

Pour une réelle efficacité du système des allocations d'études

Anita Mathieu, Directrice du Service Social Etudiant ULB

Renaud Maes, Membre de la Commission des affaires sociale étudiante de l'ULB, rmaes@ulb.ac.be

L'Université libre de Bruxelles (ULB) considère que l'aide directe octroyée par le service social étudiant de l'université doit être une aide résiduaire à vocation académique : il n'appartient pas à l'université de se substituer aux débiteurs alimentaires, au Centre public d'aide sociale (CPAS), à l'ONEm, etc. Néanmoins, dans la pratique, il serait irresponsable de se contenter de ce principe et de renvoyer les étudiants sans les aider dans des démarches parfois très lourdes. Souvent, le service social étudiant joue le rôle de « médiateur » entre l'étudiant et le service des allocations d'études, entre l'étudiant et le CPAS, etc. Le service social étudiant est donc un « témoin privilégié » des errements du système d'allocations d'étude en Communauté française. Cet article s'inscrit dans ce cadre.

Les allocations d'études font l'objet d'une réglementation des plus complexes, qui rend l'analyse difficile. Nous ne pourrions ici qu'esquisser certaines difficultés vécues par les étudiants comme par les institutions universitaires liées à cette législation. Dans un premier temps, nous évoquerons quelques nécessaires amendements du cadre légal régissant les allocations d'études qui permettraient, à notre sens, d'en garantir une plus grande efficacité. Ensuite, nous indiquerons quelques flous régnant sur cette matière et détaillerons les conséquences de ces lacunes du cadre législatif pour les institutions avant d'aborder quelques questions connexes qui concernent la politique sociale des universités et, en particulier, de l'ULB.

Evolution depuis le « Fonds des Mieux Doués »

Depuis le 15 octobre 1921 et la création du « Fonds des Mieux Doués » par Jules Destrée en vue de « procurer aux enfants de condition peu élevée et de mérite exceptionnel, les moyens de poursuivre leurs études après l'école primaire¹ », un sérieux chemin a été parcouru en matière d'allocations d'études. Néanmoins, force est de constater que les vestiges d'une vision élitiste de l'ensei-

gnement supérieur demeurent dans certaines dispositions légales. Les critères « académiques » sont de cet ordre : en effet, un étudiant boursier ne peut actuellement bisser qu'une seule fois et uniquement durant le premier cycle tout en conservant le bénéfice d'une allocation d'études. La loi de financement des universités prévoit pourtant explicitement que, s'il se réinscrit, l'étudiant se réorientant après avoir bissé ou bissant en second cycle demeure « finançable » - c'est-à-dire que l'université recevra une subvention pour cet étudiant. Cette disjonction entre la loi de financement et le système des allocations d'études est, comme l'a d'ailleurs rappelé le conseil d'avis en la matière – en l'occurrence le Conseil supérieur des Allocations d'Etudes – difficilement justifiable. En effet, pour certains étudiants, bénéficier d'une allocation d'études est une condition sine qua non pour pouvoir financer une année à l'université. Aujourd'hui, le législateur demande à ces étudiants issus de milieux plus défavorisés de faire montre de « dispositions » particulières pour pouvoir avoir accès à l'université. A l'heure où la Ministre Marie-Dominique Simonet se targue de « démocratiser » l'enseignement supérieur de la Communauté française², il est absurde que cette discrimination perdure.

Nous l'avons évoqué, à l'origine, les étudiants concernés par le « Fonds des Mieux Doués » étaient ces « enfants de condition peu élevée ». Qu'en est-il de la condition des étudiants bénéficiant aujourd'hui d'une allocation d'étude ? Actuellement, un ménage avec deux enfants à charge dont un seul suit des études supérieures est exclu du bénéfice des allocations d'études supérieures si ses revenus dépassent de plus de 11 % le seuil de pauvreté³. On l'aura compris, le niveau des « plafonds » de revenus maximums au-delà desquels l'étudiant ne peut plus prétendre à une bourse est en totale disjonction de la réalité sociale. La Ministre elle-même a relevé la nécessité de « réfléchir » à cette situation qui jette un fameux discrédit sur l'efficacité du système⁴ !

Nécessité d'un système proportionnel

Ajoutons que plusieurs acteurs de l'enseignement supérieur ont depuis longtemps appelé à un système qui abandonne la logique de « plafonds » pour préférer des systèmes « proportionnels » aux revenus des débiteurs alimentaires⁵. Bien que relativement facile à implémenter en utilisant l'informatique, cette proposition n'a, jusqu'à présent, fait l'objet d'aucun intérêt de la part des

députés et de l'Exécutif de la Communauté française.

On pourrait naïvement attendre que le niveau des bourses compense les difficultés d'octroi. Mais il n'en est rien ! L'allocation moyenne « normale » s'élevait aux environs de 750 € par an en 2006.

À l'ULB, le minerval « boursier » est fixé à 105 €, les frais de matériel didactique oscillent entre 200 € et 400 € par an. Les loyers des logements étudiants hors du campus de l'université varient entre 200 € et 300 € par mois hors charges. Le montant d'une allocation « normale » est donc généralement beaucoup trop faible pour subvenir aux besoins des étudiants. Tout au plus couvre-t-il le premier mois de loyer du « koteur » et ses frais didactiques.

Par ailleurs, les allocations d'études spéciales, plus élevées (environ 2400 € par an) concernent presque uniquement les bénéficiaires du revenu d'intégration sociale et ne sont pas accessibles aux chômeurs ou aux travailleurs à temps partiel qui disposent d'un revenu équivalent (ces revenus étant imposables). Cela constitue à n'en pas douter une injustice intolérable vis-à-vis de ces personnes (qui ne reçoivent en moyenne qu'environ 824 €)...

À notre sens, une revalorisation des montants et une adaptation des conditions d'octroi de l'allocation « spéciale » sont donc nécessaires

pour garantir une réelle efficacité du système d'allocations d'études. Notons au passage qu'entre l'année 1986-87 et 2004-2005, l'allocation moyenne dans l'enseignement supérieur a diminué de plus de 47 % par rapport à l'indice des prix, ce qui s'apparente à une véritable politique de désinvestissement dans les bourses d'études.

Nous ne pouvons à ce stade qu'esquisser une question pourtant cruciale en raison de son effroyable complexité : il s'agit des allocations provisoires et de leur déconnexion de la réalité. Il est clair en effet que la législation ne tient pas suffisamment compte des changements de situation civile ou financière comme une perte d'emploi, une séparation et garde d'enfant partagée, un mariage de l'étudiant, etc. Conséquence, le service des allocations d'études est souvent impuissant dans des cas où manifestement, l'octroi d'une allocation d'étude plus élevée serait tout à fait justifié.

Avant d'en venir aux imprécisions de la législation et en vue de conclure la liste des amendements nécessaires au cadre législatif, nous devons souligner qu'un candidat aux allocations d'étude ne peut pas avoir atteint l'âge de 35 ans, au 31 décembre de l'année de sa demande, s'il entame sa première année d'études supérieures. À l'heure où les politiques de la Communauté française vantent les mérites du « *lifelong learning* », cette contrainte

d'âge apparaît des plus archaïques ! La suppression permettrait une cohérence entre discours et système mis en place pour favoriser l'éducation tout au long de la vie, d'autant que cette suppression n'engendrerait certainement pas un surcoût majeur pour la Communauté.

Désordre

L'univers tend vers un désordre maximal. Ce principe fondamental de la thermodynamique s'applique parfaitement aux dispositions légales qui régulent les allocations d'études et en particulier, celles qui concernent la prise en compte des revenus de biens immobiliers. En règle générale, l'étudiant n'a pas droit à une allocation d'études si le titulaire des revenus pris en considération (débitur alimentaire) est propriétaire de biens immobiliers autres que ceux occupés comme habitation personnelle et dont les revenus cadastraux dépassent un certain montant. Pour l'année académique 2007-2008, après indexation, ce montant est fixé à 779,22€. Ces informations, si elles figurent bien actuellement (au 25 septembre 2007) sur le site web du service des allocations d'études, sont intégralement biffées. La brochure d'information « campagne 2007-2008 » laisse entendre qu'il existe des cas d'exclusion liés aux revenus cadastraux, sans en préciser la nature. En effet, la Ministre Marie-Dominique Simonet a donné comme consigne à l'administration



de ne pas tenir compte de ces éléments de législation. Conséquence, un étudiant qui se fierait aux textes légaux n'introduira pas de demande, alors qu'un étudiant qui ne s'y réfèrera pas l'introduira et, bien que cela soit contraire aux arrêtés du Gouvernement de la Communauté française, cette demande sera traitée sans tenir compte des revenus cadastraux. Des témoignages sont revenus d'étudiants qui, dans des situations identiques, ont vu leur dossier traité différemment. Dans tous les cas, les étudiants qui, ignorant totalement la législation, se sont lancés dans la procédure de recours ont eu gain de cause.

Cette situation absurde n'est pas sans conséquence pour l'université : le service des inscriptions doit en effet s'assurer que l'étudiant est éligible à l'allocation d'étude pour lui octroyer le minerval « boursier ». Or, si des revenus cadastraux figurent sur l'avertissement-extrait de rôle du/des débiteur(s) alimentaire(s) de l'étudiant, l'université fait face au choix cornélien suivant : soit elle ne respecte pas les prescrits légaux – ouvrant par là la possibilité de recours près le Conseil d'Etat, soit elle ne respecte pas les consignes ministérielles, s'exposant à la possibilité de recours près le Conseil d'Etat d'étudiants ayant reçu la bourse en dépit du cadre légal.

Par ailleurs, un étudiant refusé par le service des allocations d'études ou contestant le montant de la bourse dont il a bénéficié peut introduire un recours via l'administration dans un premier temps, et dans un second temps, devant le « conseil d'appel des allocations d'études ». Ce conseil a une structure relativement opaque et les motivations de ses décisions ne sont pas transmises aux institutions d'enseignement supérieur. Néanmoins, l'influence du conseil d'appel est déterminante sur le mode d'octroi des allocations : son caractère juridictionnel, présidé par un magistrat, a été clairement confirmé par le Conseil d'Etat. Dès lors, bien que les décisions rendues par le Conseil d'Appel ne s'appliquent qu'à chaque cas d'espèce, lorsqu'il adopte une règle générale,

l'administration doit se conformer à cette « jurisprudence ». Puisque les institutions ne sont pas tenues au courant des motivations de ces décisions, elles ignorent la jurisprudence dont il est question. Ici aussi, la question de l'octroi du minerval boursier revient : il est impossible pour l'université de déterminer si un étudiant pourra bénéficier d'une allocation d'étude dans les cas où la législation est floue, puisqu'elle n'a pas accès aux argumentations du Conseil d'Appel !

Ajoutons que l'ULB a, depuis 1968, poussé les étudiants à participer à ses organes décisionnels. La Ministre Dupuis a élargi en son temps ce principe à de nombreux conseils de la Communauté française. Malheureusement, en la matière, le Conseil d'Appel fait figure de « derniers Gaulois ». Nous pensons qu'une participation étudiante serait clairement souhaitable, dans une logique d'ouverture démocratique, bien sûr, mais aussi de « confrontation » du conseil aux réalités vécues par les étudiants.

Des problèmes encore...

Avant de conclure, il nous semble crucial d'aborder deux questions connexes. La première est la situation des étudiants émergeant au CPAS. En effet, alors que l'allocation d'études est censée être immunisée, c'est-à-dire que le CPAS ne peut pas décompter son montant du revenu d'intégration sociale, certains centres ignorent superbement cette obligation légale. Toute la question de la compréhension qu'ont les CPAS des réalités du statut étudiant apparaît ici en trame de fond. Il nous est impossible de nous lancer dans une description des difficultés vécues par les étudiants émergeant aux CPAS, mais il est certain qu'elles sont nombreuses et mettent cruellement à mal le caractère démocratique de l'université.

Le second problème lié concerne le minerval dit « intermédiaire » : en effet, l'université est tenue d'accorder un minerval intermédiaire aux étudiants de condition dite « modeste », c'est-à-dire dont les

revenus sont inférieurs aux plafonds des allocations en y ajoutant 2800 €. Malheureusement, puisque la prise en compte des revenus cadastraux pose problème, il est actuellement extrêmement difficile de déterminer si les étudiants demandant la réduction de minerval peuvent ou non bénéficier de ce taux intermédiaire légal. Comme dans ce cas, aucune administration extérieure à l'université ne rendra un avis lui permettant de se voir confirmer ou infirmer sa décision, elle se retrouve seule à devoir composer face à des dispositions légales contradictoires.

Affirmons-le clairement et sans ambages : il s'agit ici d'un choix politique. Soit le législateur veut effectivement quitter la politique « méritocratique » et permettre une réelle démocratisation de l'enseignement supérieur en général et de l'université en particulier, auquel cas il se devra d'amender le cadre législatif et d'augmenter le budget mis à disposition du service des allocations d'études rapidement, soit il n'a pas du tout cet objectif et dans ce cas, il peut laisser perdurer la situation actuelle. L'ULB défend l'idéal d'une université démocratique, ouverte à tous les étudiants, peu importe leur origine socioéconomique. Et nous ne pouvons qu'espérer que le législateur rejoindra cette vision.

(1) *Loi relative aux mieux doués du 15 octobre 1921*, Moniteur belge du 11 novembre 1921.

(2) *Une nouvelle étape dans le processus de démocratisation de l'accès à l'enseignement supérieur*, Communiqué de presse de la Ministre Marie-Dominique Simonet, 17 juillet 2007.

(3) SPF ECONOMIE, INS, Statistiques financières 2006 (SILC 2005), <http://statbel.fgov.be/>

(4) SIMONET, M.-D., *La condition sociale étudiante : un défi partagé*, Discours introductif de la Ministre de l'Enseignement supérieur au colloque du 29 novembre 2006 sur la condition sociale étudiante, Communauté française, Bruxelles, 2006.

(5) Voir, à titre d'exemple, MAES, R., *Social Services for Students and the Bologna Process*, KUL, Leuven, 2004.

(6) *Rapport d'activité du service des allocations d'études 2004*, Communauté française de Belgique, Bruxelles, septembre 2005.