

Dans une société qui souffre d'une précarité croissante, un des outils les plus efficaces pour réduire les fractures sociales, à savoir l'aide à la formation dans l'enseignement supérieur, est géré sans tenir compte des résultats des études menées dans le cadre de la lutte contre la pauvreté ni du lien entre développement économique et formation des jeunes.

Très précisément, une évaluation régulière de la politique d'aide devrait être effectuée. Pour cela la création d'un Observatoire de la Vie Etudiante est indispensable.

Celui-ci permettrait notamment de mieux connaître les conditions de vie des étudiants, de donner des outils pour une politique sociale efficace et de mieux cerner les obstacles sociaux à la réussite des études.